

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2011

Inleiding

De afgelopen jaren is de leegstand van kantoren opgelopen tot ruim 7 miljoen vierkante meter. Vanuit gemeenten en vastgoedeigenaren wordt herhaaldelijk aangedrongen op een gezamenlijke aanpak. Het kabinet onderkent deze problematiek.

Daarom heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) u op 7 maart 2011 het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren aangeboden (Kamerstuk 32 500 XII, nr. 66). De uitvoering van dit programma wordt getrokken door *marktpartijen* (zoals eigenaren, ontwikkelaars), provincies en gemeenten. Ook het Rijk kent op bepaalde deelaspecten een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld bij de herbestemming van overtollige rijks panden en (voorwaardenscheppend) bij de bevordering van de leefbaarheid door transformatie van leegstaande kantoren naar woningen.

In het Algemeen Overleg op 22 maart 2011 (Kamerstuk 32 030, nr. 14), waarin het Actieprogramma werd besproken, heb ik u bijgevoegd onderzoeksrapport¹ over tien(pilot)projecten toegezegd. In deze projecten is samen met eigenaren en gemeenten verkend hoe leegstaande kantoren sneller een nieuwe (woon)bestemming kunnen krijgen. Er is een bewuste selectie gemaakt van *moeilijke gevallen*: panden die al jarenlang leegstaan, waarvoor de eigenaren weinig perspectief zien.

Voordat ik nader inga op de resultaten van dit onderzoek is het een feit dat transformatie naar wonen geen oplossing is voor de totale kantorenleegstand. Naar schatting is maximaal 20% van de huidige leegstaande kantoorgebouwen geschikt te maken als (definitieve) woning. Indien tijdelijke herbestemming en pensionachtige woonruimtes bij de afweging wordt betrokken, kan beduidend meer ongebruikte kantooruimte een zinvolle bestemming krijgen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit is tevens één van de belangrijkste conclusies uit bijgaand onderzoek.

In dit onderzoek zijn in eerste instantie reguliere oplossingen gezocht voor eventuele knelpunten. Vervolgens zijn voor de resterende knelpunten nieuwe («*onorthodoxe*») oplossingen ontwikkeld. Deze staan samengevat op pagina 15 van het rapport. Bij de meeste projecten blijkt transformatie naar – definitieve of tijdelijke – woonruimte dan een haalbare optie.

Overigens blijkt bij veel van de onderzochte panden de vraagprijs voor het lege kantoor een blokkade voor transformatie-investeringen. Eigenaren hebben een sleutelpositie om de panden wel of niet af te waarderen en de weg vrij te maken voor nieuw gebruik.

Gemeenten kunnen diverse sporen uitzetten om eigenaren te bewegen tot transformatie.

Daarvoor kunnen nieuwe beleidsinstrumenten worden ingezet, bijvoorbeeld de Wet Leegstand en Kraken, er kunnen gebiedsvisies worden opgesteld en/of meer flexibele bestemmingsplannen (waarin alleen de werkelijk hinderlijke functies worden uitgesloten). Ook kunnen gemeentelijke taskforces worden ingesteld om particuliere initiatieven gericht te faciliteren. De uitkomsten van het onderzoek geven aan dat gemeenten een belangrijke rol kunnen vervullen met betrekking tot het bij elkaar brengen van partijen. Overigens worden deze mogelijkheden door sommige gemeenten al benut.

De bij het onderzoek betrokken gemeenten en eigenaren hebben, aan de hand van hun ervaringen, aanbevelingen gedaan om transformatieprocessen te stroomlijnen. Deze *aanbevelingen* zijn gerapporteerd op pagina 28 tot en met 31 van het rapport. Ik ga nu op deze aanbevelingen in.

Experimenteergebieden (aanbeveling 1 en 6)

Vanuit het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren zijn de branche-organisaties in samenwerking met de betreffende gemeenten gestart met experimenteergebieden. Hier formuleren deze partijen gezamenlijk de probleemstelling en de kansen. Vervolgens worden knelpunten, mogelijke oplossingen en in te zetten instrumenten benoemd. Hierbij kan gedacht worden aan baatbelasting, stedelijke herverkeveling in combinatie met aanpak van de openbare ruimte. Dit sluit aan op de eerste en laatste aanbeveling van het onderzoeksrapport.

Tijdelijke herbestemming (aanbeveling 2)

Het onderzoek schetst voor sommige leegstandssituaties een waardevol alternatief voor definitieve transformatie, namelijk het tijdelijk verhuren van voormalige kantoren aan kleine huishoudens als studenten of arbeidsmigranten. Met name het aantal arbeidsmigranten is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De voor tijdelijke huisvesting benodigde verbouwingen zijn minder ingrijpend en daardoor minder kostbaar dan die voor een complete renovatie tot woningen en passen eerder binnen het budget van de betreffende eigenaar of ontwikkelaar. Bovendien genereert tijdelijk verhuren inkomsten, terwijl kraakwachten of slopen zonder herbestemming (te) kostbaar zijn. Uw Kamer ontvangt dit najaar het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet en quick wins, waaronder ook het verlengen van de vrijstellingstermijn voor tijdelijke bestemmingen van vijf naar tien jaar. Die maatregel zal een positieve invloed hebben op de financiële haalbaarheid van onder meer tijdelijk wonen.

Kennisontwikkeling (aanbeveling 3 en 4)

De benodigde kennis om tot transformatie te komen is divers en zit nooit allemaal bij één partij. Daarom is het uitwisselen van kennis van groot

belang. Discussies rond transformatie gaan vaak over overheidsregels en financiële aspecten. Het onderzoek laat zien dat kennis over specifieke klantgroepen van belang is om transformatie te laten slagen. Als er een klant is gevonden voor een transformatieproject kunnen gemeenten en ontwikkelaars het proces vervolgens vaart geven. Eigenaren van kantoren blijken in de praktijk meestal niet het initiatief te nemen tot transformatie. Ze kunnen echter wel degelijk worden verleid met concrete voorstellen en ideeën.

Waar andere overheden ondersteuning nodig hebben in het toepassen van (financiële) prikkels met eigen instrumenten wil ik die bieden. Voorbeelden van dergelijke gemeentelijke instrumenten staan op pagina 30 van het rapport.

Vanwege het belang van kennisuitwisseling zal ik dit onderzoek op korte termijn in overleg met de VNG onder de aandacht brengen van gemeenten die kampen met structurele kantoorleegstand.

Zij kunnen hun plannen en/of organisaties (beter) afstemmen op dergelijke, voor velen nieuwe, vormen van woningproductie. Leidraad is daarbij het geven van heldere kaders voor particulier initiatief (bestemmingsplan, milieurandvoorwaarden en dergelijke).

Met dit laatste punt geef ik tevens uitvoering aan de toezegging van de minister van I&M tijdens het Algemeen Overleg van 22 maart 2011 om gemeenten op te roepen niet teveel uit te gaan van rigide functiescheiding die kantoortransformatie zou kunnen belemmeren.

Overigens signaleert de VNG dat steeds meer gemeenten uitgaan van functiemenging en functieflexibiliteit in bestemmingsplannen. Daarbij is het een uitdaging om een balans te vinden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. In samenwerking met de VNG zal deze aanbeveling worden uitgewerkt, met name in het licht van de beoogde actualisering van bestemmingsplannen voor 2013. Tevens nodig ik (organisaties van) beleggers en ontwikkelaars uit om gebruik te maken van de resultaten en inzichten van dit onderzoek.

Rijksbezit (aanbeveling 5)

De Rijksgebouwendienst werkt al lange tijd nadrukkelijk aan herbestemming van rijksvastgoed dat een functie voor het Rijk blijft houden. Het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) is primair verantwoordelijk voor de verkoop van overtollig rijksvastgoed, dat veelal een bestemmingswijziging ondergaat en fysiek getransformeerd of gesloopt moet worden. Het RVOB werkt vanuit het principe van marktconformiteit, hetgeen betekent dat op een zakelijke wijze afwegingen worden gemaakt over mogelijke toekomstige functies en de wijze waarop de herontwikkeling plaatsvindt.

Voor rijksobjecten die moeilijk te herontwikkelen zijn vanwege slechte structurele marktomstandigheden, kan transformatie tot tijdelijke woonvormen (of andere tijdelijke gebruiksfuncties) een oplossing zijn om kapitaalvernietiging en maatschappelijk verval te voorkomen. Het RVOB is actief bezig met het portefeuillebeleid om tot snelle indicatiestelling over de toekomstige herontwikkelingsmogelijkheden van het overtollig rijksvastgoed te komen.

Vervolg

Ter ondersteuning van de projecten die in diverse steden op gang komen, zal ik de transformatieaanpak op de volgende wijze intensiveren:

- Instellen van een Expertteam Kantoortransformatie – vergelijkbaar met Expertteam Eigenbouw –, omdat gebleken is dat het gemeenten enorm helpt als ze praktisch worden ondersteund door experts die op verzoek, en deels door hen betaald, kunnen worden ingeschakeld.

- Doorzetten van de 10 *bestaande* pilotprojecten naar de startfase (ontwerp, aanbesteding en liefst uitvoering), zodat deze als voorbeeldprojecten voor de aanpak van «moeilijke panden» kunnen dienen. En het selecteren van 10 tot 15 *nieuwe* pilots, waarbij ook gekeken zal worden naar overtollige rijkskantoren.
- De door de onderzoekers in het rapport beschreven onorthodoxe maatregelen zullen nadrukkelijk worden uitgedragen onder gemeenten en provincies. Dit gebeurt in samenwerking met de VNG, het IPO en het Nationaal Programma Herbestemming van de minister van OCW en de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE).
- Het op uitdagende wijze communiceren van de omvang van de leegstand («7 miljoen m² kantoorvloer komt overeen met 1000 voetbalvelden») tegen de achtergrond van de *kansen per regio*.

Zo wordt er in bepaalde steden naarstig gezocht naar aanvullende huisvesting voor studenten of arbeidsmigranten, terwijl in krimpgebieden de vastgoedprijzen voldoende gedaald zijn om extensivering mogelijk te maken – eventueel door sloop en ander grondgebruik. Op korte termijn start de RCE hiervoor, samen met mijn departement, een website gericht op «crowdsourcing». Op de website worden de technische en functionele mogelijkheden van (kantoor)panden weergegeven. Het is de bedoeling dat zich via deze weg meer afnemers melden voor het leegstaand vastgoed.

Ik concludeer dat de vigerende regelgeving in beginsel voldoende ruimte biedt voor transformatie van overtollige kantoren. Bovendien biedt het Bouwbesluit 2012 daarvoor nieuwe mogelijkheden.

Dit neemt niet weg dat ik de wet- en regelgeving op eventuele knelpunten voor transformatie zal monitoren. Dit heeft bij voorbeeld betrekking op de Wet Leegstand en Kraken en het nieuwe Bouwbesluit 2012. Eventueel kunnen ook nieuwe instrumenten worden ontwikkeld, zoals stedelijke herverkaveling. Op basis van de ervaringen in de experimenteergebieden uit het Actieprogramma wordt de toepasbaarheid van dit instrument voor kantoortransformatie onderzocht.

Ik onderstreep overigens het belang van deze en andere activiteiten uit het Actieprogramma van de minister van I&M, die worden uitgewerkt in samenwerking met gemeenten, provincies en marktpartijen. Juist deze gezamenlijke inzet kan de problematiek aanpakken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner