

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2008

Op 22 november 2007 heb ik u geïnformeerd over het Actieplan Woningproductie (31 200 XVIII, 27 562 en 30 607, nr. 10). Een van de daarin opgenomen acties betreft het verder stimuleren van: «het omzetten van kantoren en andere leegstaande panden naar woningen (transformatie). Onder andere door het bevorderen van het uitwisselen van kennis en ervaring tussen gemeenten. Ik onderzoek ook door welke belemmeringen de transformatie van kantoren naar woningen stagneert.» Dit laatste heb ik u toegezegd in het Algemeen Overleg over de Bouwregelgeving op 10 oktober 2007 (Kamerstuk 28 325, nr. 62). De fractie van Groen Links in uw Kamer heeft mij vervolgens een tiental voorstellen gezonden, waarmee zij de transformatie wil bevorderen. In deze brief behandel ik zowel de knelpunten als deze voorstellen.

Hierbij informeer ik uw Kamer tevens over de (on)mogelijkheden van wonen boven winkels en het omzetten van kantoorpanden in woningen, zoals ik heb toegezegd in het Algemeen Overleg over de Woningproductie op 27 maart 2008. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de actuele situatie met betrekking tot de leegstand van kantoorpanden en de voorstellen van de fractie van Groen Links. Daarna zal ik de leegstand boven winkels aansnijden, aangezien ook hier mogelijkheden liggen om woonruimte te creëren.

Toenemende leegstand – noodzaak en mogelijkheden voor transformatie

Begin 2008 staat circa 13% (ruim 6 mln. m²) van de kantoorruimte in Nederland leeg¹. Door de economische opleving wordt op dit moment nagenoeg alle nieuwe kantoorruimte verhuurd of verkocht: in 2002 was 47% van de leegstand nieuwbouw, in 2007 was dit nog maar 12%. In tijden van economische groei richt de vraag zich vooral op nieuwe kantoren, ook al staan er bestaande kantoren leeg. De economische groei leidt tot een groot aantal nieuwbouwplannen: ten opzichte van het dieptepunt in 2005 (800 000 m² nieuwbouw), verwacht het NVB een top van 2 miljoen m² nieuwe kantoren in 2010. Tegen die tijd is de economische

¹ NVB Thermometer Kantoren, Winter 2007/2008.

opleving echter al weer grotendeels voorbij en wordt een leegstand van 15% verwacht¹.

Naast deze stijgende trend is de leegstand zeer ongelijk verdeeld over de verschillende gemeenten. «Toppers» blijken Gouda (27%) en Diemen (26%), tegen 7% leegstand in Hilversum en Utrecht. Uit de nieuwbouwproductie blijkt bovendien dat kantorenwijken en bedrijfsterreinen minder populair zijn dan locaties binnen het stedelijk gebied. Het NVB waarschuwt dat er ondanks de opleving van de Nederlandse kantorenmarkt in 2007, een gering effect is op leegstand: «Ondanks de hoger dan verwachte vraag is er ultimo 2007 nog geen reden voor een jubelstemming. Daarvoor is er nog altijd te veel leegstand. Bovendien is de tweedeling in de markt sterker geworden en de problematiek van de verouderde panden daarmee nóg hardnekkiger».¹

De verwachte toename van de leegstand vergroot de noodzaak en de kansen voor hergebruik van kantoorpanden voor andere functies, zoals woonruimte. De tot nu toe gerealiseerde transformaties vinden vooral plaats in woonwijken en stadscentra. Op geïsoleerde kantoorlocaties komt transformatie moeilijk van de grond, tenzij het gehele gebied herontwikkeld wordt. Op aantrekkelijke locaties kan de leegstand worden opgevangen door transformaties op de particuliere markt.

De overheid kan op verschillende manieren een rol vervullen:

- door een visie op de lokale kantorenmarkt op te stellen, in samenhang met de woonvisie;
- door geen monofunctionele kantoor- en bedrijfsterreinen te ontwikkelen;
- door bij de planvorming verschillende bestemmingen open te laten, dan wel de bestemming te wijzigen ten behoeve van nieuwe functies (b.v. wonen);
- door onaantrekkelijke terreinen in zijn geheel te herontwikkelen.

Ingrijpen in het cyclische karakter van de kantoren-bouwmarkt is moeilijk en ook niet voor de hand liggend, omdat deze markt zichzelf steeds weer (zij het te laat) in evenwicht brengt. Zo daalde de kantorennieuwbouw van 2 miljoen m² in 2000 tot 0,8 miljoen m² in 2005. Inmiddels is de voorraad nieuwbouw-kantoren nagenoeg verhuurd of verkocht en bereiden ontwikkelaars een nieuwe bouwgolf voor. Voor gemeenten en ontwikkelaars is het verstandig om pas te gaan bouwen als de eindgebruiker (huurder of eigenaar) bekend is. Indien hier geen rekening mee wordt gehouden, wordt er gebouwd voor de leegstand¹.

Lokaal kan het kantorenbeleid bijvoorbeeld vorm krijgen door beperking van de uitgifte van bouwgrond. Wil dit effect hebben dan is regionale afstemming van belang. Voormalig minister Dekker heeft overigens in eerdere brieven aan uw Kamer (05-07-2005 29 800 XI nr. 129, resp. 16-06-2006, 30 300 XI nr. 127) uiteengezet dat er in de huidige regelgeving een scala van instrumenten bestaat waarmee transformatie van leegstaande panden kan worden bevorderd. Er zijn inmiddels meerdere publicaties verschenen over de beschikbare instrumenten voor een lokale uitwerking van het transformatiebeleid, bijvoorbeeld.

- Wonen op de zaak – transformatie van kantoren in woonruimte, VROM 2006;
- Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed, een handreiking voor gemeenten, Decisio 2006;
- Transformatie van kantoorgebouwen – Thema's, actoren, instrumenten en projecten, RE&H, TU-Delft 2007;
- Verdienen aan leegstaande kantoren – rapportage marktverkenning door BouwBeterwerkgroep, SBR 2007.

De uitvoering van transformatieprojecten berust bij corporaties of private ontwikkelaars. Decentrale overheden kunnen daarbij sturen en faciliteren, met name omdat de situatie lokaal sterk verschilt. Afstemming van

¹ NVB, Thermometer Kantoren, Winter 2007/2008.

kantorenbeleid en het actief bevorderen van transformatieprojecten wordt uitgewerkt door gemeenten en lokale private betrokkenen. Ik zal hen daarbij – samen met VNG en AEDES – ondersteunen, bijvoorbeeld door inschakeling van kennisinstellingen zoals SBR, het Transformatieplatform en de vereniging Wonen boven winkels. Hierna geef ik aan welke (bovenlokale) maatregelen kunnen leiden tot meer transformatie van kantoren.

De fractie van Groen Links constateert: «De massale leegstand van kantoorpanden is ongewenst, zéker gezien de grote tekorten aan betaalbare woonruimte voor onder meer jongeren, studenten en starters op de woningmarkt. Zelfs als maar de helft van deze kantoren zouden worden omgebouwd tot woonruimte, kunnen zo'n 30 duizend gezinnen onder dak gebracht worden». Vervolgens heeft de fractie van Groen Links een tiental voorstellen gedaan waardoor meer leegstaande kantoorpanden in woonruimte zouden kunnen worden getransformeerd. Ik zal de haalbaarheid van de voorstellen hierna afzonderlijk bespreken.

Bouwregelgeving

Als eerste stelt de fractie van Groen Links het «versimpelen van de regels» voor. Hiervoor worden de volgende twee voorstellen gedaan:

1. «Het kabinet doet een beroep op gemeenten om bij de aanvraag voor een vergunning niet te toetsen aan de (strengere) normen van het huidige Bouwbesluit, maar aan de normen uit de tijd dat het kantoor is gebouwd».
2. «De brandweerkorpsen stellen eenduidige en praktisch toepasbare normen op over brandveiligheid van gebouwen».

Reactie

In geval van een functiewijziging van een gebouw (in dit geval naar een woonfunctie) dient bij de beoordeling volgens het Bouwbesluit het volgende traject doorlopen te worden:

- a. Het gebouw moet getoetst worden aan de «nieuwe» bestemming, in dit geval wonen;
- b. Vervolgens moet het gebouw worden getoetst aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan bestaande woonfuncties;
- c. Gedeelten die worden verbouwd, bijvoorbeeld omdat anders niet is voldaan aan de eisen voor bestaande bouw, zullen in principe moeten voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften.

Burgemeester en wethouders kunnen daarbij ontheffing verlenen van het nieuwbouwniveau tot de in artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 aangegeven niveaus, te weten:

- het niveau bestaande bouw tenzij een verbouwniveau in die afdeling als minimum is aangegeven (lid 1)
- het zogenaamde rechtens verkregen niveau, als er geen niveau bestaande bouw in de betreffende afdeling voorkomt (lid 2).

