

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

60

Vragen van het lid **Boswijk** (CDA) aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over *de berichten «Wonen boven winkels komt niet van de grond: gemeentelijke eisen vaak hindernis» en «Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen»* (ingezonden 12 juni 2025).

Antwoord van Minister **Keijzer** (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (ontvangen 22 september 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2635.

Vraag 1

Zou u willen reageren op de bevindingen in de artikelen «Gemeentelijke eisen vaak hindernis» en «Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen»?^{1, 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Hoe beziet u het feit dat midden in een wooncrisis circa 50.000 lege verdiepingen boven winkels in Nederland niet worden ingezet om het woningtekort terug te dringen?

Hoe gaat u zich inspannen om zoveel mogelijk van deze verdiepingen boven winkels om te zetten naar woonruimte?

Antwoord 2 en 3

Ik geef in samenhang antwoord op vragen 2 en 3. Ik vind het aanpakken van leegstand van belang om de woningnood in Nederland te verlichten. Het transformeren van lege verdiepingen boven winkels helpt daarbij, maar is vaak uitdagend. Dit komt doordat de aanpak dikwijls maatwerk vergt, arbeidsintensief is en vaak duur is. Het gaat dus niet vanzelf. Daarom zet ik

¹ Telegraaf, 11 juni 2025, «Wonen boven winkels komt niet van de grond: «Gemeentelijke eisen vaak hindernis»», <https://www.telegraaf.nl/financieel/wonen-boven-winkels-komt-niet-van-de-grond-gemeentelijke-eisen-vaak-hindernis/71017086.html>

² ING, 11 juni 2025, «Parkeernormen houden ombouwen lege verdiepingen boven winkels naar woningen tegen», www.ing.nl/zakelijk/sector/real-estate/themastudie-parkeernormen-houden-ombouwen-lege-verdiepingen-boven-winkels-naar-woning-tegen

mij op verschillende manieren in om lege verdiepingen boven winkels te transformeren naar woningen.

Medio 2024 is samen met marktpartijen, overheidsorganisaties, en kennis- en onderzoeksinstituten een Versnellingsagenda opgesteld.³ In deze agenda staan verschillende initiatieven om transformaties aan te jagen. Zo heb ik in december 2024 de Transformatiefaciliteit verhoogd met € 70 miljoen naar € 150 miljoen. Dit instrument zorgt ervoor dat (kleine) ontwikkelaars een lening kunnen ontvangen waarmee ze de voorfase van hun transformatieprojecten kunnen financieren, zoals het transformeren van leegstaande verdiepingen boven winkels naar woningen.⁴ Daarnaast is onlangs de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen aangepast. Zo is het bedrag per woning van € 7.800 opgehoogd naar € 14.000 en hoeft het project niet binnen één jaar te zijn gerealiseerd maar moet de start van de werkzaamheden binnen 1,5 jaar beginnen.⁵

In juni 2023 is de City Deal «Dynamische Binnensteden – Regie op transformatie» van start gegaan met een looptijd van vier jaar.⁶ Daarin werk ik samen met tien steden, drie andere departementen (BZK, EZ en Jenv) en drie platformorganisaties aan een aantrekkelijke en toekomstbestendige binnenstad. Binnen één van de projecten onderzoek ik het vergroten van mogelijkheden voor de intensivering van winkelpanden, waaronder wonen boven winkels.

Daarnaast kan door gemeenten, provincies, woningbouwcorporaties en initiatiefnemers het Nationaal Transformatieloket worden geraadpleegd voor kennis en expertise over wonen boven winkels. Via dit loket kan het Expertteam Woningbouw worden ingeschakeld om ondersteuning bij concrete projecten te bieden.⁷

Vraag 4

Zou u concreet willen aangeven welke acties, binnen welk tijdspad, u gaat ondernemen bovenop bestaand beleid en bestaande initiatieven?

Antwoord 4

Bovengenoemde initiatieven zijn deels nieuwe of recent opgestarte initiatieven en beleid. Geïnspireerd door het succes van de Impulsaanpak Winkelgebieden ben ik samen met het Ministerie van Economische Zaken, de Retailagenda en de City Deal Dynamische binnensteden op zoek naar manieren om gebiedstransformaties in centra van steden en dorpen te ondersteunen. Gemeenten staan voor de opgave de dorps- en stadscentra aan te passen naar dynamische, multifunctionele gebieden waar wonen, werken, recreatie, cultuur en maatschappelijke voorzieningen samenkomen. Dit is essentieel voor de leefbaarheid, veiligheid, en economische vitaliteit van deze gebieden. De Impulsaanpak heeft laten zien dat publiek-private samenwerking goed werkt om gebiedstransformaties te realiseren. Ook zijn dankzij de Impulsaanpak veel winkelpanden en ruimtes boven winkels naar woningen getransformeerd. Om dit kracht bij te zetten, werk ik met allerlei maatschappelijke partijen, van pensioenfondsen tot woningcorporaties en van gemeenten tot vastgoedpartijen, aan een Pact voor dorps- en stadscentra. Eind 2025 willen partijen concrete afspraken maken over de invulling van dit pact.

Vraag 5

Wat zijn in uw ogen de oorzaken van het feit dat het aantal woningtransformaties ver achterblijft bij de ambitie van 15.000 woningen per jaar?

Antwoord 5

Ik heb als doel om jaarlijks 100.000 woningen te realiseren. Om dit te bereiken stimuleer ik zowel nieuwbouw als het beter benutten van bestaande bebouwing en bijbehorende omgeving. (Vastgoed)transformatie maakt hier een belangrijk onderdeel van uit en kent geen separate doelstelling. De afgelopen 10 jaar zijn er per jaar gemiddeld 10.000 woningen opgeleverd

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 32 847, nr. 1189

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025 32 847, nr. 1239

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025 32 847, nr. 1245

⁶ <https://citydealbinnensteden.nl/>

⁷ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/expertteam-woningbouw/nationaal-transformatie-loket>

door vastgoedtransformatie. De woningbouw, en daarmee ook transformatie, heeft last gehad van ongunstige economische omstandigheden (stijgende rente en bouwkosten) in 2022 en 2023. Dit werkt met vertraging door. Ook is veel «laaghangend fruit» bij met name kantoren (qua aantallen het grootste aandeel in transformaties) al geplukt. Veel geschikte kantoorpanden zijn inmiddels al getransformeerd, waardoor het aandeel transformaties vanuit andere functies relatief toeneemt.

Vraag 6

Zou u samen met gemeenten in kaart willen brengen hoeveel winkels en verdiepingen boven winkels in 2024 tot woningen zijn getransformeerd?

Antwoord 6

Het CBS brengt de transformatiecijfers in kaart op basis van gegevens over de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en de BRP (Basisregistratie Personen). De cijfers van 2024 zijn nog niet definitief. In 2023 waren winkelpanden goed voor 25% van alle woningtransformaties, ofwel ruim 2.000 woningen. Ook zien we dat bij meer dan de helft (53%) van alle transformaties sprake is van deeltransformatie zoals bij verdiepingen boven winkels.⁸

Vraag 7

Zou u samen met gemeenten in kaart willen brengen op welke wijze parkeernormen een drempel vormen voor de transformatie van verdiepingen boven winkels naar woningen?

Antwoord 7

Parkeernormen kunnen een uitdaging voor gemeenten zijn bij de transformatie van verdiepingen boven winkels naar woningen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen zijn er recent twee handreikingen gepubliceerd. In de handreiking van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en Verkeerstechniek (CROW) is beschreven hoe parkeernormen invloed kunnen hebben op ruimte voor woningbouw en betaalbaarheid van woningbouwprojecten. Ook worden er oplossingen geboden om beter met parkeernormen om te gaan.⁹ Tevens hebben afgelopen mei de provincies Zuid-Holland en Utrecht, Aedes en Platform 31 in samenwerking met het Ministerie van VRO de handreiking «Parkeren bij Optoppen – en bij andere vormen van beter benutten bestaande voorraad» gepubliceerd.¹⁰ Voor beleggers is voorspelbaarheid en duidelijkheid voorafgaand aan een transformatieproject over regelgeving zoals parkeernormen van belang. Dit helpt hen bij het inschatten van risico's en daarmee de haalbaarheid van een project.

Vraag 8

Zou u de vorige vraag ook willen beantwoorden met het oog op de drempels die beleggers ervaren om hierin te investeren?

Antwoord 8

Ja.

Vraag 9

Hoe gaat u gemeenten helpen om bestaande drempels voor de transformatie van verdiepingen boven winkels naar woningen te overwinnen?

Antwoord 9

Zoals ik bij mijn antwoord op vraag 2 en 3 heb aangegeven zet ik mij op verschillende manieren in om verdiepingen boven winkels naar woonruimte aan te jagen. Dit doe ik door de acties uit de Versnellingsagenda uit te voeren, onderzoek te doen binnen de City Deal Dynamische Binnensteden en de inzet van het Nationaal Transformatieloket.

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/45/8-procent-minder-woningen-ontstaan-uit-transformaties-in-2023>

⁹ CROW | Parkeernormen en duurzame gebiedsontwikkeling

¹⁰ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2025/05/01/handreiking-parkeren-bij-optoppen>

Vraag 10

Hoe gaat u bijdragen aan het versterken van expertise en capaciteit bij gemeenten op het gebied van de transformatie van verdiepingen boven winkels naar woningen?

Antwoord 10

Gemeenten kunnen om expertise vragen bij het Nationaal Transformatieloket. Desgewenst kunnen zij het Expertteam Woningbouw om ondersteuning vragen, waardoor experts kunnen helpen bij een concreet project. Daarnaast verken ik momenteel of het Rotterdamse initiatief «Architect aan Zet» ook voor wonen boven winkels een uitkomst kan bieden. Bij dit initiatief worden afspraken gemaakt tussen architecten en gemeenten over aan welke voorwaarden bepaalde projecten moeten voldoen. Als een deelnemende architect de vergunningsaanvraag doet, dan zou de afhandeling daarvan sneller kunnen verlopen. De uitkomsten van de verkenning verwacht ik eind dit jaar.

Vraag 11

Welke kansen ziet u om bij te dragen aan doorbraken op dit gebied, gezien het feit dat veel beleggers geen ervaring hebben met de transformatie van winkelverdiepingen naar woningen?

Antwoord 11

Binnen de City Deal Dynamische Binnensteden vergroten we het kennisniveau van beleggers en andere stakeholders die betrokken zijn bij transformatieprojecten, waaronder van winkelverdiepingen naar woningen.

Vraag 12

Deelt u de opvatting dat gemeenten hierin vaak de eerste stap kunnen zetten, en dat zij daarvoor expertise en regie vanuit het Rijk goed kunnen gebruiken?

Antwoord 12

Ja, gemeenten kunnen een coördinerende rol oppakken om transformaties van lege verdiepingen naar woningen mogelijk te maken.

Vraag 13

Herkent u dat gezamenlijke transformatieprojecten van verdiepingen boven winkels complex kunnen zijn doordat de panden vaak in bezit zijn van meerdere eigenaren?

Antwoord 13

Ja. Soms ontbreekt het bij eigenaren aan kennis, bereidwilligheid en/of financiële middelen om mee te doen aan transformatieprojecten.

Vraag 14

Herkent u dat deze eigendomssituatie transformatie naar woonruimte in de praktijk regelmatig belemmert?

Antwoord 14

Ja.

Vraag 15

Herkent u dat transformatieprojecten regelmatig vastlopen omdat één eigenaar moet toestaan dat in zijn pand een hoofdogang of nooduitgang wordt gerealiseerd, wat ten koste kan gaan van gebruiksruimte of inkomsten?

Antwoord 15

Ja.

Vraag 16

Klopt het dat zulke collectieve transformaties vaak alleen haalbaar zijn als de lasten van bijvoorbeeld gezamenlijke voorzieningen eerlijk verdeeld worden over alle betrokken eigenaren?

Antwoord 16

De haalbaarheid van individuele projecten verschilt per project omdat het om maatwerk gaat.

Vraag 17

Herkent u dat projecten vaak stilvallen of niet van de grond komen omdat de drempels voor individuele eigenaren te hoog zijn om het initiatief te nemen of de regie te pakken? Ziet u hierbij een rol voor gemeenten om initiatiefnemers te ondersteunen, en een mogelijke rol voor het Rijk om gemeenten daarbij te helpen, bijvoorbeeld met expertise, ambtelijke capaciteit of financiële middelen?

Antwoord 17

Ja.

Zoals ik bij mijn antwoord op vraag 2, 3 en 12 heb geformuleerd, kunnen gemeenten initiatiefnemers ondersteunen bij transformatieprojecten door bijvoorbeeld expertise aan te bieden en een coördinerende rol op zich te nemen. Het Rijk ondersteunt gemeenten door expertise en middelen aan te bieden.

Vraag 18

Bent u bereid, in samenwerking met gemeenten en de VNG, in kaart te brengen hoeveel van dit soort projecten er zijn of geprobeerd zijn, en in hoeveel gevallen deze zijn vastgelopen of niet van de grond zijn gekomen?

Antwoord 18

Ik richt mij op het laten slagen van huidige en toekomstige projecten. Bij de versnellingsstafels worden lessen gedeeld van zowel geslaagde als vastgelopen projecten. Voorbeelden van geslaagde projecten en de lessen die daaruit worden getrokken worden met gemeenten gedeeld.

Vraag 19

Welke knelpunten ziet u bij deze projecten, en hoe gaat u gemeenten ondersteunen om deze drempels te helpen overwinnen?

Antwoord 19

De genoemde uitdagingen uit de artikelen van de Telegraaf en de ING zijn voor mij herkenbaar, zoals verdiepingen die niet geschikt zijn voor transformatie, verbouw dat pas mogelijk is als de winkel leeg is, hoge kosten, regelgeving, gebrek aan expertise, versnipperd eigendom en gebrek aan samenwerking. Daarnaast zie ik dat het transformeren van leegstaande verdiepingen boven winkels vaak arbeidsintensief en maatwerk is.

Vraag 20

Hoe kan het Rijk gemeenten concreet ondersteunen bij dit soort transformatieprojecten, bijvoorbeeld via handreikingen, financiële instrumenten, voorbeeldprojecten of inzet van ruimtelijk ontwerpers?

Antwoord 20

Gemeenten kunnen gebruik maken van expertise van het Nationaal Transformatieloket en via dit loket kan het Expertteam Woningbouw worden ingeschakeld om ondersteuning bij concrete projecten te bieden. Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van financiële instrumenten, zoals de Realisatiestimulans en de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen.