



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Transformatie en ruimtelijk beleid

van het Expertteam (kantoor) Transformatie

in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Jutphaas Wonen transformeert voormalige
kantoorruimte aan de Brinkwal 7 naar
25 sociale huurwoningen voor jongeren

Ook benieuwd hoe dat eruit ziet?
Inloopochtend zaterdag 24 november
van 10.00 - 12.00 uur

De huurder heeft zelf keuzes in de plattegrond van de woning.
Reageer op deze woningen van 4 - 11 december 2012 op
www.WoningnetRegioUtrecht.nl

Meer informatie: www.jutphaas.nl/brinkwal
www.facebook.com/JutphaasWonen

Jutphaas Wonen

Wat kan de gemeente doen?

In Nederland staat ongeveer acht miljoen vierkante meter kantoorvloer leeg. Veel gebouwen zullen nooit meer een kantoorfunctie krijgen, omdat de markt hiervoor nu eenmaal structureel uit balans is.

Vanuit de zorg voor kwaliteit en leefbaarheid, rust er op de gemeente een taak om leegstand terug te dringen. Transformatie naar andere functies is daarvoor één van de mogelijkheden. Steeds meer gemeenten voeren een actief beleid op dit gebied. Daarmee kunnen zij marktpartijen effectief helpen om tot succesvolle projecten te komen.

Transformatie gaat niet vanzelf. Om initiatieven te doen slagen zijn maatwerk, creativiteit en soms een onorthodoxe aanpak nodig. Het is belangrijk dat de gemeente een duidelijk en eenduidig beleid voert en dat alle betrokken afdelingen positief staan ten opzichte van transformatieplannen. Onder welke voorwaarden wil de gemeente transformatie van gebouwen toestaan, stimuleren en faciliteren? Door dit in beleid vast te leggen, kan de gemeente aan initiatiefnemers duidelijkheid en zekerheid geven. In de vorm van coördinatie en informatie kan de gemeente faciliteiten bieden. Door vervolgens de ruimte binnen wet- en regelgeving zo goed mogelijk te benutten, kunnen vergunningen snel en soepel worden verleend.

Puntegalstraat 17-479, Rotterdam

Van belastingkantoor tot o.a. studentenwoningen. Kwadrant 1, ouder monumentaal pand op goede locatie.

Interne en externe beleidsafstemming

Een helder gemeentelijk beleid is een stimulans voor initiatieven van marktpartijen. De gemeente kan aangeven waar kantoorontwikkeling wel en niet is gewenst. Waar dat niet gewenst is, kan de gemeente transformatie van leegstaande gebouwen ondersteunen.

Regionale afstemming

De kantorenmarkt is voor een belangrijk deel regionaal. Daarom worden op bovengemeentelijk niveau ruimtelijke beleidskaders afgesproken en gehanteerd. In 2012 hebben marktpartijen en overheden daarover afspraken vastgelegd in het 'Convenant aanpak leegstand kantoren'. Provincies zorgen voor een regionale programmering. Gemeenten borgen de regionale afspraken in ruimtelijk beleid en dringen waar mogelijk plancapaciteit terug. In het Convenant wordt gestreefd naar het vaststellen van Toekomstperspectieven per regio. Daarin wordt voor iedere locatie een beleidslijn aangegeven, variërend van groei of balans tot beperking of transformatie van het kantooroppervlak.

Gemeentelijke afstemming

Initiatieven van marktpartijen worden bemoeilijkt als de ene gemeentelijke afdeling een plan toejuicht terwijl een andere sector van dezelfde gemeente het plan negatief beoordeelt. Toch komt dat in de praktijk nogal eens voor. De gemeente kan zekerheid bieden als er op politiek en bestuurlijk niveau over kantoortransformatie een duidelijke koers wordt afgesproken en als alle afdelingen van de ambtelijke dienst daar adequaat gevolg aan geven. In deze factsheet worden hier stapsgewijs suggesties voor gedaan.



Kansenkwadrant

De gemeente kan haar beleid handen en voeten geven door van te voren in beeld te brengen waar zich transformatiekansen voordoen. Een hulpmiddel om de mogelijkheden van leegstaande kantoorgebouwen te verkennen is een zogenoemd kansenkwadrant. De kwaliteit van het pand en de locatie, zijn hierbij de bepalende parameters. De gemeente Rotterdam hanteert bijvoorbeeld het kwadrant dat hier onderaan de pagina is afgebeeld.

In juli 2012 was in Rotterdam 840.000 m² vrije kantoorruimte beschikbaar. Dit omvat al het aanbod – ook in aanbouw – waar actief nieuwe kantoorgebruikers voor worden gezocht. De strategie per kwadrant is daarbij als volgt geformuleerd:

Kwadrant 1: Herontwikkelen (vernieuwen) of transformeren naar andere functies dan kantoor. Bijvoorbeeld Weenapoint naar First (278.000 m²).

Kwadrant 2: Upgraden (onderscheidende kwaliteit) en inzet op acquisitie. Bijvoorbeeld Rotterdam Central District (148.000 m²).

Kwadrant 3: Afwachten op nieuwe gebruiker of tijdelijke gebruiker zoeken, evt. in andere functies. Bijvoorbeeld Vasteland (100.000 m²).

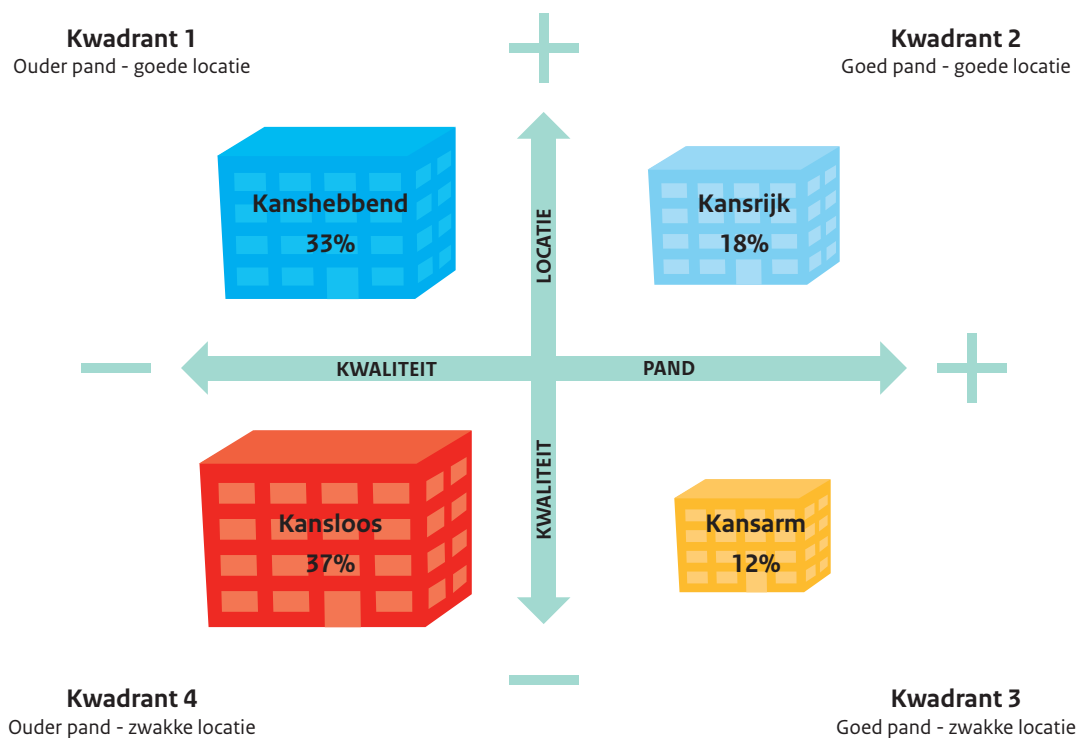
Kwadrant 4: Transformatie naar andere functies. Bijvoorbeeld het oude deelgemeentekantoor Hillegersberg wordt kinderopvang (314.000 m²).



Puntegaalstraat 17-479, Rotterdam

De kansrijkheid heeft dus betrekking op alle mogelijke gebruiksfuncties van een gebouw: in het eerste en het vierde kwadrant liggen kansen voor permanente transformatie naar woningen, kwadrant 3 komt eventueel in aanmerking voor tijdelijke transformatie naar wonen. Bij kwadrant 2 is voortzetting van de bestaande kantoorfunctie het meest voor de hand liggend. Uiteraard is dit schema een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, maar het is een bruikbaar middel om een eerste inzicht te krijgen in de transformatiemogelijkheden.

Kansenkwadrant gemeente Rotterdam



De gemeentelijke inbreng coördineren

De realisatie van transformaties is complex. De gemeente kan een deel van die complexiteit wegnemen door haar inbreng goed te coördineren. In de praktijk is een goede interne afstemming met één centraal aanspreekpunt een belangrijke succesfactor.

Gemeentelijke leidraad

Wanneer de gemeente kantoortransformatie effectief wil faciliteren, is het belangrijk om hier een goede werkwijze voor te hanteren. In een leidraad kunnen de procesmatige en beleidsinhoudelijke aspecten van die werkwijze worden vastgelegd. Op die manier is het voor marktpartijen duidelijk hoe de gemeente met initiatieven omgaat. Hoe wordt een aanvraag beoordeeld en welke aspecten spelen daarbij een rol? Tegelijk wordt hiermee afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen gewaarborgd.

H(ead)Q(uartiers) 023, Haarlemmermeer

Vervelius, eigenaar en ontwikkelaar, transformeerde dit voormalige kantoorpand op een hoopvolle locatie, grenzend aan woongebied en vlakbij het station, in 2006 al naar 60 startersappartementen. De gemeente Haarlemmermeer heeft zich soepel opgesteld en vrijstelling van het bestemmingsplan toegestaan, waardoor transformatie snel mogelijk werd.

Kantorenloods

Om transformaties goed te begeleiden is het van belang één aanspreekpunt aan te wijzen. Daarmee hebben initiatiefnemers één contactpersoon die zorgt informatie en coördinatie. Verschillende gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Den Haag, hebben in dit verband een zogenoemde 'kantorenloods' benoemd. Deze bundelt informatie, brengt vraag en aanbod bij elkaar en loodst vergunningaanvragen door de ambtelijke dienst.

Gesprekken met vastgoedeigenaren

Een goed beleid begint bij goed kwalitatief en kwantitatief materiaal. Waar doet zich leegstand voor? Wie zijn daar de eigenaren? Welke transformatiekansen zijn er binnen het gemeentelijke beleid? Met deze gegevens kan de gemeente een gesprek met relevante eigenaren aangaan. Herkent de eigenaar de urgentie van herbestemming? Staat hij open voor een ander gebruik? De gemeente kan inzicht bieden in de mogelijkheden die een pand biedt, bijvoorbeeld op basis van een quick scan. Vervolgens kan de gemeente het contact tot stand brengen tussen de eigenaar, ontwikkelende partijen en/of eindgebruikers die belangstelling voor het getransformeerde gebouw hebben.



Ruimte in wet- en regelgeving benutten

Binnen bestaande wet- en regelgeving is er voor gemeenten veel vrijheid om maatwerk te leveren. Bovendien zijn sommige wetten onlangs versoepeld. Door die ruimte optimaal te benutten kan de gemeente met transformaties effectief invulling geven aan eigen beleidsdoelstellingen.

Economisch beleid

In het verlengde van regionale afspraken kan de gemeente vanuit economisch beleid aangeven waar zij kantoorfuncties wil behouden en waar het onttrekken van kantoorruimte de voorkeur heeft. Hiervoor is het belangrijk in beeld te brengen in hoeverre de bestaande voorraad courant is en welke vestigingseisen eindgebruikers stellen. Daarnaast is het zinvol het bestaande aanbod te monitoren zodat bekend is waar zich leegstand manifesteert. Vanuit economisch beleid kunnen transformatie op bepaalde locaties worden bevorderd.

Geinzicht, Nieuwegein

De gemeente Nieuwegein voert sinds 2007 een helder kantorenbeleid. De leegstand neemt hierdoor sinds een aantal jaren niet meer toe. In drie jaar tijd is 60.000 m² kantoorruimte getransformeerd. Bijvoorbeeld het pand Geinzicht.

Woonbeleid

Vaak zijn specifieke doelgroepen dankbare gebruikers van getransformeerde kantoorgebouwen, zoals jongeren en studenten. Soms is er ook vraag naar bijzondere gebouwen voor zorgwoningen, crisisopvang, shortstay-faciliteiten, atelierwoningen of woonwerk-eenheden voor zzp-ers. In getransformeerde gebouwen kunnen ook kleine woningen in het goedkopere segment worden gerealiseerd. Binnen gemeentelijk woonbeleid kan transformatie dus een effectief instrument zijn om diversiteit van het woningbestand te vergroten en de doorstroming te bevorderen.

Milieubeleid

Veel kantoorgebouwen staan langs drukke wegen, op bedrijven-terreinen of op andere milieubelaste locaties. Als dat vanuit woonbeleid of economisch beleid gemotiveerd is, kan de gemeente op deze locaties woningen toestaan in afwijking van bestaande milieunormen. Met name de wet Geluidhinder wordt vaak als hindernis gezien. Toch is ook binnen deze wet meer beleidsvrijheid dan men vaak denkt. Wanneer het gaat om transformatie, kan de gemeente een aanzienlijk hogere grenswaarde voor verkeerslawaaï aanhouden dan welke voor woonfuncties gebruikelijk is.



Ruimtelijk beleid

Transformatie van kantoren naar woningen past vaak niet binnen het geldende bestemmingsplan. Als het gaat om een tijdelijke transformatie, is dat geen bezwaar. Als het gaat om een transformatie voor onbepaalde duur, moet eerst een planologische procedure worden doorlopen. De gemeente kan haar beleid zo inrichten dat hiervoor geen formele inspraak of verklaring van geen bedenking nodig is. Hierdoor kan de totale procedure worden ingekort tot circa veertien weken. De Wabo is zelfs zo gewijzigd, dat transformaties tot 1.500 m² nu onder de kruimelgevallenregeling vallen. Hierdoor is de reguliere procedure van 8 weken van toepassing. Bij wijziging van het bestemmingsplan kan de gemeente in principe aansprakelijk worden gesteld voor planschade. Wanneer er sprake is van langdurige leegstand is dat in de praktijk echter niet aan de orde. Om eventuele claims te vermijden, kan de gemeente binnen de nieuwe bestemming bovendien een wijzigingsbevoegdheid opnemen. Meer informatie hierover wordt gegeven door de Juridische Expertpool Planschade kantoren van het ministerie van BZK en I&M.

Grondexploitatie(wet) en kostenverhaal

De kosten voor wijziging van een bestemmingsplan of voor bijvoorbeeld (her)aanleg van de openbare ruimte kan de gemeente soms verhalen op de initiatiefnemer. De gemeente kan dit afdwingen via een exploitatieplan, maar het heeft de voorkeur om dit voorafgaand aan het planproces te regelen met een anterieure overeenkomst. Hierin kunnen de privaatrechtelijke afspraken tussen partijen worden vastgelegd zodat de initiatiefnemer daarmee in zijn exploitatieplan rekening kan houden. Daarnaast kan van de initiatiefnemer worden gevraagd om alle benodigde stukken te leveren, zoals een ruimtelijke onderbouwing of een volledig bestemmingsplan inclusief alle benodigde onderzoeken.

Bouwbesluit

De gemeente kan een bouwvergunning verlenen als het plan van de initiatiefnemer voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Zodra het om transformaties gaat, hebben gemeenten daarbinnen een grote mate van beleidsvrijheid om maatwerk te verlenen. Volgens het Bouwbesluit (2012) hoeft een getransformeerd kantoorpand namelijk niet meer te voldoen aan nieuwbouweisen; voor een groot aantal aspecten geldt het 'bij rechtens verkregen niveau' als wettelijk minimum. Gemeenten kunnen daardoor sneller een vergunning verlenen, waardoor het voor initiatiefnemers vaker financieel haalbaar is om een transformatieproject te realiseren.

Optreden tegen leegstand

Als gemeentelijke faciliteiten onvoldoende vruchten afwerpen, kan de gemeente over wettelijke instrumenten beschikken waarmee zij eigenaren van leegstaand vastgoed desnoods kan dwingen deze voor andere functies te bestemmen.

Wet Kraken en Leegstand

In 2010 is de wet Kraken en Leegstand van kracht geworden. Deze wet geeft de gemeente een stok achter de deur, waardoor overleg met marktpartijen over oplossingen voor de leegstand minder vrijblijvend is. De gemeenteraad kan in een leegstandsverordening bepalen van welke gebouwen eventuele leegstand moet worden gemeld. Na een melding moet de eigenaar met de gemeente in overleg treden over mogelijke alternatieve gebruiksvormen. Daarna kan de gemeente een leegstandsbeschikking vaststellen waarin staat of het gebouw geschikt is voor een bepaald gebruik. Als een gebouw langer dan een jaar leegstaat, kan de gemeente een gebruiker voordragen en kan zij de eigenaar verplichten daarvoor de nodige bouwkundige voorzieningen te treffen.

Tijdelijke herbestemming

In de praktijk is de wet Kraken en Leegstand vooral bevorderlijk voor tijdelijk hergebruik van leegstaande gebouwen. Daarbij kan een gebouw voor de duur van maximaal vijf jaar worden gebruikt voor functies die afwijken van het geldende bestemmingsplan. Onder de Crisis- en Herstelwet is die termijn verlengd tot tien jaar. Dat verruimt de mogelijkheden voor eigenaren om ook voor een tijdelijke transformatie bouwkundige aanpassingen te doen.

Kennis en ervaring

Op het gebied van leegstandsbeleid en tijdelijke transformatie is steeds meer kennis beschikbaar. Zo heeft de VNG een model leegstandsverordening gemaakt. Als eerste heeft de gemeente Amsterdam een leegstandsverordening vastgesteld. Deze is gericht op enkele gebieden in de stad en op gebouwen groter dan 10.000 vierkante meter. Er bestaat ook een handreiking over o.a. tijdelijke transformaties van het Transformatieteam, Platform31 en de Kantorenloods Amsterdam (zie ook verwijzingen en publicaties).

Aanbevelingen

- Voer een helder kantorenbeleid zodat initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Stem het beleid in- en extern af en zorg dat de verschillende afdelingen met één mond spreken.
- Breng de kansen van het vastgoed in beeld, bijvoorbeeld met het kansenkwadrant. Kijk naar de kansen van een kleine verbouwing versus een complete vernieuwing en een tijdelijke versus een permanente transformatie.
- Zorg voor één gemeentelijk aanspreekpunt en coördineer de gemeentelijke inbreng.
- Maak procedures niet nodeloos ingewikkeld. Houd bij ruimtelijke planvorming rekening met een zo ruim mogelijk palet aan oplossingen.
- Breng vraag en aanbod bij elkaar. Neem zelf het initiatief om met vastgoedeigenaren te praten.

Verwijzingen en publicaties

- Website van de Rijksoverheid over kantoortransformatie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leegstand-kantoren/transformatie-van-kantoren
- Website Rijksoverheid relevante wet- en regelgeving: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling
- Website van RVO.nl over (kantoor)Transformatie: www.rvo.nl/transformatie
- Informatie over 'kantorenloodsen': www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatief-financiering/toolbox-financieringsconstructies/zoek-op-constructies/processen-organiseren/kantorenloods?wssl=1
- Handreiking van de VNG die beschrijft hoe gemeenten leegstand kunnen aanpakken: www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/leegstandtelijf.pdf
- Handleiding voor permanente en tijdelijke transformatie van kantoren: http://sev.platform31.nl/rapporten/rapport.asp?code_pblc=1113

Deze publicatie is, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Woningbouw), opgesteld door:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0)88 042 42 42
E info@rvo.nl
www.rvo.nl

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | april 2014
Publicatie-nr 2SLWO1411

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is een dochter van het ministerie van Economische Zaken. RVO.nl voert beleid uit voor diverse ministeries als het gaat om agrarisch, duurzaamheid, innovatie en internationaal.

Heeft u vragen?

Neem contact op met transformatie@rvo.nl.
Of ga voor meer informatie naar: www.rvo.nl/transformatie.

Deze brochure is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Om de leesbaarheid te bevorderen zijn juridische zinsneden vereenvoudigd weergegeven. Soms betreft het ook delen van of uittreksels van wetteksten. Aan deze brochure en de daarin opgenomen voorbeelden kunnen geen rechten worden ontleend. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is niet aansprakelijk voor de gevolgen van het gebruik ervan. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.