Hierbij komen de volgende vragen aan de orde:

- *Is er sprake van bouwen of verbouwen?* Indien de woning zonder verbouwing ontstaat – mag alleen getoetst worden aan de eisen voor woonfuncties uit het Bouwbesluit Bestaande Bouw. Gemeenten mogen geen eisen stellen hoger dan dat niveau of eisen dat onderdelen van het gebouw aangepakt worden (uitzondering: aanschrijving, zie hierna). In de gevallen dat zonder verbouwing wordt getransformeerd, is de feitelijke bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk bepalend mits die kwaliteit niet onder het absolute bodemniveau van Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw ligt.
- *Is sprake van een aanschrijving?* Op het uitgangspunt «zonder verbouwing geldt het absolute bodemniveau van Bouwbesluit bestaande bouw» bestaat op grond van de Woningwet één uitzondering. Op

grond van artikel 13 van die wet kunnen B&W in het concrete geval een verplichting opleggen tot het treffen van zodanige voorzieningen aan een gebouw, dat de staat daarvan op een hoger niveau dan dat absolute bodemniveau komt te liggen. Die aanschrijvingsbevoegdheid is echter geclausuleerd. B&W kunnen slechts zo'n aanschrijving doen uitgaan indien a) het treffen van de betreffende voorziening noodzakelijk is, b) die noodzaak door hen wordt gemotiveerd en c) niet wordt aangeschreven tot een hoger niveau dan het niveau van Bouwbesluit nieuwbouw. Toepassing van die bevoegdheid mag niet leiden tot een stelselmatige praktijk waarin generiek zo'n verplichting wordt opgelegd in aanvulling op de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken. B&W moeten dus van geval tot geval motiveren waarom in dat specifieke geval een noodzaak tot het treffen van voorzieningen bestaat.

- *Ingrijpend wijzigen?* Als er wel sprake is van het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of het vergroten van een bouwwerk, zijn voor die onderdelen die onderwerp van de verbouwing zijn, in beginsel de (circa 60) nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing. Voor die elementen die niet gewijzigd worden, dient het niveau van bestaande bouw te worden aangehouden. Dit betreft circa 40 van de eerder genoemde 60 voorschriften.
- *Is een verbouw-eis gedefinieerd?* Die onderdelen van het gebouw die ingrijpend verbouwd worden, moeten in principe aan de 60 nieuwbouweisen voldoen. Vervolgens komt de vraag of er andere niveaus gedefinieerd zijn waarnaar ontheffing kan worden verleend? Indien geen verbouw-eis is gedefinieerd, kan B&W ontheffing verlenen tot het niveau bestaande bouw (indien dit gedefinieerd is) en anders tot het niveau van de oorspronkelijke bouwvergunning, het «rechtens verkregen niveau» (circa 20 voorschriften). Als het gebouw echter niet geheel vernieuwd, verbouwd of vergroot wordt, is dit lagere verbouwniveau richtinggevend en kan in overleg tussen initiatiefnemer en gemeente een lager niveau dan het nieuwbouwniveau worden afgesproken. Dit betreft circa 20 afdelingen.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg over de Bouwregelgeving op 10 oktober 2007 heeft de Stichting Bouwresearch (SBR) onderzocht welke belemmeringen een rol spelen bij transformatieprojecten van leegstaande kantoren naar woonruimte. U vindt dit onderzoeksrapport als bijlage bij deze brief¹. Hieruit komen als belangrijkste *knelpunten* naar voren:

1. *Minimumeisen Bouwbesluit bestaande bouw zelden knelpunt.* Uit het onderzoek van SBR blijkt dat de minimumeisen van het Bouwbesluit bestaande bouw in de praktijk zelden een knelpunt vormen voor transformatie. Uitzonderingen zijn de voorschriften voor doorspuikbaarheid en gescheiden vluchtroutes in gebouwen van meer dan 1500 m² gebruiksoppervlakte voor «wonen» op verdiepingen. Deze kunnen soms tot hoge kosten leiden of het project feitelijk onmogelijk maken.
2. *Gemeentelijk beleid kan knelpunten opleveren.* Veel knelpunten in de onderzochte projecten komen voort uit de publiekrechtelijke beleidsvrijheid van de betrokken gemeente. De rapporteurs van SBR hebben de indruk dat veel gemeenten nog niet toegekomen zijn aan een specifiek beleid voor transformatie. De indruk is dat bouwaanvragen ad hoc door aanvrager en gemeente afgehandeld, dan wel «uitonderhandeld» worden. Dat leidt voor initiatiefnemers tot lange procedures, onzekerheid en is niet zelden een bron van frustratie.

SBR ontwikkelt momenteel samen met gemeenten en marktpartijen in het kader van kennisoverdracht een instrument voor transformatie van kantoorgebouwen (de Transformatiewijzer), waarin onder andere aan de hand van voorbeeld- en proef-projecten oplossingen voor de bovengenoemde knelpunten beschreven worden. Mochten zich naar aanleiding

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hiervan structurele knelpunten blijven voordoen, dan zullen deze betrokken worden bij toekomstige aanpassingen in de bouwregelgeving.

3. *Ook privaatrechtelijk handelen is van invloed op kwaliteitseisen.* De rapporteurs constateren bovendien dat – los van de privaatrechtelijke vrijheid die gemeenten hebben bijvoorbeeld op het terrein van het wel of niet willen meewerken aan wijziging van grondcontacten – gemeenten soms niet bereid zijn het publiekrechtelijk instrumentarium in te zetten (zoals het wijzigen van bestemmingsplannen, parkeeroplossingen en andere niet Bouwbesluit-aspecten), tenzij de transformatie – tegen de wens van de initiatiefnemer – op een hoger kwaliteitsniveau wordt uitgevoerd dan strikt genomen op grond van het Bouwbesluit bestaande bouw geëist had kunnen worden. De gemeenten dwingen daarmee een hoger niveau af dan wetgever en aanvrager bedoeld hebben, zonder dat zij daartoe toepassing geven aan de geclausuleerde publiekrechtelijke aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 13 van de Woningwet. Enkel op grond van het Bouwbesluit bestaande bouw had de gemeente dit niet kunnen eisen, maar nu de initiatiefnemer de gemeente voor medewerking op andere terreinen toch nodig heeft, worden zaken door gemeenten soms opgelegd tot een kwaliteitsniveau dat conform Bouwbesluit niet verlangd had mogen worden.

Ook in de praktijk signaleren corporaties en ontwikkelaars als belangrijkste knelpunt dat sommige instanties die transformatieprojecten toetsen (gemeenten, brandweer etc.) zwaardere criteria hanteren dan noodzakelijk is op basis van het Bouwbesluit Bestaande Bouw en de bouwregelgeving in ruimere zin. Het bevorderen van de ombouw van leegstaande kantoren tot woonruimte is daarom niet zozeer een kwestie van «minder regels», maar vooral van het effectiever hanteren van de bestaande regels.

Daarom worden – tevens – de volgende acties uitgevoerd:

- SBR toetst (na het publiceren van het eerder genoemde onderzoek «Verdienen aan leegstaande kantoren», haar onderzoeksresultaten aan praktijksituaties en projecten van partijen die ervaring hebben met transformaties van kantoren (corporaties, gemeenten, architecten, ontwikkelaars etc.). De definitieve publicatie van deze «**Transformatiewijzer**», mogelijk ondersteund door een congres en andere activiteiten, wordt in de loop van 2008 verwacht.
- Het Transformatieplatform Kantoren (een particulier initiatief van SEV, enkele adviesbureaus, corporaties, gemeenten en provincies) en de Vereniging Wonen boven Winkels Nederland voeren samen een **kennisprogramma** uit, waarin overtuigende voorbeelden van effectieve aanpak en geslaagde projecten worden uitgedragen. Dit programma bestaat onder andere uit «in company» bijeenkomsten met gemeenten en andere potentiële initiatiefnemers (corporaties, ontwikkelaars) en wordt mede gefaciliteerd door AEDS en VNG.

Leegstand duurder maken en verbouwen stimuleren

De fractie van Groen Links suggereert om eigenaren van leegstaande kantoorpanden financieel te belasten en te faciliteren bij verbouwing en doet hiertoe twee voorstellen:

1. «Een Leegstandsheffing voor kantoorpanden: eigenaren die een kantoor langer dan een jaar laten leegstaan, betalen een heffing van € 50,- per vierkante meter. Hierdoor wordt het verschil tussen de boekwaarde en de taxatiewaarde kleiner (en dus wordt verkoop door vastgoedbelegger aantrekkelijker). België kent al zo'n Leegstandsheffing».
2. «Instelling van een Investeringsfonds «Wonen in Kantoren»: Dit fonds wordt gevoed door de opbrengsten van de Leegstandsheffing en

vergoedt investeringen in het hergebruik van verouderde bedrijfsruimte. Verwacht budget: 200 miljoen euro per jaar».

Reactie

Inderdaad is in België een dergelijke heffing ingevoerd. Een eerste versie hiervan (1995) bleek weinig effectief. De leegstand nam in de periode 1995–2003 (om allerlei oorzaken) zelfs toe. Vervolgens (2003) werd een tweede versie ingevoerd. De resultaten hiervan zijn nog niet geëvalueerd. De noodzaak tot, de eventuele inpassing van regelgeving en de verwachte effecten van een leegstandsheffing in Nederland vergen nader onderzoek. Ik zal u de resultaten van dit onderzoek over drie maanden toezenden.

Inzet corporaties en huurtoeslag

Groen Links stelt nog twee andere vormen van financiële stimulering van transformatie voor, namelijk:

3. «Inzet van de vermogensoverschotten van corporaties voor eventuele meerkosten (de onrendabele top)».
4. «Huursubsidie op onzelfstandige woonruimte, zodat de huurprijzen voor studenten op een acceptabel niveau uitkomen».

Reactie

Ten aanzien van de **corporaties** kan het Rijk niet bepalen in hoeverre «onrendabele toppen» moeten worden afgevlakt voor transformatie. De mate waarin corporaties overgaan tot onrendabele investeringen is een zaak van de corporaties zelf. In de praktijk blijken corporaties overigens bij gerealiseerde transformaties van leegstaande kantoorpanden «onrendabel» te hebben geïnvesteerd. Doordat de corporaties de panden langere tijd in beheer hebben, kunnen zij deze onrendabele toppen beter dekken dan private ontwikkelaars die de woningen direct na transformatie verkopen.

Ik zal deze praktijkervaringen van corporaties betrekken bij het hiervoor onder punt 1 en 2 genoemde kennis- en stimuleringstraject. Inmiddels ben ik in overleg met AEDS hoe de gerealiseerde «best practices» effectief kunnen worden uitgedragen naar de overige corporaties, die nog geen ervaring hebben met transformatie.

De wens om onzelfstandige woonruimte onder de reikwijdte van de **huurtoeslag** te brengen, deel ik niet. Momenteel vallen onzelfstandige woonruimten buiten het bereik van de huurtoeslagregelgeving, behoudens een beperkt aantal specifieke uitzonderingen (met name voor begeleid wonen). In de loop der jaren heeft er een aantal malen in de Tweede Kamer discussie plaatsgevonden over de vraag of huurtoeslag (destijds huursubsidie) voor alle onzelfstandige woonruimten mogelijk gemaakt zou moeten worden.

Mijn ambtsvoorgangers hebben er steeds voor gekozen daartoe niet over te gaan vanwege de diverse beleidsmatige, juridische en uitvoeringstechnische knelpunten die aan de subsidiëring van onzelfstandige woonruimten kleven. Ik zie geen aanleiding om op dit punt tot een ander oordeel te komen. Bovendien ontbreekt de budgettaire ruimte die voor een dergelijke maatregel nodig is (het extra budgettaire beslag is indertijd ingeschat op ca. € 70 miljoen structureel). Dit mogelijk budgettaire beslag is mijn belangrijkste bezwaar tegen een uitbreiding van de huurtoeslag tot onzelfstandige woonruimten.

In uitvoeringstechnische zin is een uitbreiding van de huurtoeslag tot alle onzelfstandige woonruimte gecompliceerd, onder andere door het relatief grote aantal mutaties dat tussen en binnen studentenhuizen pleegt plaats te vinden, de gebrekkige melding van met name interne verhuizingen in de gemeentelijke basisadministratie en de eisen die de vaak (te) hoge huurprijzen van deze woonruimten aan het toezicht stellen. Een uitbrei-

ding van de huurtoeslagmogelijkheden voor onzelfstandige woonruimten staat dan ook haaks op het streven van de Staatssecretaris van Financiën naar vereenvoudiging van de toeslagenregelgeving, dit met oog op de uitvoeringsproblemen waarmee de Belastingdienst/Toeslagen al geruime tijd kampt. Ik heb Uw Kamer toegezegd aan dit streven mijn volle medewerking te willen geven.

Duurzame investeringsaftrek en overdrachtsbelasting

De fractie van Groen Links doet twee voorstellen om bestaande fiscale regelingen te verruimen ter bevordering van transformatie van leegstaande panden:

5. «Een fiscale premie voor de verbouwing van kantoorpanden naar woningen: de duurzame investeringsaftrek moet niet alleen gelden voor de meerkosten van verbouwing van kantoor tot woning (in vergelijking met bijvoorbeeld renovatie van oud kantoor naar nieuw kantoor), maar voor het gehele bedrag van de investeringen».
6. «Vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij de verbouwing van kantoren tot woningen».

Reactie

De **duurzame investeringsaftrek** kent een specifiek toetsingskader, namelijk duurzaamheid. Het zou oneigenlijk zijn om hiervan af te wijken voor (uitsluitend) transformatieprojecten. In het kader van het onder punt 3 genoemde onderzoek, worden nut en noodzaak van eventuele nieuwe fiscale maatregelen geïnventariseerd.

Het «oprekken» van specifieke faciliteiten die een andere doelstelling hebben, wijs ik echter af. Hetzelfde geldt voor de overdrachtsbelasting. Overigens bestaat de mogelijkheid tot vrijstelling van dubbele **overdrachtsbelasting** al, namelijk door het project te betrekken bij een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Er zijn inmiddels voorbeelden van WOM's die op stedelijk niveau functioneren met als specifiek doel het omzetten van leegstaande panden in woonruimte. Ik zal nagaan waarom er bij transformatie relatief weinig van deze mogelijkheid gebruik gemaakt wordt.

Rijksoverheid geeft het goede voorbeeld

Tenslotte stelt de fractie van Groen Links voor om de Rijksgebouwendienst (Rgd) een voorbeeldfunctie te geven:

7. «Dat de Rijksgebouwendienst kantoorruimte die tijdelijk leeg staat, voor maximaal vijf jaar verhuurt aan studenten. Dit kan met behulp van een anti-kraak-overeenkomst of via een huurcontract op basis van de Leegstandswet».
8. «Kantoren waarvoor geen nieuwe huurder wordt gevonden, worden omgebouwd tot woonruimte. De Rijksgebouwendienst coördineert deze verbouwing en neemt de onrendabele top voor zijn rekening».

Reactie

Zoals eerder uiteengezet in de brief d.d. 7-11-2005 (30 300XI, nr. 26) en de brief d.d. 16-06-2006 (30 300 XI, nr. 127), zet de Rgd zich actief in voor het herbestemmen van overtollige rijksgebouwen, binnen de mogelijkheden van zijn instellingstaak. De formele verantwoordelijkheid voor vervreemding van overtollige rijksgebouwen ligt bij Domeinen.

Zoals eerder aangegeven is de **leegstand** van de rijkshuisvesting vergeleken met de markt **laag**. Het leegstandspercentage bedraagt ultimo 2007 1,6%. Dit komt overeen met 107 000 m² bruto vloeroppervlak. Dit betreft hier naast kantoorruimte ook andere gebouwtypen. Enige leegstand is nodig om huisvestingsbewegingen in de rijkshuisvesting op te kunnen vangen (frictieleegstand).

In sommige gevallen kan er ruimte zijn voor herbestemming van het rijksgebouw. Dit is onder andere afhankelijk van financiële factoren, de mogelijkheden van het gebouw en de behoefte van de lokale markt. Afhankelijk van de mogelijkheden kan een woonfunctie of een andere functie mogelijk zijn. Bij het vervreemden van overtollige rijksgebouwen is voor het rijk optimalisatie van de opbrengst waarbij rekening wordt gehouden met publieke belangen de maatstaf.

In de brief d.d. 16-06-2006 (30 300 XI, nr. 127) wordt verwezen naar de praktijk om tijdelijk leegstaande rijksgebouwen in beheer te geven aan gespecialiseerde bedrijven die zorgen voor «kleinschalige» **tijdelijke bewoning**. Na overleg met de VROM-inspectie is de Rijksgebouwendienst inmiddels tot het inzicht gekomen dat deze bedrijven niet altijd in overeenstemming met de vigerende regels opereren. Bovendien is – in het algemeen in Nederland – bij tijdelijke bewoning van bedrijfspanden zoals dat tot nu toe plaatsvindt, de facto sprake van een gedoogsituatie gezien vanuit de gemeentelijke toezichthoudende rol. De huidige regelgeving is overigens niet opgesteld met het oog op deze vormen van tijdelijke bewoning en voorziet hier ook niet in.

In de toekomst wil de Rijksgebouwendienst alleen nog mensen laten wonen in panden waar dit qua regelgeving en voorzieningen verantwoord kan gebeuren. Dit betekent in de praktijk dat er een (tijdelijke) bestemmingswijziging moet worden aangevraagd, dat er voorzieningen conform het Bouwbesluit in de panden moeten worden aangebracht en dat dus de nodige vergunningen aanwezig moeten zijn.

Voor panden met een kortdurende leegstand is dit **inefficiënt**. Wel kunnen deze panden tijdelijk verhuurd worden voor activiteiten waarvoor ze zijn ontworpen (startende bedrijven met administratieve werkzaamheden, kunstenaarsateliers etc.).

In panden met een langdurige leegstand – wat overigens bij de Rgd zelden voorkomt – is het daarentegen denkbaar dat er op een meer «grootschalige» wijze bewoning mogelijk is, wanneer hiertoe ook de juiste voorzieningen worden aangebracht.

In de brief d.d. 16-06-2006 is aangekondigd dat de Rgd met Domeinen een werkprotocol zal opstellen voor de **herbestemming** van rijksgebouwen. Met Domeinen worden nog besprekingen gevoerd over het opstellen van een werkprotocol bij herbestemming. Het werkprotocol richt zich er op om het proces van de herbestemmings- en verkoopmogelijkheden van een overtollig rijksgebouw te onderzoeken. In dat kader is er een pilotproject in Roermond uitgevoerd dat tot een goed resultaat heeft geleid. Dit project zal worden geëvalueerd. Een tweede pilot in Rotterdam is in voorbereiding. Mede aan de hand van deze ervaringen en ervaringen bij andere projecten zal het werkprotocol een definitief karakter krijgen. Het streven is dit werkprotocol eind dit jaar gereed te hebben.

Binnen het proces waarin de herbestemmings- en verkoopmogelijkheden van een overtollig rijksgebouw wordt onderzocht, wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om aan een overtollig rijksgebouw een woonfunctie als herbestemming te geven. Indien bij de eerste aanbieding aan overheden geen belangstelling is voor aankoop van het rijksgebouw voor eigen gebruik, kunnen zij niettemin overwegen het object te verwerven met het oog op gewenste woningbouw. Zij kunnen vervolgens corporaties bij de herbestemming betrekken. AEDES staat zeer positief tegenover de verdere ontwikkelingen en zal, als de betrokken overheden hiertoe bereid zijn, bij de uitwerking van het protocol en de daaruit voortkomende projecten betrokken worden.

In 2005 is de Rgd in dit kader gestart met vijf proefprojecten voor herbestemming. Hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd bij brief (d.d. 07-11-2005 en 16-06-2006). De stand van zaken van deze en enkele andere **herbestemmingsprojecten** is als volgt.

- *Voormalige rechtbank Roermond*. Dit project is inmiddels afgerond. Het is verkocht en zal deels worden herbestemd tot woningen.
- *Voormalige Penitentiaire Inrichting Hoorn*. Dit complex is verkocht aan de gemeente Hoorn die er, naast een culturele functie, ook ca. 20 woningen wil laten realiseren.
- *Belastingdienst Haarlem*. Dit gebouw is verkocht aan de gemeente. De gemeente heeft het vervolgens verkocht aan een combinatie van woningbouwcorporaties.
- *CBS Voorburg*. Een rapportage over de transformatiemogelijkheden van dit pand is gereed. Domeinen bereidt de afstootstrategie voor.
- *Noordsingelcomplex Rotterdam*. Met de gemeente, Domeinen en VROM zijn partijen van plan een samenwerkingsovereenkomst te sluiten voor de herontwikkeling van dit gebied. In dit gebied zullen naast een mix van functies ook nieuwe woningen worden ontwikkeld.
- *Rijksdienst Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) Amersfoort*. Met de gemeente, Domeinen, VROM en een woningbouwcorporatie vindt overleg plaats over een herontwikkelingsprogramma. De onderhandelingen over een eventuele verkoop lopen nog.
- In het kader van de bevordering van eigenbouw is door voormalig minister Dekker aangegeven dat de mogelijkheid zou worden onderzocht om één leegstaand Rijksgebouw uit te voeren middels *bewoners-opdrachtgeverschap*. Eigenbouw bij één enkel leegstaand rijksgebouw blijkt complex: gelet op de aard van de (incidenteel) vrijkomende panden en de afspraken en opvattingen van de gemeente is eigenbouw hier niet haalbaar gebleken. Bovendien zijn de afgelopen jaren relatief weinig rijkspanden overvloedig gesteld.

Mogelijkheden voor wonen boven winkels

Een ingreep die – naast transformatie van kantoren – plaatsvindt is het realiseren van **woningen** in leegstaande verdiepingen **boven winkels**. Inmiddels is in een aantal gemeenten kennis en ervaring opgedaan met een systematische aanpak hiervan. In 2006 is een landelijke «Vereniging Wonen boven Winkels» (WbW) opgericht om deze kennis en ervaring actief naar andere gemeenten uit te dragen. Mijn voorgangster stemde indertijd van harte in met dit initiatief. Naast deze kennisoverdracht wil deze Vereniging zich ook richten op financieringsconstructies. Het op gang brengen van wonen boven winkels projecten brengt veel extra inspanningen met zich mee. Eigenaren moeten overtuigd worden, er is sprake van een complexe bouwlogistiek en van ingewikkelde bouwkundige oplossingen, bijvoorbeeld voor de ontsluiting van de woningen. De haalbaarheid van de projecten hangt sterk af van de financiële mogelijkheden om een onrendabele top op te vangen.

De lokale initiatiefnemers, meestal – een combinatie van – gemeente en woningcorporatie, zouden zeer gebaat zijn bij een fonds dat laagrentende leningen kan verstrekken. Daarvoor denkt de Vereniging WbW aan een revolving fund, waarover ook bij enkele provincies positief gedacht wordt. Deze initiatieven zullen in de komende maanden worden uitgewerkt. De Vereniging WbW verwacht dat – bij een actieve opstelling van gemeenten – er op termijn vele tienduizenden woonruimten boven winkels gerealiseerd kunnen worden.

Conclusies

Ten aanzien van de transformatie van leegstaande kantoren in woonruimte is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan. Hoewel over dit segment in de woningbouw geen aparte statistiek wordt bijgehouden, is de categorie «woningproductie anderszins» – waarvan woning(ver)bouw binnen panden die daarvoor geen woonfunctie hadden deel uitmaakt – de afgelopen jaren ongeveer verdubbeld: in 1997 besloeg dit

segment 4,5% van de woningproductie (4 210 woningen), in 2007 was ruim 9% (7 344 woningen) van de productie «anders dan nieuwbouw». Naast de woningproductie in kantoren bestaat dit segment onder andere uit woningrenovatie en woningproductie in andere bestaande (niet-woon)panden, zoals de hiervoor genoemde woningen boven winkels. Naar schatting van SBR en het Transformatieplatform zijn er door de transformatie in leegstaande kantoorpanden binnenstedelijk vele tienduizenden woningen te realiseren. Vergelijkbaar dus met het potentieel aan te creëren woonruimte boven winkels. De initiatieven van deze beide instellingen – en de Vereniging Wonen boven winkels – ondersteun ik, niet alleen vanuit het belang van de woningproductie in stedelijke gebieden, maar evenzeer ten behoeve van het bevorderen van leefbaarheid in wijken.

Resumerend bestaan mijn acties, waarvan sommige in samenwerking met VNG en AEDES, in het kader van de woningproductie in leegstaande kantoren en andere panden uit:

- Stimuleren van gemeentelijke maatregelen: woonvisie en een betere stedenbouwkundige inpassing en planning van gronduitgifte voor kantorenbouw, maar ook faciliteren van projecten met betrekking tot het wonen boven winkels en de transformatie van kantoren in woningen;
- Kennisoverdracht – via de eerder genoemde kennisinstellingen – vooral naar gemeenten (implementatie bouwregelgeving en wijkontwikkelingsmaatschappijen) en corporaties (financiële en technische oplossingen gerealiseerd in geslaagde projecten);
- Onderzoek, naar noodzaak, inpassing en effecten van een eventuele leegstandsbelasting en uitwerking van de veiligheidsvoorschriften bij antikraak-bewoning;
- Pilotprojecten van het rijk via het werkprotocol van de Rijksgebouwendienst.

Met betrekking tot de regio's waar zowel de leegstand van kantoren en andere panden als het woningtekort hoog is, beraad ik mij op verdergaande inzet van het Rijk gericht op de transformatie van leegstaande panden in woonruimte – onder andere in het kader van de Verstedelijkingsafspraken.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar