

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

Tijdens het Algemeen Overleg d.d. 21 juni (kamerstuk 29 537, nr. 27) heb ik met uw Kamer onder meer gesproken over mijn voornemens om de ombouw van leegstaande kantoren naar woningen te stimuleren. In dit overleg is ook de inzet van de Rijksgebouwendienst in dit verband aan de orde gekomen. In mijn brief d.d. 15 juni jl. (29 800-XI, NR. 129) heb ik aangegeven dat de Rijksgebouwendienst de mogelijkheid bekijkt om overtollige rijksgebouwen een woonbestemming te geven. Met deze brief wil ik u informeren over de voorlopige bevindingen.

In de genoemde brief heb ik u bovendien een «Handleiding ombouw kantoorpanden tot woonruimte» toegezegd. Deze handleiding is gericht op gemeenten, corporaties en marktpartijen. De handleiding zal ingaan op aandachtspunten binnen de bouw- en fiscale regelgeving, mede aan de hand van geslaagde projecten uitgevoerd door corporaties en marktpartijen. Ik verwacht deze handleiding in het eerste kwartaal van 2006 uit te brengen.

Achtereenvolgens zal ik ingaan op een aantal ontwikkelingen die ertoe geleid hebben dat de Rijksgebouwendienst kijkt naar een mogelijke herbestemming van leegstaande rijksgebouwen, het kader waarbinnen de Rijksgebouwendienst werkt en de behaalde tussenresultaten bij vijf projecten. Tot slot zal ik het vervolgtraject uiteenzetten.

Relevante ontwikkelingen

De Rijksgebouwendienst bestudeert de mogelijkheid om een aantal overtollige rijksgebouwen een woonbestemming te geven. Het bestuderen van deze mogelijkheid van herbestemming is recent begonnen¹. Hieraan liggen een aantal ontwikkelingen ten grondslag.

- De leegstand neemt, vergelijkbaar met de private sector maar op een lager niveau, naar verwachting de komende jaren toe (per juni 2005

¹ In incidentele gevallen heeft eerder na verkoop van rijksgebouwen herbestemming tot woningen plaatsgevonden; de Rijksgebouwendienst heeft hier voorafgaand aan de verkoop geen initiërende rol gespeeld.

- bedroeg de leegstand bij rijksgebouwen 231 950 m² bruto vloeroppervlak, oftewel 3,3% van de totale voorraad).
- Een deel van de overtollige rijksgebouwen heeft een kantoorbestemming waarvoor weinig tot geen vraag meer is door uitblijvend herstel van de markt voor bedrijfsmatig onroerend goed.
 - Veel rijksgebouwen zijn (en worden) in of rond stadscentra gesitueerd in de nabijheid van openbaar vervoer. Dit zorgt ervoor dat de locatie van (overtollige) rijksgebouwen vaker geschikt is voor herbestemming naar woningen dan bij kantoorpanden aan de rand van de stad.
 - De Rijksgebouwendienst wil, waar passend binnen de huisvestingsbehoeften en -budgetten van de rijksdiensten, een bijdrage leveren aan rijksbeleid.

Kader

Om het kader uiteen te zetten zal ik achtereenvolgens ingaan op de taak van de Rijksgebouwendienst en betrokken partijen, het gebruikelijke traject bij leegstand en de werkwijze voor herbestemming.

Taken

Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst heeft tot taak de zorg voor de huisvesting van rijksdiensten; daarbij is de Rijksgebouwendienst bedrijfseconomisch eigenaar van rijksgebouwen.

Dienst Domeinen

De Dienst Domeinen vertegenwoordigt het Rijk in de hoedanigheid van privaatrechtelijk beheerder bij verkoop van het gebouw en de bijbehorende grond; zij streeft daarbij naar een optimale opbrengst. De opbrengst van een gebouw vloeit overigens terug naar de Rijksgebouwendienst.

Gemeente

De gemeente stelt het bestemmingsplan vast. Dit betekent dat voor een eventuele herbestemming van een gebouw de medewerking van de gemeente nodig is.

Traject leegstaand rijksgebouw

Indien een gebouw leeg komt te staan bestudeert de Rijksgebouwendienst eerst of het gebouw voor rijkshuisvesting behouden dient te blijven. De verwachting kan bijvoorbeeld zijn dat er later wel vraag naar komt en een zeker leegstandpercentage is nodig om een flexibele voorraad te hebben. Indien duidelijk is dat binnen de Rijksoverheid geen vraag meer is naar het gebouw wordt het gebouw overtollig verklaard en klaargemaakt voor de verkoop. Domeinen is verantwoordelijk voor de verkoop van het overtollig gebouw. Het gebouw wordt achtereenvolgens aan de provincie en de gemeente aangeboden; indien zij beiden niet geïnteresseerd zijn, zal het gebouw -via openbare inschrijving- worden aangeboden aan partijen buiten de overheid.

Werkwijze herbestemming

De Rijksgebouwendienst heeft voor gebouwen, waarvan duidelijk is dat na afstoot de bestemming gewijzigd zal worden, de betrokkenheid bij het afstootproces vergroot. Herbestemming komt aan de orde wanneer de vraag naar kantoren op de lokale markt verzadigd is of wanneer het bouwtechnisch verouderde gebouwen betreft. Samen met de gemeente en Domeinen zullen dan eerst de alternatieve bestemmingen worden onderzocht. Vervolgens wordt aangestuurd op de financieel meest optimale

invulling van de bestemming. Afhankelijk van verschillende factoren kan de beoogde bestemming woningen zijn maar wellicht ook een zorg- of onderwijsinstelling of bedrijventerrein.

De vraag of herbestemming tot woningen voor een gebouw haalbaar is wordt allereerst bepaald door specifieke (locatiegebonden) factoren. Een woonbestemming zal eerder in aanmerking komen als aan onder meer de volgende factoren wordt voldaan: er is lokaal vraag naar woningen, de bouwtechnische mogelijkheden zijn aanwezig, er zijn openbare voorzieningen aanwezig op de locatie en een woonbestemming in het betreffende gebied sluit aan op het beleid van de gemeente. Zo is bijvoorbeeld de aanwezigheid van openbaar vervoer in de buurt van de locatie een groot pré.

Voor de haalbaarheid van een woonbestemming is daarnaast de financiële haalbaarheid van belang. Deze financiële haalbaarheid wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door de (vanuit het Rijk verlangde) verkoopopbrengst van het rijksgebouw. Hoewel de verkoopopbrengst op marktconforme wijze wordt vastgesteld, geldt in zijn algemeenheid toch dat hoe hoger de gevraagde verkoopopbrengst is, des te kleiner de financiële haalbaarheid in verband met hogere aankoopkosten voor een ontwikkelende partij. Een afweging tussen de verkoopopbrengst en het te behalen maatschappelijke rendement zal dan ook een rol spelen. Dit rendement kan zich bijvoorbeeld uiten in de ontwikkeling van het betreffende gebied. In deze afweging zal ook een inschatting van kansen en risico's worden meegenomen; deze kunnen de opbrengst in positieve respectievelijk negatieve zin beïnvloeden. Kansen zijn bijvoorbeeld een toenemende vraag vanuit de markt en een meewerkende houding van de gemeente. Voorbeelden van risico's zijn tegenvallende saneringskosten en stagnering van de bestemmingsplanwijziging.

Daarnaast is het van belang dat geldstromen transparant blijven. De taak van de Rijksgebouwendienst is het voorzien in de huisvestingsbehoefte van rijksdiensten. De opbrengsten uit verkoop komen de Rijksgebouwendienst toe en hebben derhalve invloed op het resultaat van de Rijksgebouwendienst. Dat betekent dat bij alternatieve bestemming ook de financiële opbrengst van belang blijft. De financiële opbrengst door woonbestemmingen mag dan ook niet lager uitpakken dan de opbrengst bij de reguliere wijze van afstoten van deze overtollige rijksgebouwen. Indien er gekozen zou worden voor de bestemming met een lagere verkoopopbrengst zou er ongewenste indirecte subsidiering plaatsvinden. Daarbij zal het budgetrecht van de Tweede Kamer in acht moeten worden genomen.

De Rijksgebouwendienst zal met Domeinen en gemeente de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de herbestemming opstellen. Dit dient als eerste opzet voor de ontwikkeling van de nieuwe woonbestemming. Hierna kan het gebouw in de verkoop worden gezet met deze opzet. Daarna kan de gemeente het object aankopen. Indien de gemeente niet geïnteresseerd is kunnen via openbare inschrijving projectontwikkelaars uitgedaagd worden.

De rol van de Rijksgebouwendienst strekt zich overigens niet verder dan beschreven. Zelf woningen ontwikkelen in leegstaande rijksgebouwen valt buiten de opdracht van de Rijksgebouwendienst, die als onderdeel van de Rijksoverheid geen marktactiviteiten mag verrichten op het vlak van herbestemming. Dit betekent dat de daadwerkelijke ombouw naar woningen in opdracht van andere partijen moet plaatsvinden (bijvoorbeeld gemeente, projectontwikkelaar of corporatie).

Projecten

De afgelopen periode heeft bovenstaande werkwijze er toe geleid dat -in eerste instantie- bij een vijftal projecten de herbestemming tot woningen zich als een reële mogelijkheid heeft aangediend. Bij de vijf geselecteerde projecten staat vast dat er (op termijn) geen rijkshuisvestingsvraag is te verwachten en is de situatie ten aanzien van het gebouw bekend bij gemeente. Hieronder staan per project een aantal basisgegevens vermeld en de behaalde tussenresultaten.

Voormalige rechtbank te Roermond:

Gebruikersrelatie:

Bijzonderheden gebouw:

Huidig bruto vloeroppervlak (circa):

Schatting potentieel aantal wooneenheden:

Tussenresultaten:



Geen (toekomstige) huisvestingsvraag rijksdienst; contract huidige gebruiker loopt binnenkort af

Centrumlocatie; gebouwencomplex (voormalig bisschoppelijk paleis; voormalige rechtbank, gevangenissen, kantoor); monument (deels) 10 000 m²

40 á 50 wooneenheden, eventueel in combinatie met andere bestemmingen

- Marktonderzoek waaruit vraag naar woningen en andere bestemmingen blijkt
- Bouwkundige randvoorwaarden zijn in overleg met de Rijksdienst Monumentenzorg opgesteld (bijvoorbeeld monumentale gevangenis-deel is gezien structuur niet geschikt voor woonbestemming echter wel voor een openbare bestemming zoals een kunstgalerij)
- Overige randvoorwaarden (waaronder stedenbouwkundige) zijn in overleg met gemeente opgesteld
- Domeinen, Rijksgebouwendienst en gemeente werken momenteel de uitgangspunten uit voor de herbestemming

Belastingdienstkantoor te Haarlem

Gebruikersrelatie:

Bijzonderheden gebouw:

Huidig bruto vloeroppervlak (circa):

Schatting potentieel aantal wooneenheden:

Tussenresultaten:



Geen (toekomstige) huisvestingsvraag rijksdienst; contract huidige gebruiker loopt binnenkort af

Centrumlocatie; leegstaand gebouw uit zeventiger jaren bestaande uit een lang recht deel, dat via een groot atrium verbonden is met vier hoekige bouwblokken

22 000 m²

Nog niet bekend

- Ontwerpstudie Atelier Rijksbouwmeester waaruit bouwtechnische mogelijkheid voor woningen blijkt (in het bijzonder studenten- en startersappartementen en zogenaamde woonwerkeenheden)
- Voorlopige studie waaruit vraag naar woningen blijkt.
- Rijksgebouwendienst en gemeente overleggen over de varianten voor woningbouw

Voormalig rijkskantoor te Middelburg

Gebruikersrelatie:

Bijzonderheden gebouw:

Huidig bruto vloeroppervlak (circa):

Schatting potentieel aantal

wooneenheden:

Tussenresultaten:



Geen (toekomstige) huisvestingsvraag rijksdienst

Locatie rand centrum; rechthoekig gebouw uit tachtiger jaren rondom een open binnenhof met opvallende trappenhuizen die als verticale lichtruimtes in en om het gebouw zijn aangebracht

6 400 m²

Nog niet bekend

- Marktonderzoek waaruit vraag naar woningen blijkt (in het bijzonder appartementen).
- Start overleg met gemeente in verband met gebleken interesse gemeente in aankoop ten behoeve van herbestemming naar appartementen.
- Gemeente treft reeds voorbereidingen voor benodigde bestemmingsplanwijziging

Kantoor Centraal Bureau Statistiek te Leidschendam-Voorburg (CBS)

Gebruikersrelatie:

Bijzonderheden gebouw:

Huidig bruto vloeroppervlak (circa):

Schatting potentieel aantal

wooneenheden:

Tussenresultaten:



CBS zal in 2008 het pand verlaten; de Rgd voorziet geen nieuwe huurder binnen het Rijk

Locatie buiten het centrum; nabij treinstation; gebouw uit zeventiger jaren bestaande uit hoog- en laagbouw

60 000 m²

260 wooneenheden (appartementen)

- Samenwerkingsverband gestart tussen Domeinen, Rgd, DG-Wonen en Gemeente. Uitwerking programma van eisen/wensen vindt momenteel plaats. In 2006 wordt deze op haalbaarheid getoetst; afhankelijk hiervan zal verkoopfase worden ingevuld
- Enkele projectontwikkelaars hebben reeds interesse getoond voor aankoop en herbestemming van het gebouw

Voormalige Penitentiare Inrichting te Hoorn

Gebruikersrelatie:

Geen (toekomstige) huisvestingsvraag rijksdienst

Bijzonderheden gebouw:

Centrumlocatie aan haven; monumentaal gebouwencomplex

Huidig bruto vloeroppervlak (circa):

9 000 m²

Schatting potentieel aantal wooneenheden:

22 wooneenheden

Tussenresultaten:

- Ontwerpstudie Atelier Rijksbouwmeester waarin twee mogelijke woningbouwvarianten zijn uitgewerkt (beide varianten zijn gebaseerd op een combinatie van renovatie van het monument en aanvullende nieuwbouw)
- Rijksgebouwendienst, Domeinen en gemeente zullen de komende tijd de haalbaarheid en uitgangspunten voor de herbestemming uitwerken



Vervolgtraject

De intentie is om de komende tijd de ontwikkeling van een woonbestemming in de vijf genoemde projecten verder uit te werken met de gemeente en Domeinen. Daarbij zullen ook belangengroeperingen worden betrokken zoals wijkcomités. Ook zal worden bekeken hoe ontwikkelaars in het verkoopproces zo goed mogelijk kunnen worden uitgedaagd tot planontwikkeling. Beoogd wordt een optimaal resultaat zowel uit oogpunt van de ontwikkeling van het betreffende gebied als uit financieel (bedrijfseconomisch) oogpunt. Afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar rijkshuisvesting zullen in de komende jaren nog andere projecten volgen.

De kans bestaat overigens dat bij (een van) deze projecten in een later stadium blijkt dat herbestemming tot woningen niet het meest haalbare alternatief vormt. Dit hangt samen met het prille stadium waarin de projecten verkeren. Bovendien is de doorlooptijd van herbestemmingstrajecten vaak lang en kunnen onvoorziene omstandigheden opduiken. Zodoende kunnen zich wisselingen voordoen op de lijst van projecten die in aanmerking komen voor herbestemming tot woningen.

De ervaringen die de Rijksgebouwendienst met deze projecten de komende maanden c.q. het komend jaar opdoet vormen een leerervaring voor de dienst zelf. De werkwijze is voor de Rijksgebouwendienst immers vrij nieuw en kan inhouden dat van het gebruikelijke traject (afstoot met huidige bestemming) moet worden afgeweken om een optimaal resultaat te bereiken. De ervaringen zullen zich voordoen op het gebied van onder andere: het ontwikkelen van plannen, het creëren van draagvlak en het zoeken naar een optimum tussen financieel en maatschappelijk rendement. Ook zullen de mogelijkheden worden gezien om leegstaande gebouwen, waarvoor op termijn mogelijk weer een vraag vanuit de rijkshuisvesting wordt verwacht, tijdelijk te verhuren. Overigens wordt – waar mogelijk – een vorm van tijdelijke verhuur (anti-kraak) reeds in een aantal gebouwen toegepast.

In het eerste kwartaal 2006 verwacht ik de «Handleiding ombouw kantoorpanden tot woonruimte» te kunnen uitbrengen. Hierin zullen ook de ervaringen die tot dan toe in de bovenstaande projecten zijn opgedaan worden meegenomen.

Tot slot wil ik u meegeven dat ik gaarne bereid ben om een werkbezoek te organiseren naar een van de projecten indien leden van uw Kamer hierin geïnteresseerd zijn.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker