

# COMMISSIE WERK EN INKOMEN

griffier van de raadscommissie  
greet.sietsema@griffie.groningen.nl  
tel 050-367 7725

## VERGADERSTUK

vergaderdatum: 10 januari 2007

onderwerp: Aanpak langdurige leegstand kantoren

### **Notitie aanpak langdurige leegstand kantoren in Groningen**

#### **Inleiding**

In april is de raad op de hoogte gesteld van de uitkomsten van het Kantorenmarktonderzoek Groningen 2005. In deze brief is toegezegd om in het najaar van 2006 onder meer met een plan van aanpak voor de herontwikkeling van verouderde kantoorpanden te komen. Het voorliggende stuk doet deze toezegging gestand.

De notitie zal achtereenvolgens ingaan op de ontwikkelingen (nu en in de toekomst) op de kantorenmarkten, het beleid en de projecten in Groningen, de noodzaak tot aanpak van verouderde kantoorpanden (leegstand) en mogelijke oplossingen. In de bijlage zijn de conclusies van het overleg met de markt opgenomen.

#### **Probleembeschrijving: ontwikkelingen in Nederland en Groningen**

De verruiming van de kantorenmarkt die de laatste jaren landelijk en ook in Groningen is ingezet is de uitkomst van een stijging in het aanbodniveau en een lagere opname. Dit was het gevolg van economisch hoogtij eind jaren negentig die direct werd gevolgd door een periode van stagnatie. Dit heeft geleid tot sterke stijging van de leegstand van kantoren. Uit het Kantorenmarktonderzoek kwam naar voren dat de leegstand over 2005 10 % bedraagt, daar waar 5% (frictieleegstand) gezond is. Nu er weer sprake van een duurzaam herstel van de economie, zal dat moeten leiden tot een toenemende vraag naar kantoorruimte. De verwachting is dat nieuwe locaties als het Europapark daar vooral van gaan profiteren. Daarnaast zullen de nieuwe kantoren die nog leeg staan gebruikers krijgen.

De leegstandsproblemen op de kantorenmarkt kunnen structureel worden voor de oudere en verouderde kantoren. Het is maar zeer de vraag of de panden weer verhuurd worden als de markt weer aantrekt. Bedrijven die groeien en meer ruimte nodig hebben, laten een bestaand pand achter. Ook dit jaar zal de leegstand naar verwachting weer hoger uitkomen dan 2005. Landelijk zien we ook steeds meer leegstaande kantorenpanden tijdelijk of permanent een andere functie krijgen. Hoewel dit een mooi alternatief lijkt voor het jarenlang leegstaan van panden moeten we ons realiseren dat maar een klein deel van de voorraad leegstaande kantoren geschikt is voor een andere functie. Toch is het de moeite waard om te kijken wat de mogelijkheden zijn.

#### **Het kader: beleid en projecten in Groningen**

Het kantorenbeleid van Groningen is gericht op het creëren van voldoende ruimte voor bedrijvigheid in de stad. In de kantorennota "Ruimte voor Kantoren 2000-2010" en de actualisatie in 2002 is vooral aangege-

ven hoe de kantorenmarkt zich ontwikkelt, wat de verwachtingen zijn ten aanzien van groei en omvang en waar ontwikkelingen binnen de stad mogelijk zijn. Er worden bij de nieuwbouw geen randvoorwaarden of eisen gesteld ten aanzien van voorverhuur of het uit de markt nemen van leegkomende panden. Het stellen van deze eisen is niet nodig omdat hier nauwelijks op risico wordt gebouwd. In de tijd dat de kantorennota werd vastgesteld was er sprake van grote krapte op de kantorenmarkt.

De belangrijkste kantorengebieden bevinden zich nabij de binnenstad en aan de zuidzijde van de stad. Met de ontwikkeling van het Europapark en de herontwikkeling van Kempkensberg zal de nadruk nog sterker op de zuidkant komen te liggen. Voor de komende jaren is de planologische capaciteit voor nieuwbouw ongeveer 350.000 m<sup>2</sup>. Een beperkt deel van deze omvang heeft de status van bouwplan. Ondanks dat de nieuwbouw de leegstand vergroot, geeft het de kantorenmarkt wel een positieve impuls. De bouw van nieuwe kantoren geeft bedrijven de ruimte verder te groeien en kan de kwaliteit van de kantorenvorraad verbeteren. Dit versterkt weer de positie van Groningen als kantorenstad.

### **Motivering: waarom aanpak gewenst**

Langdurige en omvangrijke leegstand van kantoren is ongewenst. De ruimte is schaars, de kantorenmarkt is uit evenwicht, er wordt op die plek niet gewerkt en geen geld verdiend en bouwkundig en sociaal wordt het onveilig. Vanuit de markt is leegstand echter soms gewenst, in afwachting van wat er in de omgeving op langere termijn gebeurt.

De leegstand is primair het probleem van de eigenaar van het kantoorpand. Het belang van de gemeente komt pas kijken als de omgeving al te sterk negatief wordt beïnvloed of de kantorenmarkt dreigt te ontwrichten. Eigenaren en ontwikkelaars zien in dat er een probleem is en komen zelf met oplossingen. Er zijn al diverse initiatieven waarbij kantoorpanden tijdelijk of definitief een andere functie krijgen. Voorbeelden daarvan zijn de KPN-panden aan de Munnikeholm en het Winschoterdiep en het UWV-pand aan de Die-renriemstraat. We verwachten ook in de komende tijd de nodige initiatieven van deze kant.

De mogelijkheden om kantoren een andere bestemming te geven, zijn beperkt. Er kunnen allerlei beperkingen liggen bij het pand zelf, de omgeving of vanuit de markt. Er zal dan ook per geval beoordeeld moeten worden of een andere functie voor het leegstaande kantoorpand mogelijk is. Daarbij heeft elke partij zijn eigen belang, positie en verantwoordelijkheid. De gemeente kan daarin initiatiefnemer zijn en regisseur, als andere betrokken partijen ook hun rol, verantwoordelijkheid en indien nodig hun verlies nemen.

**Gelet op de omvang van het probleem en de verwachting dat het zich binnen afzienbare tijd niet vanzelf oplost, zijn wij van mening dat de gemeente Groningen zich actief moet gaan bemoeien met de aanpak van dit vraagstuk.**

### **Aanpak gemeente: actief en praktisch!**

Hoewel we nog niet te maken hebben met de problemen die zich op een aantal andere plaatsen in Nederland al wel voordoen, willen we voorkomen dat de leegstand van kantoren verder groeit. Uiteindelijk zal de leegstand weer moeten dalen naar een gezond niveau van 5%. Daarnaast willen we de bijkomende problemen van de leegstand voor de omgeving voorkomen. De ruimte in de stad is te schaars om lang leeg te laten staan en er zijn voor een aantal kantoorpanden tijdelijke dan wel permanente oplossingen te bedenken.

De eigenaren van leegstaande panden zijn primair verantwoordelijk voor het oplossen van het probleem. Wij kunnen daarbij initiërend, coördinerend en stimulerend optreden. We richten ons daarbij op het vergaren van informatie over de markt en de leegstand en de positie die we daarin zullen nemen. Daarmee proberen we de eigenaar te bewegen een oplossing te vinden. Dat laatste is in een aantal gevallen niet nodig omdat eigenaren zelf met het probleem of met plannen komen. Ook wanneer de eigenaar al uit zichzelf met een oplossing komt is het van belang al in beeld te hebben van het probleem en de oplossing.

We willen de leegstand concreet aanpakken door het stimuleren van herontwikkeling van problematische en potentieel problematische kantoorpanden. Het gaat hierbij nadrukkelijk om maatwerk voor kantoren al langer dan drie jaar<sup>1</sup> leeg staan en niet tot nauwelijks een kans hebben een gebruiker te vinden. Om tot een oplossing te komen kiezen we voor de praktische weg van herontwikkeling van leegstaande locaties. Aanpassing van het beleid is in onze ogen niet nodig. Wel zal bij het opstellen van de nieuwe kan-

<sup>1</sup> Landelijk gezien wordt de grens van 3 jaar gehanteerd als norm om van structurele leegstand te spreken en gelden de panden in de praktijk als onverhuurbaar.

torenota kritisch naar de ambitie voor de toekomst worden gekeken. Binnen de regio Groningen Assen wordt inmiddels overleg gevoerd over de afstemming van de ontwikkeling van werklocaties. Het gaat daarbij vooral om de afstemming tussen de gemeente Groningen en de gemeente Assen, omdat daarbuiten het aandeel kantoorruimte beperkt is.

Het tempo waarmee de leegstand van kantoorruimte teruggebracht kan worden sterk afhankelijk is van een combinatie van:

1. economische groei en de vestiging van bedrijven in Groningen;
2. het nog in aanbouw nemen van kantoorprojecten;
3. de mogelijkheid om kantoren te kunnen omzetten naar andere functies.

## **Oplossingsrichtingen: 2 sporenbeleid**

### **Spoor 1: Leegstandscan**

*We richten ons op het vergaren van informatie over de markt en de leegstand en de positie die we daarin zullen nemen.*

Het leegstandsprobleem willen we in kaart brengen door een leegstandscan. Om een beeld te geven van de omvang van het probleem: het kantorenmarktonderzoek 2005 spreekt over 16 risicolocaties met een totaal kantoorvloeroppervlak van ruim 80.000 m<sup>2</sup>.

De scan bestaat uit een aantal vragen zoals hieronder geformuleerd.

1. Is de locatie kansrijk?
2. Biedt het gebouw mogelijkheden?
3. Zijn betrokkenen enthousiast?
4. Welke functies zijn mogelijk?
5. Welke ingrepen zijn nodig?
6. Welke indeling is gewenst?

Op basis van de scan zullen we bepalen of we actie gaan ondernemen om het probleem aan te pakken en wat de transformatiepotentie van een locatie of pand is. Wanneer we hebben vastgesteld dat het om een probleem pand of probleemlocatie gaat, zullen we het kader vaststellen waarbinnen het probleem aangepakt kan of moet worden. Met deze aanpak wordt in andere steden zoals Breda al gewerkt. Dit kader bepaalt hoe ver we als gemeente kunnen gaan, ruimtelijk, bestemmingsplantechnisch, financieel en of we het zelf zouden willen verwerven. Wij kunnen daarbij initiërend, coördinerend en stimulerend optreden. Daarbij zal ook vastgesteld worden of er mogelijkheden voor functiewijziging zijn. Per geval zal het kader door het college worden vastgesteld. De eigenaren van de leegstaande panden vormen zoals genoemd de succesfactor.

### **Spoor 2: bevorderen van hergebruik en transformatie**

*We willen de leegstand concreet aanpakken door het stimuleren van herontwikkeling van problematische en potentieel problematische kantorenpanden.*

Herontwikkeling van een leegstand kantoorpand betekent dat door een (kwaliteits)investering de verhuurbaarheid van het pand wordt vergroot. Dat kan door het pand aan te passen, te vergroten of de omgeving van het pand te verbeteren. Door transformatie kan het pand een nieuwe functie krijgen waardoor het weer verhuurbaar wordt. Transformatie naar wonen is zeer actueel omdat de behoefte aan woonruimte groot is. De mogelijkheden zijn echter beperkt en vragen de nodige creativiteit bij de planvorming. In het kader van tijdelijk verhuur, bijvoorbeeld voor studentenhuisvesting, zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Daarbij kan worden gedacht aan een koelhuisconstructie. Hierbij worden gevels, vloeren en trappen intact gelaten en binnen dit gegeven worden met relatief eenvoudige middelen en veel zelfwerkzaamheid woonruimte gecreëerd.

Voor het transformeren van kantoren in woonruimte willen we de volgende (bestaande) instrumenten inzetten):

- het praktisch toepassen van het instrumentarium voor bouwregelgeving en ruimtelijke ordening, zowel de inhoudelijke plantoetsing als de efficiënte procedurele behandeling;
- flexibiliteit van bestemmingen (uit enquêteresultaten van grote makelaarskantoren blijkt dat onzekerheid over toekomstige mogelijkheden binnen bestemmingsplan een hoge drempel opwerpt voor veel marktpartijen);
- financiële bijdragen leveren vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) of de stimulering woningbouwproductie.
- aanwenden van herbestemmingssubsidies zoals Besluit Woninggebonden Subsidies, Besluit Locatiegebonden subsidies of subsidies ter bevordering van Duurzaam Bouwen.

Voor de leegstand in de binnenstad opteren wij voor een invulling door de creatieve/culturele sector. Hierbij kijken we allereerst naar de panden die wij in eigendom hebben. We willen ook graag de kenniswerkers (jong en hoogopgeleide zelfstandigen) de kans geven zich zoveel mogelijk in de binnenstad huisvesten. Panden die herontwikkeld worden, zouden een deel van de ruimte kunnen bestemmen voor deze doelgroep in de vorm van een bedrijfsverzamel-concept. Ook kan worden gedacht aan een kantorenhotel, waarbij volledig ingerichte kantoren voor een bepaalde periode (variërend van uur, tot dagdeel, dag, week) kunnen worden gehuurd. Daar waar wonen kansrijk is zal nadrukkelijker dan voorheen worden gekeken naar transformatie. De belangrijkste doelgroepen daarbij zijn studenten en starters op de woningmarkt.

### ***Voorbeelden van succesvolle herontwikkeling in Groningen***

*Net als met het project 'Wonen boven winkels' zijn voor kantoren creatieve oplossingen te bedenken. Daarbij zal vooral gekeken moeten worden naar mogelijkheden en niet naar de onmogelijkheden. Combinaties met kunst en cultuur of bijzondere werkvormen kunnen dan tot speciale bestemmingen leiden. Succesvolle Groningse voorbeelden zijn de Puddingfabriek, Kraneweg 13 en de Mediacentrale. De Puddingfabriek heeft zich van productiebedrijf (pudding) ontwikkeld tot een bruisend centrum van allerlei initiatieven en bedrijfjes op multi- mediagebied, aangevuld met een ruimte voor ontmoetingen en ontspanning. Voor de Mediacentrale geldt iets dergelijks, transformatie van Elektriciteitscentrale Helpman naar ICT, multimedieverzamelgebouw. Kranepoort 13, een voormalig schoolgebouw is per 1 januari in gebruik als bedrijfsverzamelgebouwen voor de creatieve industrie. Inmiddels zijn daar onder meer grafische vormgevers, fotografen, communicatiebureaus, ICT-ers, een animatiebureau en boekingsbureau gevestigd. Een aantal panden in het Zuiderpark zijn te noemen als voorbeelden waarbij de transformatie van kantoor - naar woonruimte is gerealiseerd. Ook het pand aan de Eendrachtsskade Zuidzijde is inmiddels herontwikkeld tot appartementen.*

### **Vervolg: de planning**

Met het aanpakken van de leegstand willen we direct beginnen. De uitkomsten van de scan en het kader voor het eerste pand moeten aangeven welke middelen en capaciteit nodig zijn. Begin 2007 zal de scan uitgevoerd worden. In het tweede kwartaal van 2007 informeren we u over de uitkomsten en doen we voorstellen voor een definitieve aanpak. De scan begroten we op € 15.000 en zal ten laste van het EBP komen.

### **Besluit**

Het college besluit:

1. de langdurige leegstand van de kantoren actief, praktisch en per pand aan te pakken;
2. de langdurige leegstand in beeld te brengen door middel van een leegstandscan;
3. een kader op te stellen om de herontwikkeling mogelijk te maken;
4. deze notitie ter kennis te brengen van de raad.

### **Bijlage: Overleg met de markt**

De concept- leegstandnotitie is op 19 oktober ook besproken in het makelaarsoverleg. In zijn algemeenheid onderschrijven de makelaars de punten die in deze notitie aan de orde komen.

Hoewel de vraag naar kantoren toeneemt worden de verouderde panden niet meer in de markt weggezet. Er wordt een duidelijk onderscheid aangebracht in leegstand in de binnenstad en op specifieke kantoorlocaties. De binnenstad leent zich meer voor herbestemming en transformatie dan de echte kantoorlocaties zoals Corpus den Hoorn. Hier bevindt zich een kwart van de leegstand. De kansen voor dit gebied moeten meer gezocht worden in de revitalisering van deze locatie. De makelaars vroegen extra aandacht voor het Martini Trade Park (MTP). Deze kantoorlocatie is op dit moment onvoldoende zichtbaar. Hier is een integrale aanpak tot verbetering vereist waarbij zichtbaarheid, parkeren, bereikbaarheid etc. centraal moeten staan.

De makelaars onderschrijven de constatering dat het herbestemmen van leegstaande locaties lastig blijft. In tegenstelling tot eigenaren/opdrachtgevers in het westen van het land zijn de eigenaren/opdrachtgevers in het noorden nog niet toe zijn aan het afwaarderen van hun panden.

De verwachting is dat een deel van de verouderde panden in de toekomst alsnog worden opgenomen. Dit gaat veelal om panden uit de jaren 80 en 90 waar de huur van panden nog wat naar beneden kan.

Op dit moment hebben de meeste transacties te maken met verplaatsingen. Het gaat veelal om efficiencylagen die al in Groningen gevestigde bedrijven maken en om doorgroei. De vraag komt minder vanuit nieuw te vestigen ondernemingen. De kantorenmarkt in Groningen is te typeren als een lokale/regionale markt. Er komen praktisch geen hoofdvestigingen van nationaal opererende bedrijven naar Groningen. Veel vragers zijn afkomstig uit de ICT, zakelijke dienstverlening en non-profit organisaties. Voor deze laatste categorie geldt dat het voornamelijk gaat om verplaatsingen van de binnenstad naar Groningen-Zuid. Andere tendensen in de kantorenmarkt betreffen de lengte van de contracten (steeds korter) en er wordt meer en meer gebruikersgericht gedacht.

De makelaars geven aan dat er behoefte is aan instrumenten vanuit de gemeente. Veel genoemd wordt flexibele wet- en regelgeving en het met de markt willen meedenken. De gemeente zou kunnen meedenken met de eigenaar/verhuurder over de nieuwe invulling bij het verlaten van een pand. Wellicht dat de gemeente kan appelleren aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van een onderneming/ondernemer.

Geconcludeerd kan worden dat de opmerkingen van de makelaars onze plannen ondersteunen.