

Vergaderjaar 2010–2011

**32 500 XII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011**

**Nr. 70**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2011

U heeft mij gevraagd te reageren op de drie plannen van aanpak van respectievelijk D66, SP en PvdA om de kantorenleegstand aan te pakken (Brief Tweede Kamer Commissie I&M, d.d. 30 maart 2011, kenmerk 2011Z05956/2011D16521). Door middel van deze brief geef ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën, antwoord op de plannen van aanpak. In deze brief betrek ik tevens de toezegging om aan te geven in hoeverre fiscale aanpassingen kunnen leiden tot versoepeling van herstructurering en transformatie van leegstaande kantoren, conform de toezegging aan Uw Kamer tijdens het AO op 22 maart jl. (kamerstuk 32 030, nr. 14)

Alvorens in te gaan op de plannen van aanpak zal ik graag onze visie op de leegstand van kantoren kort schetsen. Zo'n 14% van de kantorenvoorraad in Nederland staat leeg en naar verwachting zal dit percentage de aankomende jaren nog verder groeien. Het gaat om 6,5 mln. m<sup>2</sup>, ongeveer 1300 voetbalvelden. Terughoudendheid met nieuwbouw door alle partijen is nodig. Alleen op een beperkt aantal bijzondere plekken liggen er nog mogelijkheden. Er zal veel meer aandacht uit moeten gaan naar veranderingen in de bestaande voorraad: herstructurering, transformatie en ook sloop. Dat zal zoveel mogelijk moeten worden gestimuleerd. Het probleem van de leegstand kent vele eigenaren en er is ook niet één oplossing. In het Actieprogramma Kantoren hebben alle relevante partijen zich verbonden in het zoeken naar oplossingen. Daarbij heeft ieder zijn eigen rol, maar wel in samenwerking met elkaar. Omdat de kantorenmarkt voor een groot deel regionaal is en de oplossingen maatwerk vereisen ligt het voortouw op regionaal en lokaal niveau. In de praktijk werkt dit ook al zo, zoals onder andere blijkt uit de aanpak in de Amsterdamse regio of de provincie Utrecht.

Tegen deze achtergrond reageren wij op de voorstellen die zijn gedaan. Omdat de plannen veel overlap kennen heb ik de onderdelen gegroe-

peerd. Ik maak een onderscheid in «ruimtelijk en bestuurlijke» en «fiscale maatregelen».

### **Ruimtelijke en bestuurlijke maatregelen**

Veel vragen van de fracties hebben betrekking op zaken waarvan ik vind dat deze primair besloten moeten worden op lokaal en regionaal niveau. Vaak is het ook zo dat op dat niveau goede mogelijkheden zijn, doch niet altijd optimaal worden benut. Dit heeft te maken met het feit dat een actieve sturing en aandacht voor kantorenleegstand van relatief recente datum is.

#### *Regionale en lokale maatregelen*

Op lokaal en regionaal niveau kunnen en zullen de meeste maatregelen worden genomen om de leegstand van kantoren aan te pakken. Zoals ik, naar aanleiding van vragen van de fractie van D66, heb aangegeven tijdens het AO en afgesproken in het Actieprogramma Kantoren brengen gemeenten en provincies vraag en aanbod nu en in de toekomst regionaal in beeld. Dit gebeurt ook kwalitatief, naar prijs, type kantoor en locatie. Ter ondersteuning laat ik een regionaal vraag-aanbodmodel ontwikkelen. De regionale afstemming zal verankerd worden in provinciale structuurplannen. Provincies kunnen daarmee afspraken maken met gemeenten. Verschillende regio's zijn in dat kader al gestart met het saneren van (zachte) plancapaciteit.

Het concept wasstraat van de provincie Utrecht, zoals is aangehaald door de fractie van de PvdA, is een goed voorbeeld van regionale aanpak. Het bestaat uit een gestandaardiseerd onderzoek door de provincie voor technische haalbaarheid van transformatie van een aangeboden pand. Het is een uitstekend initiatief dat door andere provincies en gemeenten overgenomen kan worden. Het samen zoeken naar mogelijkheden van andere functies kan naar mijn mening effectiever vervuld worden op regionaal dan op landelijk schaalniveau.

De fracties van D66, SP en PvdA vragen aandacht voor kantoor voor kantoor, meter voor meter en saneringsfondsen. Kern daarvan is dat nieuwe kantoren gebouwd kunnen worden onder de voorwaarde dat elders kantoren worden gesloopt. Ik acht dit zinvolle ideeën, maar ik vind dat deze in de eerste plaats op regionaal niveau hun beslag kunnen én moeten krijgen. Ik zie hiervoor vooralsnog geen actieve rijksrol weggelegd.

De gemeenten kunnen zelf ook diverse andere maatregelen nemen. Veel gemeenten zijn hier ook al mee bezig. Zo is het de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf om aan bouwvergunningen een termijn te koppelen en de vergunning in te trekken als een bouwproject na bepaalde tijd nog niet is gestart. De gemeente bepaalt ook zelf de prijs die zij voor de grond wil ontvangen. In het algemeen wordt hierbij het principe van een marktconforme grondprijs gehanteerd. Transparantie en informatie op het gebied van grondprijsbeleid is wenselijk en een verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenteraden kunnen hun college van B&W daarop aanspreken. Hiermee is het volgens mijn visie niet nodig om het toepassen van de zogenaamde residuele grondprijsberekening bij kantoor nieuwbouw verplicht te stellen zoals de fractie van D66 voorstelt.

Ook Bedrijvenverenigingen zijn een voorbeeld van maatregelen die markt en lokale/regionale overheden vrijwillig met elkaar kunnen nemen.

Bedrijvenverenigingen kunnen een element zijn in de experimenteergebieden uit het Actieprogramma Kantoren. Met de veranderende marktomstandigheden zullen steeds meer eigenaren beseffen hoe belangrijk samenwerking is om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Het verplichten van bedrijvenverenigingen, zoals de fractie van de SP voorstelt, zie ik niet als een zaak voor de rijksoverheid.

*Versoepeling regelgeving, flexibelere bestemmingen, kortere termijnen*

Bij verandering van landelijke regelgeving is het Rijk als eerste aan zet.

De fractie van de PvdA vraagt of er regelvrije zones op monofunctionele kantoorlocaties moeten komen. Hierover heb ik tijdens het AO aangegeven dat er experimenteergebieden komen, waarbij de aanpak van leegstand wordt geïntensiveerd. Deze experimenteergebieden zijn niet a priori regelvrij. Het gaat erom dat maximaal gebruik worden gemaakt van bestaande maatregelen en de ruimte die bestaande regelgeving biedt. Uit die experimenteergebieden zal naar voren komen of nieuwe maatregelen of aanpassing van regelgeving daadwerkelijk nodig zijn.

Tijdens het AO heeft de minister van BZK reeds aangegeven dat het Bouwbesluit aangepast wordt. Voor verbouw zal een niveau worden opgenomen dat onder het nieuwbouwniveau ligt. Het is nu al de bevoegdheid van de gemeente om ontheffing te verlenen. Na vaststelling van het nieuwe Bouwbesluit is geen ontheffing meer nodig en is vooraf voor iedereen duidelijk aan welke eisen het verbouwde moet voldoen. Transformatie van kantoren wordt dan getoetst aan het landelijk vastgelegde verbouwniveau.

Binnenkort ontvangt u conform toezegging het concept voor het nieuwe Bouwbesluit, waarmee getransformeerde kantoren in de toekomst niet meer onder de regels voor nieuwe woningen zullen vallen. Verder zal de minister van BZK u zoals toegezegd vóór de zomer informeren over de pilots met betrekking tot de transformatie van kantoren tot woningen. Daarnaast is tijdens het AO gesproken over de handreiking leegstandbeleid die de VNG op verzoek van het rijk heeft opgesteld. Deze handreiking, met de naam «Leegstand te lijf», is inmiddels gereed en te vinden op [www.vng.nl/leegstandtelijf](http://www.vng.nl/leegstandtelijf). De VNG heeft de handreiking, waarin een modelverordening is opgenomen, gepresenteerd op een goed bezocht symposium op 30 maart 2011. Hiermee is het nieuwe instrumentarium van de Wet kraken en leegstand onder de aandacht van de gemeenten gebracht. De minister van BZK heeft de handreiking onlangs aan uw Kamer gezonden.

Tenslotte zal ik u, conform de toezegging tijdens het AO, voor de zomer van 2011 een wetsvoorstel toesturen inzake verlenging van de tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan tot 10 jaar. Hiermee geef ik invulling aan de motie Linhard (kamerstuk 32 123 XI, nr. 38). Ondertussen wordt gewerkt aan aanpassing van het omgevingsrecht. Zoals ik uw Kamer reeds heb laten weten kom ik nog voor het zomerreces met een uitwerking op hoofdlijnen van een Raamwet omgevingsrecht voor versnelling van procedures, waarvoor ik in het voorjaar van 2012 met een eerste uitgewerkt wetsvoorstel wil komen.

### **Fiscale maatregelen**

Hieronder zal voor de verschillende (rijks)belastingen worden aangegeven in hoeverre een versoepeling of een aanscherping daarvan aan de gevraagde doelstelling kan bijdragen. Daarbij zal tevens worden ingegaan op de door fracties van de PvdA, de SP en D66 gedane fiscale voorstellen. Achtereenvolgens wordt ingegaan in op de (on)mogelijkheden in de

winstsfeer, de omzetbelasting en de overdrachtbelasting. Daarna wordt de onroerendezaakbelasting nader beschouwd. Tot slot komen de suggesties voor een leegstandsheffing, de door de fractie van D66 gedane suggestie voor een openruimteheffing en het voorstel van de fractie van de PvdA voor een statiegeldregeling aan bod.

#### *Fiscale meetlat*

Ten algemene zouden wij ten aanzien van specifieke fiscale bepalingen op dit terrein nog het volgende willen opmerken. De staatssecretaris van Financiën heeft recent de fiscale agenda van het kabinet voor deze kabinetsperiode aan uw Kamer gezonden.<sup>1</sup> Uitgangspunt voor de voorstellen die in die agenda worden gedaan zijn vereenvoudiging, soliditeit en fraudebestendigheid. Deze drie uitgangspunten vormen in feite een meetlat waarlangs niet alleen de huidige fiscale bepalingen worden gelegd maar ook eventuele toekomstige wijzigingen van de fiscale wetgeving. Het moge daarom duidelijk zijn dat het kabinet terughoudend is waar het gaat om het introduceren van nieuwe fiscale instrumenten, daar waar het juist streeft naar het beperken van het aantal grondslagversmalleren binnen de fiscaliteit. Ook de Raad van State en de Algemene Rekenkamer hebben zich in het verleden kritisch uitgelaten over de effectiviteit van fiscale instrumenten. Dikwijls ook is sprake van een zogenoemde dead weight loss.

Daarnaast zijn er beperkingen in de mogelijkheden voor wijziging van wetgeving waaraan Europese regelgeving ten grondslag ligt. Dat geldt in het bijzonder voor de BTW, waar een verlaagd tarief voor niet-woningen niet wordt toegestaan volgens de richtlijnen. Maatregelen voor een specifiek segment, zoals voor kantoren, moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Het risico bestaat dat zij worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun.

Tot slot speelt nog het argument van budgettaire derving. Veel uitzonderingsbepalingen zullen leiden tot budgettaire derving en de noodzaak tot dekking van die derving. Hierbij zij opgemerkt dat het gebruikelijk is om een dergelijke dekking dan zoveel mogelijk te zoeken in de sector die «profiteert» van de begunstigende maatregel, dit om te voorkomen dat andere sectoren of burgers worden geconfronteerd met een lastenverzwaring.

#### *Suggesties in de winstsfeer*

In het kader van de winstsfeer zijn verschillende suggesties gedaan. Dat betreft meer concreet het versneld afschrijven van een investering bij voorgenomen transformatie naar woningen, het afschrijven tot een waarde onder de woz-waarde en het afschaffen van de fiscale aftrekbaarheid van verliezen die worden geleden op leegstaande kantoorpanden. Enerzijds lijkt het de bedoeling leegstand fiscaal onaantrekkelijker te maken, anderzijds zou het transformeren van een leegstaand kantoor in bijvoorbeeld een appartementencomplex ondersteund moeten worden door het fiscaal gunstiger te gaan behandelen.

Alvorens in te gaan op deze specifieke suggesties hechten wij eraan op te merken dat leegstand van een pand in beginsel geen (bijzondere) fiscale gevolgen met zich brengt. Op verhuurde kantoorpanden kan zonder meer worden afgeschreven tot de woz-waarde. Kosten (zoals hypotheekrente) kunnen gewoon in aftrek worden gebracht ongeacht of het pand leeg staat. Dat geldt overigens ook voor andere bedrijfsmiddelen die geen opbrengsten opleveren.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

*Afschrijven* op een verhuurd pand tot een waarde onder de woz-waarde is niet mogelijk. Langdurige leegstand kan wel aanleiding zijn voor gemeenten om de woz-waarde neerwaarts bij te stellen als de waarde van het pand is verminderd. Dan kan ook de fiscale afschrijving plaatsvinden tot deze nieuwe (lagere) woz-waarde, een en ander volgens het daarbij gebruikelijke afschrijvingstempo.

Daarnaast kan leegstand van een kantoorpand aanleiding zijn tot een *afwaardering* op de balans naar lagere bedrijfswaarde tot onder de woz-waarde (omdat het kantoorpand geen huuropbrengsten genereert). In dat geval komt het afwaarderingsverlies – tijdelijk – in aftrek. Dit verlies moet dan wel weer worden teruggenomen als het pand later weer meer waard wordt bijvoorbeeld omdat het wordt verhuurd. De keuze of wordt afgewaardeerd ligt bij de belastingplichtige.

Van kantoorpanden die – na een ingrijpende verbouwing – een andere functie krijgen (bijvoorbeeld als woning) kan de waarde versneld afnemen. Daarom pleiten de fracties van de SP en de PvdA ervoor om een extra afschrijving toe te staan op kantoorpanden die een woonbestemming krijgen.

Het is – zoals hiervoor aangegeven – al mogelijk om na transformatie van het kantoorpand naar woonruimte, het pand af te waarderen op lagere bedrijfswaarde. Uiteraard komen de kosten voor transformatie ten laste van de winst. In zoverre wordt transformatie in het huidige stelsel fiscaal al gestimuleerd. Een regeling die ook nog extra afschrijvingen mogelijk maakt, zal moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

PvdA en SP pleiten voor een negatieve prikkel in de vorm van een beperking van de aftrek van de verliezen die worden geleden op een leegstaand kantoorpand. Over dit voorstel wordt opgemerkt dat het niet past binnen het stelsel van de fiscale wetgeving en bovendien leidt tot aanzienlijke extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Het is overigens twijfelachtig of het uitsluiten van de aftrek van kosten bij leegstand eraan kan bijdragen dat de verhuurder het pand eerder zal verhuren als hij nu al geen huurders kan vinden. Bedacht moet worden dat leegstand nu ook al onvoordelig is.

In dit kader wordt overigens nog wel verwezen naar een in Duitsland geldende bepaling op grond waarvan niet zou mogen worden afgeschreven op kantoren die langer dan één jaar leeg staan dan wel een bepaling op grond waarvan geen verrekening van verliezen uit leegstand mogelijk zou zijn. Echter, bij navraag op ambtelijk niveau bij het *Bundesministerium der Finanzen* is niet gebleken dat er in Duitsland afzonderlijke aftrekbeperkingen bij leegstand zijn.

#### *Suggesties in de btw-sfeer*

Ook in het kader van de btw-sfeer zijn verschillende suggesties gedaan. Daarbij gaat het om het verlagen of vrijstellen van de btw bij transformatie van kantoren naar woningen (de fractie van de PvdA heeft dit specifiek geopperd) of bij herontwikkeling of transformatie van een casco. Daarnaast is de suggestie gedaan om vrijstelling te verlenen van de zogenoemde integratieheffing in de btw voor kantoorpanden/casco's die worden getransformeerd naar woningen.

De btw is gegrond op Europese richtlijnen. Deze richtlijnen regelen vrij uitputtend in welke gevallen verlaagde tarieven of vrijstellingen mogen worden toegepast. De gesuggereerde vrijstellingen en verlaagde tarieven zijn niet toegestaan volgens de Europese regelgeving. De richtlijnen bieden wel de mogelijkheid om voor onderhoud en renovatie van woningen een verlaagd tarief toe te passen, maar niet voor utiliteitsge-

bouwen (niet-woningen). Voor woningen geldt nog het verlaagde tarief tot 1 juli van dit jaar.

Dat ligt anders voor de zogenoemde integratieheffing. De integratieheffing is Europees niet verplicht en kan dus in beginsel worden afgeschaft. Bij transformatie van een kantoorpand in woningen zal in nagenoeg alle gevallen sprake zijn van «nieuw vervaardigde goederen». Bij de eerste ingebruikname van de nieuwe woning door verhuur ervan, vindt een correctieberekening voor de btw plaats. Dat is de integratieheffing.

Hiermee wordt bereikt dat op de uiteindelijke voortbrengingskosten van elke woning btw drukt. Als het voorstel zou worden gevolgd, zou een ongelijk speelveld ontstaan.

Afschaffing van de integratieheffing voor specifiek deze toepassing is niet mogelijk. Eerder heeft Nederland een inbreukprocedure voor de uitzondering van de integratieheffing voor woningcorporaties en zorginstellingen en dergelijke juist kunnen voorkomen door deze uitzondering in te trekken.

Als de integratieheffing op basis van dit dossier ter discussie zou worden gesteld is dat in beginsel alleen mogelijk als de integratieheffing als geheel wordt afgeschaft. Daaraan zijn echter forse budgettaire consequenties verbonden, te weten ongeveer € 100 miljoen op jaarbasis.

#### *Suggesties in de overdrachtsbelasting*

De fractie van de PvdA heeft gepleit voor de introductie van een vrijstelling van overdrachtsbelasting ingeval kantoorpanden worden getransformeerd tot woningen. Daarnaast is gesuggereerd om de vrijstellingstermijn van zes maanden voor doorverkoop van onroerende zaken te verlengen voor herontwikkelde kantoorpanden (of voor de nieuwe woningen na de transformatie).

Meestal zal de verbouwing van een kantoorpand tot woningen leiden tot «nieuw vervaardigde goederen». In dat geval is er btw verschuldigd (zie ook hiervoor) en geen overdrachtsbelasting.

In het geval van minder ingrijpende renovatie zijn bij verkoop de verkrijgers wel overdrachtsbelasting verschuldigd. Zoals gezegd zal dit zich niet zo vaak voordoen. De vraag is dus hoe effectief een vrijstelling of langere vrijstellingstermijn zou zijn, nu het meestal zal gaan om btw-heffing, waarvoor de richtlijn geen mogelijkheid tot vrijstelling of een lager tarief biedt. De vrijstelling zal aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd.

Daarbij speelt dat er nu al een vrijstelling voor de overdrachtsbelasting bestaat voor verkrijgingen van onroerende zaken door in Nederland gevestigde lichamen die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben (wijkontwikkelingsmaatschappij). Momenteel wordt de werking van de WOM geëvalueerd. Aan de hand hiervan zal tevens worden bekeken in hoeverre het nodig is om de voorwaarden voor het instellen van een WOM te versoepelen, zodat hier makkelijker gebruik van kan worden gemaakt.

Wat betreft de suggestie tot verlenging van de vrijstellingstermijn voor doorverkoop van herontwikkelde kantoorpanden merken wij het volgende op. Binnen de overdrachtsbelasting geldt een regel dat bij een verkrijging binnen zes maanden na de vorige verkrijging alleen overdrachtsbelasting is verschuldigd over de meerwaarde. Dit is de waarde minus het bedrag waarover bij de eerdere verkrijging overdrachtsbelasting verschuldigd was.

De suggestie van de fractie zet in op verlenging van de termijn van zes maanden opdat projectontwikkelaars eerder zullen overgaan tot aankoop

van leegstaande kantoren omdat een kleiner risico bestaat twee keer overdrachtsbelasting te moeten betalen. Op dit moment geldt voor woningen een tijdelijke verlenging van deze termijn tot 12 maanden. Deze verlenging loopt eind volgend jaar af.

Het is mogelijk ook voor utiliteitsgebouwen de termijn (tijdelijk) te verlengen van zes naar 12 maanden. Aangezien dit dan betrekking heeft op alle utiliteitsgebouwen hangt daar dan wel een fors prijskaartje aan van ten minste enkele tientallen miljoenen per jaar. Het is de vraag in hoeverre dit nodig is aangezien, zoals hiervoor aangegeven, het transformeren van kantoorpanden naar woningen in de regel leidt tot «nieuw vervaardigde goederen», waarover geen overdrachtsbelasting verschuldigd is.

### *Suggesties in de OZB*

Een suggestie die ook bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Leegstand en Kraken aan de orde is geweest betreft het door eigenaren van leegstaande panden laten (door)betalen van het gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen.

Als een pand aantoonbaar leeg staat en niet door de eigenaar als zodanig wordt gebruikt, kan de belastingplicht voor het gebruikersdeel van de OZB vervallen op grond van jurisprudentie.

Het laten (door)betalen van de gebruikersheffing OZB door eigenaren van leegstaande panden acht het kabinet ongewenst. Eigenaren van leegstaande panden hebben al een aanzienlijk financieel nadeel door het derven van huuropbrengsten. Het laten (door)betalen van het gebruikersdeel OZB door eigenaren van leegstaande panden is de facto niet anders dan een vorm van een leegstandsheffing, een heffing waarvan hieronder wordt aangegeven dat deze niet effectief en efficiënt is. Hetzelfde zou bereikt worden door het afschaffen van het gebruikersdeel OZB op niet-woningen, maar dit neemt de hiervoor beschreven bezwaren niet geheel weg.

Een andere suggestie in de sfeer van de OZB is een vrijstelling van betaling van OZB voor eigenaren van leegstaande kantoor- of bedrijfspanden die hierin woningen realiseren. Deze mogelijkheid is er echter al binnen de bestaande regelgeving. Op grond van artikel 220d, eerste lid, onderdeel i, van de Gemeentewet kunnen gemeenten de waarde van een onroerende zaak of een deel daarvan buiten aanmerking laten bij de bepaling van de heffingsmaatstaf. Een dergelijke vrijstelling onder voorwaarden zou dus in de gemeentelijke verordening OZB kunnen worden opgenomen. Een dergelijke regeling heeft het voordeel dat sprake is van maatwerk, zij leidt niet tot overkill of dead weight loss en sluit aan bij de problematiek. In de jurisprudentie zijn er echter wel voorwaarden gesteld. Met name moet worden voldaan aan het gelijkheidsbeginsel en moet deze objectief zijn. Een vrijstelling van bejaardenwoningen met het doel de bewoners te ontzien was niet toelaatbaar aldus een KB van 6 september 1990 (nr. 89 021745 Belastingblad 1990 p. 704).

### *Leegstandsheffing*

Bij verschillende gelegenheden is de suggestie gedaan om een zogenoemde leegstandsheffing te introduceren. Een leegstandsheffing (of leegstandstaks) zou de vorm moeten hebben van een speciale heffing op leegstaande panden. Een leegstandsheffing zou eigenaren van vastgoed een financiële prikkel moeten geven om hun panden niet gedurende een langere tijd leeg te laten staan.

In 2008 is door Regioplan onderzoek gedaan naar het instrument van een leegstandsheffing. In het onderzoeksrapport zijn onder andere de ervaringen in België en het Verenigd Koninkrijk beschreven. De conclusie

was dat een leegstandsheffing geen duidelijk positief effect heeft op het verminderen van leegstand. Wel levert een leegstandsheffing veel administratieve lasten op voor burger/eigenaar, bedrijven en overheid. Dit is in strijd met het voornemen van het kabinet om de administratieve lastendruk te verlagen.

Andere in het rapport genoemde nadelen zijn dat een leegstandsheffing moeilijk handhaafbaar, lastig uitvoerbaar en fraudegevoelig is.

Daarbij komt dat het kabinet in de fiscale agenda heeft aangekondigd te zullen bekijken of het aantal belastingen verminderd kan worden. Het ligt dus niet in de rede om een nieuwe belasting te introduceren. Datzelfde geldt voor de suggestie voor een openruimteheffing die hierna aan bod komt.

#### *Openruimteheffing*

De fractie van D66 pleit voor de invoering van een zogenoemde openruimteheffing (ORH). Een dergelijke heffing zou er aan moeten bijdragen dat een volledige afweging wordt gemaakt van de voor- en nadelen tussen nieuwbouw en hergebruik.

Het is maar zeer de vraag in hoeverre een ORH herstructurering en transformatie van leegstaande kantoren bevordert. Zij heeft immers vooral ten doel om te stimuleren dat nieuwbouw plaatsvindt in de bebouwde kom in plaats van in open ruimte. Wat betreft het overschot aan kantorenwijzen we op de aanpak van gemeenten om convenanten daarover af te sluiten.

Daar komt bij dat alleen hoge tot zeer hoge heffingen op open ruimte zullen leiden tot een vermindering van het ruimtegebruik in uitlegebieden. Dat komt omdat uitbreiding van het bebouwde gebied al sterk wordt gereguleerd door het ruimtelijk beleid.

#### *Statiegeldregeling*

De fractie van de PvdA pleit voor het invoeren van een statiegeldregeling, waarbij gebruikers die een nieuw kantoor betrekken en het oude kantoor achterlaten in leegstand statiegeld gaan betalen. Nog los van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regeling is het de vraag hoe hoog het statiegeld zou moeten zijn wil het ertoe leiden dat gebruikers eerder kiezen voor hergebruik van bestaande gebouwen dan voor nieuwbouw. Het gaat hier immers om aanzienlijk duurdere objecten dan bij wasmachines en auto's en hogere kosten bij sloop/hergebruik. Het zou een forse lastenverzwaring voor de markt betekenen in de huidige economische situatie. Dat beschouw ik als onwenselijk.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus