Transformatie kantoren gaat niet vanzelf



Onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in tien cases



Onderzoek in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met acht Nederlandse gemeenten

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Kantoortransformatie en onorthodoxe maatregelen 3
1.2 Rol van gemeenten belangrijk 4
1.3 Werkwijze 4
1.4 Leeswijzer 5
1.5 Overzicht projecten 6

Deel 1. TRANSFORMATIE STRUCTUREEL OP GANG

2. Waarom gaat transformatie niet vanzelf?

2.1 Faciliteren ja, probleemeigenaar nee 10
2.2 Gesprekken alleen zijn niet voldoende 10
2.3 Ook de markt lost het probleem niet vanzelf op 11
2.4 Financiële marges zijn smal en ontwikkelrisico's hoog 11
2.5 Bij transformatie zijn meer partijen in het spel 14
2.6 Transformatie is geen nieuwbouw 14
2.7 Overzicht instrumenten die de pilot-gemeenten inzetten 15

3. Gemeentelijke regie-instrumenten

3.1 Ondersteunen van de gebouweigenaar 16
3.2 Ondersteunen van potentiële afnemers of ontwikkelaars 17
3.3 Een planstudie of haalbaarheidstudie laten verrichten 18
3.4 Zekerheden vooraf bieden 19
3.5 Mobiliseren van interne en externe kennis en creativiteit 20
3.6 Moderne olieman 21
3.7 Kansen benadrukken en over successen communiceren 22
3.8 Geen dwingende maatregelen 23

4. Het Rijk en ruimte binnen de regelgeving

4.1 Wet- en regelgeving 24
4.2 Fiscale aspecten van transformatie 26
4.3 Aanbevelingen deelnemers werkbijeenkomsten 28

Deel 2. PROJECTBESCHRIJVINGEN

Amsterdam – Molenwerf 1-3 34
Den Haag – Stationsplein 75 40
Den Haag – Savorin Lohmanplein 44
Eindhoven – Beukenlaan 77 48
Eindhoven – Vonderweg 11 54
Heerlen – Kloosterweg 1 60
Nieuwegein – Luifelstede 42-56 66
Rotterdam – Willem Ruyslaan 225 72
Utrecht – Gerbrandystraat 20 78
Zoetermeer – Italiëlaan 33 86

Colofon 92

1. Inleiding

Het aantal vierkante meters leegstaande kantoorvloer is begin 2011 opgelopen tot 7,1 miljoen, ofwel 14 procent van de totale Nederlandse voorraad van bijna 47 miljoen vierkante meter [1]. Doemscenario's voorspellen dat bij ongewijzigd beleid de leegstand over een aantal jaren zal zijn opgelopen tot 15 miljoen vierkante meter [2]. Kantoorbanen verdwijnen door automatisering en uitbesteden aan goedkopere buitenlanden. Het Nieuwe Werken - dat door de economische crisis versneld invoering vindt – leidt tot een besparing van 10-15 m^2 kantoorruimte per werknemer en stelt bovendien andere eisen aan huisvesting dan veel huidige kantoren bieden. Tegelijkertijd is de vraag naar woonruimte of ruimte voor andere functies, zeker in de grote steden, nog altijd groot. Dat roept de vraag op waarom kantoorgebouwen niet op grote schaal worden omgezet, getransformeerd in vakjargon, naar andere nuttige functies. Daarover is de afgelopen jaren veel geschreven waarbij grofweg drie verklaringen worden gegeven. De kantoren zouden staan op locaties waar niemand wil wonen, beleggers willen niet afwaarderen en de regelgeving belemmert dat gebouwen daadwerkelijk getransformeerd worden. Alle drie de verklaringen zijn zo algemeen en ongenuanceerd dat ze bij voorbaat niet waar kunnen zijn. In de praktijk worden er bovendien kantoorgebouwen met succes omgebouwd. Het gebeurt alleen incidenteel en meestal betreft het bijzondere gebouwen en locaties. Nergens in Nederland komt een substantiële verbouwstroom van 'gewone' kantoorgebouwen naar woningen of andere functies echt op gang.

1.1. Kantoortransformatie en onorthodoxe maatregelen

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het programma Onorthodoxe Maatregelen van het Ministerie van BZK, gestart door voormalig VROM in het kader van de Verstedelijkingsafspraken 2010 - 2020. Kantoortransformatie is één van de thema's van het programma Onorthodox waarin de partijen die betrokken zijn bij uiteenlopende bouwprojecten worden uitgedaagd om met onorthodoxe maatregelen voorbij de grenzen van wet- en regelgeving te denken om de (financiële) uitvoerbaarheid van die projecten te verbeteren.



Voor de transformatie van leegstaande kantoren is gekozen om aan de hand van tien concrete leegstaande kantoorgebouwen 'al doende' te onderzoeken welke belemmeringen in de praktijk écht een rol spelen bij transformatie. Hoe zijn die problemen op te lossen, onorthodox als dat moet, en hoe kan transformatie gemeengoed worden. De tien cases zijn aangedragen door acht gemeenten en op thematiek geselecteerd door het Ministerie van BZK. De projecten behoren tot de categorie 'lastige gevallen' waarvoor in de praktijk meestal nog geen initiatief werd genomen door de eigenaar of een marktpartij.

Per kantoorgebouw is getracht in zes maanden het transformatieproces te starten met twee doelen: in beeld brengen welke knelpunten de gemeenten en eigenaren daarbij tegenkomen en de gemeenten ondersteunen om de transformatie concreet in gang te zetten.

Het onderzoek geeft daarmee ook antwoord op de **vraag hoe deze gemeenten invulling geven aan hun coördinatie- of regierol** [3] waarover de Kantorentop van mei 2010 stelde dat 'een belangrijk instrument van gemeenten voor het aanpakken van de bestaande voorraad is: het op lokaal niveau voeren van overleg over dit beleid met lokale (institutionele én met name ook particuliere) eigenaren, waarbij o.a. het alternatief gebruik van structureel leegstaande kantoren wordt gestimuleerd'.

[1] DTZ, Nederland Compleet – Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt, januari 2011

[2] Twynstra Gudde, Jaarlijks Kantorenmarktonderzoek, 2010

[3] Rapporteurs prefereren de term regierol, omdat de inzet van gemeenten breder is dan de 'coördinatierol' die het EIB noemt in 'Kantorenleegstand – probleemanalyse en oplossingsrichtingen' uit 2010.

1.2. Rol van gemeenten belangrijk

De acht gemeenten geven in dit onderzoek een kijkje in de keuken: hoe proberen zij transformatie een structureel onderdeel van de bouwproductie te maken? De rapportage krijgt daardoor ook een bepaalde focus, namelijk op het handelen van gemeenten en de manier waarop zij beschikbare instrumenten inzetten. In de cases is steeds gezocht naar de verbinding tussen de gemeente en de andere hoofdrolspelers zoals de eigenaren van de kantoorgebouwen, mogelijke afnemers en de klanten voor de nieuwe woningen. De aandacht voor de rol van gemeenten wil zeker niet zeggen dat gemeenten dé aangewezen partij zijn om de leegstand op te lossen. Gemeenten zijn een belangrijke partij, maar zeker niet de enige. In deze rapportage gaan we in op de vraag of gemeenten voldoende instrumentarium hebben om transformatie van kantoorgebouwen in gang te zetten en in het verlengde daarvan of zij eenmaal genomen initiatieven ook effectief kunnen ondersteunen.



Momentopname gemeentelijke werkwijze in verandering

Alle deelnemende gemeenten zijn al voordat de onderzoeksperiode start actief op zoek naar manieren om transformatie van leegstaande kantoren structureel op gang te brengen. In de meeste gemeenten is als eerste stap de leegstand in beeld gebracht, de urgentie bepaald en een beleidsvisie opgesteld. In veel gevallen is een aanjager (soms een team) aangesteld die de transformatie op gang moet brengen. Een aantal gemeenten zet ook in op specialisatie van plantoetsende medewerkers, zodat zij ervaring opdoen en processen versnellen. Niet toevallig zijn de genoemde activiteiten ook de eerste drie stappen in universele veranderingsprocessen [4]. De volgende stappen zijn: het zoeken naar manieren om transformatiesuccessen te bereiken, communiceren van resultaten (intern en extern) om draagvlak te creëren, mogelijk maken dat anderen gaan handelen door obstakels weg te nemen en kortetermijn successen boeken om kritische volgers te overtuigen. Dit onderzoek is met andere woorden een momentopname in het veranderingsproces van gemeenten. Wordt vervolgd...

1.3. Werkwijze

De onderzoekers hebben gedurende ruim een half jaar samengewerkt met acht grotere gemeenten in Nederland - voor het merendeel gemeenten in de Randstad. De leegstand in de kantorenmarkt doet zich weliswaar in heel Nederland voor, maar in en rond de grote steden is deze zowel absoluut als relatief het grootst. Een aantal deelnemers aan de Kantorentop heeft zelf aangegeven met pilotprojecten te willen deelnemen.

In een bijeenkomst op 8 november 2010 in het leegstaande CBS-gebouw in Voorburg (met 63.000 m^2 een van de grootste leegstaande kantoren in ons land), zijn de keuzes voor de pilots en hun thema's gemaakt. Een overzicht van projecten en thema's staat op blz 6 en 7. Uit een longlist zijn tien pilotprojecten geselecteerd waarmee we verwachtten een aantal thema's en specifieke leereffecten te kunnen bestrijken. Er zijn één of twee kantoorgebouwen per gemeente geselecteerd. Op een enkele uitzondering na, zijn alle pilotprojecten geheel of gedeeltelijk leegstaande kantoorgebouwen waarvoor, voor zover bekend, geen initiatieven werden genomen door de eigenaar of andere marktpartijen.

[4] Stappen ontleend aan de acht stappen in Leiderschap bij verandering - J. Kotter.

Na de selectie zijn de patijen aan de slag gegaan. Tussen november en april 2011 hebben de gemeenten getracht de transformatie van de projecten daadwerkelijk te starten door per pilot gesprekken te voeren met de eigenaren en andere betrokkenen. Er is in beeld gebracht welke kansen er zijn in optimale afstemming met mogelijke klantgroepen, welke oplossingen voorhanden zijn voor geopperde knelpunten en hoe het proces effectief kan worden opgezet. Gemeenten en eigenaren zijn daarbij op hun verzoek inhoudelijk door het TransformatieTeam ondersteund. Vijf gemeenten hebben gevraagd een transformatieplan voor de pilot te ontwikkelen op basis van plattegrondonderzoek, een Bouwbesluittoets en/of een financiële doorrekening van de haalbaarheid te maken. Dit om de concrete haalbaarheid en knelpunten van het betreffende project in beeld te krijgen.



Voor acht pilotprojecten is in de onderzoeksperiode een werkbijeenkomst georganiseerd waarin concrete plannen voor gebouw en locatie zijn besproken met de gemeente en de eigenaar, aangevuld met de adviseurs en in enkele gevallen mogelijke afnemers. Alle werkbijeenkomst zijn in de periode november-april 2011 gehouden. Voor de twee Haagse pilotprojecten is geen werkbijeenkomst gehouden. In één project bleek de kantooreigenaar al een transformatieplan gereed te hebben voor het moment dat de huidige huurders het aangekondigde vertrek zouden effectueren. Daar was geen behoefte aan een bijeenkomst. Voor het andere pilotproject in Den Haag bleek het niet mogelijk een werkbijeenkomst te organiseren omdat de financiële situatie van de eigenaar permanente transformatie blokkeert en binnen de gemeente discussie ontstond over de wenselijkheid van handhaving van het bestaande gevelbeeld.

1.4. Leeswijzer

De rapportage bestaat uit twee delen. Deel 1 bevat de generieke conclusies uit het onderzoek op basis van alle pilotprojecten. Eerst wordt ingegaan op de vraag hoe het komt dat transformatie niet vanzelf op gang komt. Daarna beschrijven we welke acties de pilotgemeenten met succes nemen om transformatie op gang te brengen en om eenmaal genomen initiatieven te ondersteunen gevolgd door enkele aanbevelingen voor de rijksoverheid om een onorthodoxe aanpak te bevorderen. Deel 2 bevat de resultaten en voortgang in de pilotprojecten en de bevindingen per project.

Amsterdam
Molenwerf 1-3

14.000 m² vvo
gebouwd begin jaren tachtig
Kantoorbestemming
Particulier eigendom
Leegstand sinds 2005



Thema's
- Transformatiekansen naar jongerenhuisvesting van een typisch jaren tachtig kantoorgebouw
- Versnellen besluitvorming door minimalisering eisen vanuit bouwregelgeving en ruimtelijke ordening
- Optimale afstemming tussen planbeoordelaars
- Onorthodox: vooruitlopen op nieuwe regelgeving: Bouwbesluit 2012 en verlengen tijdelijk gebruik in Wro naar tien jaar
- Financiële effecten integratieheffing op haalbaarheid transformatieplan

Den Haag
Stationsplein 75

Ruim 11.000 m² vvo uit diverse bouwperioden vanaf 1978
Kantoorbestemming
Particulier eigendom
Leegstaand



Thema's
- Impuls in aandachtswijk door transformatie voor pioniers
- Kansen A-locatie (tegenover NS-station Holland Spoor)
- Te groot voor transformatie naar één functie: combinatie wonen, werken en andere functies
- Eigenaar gebouw in financieel lastige situatie: geen tot weinig ruimte voor investeringen
- Onorthodox: ruiloptie bij transformatie om locaties voor transformatie vrij te spelen

Den Haag
Savorin Lohmanplein

12.000 m² vvo in 17 verdiepingen boven winkelcentrum met ruime parkeerplaatsen op eigen parkeerdek
Kantoorbestemming
Particulier eigendom
Deels verhuurd



Thema's
- Onorthodox: solids realiseren in een bestaand gebouw
- Transformatie op niet-binnenstadslocatie
- Markt voor rust- en gemakzoekers met eigen bedrijf aan huis
- Financiële effecten integratieheffing op haalbaarheid transformatieplan

Eindhoven
Beukenlaan 77

4.826 m² vvo uit 1990 met 93 parkeerplaatsen op eigen terrein
Kantoorbestemming
Particulier eigendom
Leegstand sinds 7 jaar



Thema's
- Kansen voor transformatie voor arbeidsmigranten
- Voor- en nadelen transformatie op basis van woonfunctie of logies
- Innovatieve techische of ontwerpoplossingen tegen beperkte kosten voor geluidhinder
- Onorthodox: ruiloptie bij transformatie om locaties voor transformatie vrij te spelen

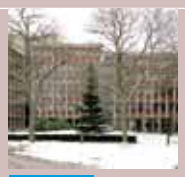
Eindhoven
Vonderweg 11

11.000 m² vvo met 170 parkeerplaatsen
Bestemming: centrumdoeleinden
Particulier eigendom (Breevast BV)
Leegstand sinds 2008



Thema's
- Te groot voor één functie: transformatie vergt combinatie wonen, werken en andere functies
- Mixed use van jongerenhuisvesting in combinatie met shortstay, ZZP-meetingpoint high potentials en hoofdkantoor corporatie
- Kansrijke ligging om verbinding centrum en naastliggende wijk (waaronder Strijp-S) te leggen
- Onorthodox: kansen voor tijdelijk wonen

Heerlen
Kloosterweg 1



- 43.500 m² vvo
- Bestemming kantoren
- Eigendom RGD (nog niet overgeboekt naar RVOB)
- Deels (6.000 m²) in gebruik

Thema's

- Transformatie: kans op inzet goedkope bedrijfsruimte voor economische impuls door nieuwe functies aan te trekken
- Benutten locatie (naast NS-station) voor specifieke klantgroepen
- Gebouw te groot voor transformatie naar één functie
- Onorthodox: kansen urban farming
- Voorbeeldfunctie inzet Rijksbezit voor transformatie
- Passende antwoorden krimpregio Zuid-Oost Limburg

Nieuwegein
Luifelstede 42-56



- Bijna 4.000 m² vvo aan rand centrum
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Grotendeels leegstaand

Thema's

- Transformatiekansen typisch jaren negentig kantoorgebouw
- Benutten locatie, OV-ontsluiting en nabijheid goed functionerend centrumgebied voor onderscheidend product
- Invloed nieuwbouweisen Bouwbesluit 2003 vergeleken met nieuwe Bouwbesluit 2012
- Onorthodox: gemeente biedt eigenaren planstudie aan om kansen gebouw in beeld te brengen
- Gemeentelijke beleidsruimte in Wet geluidhinder

Rotterdam
Willem Ruyslaan 225

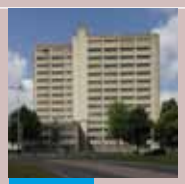


- 8.000 m² vvo uit eind jaren zestig, begin jaren zeventig
- Kantoorbestemming
- Eigendom gemeente Rotterdam (OBR)
- Leegstaand sinds 2009

Thema's

- Transformatiekansen voor studenten- en jongerenhuisvesting in combinatie met ontmoetingspunt en werkplekken
- Voorbeeldfunctie lokale overheid bij transformatie
- Integrale afweging tussen maatschappelijke opbrengsten transformatie
- Onorthodox: voldoen aan parkeernorm door transformatie voor bewoners zonder eigen auto

Utrecht
Gerbrandystraat 20



- 17.000 m² vvo
- Bestemming kantoren
- Eigendom RVOB
- Leegstand sinds 2010

Thema's

- Transformatiekansen voor snelle realisatie betaalbare jongerenhuisvesting
- Onorthodox: externe planstudie verbindt kantooreigenaar, potentiële afnemer en gemeente
- Inzet Rijkseigendom als goed voorbeeld voor transformatie
- Integrale afweging tussen maatschappelijke belangen
- Invloed eerdere taxaties waarde op basis van handhaving kantoorfunctie en inzet daarvan als onderdeel prijsonderhandelingen

Zoetermeer
Italiëlaan 33



- 4.315 m² vvo met eigen parkeerplaatsen
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom (Uni-Invest)
- Leegstaand

Thema's

- Particuliere eigenaar neemt initiatief in planontwikkeling
- Plattegrondontwikkeling en residuele waardebenadering verbinden verkoper en beoogd afnemer (corporatie)
- Onorthodox: gemeente stimuleert transformatie door partijen bij elkaar te brengen
- Integrale afstemming randvoorwaarden binnen gemeente



Deel 1

TRANSFORMATIE STRUCTUREEL OP GANG

1

2. Waarom gaat transformatie niet vanzelf?

Hoe kan een gemeente de transformatie van lege kantoren initiëren zonder het zelf te doen? Dat is in één zin de opgave die gemeenten zichzelf stellen. Het belangrijkste instrument dat zij inzetten, is het voeren van overleg met eigenaren en andere partijen, zoals de Kantorentop in mei 2010 al vaststelde.

2.1. Faciliteren ja, probleemeigenaar nee

Gemeenten zijn opvallend unaniem in de eigen taakopvatting bij transformatie. Die is samen te vatten als: coördineren en faciliteren ja, probleemeigenaar nee. Actief verwerven en herontwikkelen van leegstaande gebouwen is in geen enkele gemeente aan de orde. Maar dat is ook niet nodig, zo blijkt uit de pilotprojecten. In de huidige praktijk levert deze bestuurlijk onderstreepte taakopvatting echter nog wel onduidelijkheid op. De vraag is: waar eindigt regie en faciliteren? Hoeveel tijd mag een ambtelijk ondersteuner investeren in een mogelijk initiatief en hoever reikt die inzet? De bestuurlijke taakopvatting betekent immers ook dat het gemeentebestuur ultimo accepteert dat als de eigenaar geen initiatieven ontplooit, een gebouw niet wordt getransformeerd en dus leeg blijft staan. Tegelijkertijd biedt dit de gemotiveerde ambtenaar echter ook ruimte om soms net iets extra's te doen voor een concreet project. Ook daarvan zien we in de pilotgemeenten goede voorbeelden.

2.2. Gesprekken alleen zijn niet voldoende

In geen enkele gemeente komt transformatie vanzelf op gang. Soms lukt het met veel goede wil en inzet om één of enkele projecten te starten, maar in geen enkele gemeente is transformatie een structureel onderdeel van de bouwproductie geworden. Het belangrijkste instrument dat gemeenten inzetten is het voeren van gesprekken met eigenaren van leegstaande kantoren. Dat is ook in de tien pilotgemeenten het geval. Mensen zijn van goede wil. Gesprekken alleen leiden echter zelden tot de gewenste transformatie. In alle pilotprojecten zijn eerder gevoerde gesprekken beleidsmatig ingekaderd [5]. Ze worden gevoerd door een 'aanjager' of een collega die vanuit afdeling economie contacten onderhoudt met de ondernemers in de gemeente. Die gesprekken zijn vaak niet erg specifiek en concreet. Als al concrete mogelijkheden voor toekomstig gebruik van het gebouw zijn besproken, is niet altijd duidelijk wat de status van die mogelijkheden zijn en wat dat betekent voor de inzet van gemeente. Werkt ze mee aan bestemmingswijziging, kent ze een potentiële afnemer, leidt dat tot soepele planbeoordeling? De gesprekken leiden dan ook vaak niet tot actie. Noch van de kant van de eigenaren om transformatie te starten, noch van de kant van de gemeente om ook andere (dwingende of stimulerende) instrumenten in te zetten.



Conclusie

De onderzoeken laten zien dat alleen overleg met de eigenaar van een leegstaand kantoorgebouw niet voldoende is om transformatie te laten starten.

Hoewel gemeenten zich bewust zijn van de beperkingen van het 'overleginstrument', leidt dit nog slechts incidenteel tot veranderingen in de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding van de gesprekken. Er lijkt sprake van een kip-of-ei kwestie: waarom zou je als gemeenten processen aanpassen als er maar zo weinig gebouwen worden getransformeerd? Ook in de pilotgemeenten is de huidige manier van werken nog grotendeels gebaseerd op de praktijk

[5] Zie blz 15 voor een overzicht van de instrumenten die in de pilotgemeenten worden ingezet. In alle gemeenten is beleidsmatig vastgelegd transformatie te willen stimuleren in een Kantorennota, Economische Visiedocument en soms Woonvisie.

van nieuwbouw. Om transformatie met succes op gang te brengen en in gemeenten 'normale praktijk' te laten worden, zal in ieder geval ingespeeld moeten worden op een aantal specifieke kenmerken van transformatie. De pilotgemeenten zijn stuk voor stuk aan het uitvinden hoe dat effectief te doen. Wat werkt wel en wat werkt niet? Dat blijkt in de praktijk lastiger dan gedacht.

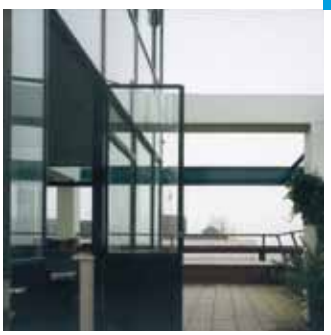
2.3. Ook de markt lost het probleem niet vanzelf op

In het verleden zijn bijzondere gebouwen of locaties door de markt opgepakt en getransformeerd. Voor niet-bijzondere gebouwen of lastige locaties gebeurt dat niet. Eerdere onderzoeken [6] wijzen als oorzaak op het ontbreken van kennis bij de kantooreigenaar, de boekwaardeproblematiek en de verschillende werelden waarin beleggers in kantoren, projectontwikkelaar, corporaties en woningbeleggers leven. Ze kennen elkaar niet, spreken elkaars taal niet en rekenen fundamenteel verschillend. Die situatie is anno 2011 niet wezenlijk veranderd. Wel zijn binnen de pilotgemeenten het besef en de urgentie gegroeid om de voorraad kansloze kantoren te verminderen. De pilotprojecten zijn daar de voorbeelden van.

In de pilotprojecten blijken de eigenaren van kantoorgebouwen soms wel bereid af te boeken. De belangrijkste vraag die zij daaraan verbinden is of er snel besluitvorming en duidelijkheid kan komen over de bestuurlijke inzet over wat planologisch kan en van plantoetsers moet met het gebouw. In de meeste gevallen zijn gemeenten niet optimaal voorbereid op die vragen. Voor concrete gebouwen kunnen gewenste gebruikersgroepen genoemd worden, maar of collega-plantoetsers ook mee willen werken indien ontheffing nodig is en op welke termijn een bestemming onherroepelijk kan zijn gewijzigd, kan de gemeenten in veel gevallen niet snel een antwoord geven.

Conclusie

De huidige manier van werken en inzet van gemeenten sluiten niet aan bij de voorwaarden die nodig zijn om het transformatieproces structureel op gang te brengen. Snel bieden van zekerheid door de gemeente is nodig om het transformatieproces op gang te brengen.



2.4. Financiële marges zijn smal en ontwikkelrisico's hoog

Transformatie komt vaak niet op gang omdat de financiële marges van een transformatie smal zijn en in de ogen van potentiële afnemers niet opwegen tegen de ontwikkelrisico's. Transformatie kan in financieel opzicht nooit zo interessant worden als nieuwbouw in een uitleglocatie. Wanneer een weiland voor nieuwbouw wordt ontwikkeld, is een initiële investering van enkele tonnen in grond en planontwikkeling voldoende voor eenzelfde waardecreatie als in de voorbeeldbereking op de volgende pagina. Daar staan uiteraard ontwikkelrisico's tegenover gedurende soms wel tien jaar voordat een project is afgerond. Bij transformatie bestaat de initiële investering niet uit agrarische grond maar uit een bestaand gebouw met - zoals in de voorbeeldberekening - een waarde van ruim € 4 miljoen. Om dat gebouw te ontwikkelen zijn de plankosten hoger en ontwikkelrisico's groter. In nieuwbouw zijn de verrassingen immers beperkt(er), ondermeer omdat vooraf helder is welke regelgeving van toepassing is.

[6] Zie bijvoorbeeld Verdienen aan Leegstand, SBR 2007, de al genoemde EIB-studie en Transformatie van kantoorgebouwen, Uitgeverij 010, Rotterdam 2007.

Voorbeeldberekening[7] Willem Ruyslaan, Rotterdam (variant 92 huurwoningen)

Opbrengsten		Per woning	Waarde totaal
Aantal woningen	92	€ 123.422	€ 11.354.824
Gemiddelde grootte	62 m² gbo		
Meetingpoint en werken begane grond	159 m²	€ 192.660	€ 192.660
Totaal haalbare opbrengsten			**€ 11.547.484**
Kosten			
Verbouwkosten			€ 4.946.890
Bijkomende kosten			€ 1.217.663
19% BTW			€ 1.171.265
Totaal kosten			**€ 7.335.818**
Residuele ruimte voor aankoop van gebouw			€ 4.211.666

In dit project worden 92 woningen gerealiseerd met een gemiddelde kale huurprijs van € 514 per maand voor een autoloze klantgroep. Via een bedrijfswaardeberekening wordt deze huurwaarde omgerekend in een waarde per woning en een waarde van het totale pand. Ook het meetingpoint en de werkruimte op de begane grond in de plannen worden meegerekend in de opbrengsten. De transformatiekosten zijn geschat op ruim € 7,3 miljoen waarmee er een residuele ruimte voor aankoop van het gebouw van € 4,2 miljoen beschikbaar is. Omgerekend betekent dat € 585 per vierkante meter vvo. Dat is overigens uitgaande van de situatie dat een integratieheffing kan worden vermeden [zie blz 26].



Uit de pilotprojecten waarvoor een plan is ontwikkeld en het mogelijk was duidelijkheid te krijgen over de randvoorwaarden, kan worden geconcludeerd dat transformatie naar wonen een residuele waarde van gebouw en locatie oplevert van € 500 tot € 800 per vierkante meter. Transformatie naar wonen biedt daarmee opbrengsten die voor de belegger acceptabel kunnen zijn. De voorbeeldberekening voor het pilotproject aan de Willem Ruyslaan in Rotterdam laat zien dat in de praktijk nog altijd een afwaardering op de boekwaarde van het kantoorgebouw nodig is. Maar de opbrengst is beduidend hoger dan de in de markt gebezigde stelling dat de waarde van kantoren 'nul' bedraagt of gelijk is aan de 'oudbetonprijs' van € 250 per m². **Een voorwaarde om tot acceptabele verbouwkosten en redelijke residuele waarde van het bestaande kantoorgebouw te komen is optimaal hergebruik van het bestaande gebouw en een optimale koppeling tussen aanwezige kwaliteiten en woonwensen van de klantgroep.** In de praktijk stelde de Deelgemeente o.a. aanvullende parkeereisen en eisen aan de klantgroep met een prijsdrukkend effect.

Conclusie

De financiële marges voor transformatie zijn smal. Er is geen sprake van gelijkwaardige concurrentie tussen nieuwbouw in uitleggebieden en transformatie van bestaande kantoorgebouwen.

[7] Indicatieve berekening op basis van een globaal programma van eisen en ervaringcijfers in eerdere transformatieprojecten. Er is geen marktonderzoek gedaan naar opbrengsten en kosten. In de praktijk stelde de Deelgemeente aanvullende eisen aan klantgroep en de parkeeroplossing waardoor de opbrengst voor het gebouw in de recente openbare inschrijving lager uitvielen.

Beleggers snms bereid tot afboeken

Het rekenvoorbeeld laat zien dat de initiële investering voor de afnemer hoog is. Voor de eigenaar van het kantoorgebouw betekent deze opbrengst echter geen waardecreatie maar (het erkennen van) een waardedaling. Niet zelden is een gebouw in de goede tijd voor twee tot drie keer zoveel gekocht. Niettemin blijken eigenaren soms best bereid tot afboeken op de waarde, mits er zo snel mogelijk zekerheid kan worden gekregen over de haalbaarheid van de transformatie. En precies daar kan de gemeente helpen. Een belegger kan alleen instemmen met transformatie als hij de zekerheid heeft dat het project slaagt en dat zijn gebouw weer snel rendement kan opleveren [8].

Wat doen banken en beleggers?

Kantooreigenaar Breevast is eigenaar van het kantoorgebouw aan de Vonderweg in Eindhoven. Zij heeft plannen laten ontwikkelen waarbij het gebouw geheel gerenoveerd wordt, een nieuwe toegang krijgt en waarbij verduurzaming een belangrijk USP wordt. Deze plannen zijn in verschillende varianten doorgerekend. In de verkenning van toekomstmogelijkheden heeft Breevast ook transformatie overwogen. Maar dat vergt overdracht van het gebouw. Dat is in een laagconjunctuur voor beleggers vaak minder interessant dan wachten op betere tijden. Kenmerk van de huidige crisis is bovendien dat de kantoren- en de woningmarkt tegelijkertijd onder druk staan.

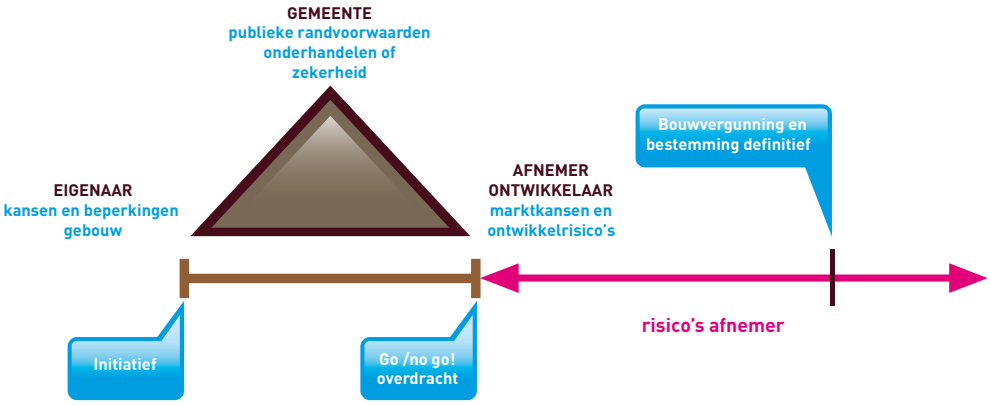
Wachten is voor beleggers altijd een reëel alternatief. Toch zal de financiële wereld zelf ook iets moeten doen om de markt toch in beweging te krijgen, aldus Breevast. De kantorenmarkt staat onder druk en afboeken van vastgoed zal hoe dan ook ten koste gaan van banken en beleggers. **Een onorthodox voorstel is om een landelijke coalitie te sluiten van gemeenten en eigenaren met de belangrijkste vastgoedbanken om uit de 'stroppenpotten' van banken een herstructureringsfonds op te zetten gericht op afvoeren van kansloos bezit met het doel de waarde overig vastgoed op peil te houden. Op die manier kan de markt sneller weer gezond worden.**



[8] Zie o.a. Waarom een belegger in kantoorvastgoed niet overgaat tot verkoop of transformatie van leegstaand vastgoed, OGA Amsterdam, januari 2009

2.5. Bij transformatie zijn meer partijen in het spel

De huidige eigenaar van een gebouw is zelden de partij die het gebouw ook transformeert. Dat is wezenlijk anders dan bij ontwikkeling van nieuwbouw. Er is dus een nieuwe partij nodig: een potentiële afnemer of een ontwikkelaar. Om deze partij aan tafel te kunnen krijgen, is inzet van de gemeente belangrijk omdat transformatie onder het regime van gemeentelijke regelgeving valt.



Conclusie

Bij transformatie zijn drie partijen nodig om tot een plan te komen en daarmee de risico's tot beheersbare proporties terug te brengen: gebouweigenaar, afnemer en gemeente. Dat vraagt om interactie en integrale beoordeling van initiatieven.

Om voor transformatie te besluiten is het dus nodig dat drie partijen meedenken over de toekomst van het gebouw en bereid zijn het achterste van hun tong te laten zien: de huidige eigenaar, de mogelijke afnemer en de gemeente. Deze drie partijen zitten in de normale praktijk zelden tegelijkertijd aan tafel. In de cases is de onorthodoxe stap gezet om deze drie partijen wel tegelijkertijd aan tafel te zetten. Het blijkt dat wanneer zij gedrieën positief reageren op een plan waarin de risico's tot beheersbare omvang zijn teruggebracht, een initiatief kans van slagen heeft.

Conclusie

Gemeenten kunnen een impuls geven aan transformatie door proactief handelen. Door partijen bij elkaar te brengen, door kennis te mobiliseren, door een haalbaarheidstudie of plan te (laten) uitvoeren en door vooraf meer duidelijkheid te geven over de randvoorwaarden.

2.6. Transformatieproces wijkt af van nieuwbouwprocessen



Uit de bovenstaande conclusies mag op z'n minst worden afgeleid dat het transformatieproces niet gelijk is aan nieuwbouw. Wil een gemeente succesvol zijn en transformatie tot een structureel onderdeel van de bouwproductie maken, dan moet er meer gebeuren. Dat kan, ook zonder probleemeigenaar te worden. Actief verwerven en herontwikkelen van leegstaande gebouwen is, zo blijkt uit de tien cases, niet nodig. Wat de gemeente wel kan doen is één of meer potentiële afnemers uitnodigen om mee te denken over de toekomst van een gebouw. De gemeente kan aan initiatiefnemers meer zekerheid vooraf bieden; planologisch en qua plantoetsing. En de gemeente kan helpen de toekomstmogelijkheden van een gebouw in beeld te brengen door reeds betrokken partijen en externe deskundigheid te mobiliseren. De tien kantoorgebouwen laten zien dat de gemeente door een georganiseerde interventie kan bevorderen dat een initiatief wordt genomen. Dat het vliegwiel in gang gezet wordt. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op die manieren van regievoering en laten we zien hoe men daar in de cases invulling aan geeft.

2.7 Overzicht instrumenten die de pilot-gemeenten inzetten

- Beleid mbt transformatie: Alle gemeenten hebben beleidsmatig vastgelegd transformatie te willen stimuleren in een kantorennota, economische visie en soms de woonvisie.

- Ambtelijke capaciteit: alle gemeenten hebben een trekker of aanjager aangewezen. Deze heeft in de regel ook andere taken en naast inzet eigen uren geen of zeer beperkt budget om transformatie te stimuleren. Opvallend is hoe beperkt dit budget is in vergelijking tot nieuwbouwplanvorming en budgetten voor stedenbouwkundige verkenningen bij herstructurering.

- Bestuurlijke organisatie: m.u.v. de Amsterdamse Kantorenloods rapporteren de aanjagers/teams niet direct aan bestuur, maar functioneren in de lijn.

- Met uitzondering van de Amsterdamse Kantorenloods is nergens een processpecialist aangesteld. Wel wordt deze rol op basis van persoonlijke inzet soms vervuld. In de middelgrote steden [in het onderzoek] lijkt teamvorming, inhoudelijke specialisatie en de rol van oliemannetje soms vanzelf – van onderop, niet bestuurlijk aangestuurd - te ontstaan.

- Wet Kraken en Leegstand: Amsterdam heeft in januari 2011 vastgesteld de wet Kraken en Leegstand daadwerkelijk te gaan toepassen en zal de in ontwerp zijnde Leegstandsverordening hiertoe vaststellen en inzetten. Andere gemeenten hebben een meer afwachtende houding.

- Overleg met kantooreigenaren over maatregelen: alle gemeenten geven aan structureel overleg met eigenaren e/o makelaars te voeren. Deze gesprekken blijven vaak zonder gevolg of afspraak. Om die reden gaat Amsterdam overleggen intensiveren vanuit de Leegstandsverordening en heeft Nieuwegein besloten tot een actieve benadering met het aanbod planontwikkeling te starten voor de eigenaar.

- Mobiliseren potentiële afnemers van transformatieprojecten: wordt incidenteel gedaan door gemeenten, bijvoorbeeld voor specifieke klantgroepen. In Rotterdam is dit staand beleid vanuit het grondbedrijf ter bepaling van de voorraad. Recent is met marktpartijen een convenant overeengekomen waarin expliciete inspanningsverplichtingen vanuit de markt zijn afgesproken voor transformatie.

- Dwingende maatregelen: Geen van de gemeenten zet dwingende maatregelen of negatieve prikkels in om eigenaren tot initiatieven te brengen. Rotterdam beraadt zich op een juridische uitspraak van het hof in Apeldoorn over verplicht gebruik van een nieuw kantoorgebouw. Eindhoven staat nieuwbouw slechts toe in twee gebieden en stelt elders een eis tot transformatie.

- Beperking nieuwbouw: in Amsterdam en Eindhoven zijn beperkende maatregelen genomen om het nieuwbouwprogramma kantoren te beperken in omvang en/of locatie. Als nieuwbouw past in bestemmingsplan is een blokkade echter alleen mogelijk door weigering grond/erfpachtuitgifte.

- Oud voor nieuw: veelbesproken maar nog nergens in praktijk gebracht is de koppeling van nieuwbouw aan de plicht om elders in de stad een bestaand gebouw te transformeren of slopen.

- Afwaarderen en WOZ-waarde: geconstateerd wordt dat er een tegenstrijdig belang bij gemeenten aanwezig kan zijn. Een hoge WOZ-waarde is van belang voor de gemeentekas. Maar dit belemmert de eigenaar om de waarde van het gebouw af te boeken, daar dit fiscaal slechts is toegestaan tot de WOZ-waarde.

3. Gemeentelijke regie-instrumenten

Alle gemeenten in deze studie hebben beleidsmatig vastgelegd dat zij transformatie willen stimuleren. Dat staat in een kantorennota, een economische visie of een woonvisie. Zij zetten daarvoor in hoofdlijnen zes instrumenten in, zie kader op blz 15. In de kern gaat het om het voeren van overleg, maar de inzet is proactief, goed voorbereid, minder vrijblijvend en scherp gericht op het bij elkaar brengen van de juiste kennis, spelers en incentives. Het valt op dat dwingende instrumenten niet worden gebruikt.

3.1. Ondersteunen van de gebouweigenaar

De tien kantoorgebouwen bevestigen het beeld dat de eigenaren weliswaar probleemeigenaar zijn, maar niet altijd de beste of meest vanzelfsprekende opdrachtgever zijn voor transformatie. Beleggers werken (inter)nationaal en ervaren leegstand in één van hun vele panden vaak niet als urgent. Ze kennen bovendien de weg naar lokaal werkende potentiële afnemers niet. Naast statutaire belemmeringen om niet te mogen ontwikkelen en/of beleggen in huurwoningen, geven zij ook als belemmering aan geen verstand van transformatie te hebben. Tenslotte maar niet in het minst zijn de beleggers niet wezenlijk geïnteresseerd in het eindproduct van transformatie tenzij zij de woningen gaan beheren.



Voor de casus Zoetermeer neemt eigenaar Uni-Invest zelf het initiatief tot een planstudie.

In de tien kantoorgebouwen heeft één kantooreigenaar zelf het voornemen het gebouw te verbouwen en niet te verkopen maar door te exploiteren (Savorin Lohman, Den Haag). Niet toevallig is deze belegger gewend om voor eigen portefeuille, en daarmee voor eigen rekening en risico, projecten te ontwikkelen. In twee andere kantoorgebouwen (Zoetermeer en Amsterdam) neemt de eigenaar, Uni-Invest in dit geval, de rol van initiatiefnemer op zich, maar wel met het perspectief het gebouw met een (goedgekeurd) plan te verkopen. Uni-Invest was één van de eerste beleggers in Nederland die serieus studeerde op de kansen van transformatie en was al in 2005 betrokken bij het transformatieplatform. Een belangrijke overweging voor Uni-Invest om deze twee projecten te starten, was de actieve steun van de gemeente in het leggen van contacten met potentiële afnemers. Deze drie projecten kunnen worden gezien als de uitzondering op de regel. In de andere zeven cases was de kantooreigenaar niet bereid of in staat het transformatieproces te starten.

Als de eigenaar weinig initiatieven ontplooit, kan de gemeente nog altijd veel doen om het proces los te weken door de eigenaar aan te bieden de transformatiekansen voor hem in beeld te brengen. Vervolgens kan de eigenaar zelf potentiële afnemers gaan benaderen. In de Amsterdamse casus heeft de eigenaar potentiële afnemers van een hotelplan benaderd, in Nieuwegein zijn ontwikkelde plannen aan projectontwikkelaars en corporaties aangeboden. In Utrecht is de door de provincie betaalde studie aangeboden aan de lokale

Tabel 1
Ondersteuning aan kantooreigenaren in de kantoorgebouwen

Project	Amsterdam Molenwerf	Den Haag Stationsplein	Eindhoven Vonderweg	Eindhoven Beukenlaan
Aard van de ondersteuning door gemeenten	Plattegrondontwikkeling tot vo-niveau naar woonfunctie, residuele wardebepaling en oplossen potentiële knelpunten vanuit regelgeving en bestemmingsplan met interdisciplinair team.	Aanbod onderzoek naar tijdelijk wonen en plattegrondontwikkeling inclusief financiële en organisatorische uitwerking (niet uigevoerd).	Organisatie werkbijeenkomst met externe kennis en potentiële afnemers. Ter voorbereiding daarop globale plattegrondontwikkeling en capaciteitsbepaling tijdelijk wonen en werken.	Plattegrondverkenning, capaciteitsbepaling tijdelijk wonen en werken, bespreken potentiële knelpunten vanuit regelgeving en bestemmingsplan met (interdisciplinair) team.

studentenhuisvester. Ook in de andere steden (Eindhoven, Rotterdam) komt na het kunnen laten zien van de mogelijkheden van een gebouw interesse van de kant van commerciële marktpartijen en corporaties. In het Haagse kantoorgebouw Stationsplein was reeds sprake van interesse vanuit de corporatiesector maar werd initiatief geblokkeerd door de patstelling die was ontstaan door de beperkte financiële ruimte van de eigenaar. Een doorbraak leek mogelijk door kennis aan te bieden over tijdelijke transformatie. De eigenaar leek in beweging te komen omdat tijdelijk gebruik financieel interessanter is dan leegstand.



Initiatief geblokkeerd door financiële situatie gebouweigenaar

Conclusie

Om tot een grootschalige aanpak te komen, kan in die situaties waarin de kantooreigenaar niet de vanzelfsprekende initiatiefnemer is, de gemeente initiatief nemen door te faciliteren in planvorming of door het leggen van contact tussen eigenaren en potentiële afnemers.

3.2. Ondersteunen van potentiële afnemers of ontwikkelaars

De tweede manier om als gemeente transformatie te stimuleren is door potentiële afnemers of ontwikkelaars te mobiliseren. Voor specifieke klantgroepen is het niet ongebruikelijk dat gemeenten corporaties of marktpartijen uitdagen, maar voor transformatie wordt dat meestal niet structureel gedaan. In Rotterdam is dit sinds kort staand beleid. Recent is met marktpartijen een convenant overeengekomen waarin expliciete inspanningsverplichtingen tot onderzoeken van de transformatiemogelijkheden door de markt zijn opgenomen.
In vijf cases (zie tabel 2) zaten tijdens de werkbijeenkomst zowel de huidige eigenaar, een mogelijke afnemer als de gemeente tegelijkertijd aan tafel om de toekomst van een gebouw te bespreken. Deze situatie komt in de normale praktijk zelden voor. In drie van deze projecten kon bovendien een concreet plan worden besproken, hetgeen het proces versterkte. In de twee andere projecten ontbrak zo'n plan, waardoor de gesprekken globaler en algemener bleven en vervolgacties minder scherp konden worden geformuleerd.

Als er eenmaal een (pril) initiatief is, dan is het belangrijk dat de gemeente de initiatiefnemer ondersteunt door haar informatievoorziening te bundelen. De projecten laten zien dat het soms veel tijd kost om goede en complete bouwtechnische tekeningen te verzamelen uit de stadsarchieven. De tekeningen worden, tenzij een initiatiefnemer daarom verzoekt, niet standaard voorzien van informatie over wat er met het gebouw of de locatie planologisch mag en vanuit wet- en regelgeving moet. Conclusie: gemeenten kunnen veel betekenen voor initiatiefnemers door de informatievoorziening te verbeteren. Er zijn gemeenten die de benodigde tekeningen binnen een paar seconden uit het digitale archief toveren. Een heldere notitie met de uitgangspunten bij transformatie (zie paragraaf 3.4) kan relevante informatie voor potentiële afnemers bevatten. Het is belangrijk dat een initiatiefnemer kan rekenen op beschikbaarheid van ambtelijke ondersteuning voor vooroverleg over bouwregelgeving en vergunningprocedures en het is handig als de gemeente een dagelijks bereikbare loketfunctie heeft voor andere vragen.

Heerlen **CBS-gebouw**	**Nieuwegein** **Luifelstede**	**Rotterdam** **Willem Ruyslaan**	**Utrecht** **Gerbrandystraat**	**Zoetermeer** **Italiëlaan**
Onderzoek mogelijke alternatieve functies voor transformatie.	Plattegrondontwikkeling tot vo-niveau naar woonfunctie, residuele waardebepaling en bespreken potentiële knelpunten vanuit regelgeving en bestemmingsplan met (interdisciplinair) team.	Plattegrondontwikkeling tot vo-niveau, residuele waardebepaling en analyse potentiële knelpunten.	Plattegrondontwikkeling ter bepaling capaciteit naar woonfunctie, residuele waardebepaling en bespreken afweging transformatie versus sloop-nieuwbouw met eigenaar RVOB en gemeente Utrecht.	Mobiliseren potentiële afnemers. In opdracht van eigenaar is plan ontwikkeld naar woonfunctie.

Informatie die initiatiefnemers van een transformatieproject nodig hebben:

- Bouwtekeningen (bij voorkeur digitaal) en bij voorkeur voorzien van relevante bestemmingsplaninformatie en andere planologisch relevante informatie
- Een uitdraai van parkeerbeleid en parkeernomen
- Een indicatie van de geluidsbelasting op de locatie (inclusief kaart) en geluidsnota
- Helderheid over de wijze van toetsing aan bouwregelgeving en bereidheid mee te werken aan ontheffingen indien nodig
- Een overzicht welke informatie van de initiatiefnemer gevraagd wordt indien bestemmingswijziging nodig is



3.3. Een planstudie of haalbaarheidstudie laten verrichten

Het ondersteunen van gebouweigenaar en potentiële afnemer heeft het grootste effect als de partijen een concreet voorstel of plan kunnen bespreken. Bij de kantoorgebouwen in Eindhoven (Beukenlaan) en Zoetermeer heeft dat het proces in een stroomversnelling gebracht. De initiatiefnemer wordt enthousiast en onderzoeksvragen kunnen heel precies worden geformuleerd. Ook in de andere cases waar een haalbaarheidstudie of plan kon worden besproken (Amsterdam, Nieuwegein, Rotterdam, Utrecht) nam het enthousiasme toe zodra de deelnemende partijen het gevoel kregen dat het plan wel eens realiteit zou kunnen worden. Het helpt de gemeente om scherpte te krijgen in het formuleren van de vragen en het definiëren van stappen die volgen.
Het blijkt echter dat gemeenten terughoudend zijn om zelf de planvorming te starten met het (laten) uitvoeren van een plan of haalbaarheidstudie. Alleen Amsterdam voert zelf haalbaarheidsonderzoeken uit, die vooral ingaan op de randvoorwaarden voor transformatie voor het betreffende gebouw. De Utrechtse gemeenten laten plattegrondstudies uitvoeren, daartoe ondersteund door de provincie. Deze studies hebben als voordeel dat inzicht ontstaat in de capaciteit, opbrengsten en kosten van transformatie.
Dat zijn echter uitzonderingen. In de andere gemeenten beschikken de aanjagers niet over de financiële middelen om planvorming te starten. De discussie daarover wordt wel gevoerd, maar heeft in de onderzoeksperiode nog nergens tot een aanpassing van het standpunt geleid. Ook voor het onorthodox-traject zijn daar geen uitzonderingen voor gemaakt. Op eigen initiatief heeft het TransformatieTeam voor een aantal kantoorgebouwen een planstudie uitgevoerd om tijdens de werkbijeenkomst de kansen en knelpunten van het gebouw in beeld te brengen.

De werkbijeenkomsten laten zien dat een planstudie een katalyserende werking heeft op het proces. Een concreet plan is essentieel om met zekerheid vast te kunnen stellen of het programma van eisen voor een nieuwe functie in het gebouw past. Pas dan is een potentiële afnemer of ontwikkelaar in staat het nieuwe product te beoordelen en op basis daarvan een besluit te nemen over wel of niet willen verwerven van het gebouw.

Tabel 2
Kantoorgebouwen waarvoor potentiële afnemers aan tafel gevraagd

Project	Eindhoven Beukenlaan	Eindhoven Vonderweg	Heerlen CBS-gebouw
Afnemer en diens interesse	Woningcorporatie met interesse in voorgestelde klantgroep arbeidsmigranten.	Woningcorporatie met interesse in realiseren eigen kantoor, eventueel in combinatie met wonen.	Inventarisatie van mogelijke functies en klantgroepen voor gebouw, voorstel leggen contact met universiteiten o.a. Aken en Maastricht

Uit de projecten blijkt dat een haalbaarheidsstudie of planstudie een effectief middel is voor risicoreductie én een geschikt instrument is om eigenaren, afnemers en plantoetsers zinvol met elkaar in gesprek te brengen. Het plan toont mogelijkheden van het gebouw die bij eigenaar en te werven afnemer vaak niet bekend zijn. Het plan is de basis om risico's en marktkansen verder te kunnen onderzoeken en noodzakelijk om concrete vragen te kunnen stellen aan de verschillende toetsende instanties. Transformatie krijgt hiermee feitelijk het eerste zetje.

3.4. Zekerheden vooraf bieden

De gemeente vervult in de initiatieffase van transformatie feitelijk twee rollen. De eerste rol is die van aanjager van transformatie of regievoerder. De tweede rol is de publiekrechtelijke rol om in concrete projecten de kwaliteit te bevorderen. Die twee rollen zijn binnen de gemeenten vaak niet optimaal op elkaar afgestemd.



Veel werkbijeenkomsten vonden plaats in het kantoor of een bijzondere locatie zoals deze in De Etalage in Eindhoven

De praktijk van vergunningverlening is nog grotendeels gebaseerd op de nieuwbouwpraktijk. Ook in de pilotgemeenten wordt wet- en regelgeving nog primair ingezet als instrument om een zo hoog mogelijke kwaliteit na te streven, niet om zekerheid te bieden. Elke plantoetser zoekt opnieuw naar de onderhandelingsruimte 'die er toch moet zijn, want anders wordt er niet in het gebouw geïnvesteerd'. Deze manier van werken is in nieuwbouw gebruikelijk. Bij transformatie is de werkwijze niet adequaat omdat de financiële marges veel geringer zijn. Tegelijkertijd is de bandbreedte tussen de minimale eisen waaraan gemeente moet toetsen en maximale eisen die ze kan stellen vele malen groter dan bij nieuwbouw. De gemeentelijke eisen zijn voor initiatiefnemers een grote bron van onzekerheid.

Gemeenten kunnen de markt voor transformatie bevorderen door vooraf helder te maken aan welke eisen en voorwaarden een nieuwe functie moet voldoen. Twee zekerheden zijn voor potentiële initiatiefnemers essentieel. Ten eerste de bereidheid van de gemeente om mee te werken aan bestemmingswijziging en ten tweede de zekerheid over de voorschriften waaraan de nieuwe functie wordt getoetst, inclusief de bereidheid van de gemeente om mee te werken aan vrijstellingen of ontheffingen als dat nodig is. Van een aangepast proces met integrale beoordeling van initiatieven, gericht op het bieden van zekerheden, kan een enorme positieve impuls uitgaan. Een aantal gemeenten werkt inmiddels aan aangepaste instrumenten. De gemeenten Amsterdam, Nieuwegein en Rotterdam zetten in op een gemeentelijke richtlijn waarmee initiatiefnemers vooraf helderheid kan worden gegeven. In Amsterdam en Nieuwegein wordt dat instrument naar verwachting bestuurlijk vastgesteld en in Rotterdam geldt het als interne werkrichtlijn 'van onderop'. In Zoetermeer en Nieuwegein wordt organisatorisch ingezet op afstemmen van werkprocessen waardoor de gemeente in korte tijd voor een concrete locatie de randvoorwaarden in één document kan verzamelen en aan initiatiefnemers

Utrecht
Gerbrandystraat

Lokale studentenhuisvester geïnteresseerd in transformatie van gebouw (niet bij werkbijeenkomst aanwezig)

Zoetermeer
Italiëlaan

Woningcorporatie met interesse in klantgroep jongerenhuisvesting, eventueel in combinatie met kleinschalige bedrijvigheid.

Integrale planbeoordeling nodig: wie coördineert?

De afstand tussen de diensten die nodig zijn bij het planvoorbereidingsproces is soms een hindernis voor snelle en integrale besluitvorming. In Amsterdam en Rotterdam zorgt de verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeenten/stadsdelen soms voor extra proceduretijd en onzekerheid.
Marktpartijen wijzen er op dat zij soms in de positie worden gemanoeuvreerd dat zij het afstemmen van eisen dienen te coördineren. Dat is voor een buitenstaander zonder bevoegdheden en zonder toegang tot B&W een vrijwel onbegonnen taak.
De tien kantoorgebouwen laten zien dat plantoetsing ook na invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) nog vaak per afzonderlijke kwaliteit gebeurt. Het transformatieproces laat echter geen volgordelijke behandeling door verschillende plantoetsers toe. Er is een integrale benadering nodig, waarbij alle disciplines gelijktijdig en in goed contact met elkaar opereren. Dit vraagt ander gebruik van het formele 'gereedschap' door gemeenten.

3.5. Mobiliseren van interne en externe kennis en creativiteit

Voor twee kantoorgebouwen luidde de conclusie al snel dat het gebouw dermate groot is, dat er niet voldoende vraag in de markt is vanuit één functie om het gebouw te herbestemmen. Een mix van functies is dan nodig. Het voormalig CBS-kantoor in Heerlen, het grootste van de tien, bevindt zich bovendien in een krimpregio hetgeen betekent dat transformatie bestaande functies, die al onder druk staan, niet moet beconcurreren.



Voormalig CBS-gebouw in krimpregio: nieuwe functies moeten niet concurreren met bestaande

Om te kunnen beoordelen of transformatie dan toch mogelijk is, is dan meer kennis en vooral creativiteit nodig. Het gaat daarbij ook om de vraag hoe een mix van functies kan worden samengesteld waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Dat vraagt om het bijeenbrengen van beschikbare interne en (in te huren) externe kennis en creativiteit. Daarmee kan een beter beeld worden gemaakt van de kansen van het gebouw en de locatie in relatie tot kansen in de markt. Het vraagt ook om kennis hoe inspirerende concepten van idee tot uitvoering kunnen worden gebracht. Voor twee kantoorgebouwen is in dit verband een werkbijeenkomst georganiseerd in samenwerking met gemeente en eigenaar om nieuwe transformatiekansen te vinden en ontwikkelen.

Tabel 3
Kantoorgebouwen waarvoor een planstudie is uitgevoerd

Amsterdam	**Den Haag**	**Eindhoven**	**Eindhoven**
Molenwerf	**Stationsplein**	**Vonderweg**	**Beukenlaan**

3.6. Moderne olieman

De cases laten zien dat een proactieve inzet door de gemeenten ertoe kan leiden dat marktpartijen gestimuleerd worden initiatieven te nemen. Als initiatieven eenmaal genomen zijn, vraagt het van de gemeente dat zij die initiatieven ondersteunt met werkprocessen die op transformatie zijn afgestemd. Transformatie noodzaakt tot een nieuwe gespecialiseerde functie binnen de gemeente, een moderne 'olieman' die het proces bewaakt en ook binnen de gemeente aan de praat houdt. Op die onderdelen waar het plan door gemeente beoordeeld moet worden, moeten verschillende disciplines het plan ook tegelijkertijd en in samenhang beoordelen. Niet in de laatste plaats omdat besluiten onderling invloed op de uitkomst uitoefenen. Een eis van de ene dienst kan transformatie bij een andere dienst/toets blokkeren. Zolang interdisciplinair faciliteren nog geen vanzelfsprekendheid is, is het risico groot dat binnen de boezem van afzonderlijke afdelingen de voortgang stilvalt. Het oliemannetje kan initiatiefnemers helpen door tijdens dit - voor initiatiefnemers niet te managen - deel van het proces intern aanjager te zijn van het project.

Zover is het in de praktijk nog lang niet. Alle gemeenten in deze studie hebben een ambtelijk trekker of aanjager aangewezen. De aanjagers in de gemeenten ontwikkelen zich tot olieman of processpecialist. De inzet van deze nieuwe functie in uren en budgetten is echter beperkt, zeker vergeleken met de inzet op nieuwbouw of herstructurering. De olieman heeft in de regel ook andere taken en heeft geen of slechts een zeer beperkt budget om transformatie te stimuleren. Ook de bestuurlijke organisatie verschilt. Aanjaagteams rapporteren meestal niet direct aan het bestuur, maar functioneren in de lijn. Veel besluiten vragen echter om bestuurlijke weging van belangen. In de grote steden wordt binnen gemeentelijke afdelingen gewerkt aan specialisatie van medewerkers voor transformatie. In de middelgrote steden in dit onderzoek ontstaan teamvorming en inhoudelijke specialisatie vaker vanzelf en van onderop.



Meeste ervaring in Nederland heeft de Amsterdamse Kantorenloods. Deze functie wordt vervuld door een team binnen de gemeente dat het contact tussen ruimtevragers en aanbieders legt, in concrete gevallen haalbaarheidsstudies laat uitvoeren en initiatiefnemers wegwijs maakt door de gemeentelijke organisatie. De Kantorenloods beschikt over eigen onderzoeksbudget en rapporteert rechtstreeks aan het stadsbestuur.

3.7. Kansen benadrukken en over successen communiceren

Een proactieve inzet van de gemeente gedijt het best als de kansen van transformatie worden benadrukt. Toch laten de projecten zien dat veel gemeenten leegstand nog primair als probleem definiëren. De kansen en de meerwaarde van transformatie zijn onvoldoende bekend. Zo reageert men nogal eens verbaasd dat kantoorgebouwen ook andere klantgroepen kunnen bedienen dan alleen studenten of jongeren. De kantoorgebouwen in deze studie laten zien dat transformatie ook kansen biedt voor seniorenwoningen, woonwerkwoningen of voor wonen met (jeugd)zorg. Veel getransformeerde kantoorgebouwen hebben kwaliteiten die in nieuwbouw onbetaalbaar zijn zoals hoge verdiepingen, flexibele en vrij indeelbare plattegronden, grote bergingen, luxe entreepartijen en ruimte voor fitness- of ontmoetingsplekken in bijzondere gebouwdelen. De niet-dragende inbouw in de grote en hoge vrije overspanningen laat zich bovendien eenvoudig aanpassen aan veranderende woonwensen in de toekomst. Deze meerwaarde van de kantorenbouw sluit opvallend goed aan bij veranderende maatschappelijke opvattingen over het nieuwe werken. Een aantal gemeenten heeft de link tussen transformatie en stimuleren nieuwe economie expliciet gelegd.

Kansen en meerwaarde van transformatie

Ruimtelijk	Beperken van leegstand, tegengaan van verloedering en kwaliteitsverlies, behoud van ruimtelijke structuren en marking points; monofunctionele kantoorgebieden krijgen door transformatie nieuwe toekomst door mixed-use
Volkshuisvestelijk	Aanbieden van bijzondere woningtypen voor bijzondere doelgroepen. Betaalbare woningen die net zo flexibel als solids zijn; pioniers geven gebied nieuw elan en uitdagingen
Economisch	Stimuleren van het nieuwe werken, aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en onorthodoxe bestemmingen; Optimalisatie gebruik bestaande infrastructuur, vermijden kosten uitbreiding; duurzaam gebruik grondstoffen.
Stedelijk	Behoud van collectief geheugen dat stad is, behoud bijzondere en monumentale gebouwen; vrijhouden groene randen; goedkope werkruimte is goed voor experimenten, innovatie en cultuur.

Tabel 4
Kantoorgebouwen waarvoor is gewerkt aan bieden van zekerheden vooraf

Project	Amsterdam Molenwerf	Eindhoven Beukenlaan	Nieuwegein Luifelstede	Rotterdam Willem Ruyslaan
				
	Inventarisatie bouwkundige knelpunten, toets aan Bouwbesluit 2012, ontheffing geluidseisen	Ontheffing geluid, plantoets als logiesverblijf, medewerking bestemmingswijziging	Toets aan Bouwbesluit 2012, ontheffing geluid, medewerking bestemmingswijziging	Verlaging parkeereis, toets aan Bouwbesluit 2012, ontheffing geluid, medewerking bestemmingswijziging

Klantgroepen en hun vragen in beeld?

De gemeente kan initiatieven bevorderen door systematisch in beeld te brengen wat de ruimtevraag (nu en in de toekomst) van potentiële klantgroepen is en welke financiële draagkracht die klantgroepen hebben. Vaak is deze informatie wel bekend, maar verspreid over verschillende afdelingen van de gemeente. De informatie is bovendien niet gelinkt aan de eisen en wensen van de klantgroep zodat snel getoetst kan worden of een concreet gebouw kansen biedt. Door deze informatie te bundelen, te verrijken en te delen met initiatiefnemers maakt een gemeente de markt transparanter. Enkele gemeenten hebben in het kader van dit onderzoek de kennis van potentiële klantgroepen verzameld. Dat leidt soms tot nieuwe dilemma's. In een aantal cases kwam naar voren dat de huisvesting van arbeidsmigranten bestuurlijk gevoelig ligt. Men is bang voor maatschappelijke weerstand en voor bezwaren bij de soms noodzakelijke bestemmingswijzing.

Open communicatie over leegstandcijfers én kansen van leegstand

De ervaringen met de tien kantoorgebouwen laten zien dat veel gemeenten terughoudend zijn met communicatie over leegstand. Het is nog geen praktijk om successen van transformatie of uitgevoerde haalbaarheidstudies actief naar buiten te brengen. Blijkbaar wordt transformatie nog te vaak als pijnlijk voor stad en kantooreigenaren gezien. Veel gemeenten zijn dan ook terughoudend met het noemen van leegstandcijfers en het publiceren van een leegstandslijst. Zij zijn bang voor slechte pr en claims van gebouweigenaren. Andere gemeenten communiceren er meer openlijk over. Zo publiceert de Amsterdamse Kantorenloods al een aantal jaren deze kaart met alle geheel of deels leegstaande gebouwen. De gemeente Nieuwegein stelde zichzelf in 2006 in het collegeprogramma de taak woningen te maken door transformatie. Ook daar is de communicatie open. Deze attitude heeft er in beide gemeenten toe bijgedragen dat marktpartijen makkelijker over leegstand en transformatie praten. Gemeente Eindhoven heeft de ervaring dat het onderzoek van de TU/e en het presenteren van het transformatiebeleid leidde tot spontane reacties van zowel eindgebruikers (o.a. uitzendbureaus van MOE-landers, hotelketens, COA), als van ontwikkelaars.



3.8. Geen dwingende maatregelen

Geen van de gemeenten in deze studie zet in de onderzoeksperiode dwingende maatregelen of negatieve prikkels in om eigenaren tot initiatieven te brengen. De gemeente Rotterdam beraadt zich op een juridische uitspraak van het hof in Apeldoorn over verplichten tot gebruik van een nieuwe kantoorgebouwen. In Amsterdam en Eindhoven zijn beperkende maatregelen genomen om het nieuwbouwprogramma voor kantoren te beperken in omvang en/of locatie. De gemeente Eindhoven staat nieuwbouw slechts toe in twee gebieden en stelt elders een eis tot transformatie. Als nieuwbouw past in het bestemmingsplan is een blokkade echter alleen mogelijk door weigering voor uitgifte of erfpacht van grond.

Veelbesproken maar nog nergens in praktijk gebracht is de koppeling van nieuwbouw aan de plicht om elders in de stad een bestaand gebouw te transformeren of slopen: oud voor nieuw. Ook de Wet kraken en leegstand wordt in de acht gemeenten nog nergens toegepast met uitzondering van Amsterdam waar in januari 2011 een Leegstandsverordening is opgesteld.

Tabel 5
Kantoorgebouwen mobiliseren kennis en creativiteit

Project	Eindhoven Vonderweg	Heerlen CBS-gebouw	Utrecht Gerbrandystraat
←	Verkennen transformatiekansen gebouw vanuit verschillende functies en marktsegmenten, stedenbouwkundige kansen samen met potentiële afnemer en afdeling stedenbouw.	Verkenning transformatiemogelijkheden vanuit analyse van lokale en regionale markt, kansen van het gebouw (waaronder prijs), omgeving en nabijheid regionale centra Eindhoven, Maastricht, Aken en Luik.	Ontheffing spoorgeluid, medewerking bestemmingswijziging
←			

4. Het Rijk en ruimte binnen de regelgeving

De casestudies zijn ook gestart om in beeld te krijgen welke (on)mogelijkheden de landelijke regelgeving bieden voor transformatie en welke instrumenten van de rijksoverheid kunnen worden ingezet om de mogelijkheden voor transformatie te verruimen. Heel vaak wordt de landelijke wet- en regelgeving genoemd als factor die initiatieven in de weg zit. Uit de kantoorgebouwen blijkt de wet- en regelgeving in veel gevallen geen knelpunt te hoeven zijn. De belangrijkste aanbeveling is dan ook dat het Rijk de gemeentelijke en provinciale overheden stimuleert niet-gebaande paden te verkennen en onorthodoxe maatregelen te - durven - nemen. Hieronder de belangrijkste constateringen uit de studies en een overzicht van aanbevelingen die in de projecten zijn gedaan.

4.1. Wet- en regelgeving

Uit de tien kantoorgebouwen blijkt dat de landelijke wet- en regelgeving vaak geen knelpunt voor transformatie hoeft te zijn. Het is wel zo dat onjuiste interpretatie en toepassing van de regelgeving soms leidt tot fouten in de planvorming. Ook ontbreekt het aan kennis van de mogelijkheden om binnen de regelgeving projecten mogelijk te maken. Niet altijd is bij de aanjagers van transformatie op gemeentelijk niveau bekend welke uitzonderingsbepalingen er binnen de bestaande wet- en regelgeving al zijn.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Voor alle tien kantoorgebouwen is een bestemmingswijziging noodzakelijk voor transformatie. Zolang een bestemming niet definitief is gewijzigd, is de onzekerheid voor initiatiefnemers dermate groot dat transformatie wordt aangehouden. Inmiddels zijn in de praktijk procedures ontwikkeld om binnen 26 weken bestemmingen definitief te kunnen wijzigen. Deze manieren hebben hun weg gevonden naar een aantal deelnemende gemeenten en worden inmiddels met succes toegepast. Een tweede mogelijkheid is zogenaamd meervoudig bestemmen en de mogelijkheid om in het bestemmingsplan de omschrijving 'stedelijke voorzieningen' op te nemen met uitsluiting van genoemde functies. In beide gevallen is er meer zekerheid voor initiatiefnemers dat de bestemming gewijzigd wordt. Gemeenten zijn bekend met deze mogelijkheden in de Wet ruimtelijke ordening, dergelijke bestemmingsplannen bestaan voor de binnensteden van Amsterdam en Rotterdam al jaren. Geen van de deelnemende gemeenten gebruikt deze mogelijkheid nu actief om bij actualisatie van bestemmingsplannen voor specifieke gebieden op transformatie voor te sorteren.

Wabo

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het tijdelijk gebruik van gebouwen in afwijking van het geldend bestemmingsplan beperkt tot maximaal vijf jaar. In een aantal kantoorgebouwen bleek dat een knelpunt op te leveren voor tijdelijke transformatie. Het Rijk komt in 2011 ter uitvoering van de motie Linhard met een voorstel voor aanpassing van de Wabo waarmee de maximale tijdsduur wordt verruimd. In de praktijk wordt hierop door bijvoorbeeld gemeente Amsterdam al geanticipeerd.

[9] Zie artikel Herbestemming, regelgeving en gemeente - Stadig en Minderhoud in Tijdschrift voor Bouwrecht, januari 2011

De Wet geluidhinder (Wgh)

Kantoren zijn vaak aan ontsluitingswegen gesitueerd. In diverse cases overschrijdt de geluidsbelasting voor geluidsgevoelige functies op de gevel dan ook de maximale grenswaarde in de Wgh. Dat is onder andere het geval voor de kantoorgebouwen in Eindhoven, Amsterdam en Nieuwegein. Voor die gebouwen is in beeld gebracht dat ingrijpende geluidvoorzieningen moeten worden getroffen om te voorkomen dat het geluid de gevel bereikt. Dat leidt in deze projecten tot zeer hoge kosten. Gevels van kantoren zijn immers niet uitgevoerd als dove gevel waarmee toetsing aan de Wet geluidhinder kan worden ontlopen. Oplossingen die in de praktijk soms geaccepteerd worden zoals suskasten, waren soms niet mogelijk. De eis om de gevel aan te passen ingevolge de Wet geluidhinder kan aanleiding vormen om ook op andere punten (zoals energetische isolatie, inbraakwerendheid en welstand) hogere eisen te stellen.

De Wet geluidhinder is in het onderzoek vaak genoemd als voorbeeld van regelgeving die is ontworpen op nieuwbouwsituaties. B&W hebben veel ruimte om specifiek voor transformatie maatwerk te leveren, maar daarvan wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. De wettelijke eis om onderzoek te doen, maakt dat gemeenten een afwachtende houding aannemen.
Illustratief zijn de geluidskaarten die veel grote en middelgrote gemeenten publiceren. Deze zijn onnauwkeurig en geven initiatiefnemers van transformatie geen enkel houvast. Niet zelden wijkt de werkelijke (op de juiste methode berekende) geluidsbelasting 5 – 10 dB af van de kaart. Gemeenten die transformatie proactief willen stimuleren, kunnen voor gebouwen die ze graag getransformeerd zien, zelf geluidsonderzoek doen. Initiatiefnemers kunnen dan direct aflezen of geluidwerende maatregelen nodig zijn of niet. Tot op heden wordt dat – voor zover de onderzoekers bekend - in geen enkele gemeente gedaan of overwogen.



In Nieuwegein en Amsterdam zijn de gevolgen van Bouwbesluit 2012 verkend voor twee kantoorgebouwen.

Voor initiatiefnemers is van belang om zo vroeg mogelijk in het proces zekerheid te krijgen over bestuurlijke medewerking aan een zogenaamd hogere waardenbesluit. Dat betreft niet alleen de grenswaarden die B&W hanteren (het beleid van B&W is meestal wel in een Geluidsnota opgenomen), maar ook de bestuurlijke medewerking aan veelgebruikte oplossingen als suskasten en schuiframen in loggia's. Belangrijk is ook dat B&W vooraf helder zijn over eventuele compenserende maatregelen die zij als voorwaarde voor medewerking aan een hogere waardenbesluit eist. Dergelijke voorwaarden worden overigens ook (wettelijk) geëist als er een Stad&Milieu-procedure wordt gevolgd. De eisen zijn in veel gemeentelijke geluidbeleidnota's opgesteld met nieuwbouw als referentie en specificeren niet voor bepaalde klantgroepen. In bestaande gebouwen zijn echter niet alle plattegronden mogelijk waardoor transformatie naar woningtypen die op de locatie goed passen – eenkamerwoningen voor jongeren, studenten of arbeidsmigranten bijvoorbeeld – worden geblokkeerd. Daarbij wordt niet de afweging gemaakt dat deze klantgroepen de woningen vaak tijdelijk en niet-permanent bewonen.

Tenslotte kunnen gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid in de milieuwetgeving om ook bij overschrijden van de maximale grenswaarde transformatie mogelijk te maken via een fase 3-besluit in Stad&Milieu en de Crisis en herstelwet voor geluid van industrieterreinen. Deze procedures veronderstellen een bestuurlijke afweging van belangen voor een specifiek gebouw en situatie. In het onderzoek geven de gemeenten aan geen ervaring te hebben met genoemde procedures te hebben en de betreffende route niet te willen inzetten. Deze opstelling kan een harde blokkade voor projecten opleveren. Een afweging van belangen door B&W wordt dan niet gemaakt. Maatwerk en onorthodoxe oplossingen in beheer- of gebruikvoorwaarden worden daardoor niet gevonden.

Bouwbesluit 2012

Het nieuwe Bouwbesluit zal in 2012 van kracht worden en beoogt onder andere beter aan te sluiten op de praktijk van transformatie en herbestemming. De kantoorgebouwen in Amsterdam en Nieuwegein zijn getoetst aan een conceptversie van Bouwbesluit 2012 [versie juni 2010]. Het daarin voorgestelde verbouwniveau en de verwijzing naar het rechtens verkregen niveau biedt initiatiefnemers meer zekerheid vooraf. De globale toets in twee kantoorgebouwen in dit onderzoek roept nog discussie op over het mogelijk schrappen van de zogenaamde megawoning en leidt tot interpretatiediscussies of en hoe het 'rechtens verkregen niveau' moet worden uitgelegd in situaties dat transformatie delen handhaaft en nieuwe bouwonderdelen toevoegt.

De gemeenten ervaren de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012 als een beperking van de gemeentelijke beleidsruimte. Amsterdam en Nieuwegein schatten de gevolgen daarvan verschillend in. Nieuwegein wijst erop dat de mogelijkheden voor ontheffing vervolgens ook beperkt zijn, hetgeen vaker tot dure of onoverkomelijke knelpunten kan leiden. Voor de casus Molenwerf in Amsterdam wijst de dienst Bouw- en Woningtoezicht in deze gemeente op het voordeel dat eenduidiger regels de toetsing kan vereenvoudigen en versnellen.

Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken

Naast de brandpreventieve eisen uit het Bouwbesluit 2003 is in die situaties dat meerdere functies in een gebouw worden gerealiseerd een gebruiksvergunning conform het Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) nodig. Initiatiefnemers ervaren in de praktijk veel onzekerheid als gevolg van de - als willekeur ervaren – toetsing aan deze regelgeving. Landelijk werkende partijen ervaren deze toetsing als sterk verschillend per gemeente. Er is landelijk veel gepubliceerd over elders geaccepteerde oplossingen, maar dat blijkt in de praktijk door de lokale toetsende instantie niet als overtuigend materiaal te worden geaccepteerd. Het Bouwbesluit 2003 wordt op termijn geïntegreerd met de voorschriften gebruik bouwwerken tot één AmvB te weten het Bouwbesluit 2012.

4.2. Fiscale aspecten van transformatie

In het onderzoek is regelmatig gewezen op fiscale aspecten die nu als belemmerend worden ervaren. De impact van de fiscale spelregels op de kans van slagen van een concrete transformatie is groot. Ook om die reden is de afgelopen maanden overleg gevoerd tussen Tweede Kamer en Kabinet over een aantal fiscale aspecten[2] bij transformatie. In het onderzoek in de tien cases is eveneens een aantal praktische e/o onorthodoxe voorstellen gedaan. Deze betreffen achtereenvolgens:

De integratieheffing

Uit de contacten met de eigenaar/beleggers van de kantoorgebouwen komt het signaal dat de fiscale druk op transformatie bij vergelijkbare verbouwingen, maar voor verschillende klantgroepen, sterk verschilt. Oorzaak is de zogenoemde integratieheffing. Dit is een fiscale naheffing van 19 procent over de inbrengwaarde van het bestaande vastgoed geheven bij eerste ingebruikname van het verbouwde kantoor als huurwoningen (of voor een andere niet btw-plichtige activiteit). In het voorbeeld van het project Willem Ruyslaan op blz 12 kan de heffing ruim € 800.000 bedragen. De residuele waarde voor het gebouw daalt dan met bijna € 100 per m^2 vvo. Daarmee komt de haalbaarheid van veel projecten in het geding.

[2] Zie brief Minister van Infrastructuur en Milieu aan Tweede Kamer van 28 april 2011 [kenmerk 2011044487] en 21 juni 2011 [kenmerk 2011047190] waarin zij antwoordt op diverse voorstellen van D66, SP en PvdA om de kantorenleegstand aan te pakken.

De integratieheffing wordt door beleggers en initiatiefnemers als belemmering genoemd, maar bovendien onrechtvaardig en onuitlegbaar. De btw op de kosten voor vervaardiging van het vastgoed is immers al een keer betaald en afgedragen. Daarnaast is de fiscale behandeling ongelijk voor huur en koopwoningen. Als de gerealiseerde woningen niet worden verhuurd maar verkocht, is de integratieheffing niet aan de orde. Voor koopwoningen bestaat bovendien een legale manier om via splitsing van grond en opstallen een deel van de wel ontvangen btw niet af te dragen. De verschillen in fiscale druk werken marktverstorend en ontnemen beleggers de mogelijkheid om via voortzetten van de exploitatie (als huurwoningen) verder waardeverlies te voorkomen. In de werkbijeenkomsten wordt het argument van inkomstenderving bij afschaffing van de integratieheffing ter discussie gesteld. De integratieheffing is in de ogen van initiatiefnemers juist contraproductief. Bij afstel van een project komen ook andere fiscale inkomsten zoals overdrachtsbelasting en btw over de verbouwkosten te vervallen. Deze potentiële inkomsten zijn hoger dan de opbrengsten van de integratieheffing.

In genoemde brieven van het Kabinet is aangegeven dat afschaffen van de integratieheffing specifiek voor transformatie niet mogelijk is. In het programma Onorthodox is een mogelijkheid verkend die wel specifiek is voor transformatie, niet gebaseerd op afschaffing en bovendien sneller en eenvoudiger te realiseren is. Dat betreft aanpassing van de fiscale regelgeving waarbij de woningen die ontstaan door transformatie van een bestaand gebouw alleen worden opgevat als 'nieuw vervaardigd onroerend goed' indien sprake is van ingrijpende verandering in het uiterlijk van het gebouw. Dit voorstel sluit aan bij een recente uitspraak van de Hoge Raad waarin de eisen aan 'nieuw vervaardigd onroerende zaak' nader zijn gedefinieerd en het wijzigen van de functie - voorheen een doorslaggevend criterium - minder belangrijk wordt genoemd dan de veranderingen in de uiterlijke verschijningsvorm. Het voorstel sluit goed aan op de bestaande praktijk van transformatie. Voor studenten en jongerenhuisvesting wordt de gevel vaak gerespecteerd. Voor dure huurwoningen worden vaak slechts beperkte wijzigingen aan of achter de gevel gerealiseerd. Mogelijk kan deze maatregel zelfs bij wijze van ruling voor belastinginspecteurs worden ingevoerd.

Lage btw

Uit het onderzoek komt naar voren dat structureel verlagen van de btw op verbouwkosten bij transformatie naar het lage tarief van 6 procent een substantiële bijdrage levert aan het haalbaar maken van concrete transformaties. In het rekenvoorbeeld voor project Willem Ruyslaan in Rotterdam leidt dat tot een verlaging van de totale kosten met ruim € 800.000. Deze kostenbesparing leidt tot een grotere kans dat een gebouw getransformeerd wordt doordat de lagere kosten leiden tot meer financiële ruimte voor een betere overdrachtsprijs, voor lagere woonlasten of voor realisatie van hoogwaardige voorzieningen, bijvoorbeeld voor geluidwering.

In de recente brieven aan de Tweede Kamer is aangegeven dat verlagen of vrijstellen van de btw alleen kan voor een beperkt aantal omschreven diensten volgens Europese btw-richtlijnen. Transformatie van kantoren naar woningen past niet onder de omschrijvingen in de btw-richtlijnen en is derhalve niet toegestaan.

Fiscaal afschrijven tot onder de woz-waarde

De fiscale regelgeving staat beleggers niet toe kantoorgebouwen fiscaal af te schrijven tot een waarde lager dan de woz-waarde. In de praktijk waarderen gemeenten lege kantoren vaak alsof deze feitelijk verhuurd zijn. Zij volgen daarbij de Wet waardering onroerende zaken. Daardoor worden beleggers beperkt in de mate waarin ze afschrijvingen fiscaal ten laste van de winst kunnen brengen, en op die manier afboekingen realistischer en over meerdere jaren

kunnen doorvoeren. De huidige situatie wordt door kantooreigenaren als zeer onrealistisch ervaren en als knelpunt voor transformatie genoemd. Leegstand dient in hun ogen te leiden tot bijstelling van de woz-waarde, waardoor fiscale ruimte ontstaat om het gebouw versneld af te kunnen schrijven.

Ook dit punt is recent in de parlementaire discussie aan de orde geweest. Daarbij is vooral gefocust op de mogelijkheid om de fiscale regelgeving op dit punt zodanig aan te passen dat extra afschrijvingen (weer) mogelijk worden voor leegstaande gebouwen. Bij deze mogelijkheid schrijft de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer dat verruimde fiscale afschrijvingsmogelijkheden leiden tot een aanzienlijke budgettaire derving. Dat lijkt in deze tijd van bezuinigingen moeilijk haalbaar.. Een andere oplossing voor het knelpunt lijkt kansrijker en meer in overeenstemming met de praktijk. Uit de cases komt de aanbeveling aan het Rijk om te bevorderen dat gemeenten bij het vaststellen van de woz-waarde rekening houden met de leegstand en de waarde baseren op de werkelijke huurinkomsten bij leegstand of tijdelijk gebruik. De afweging ligt uiteindelijk bij de gemeente zelf. Een lager woz-waarde betekent minder belastinginkomsten voor de gemeente, maar een hogere kans op transformatie doordat de eigenaar sneller kan afschrijven en daarmee de aankoopprijs ten behoeve van transformatie kan dalen.

4.3. Aanbevelingen deelnemers werkbijeenkomsten

Tijdens de werkbijeenkomsten zijn door gemeenten en andere partijen verschillende voorstellen gedaan hoe het Rijk transformatie binnen bestaande wet- en regelgeving kan stimuleren. Herhaaldelijk is opgemerkt dat kennis van het stimuleren van transformatie gestructureerd moet worden ontwikkeld en ruimte moet worden gecreëerd om buiten de gebaande paden te denken. De rijksoverheid kan gemeenten en andere partijen op diverse manieren helpen om de gewenste nieuwe praktijk te ondersteunen en onorthodox denken te bevorderen. Namens alle partijen in het onderzoek hieronder zes aanbevelingen ter stimulering van transformatie van leegstaande kantoren.

Aanbeveling 1: Stimuleer ontwikkelen van nieuwe wegen in herbestemming

Niet alleen bij de pilotgemeenten is behoefte aan praktische kennis over een proactieve regierol bij transformatie. Alle Nederlandse gemeenten zullen de komende jaren behoefte krijgen aan kennis 'Wat werkt en wat niet'? Het kwaliteitstreven van gemeenten is diepgeworteld en heeft geleid tot specialisatie van kennis en afdelingen. Dat past op de nieuwbouwontwikkeling van de afgelopen decennia, maar voldoet niet voor transformatie van leegstaande gebouwen. Voor transformatie is gemeentelijke specialisatie een procesrisico: ongecoördineerde stapeling van eisen kan een transformatieproject snel onhaalbaar maken. In de pilotgemeenten is voorgesteld om ervaring op te doen in experimenteergebieden (de term die gebruikt wordt in het recente Actieprogramma leegstand van kantoren) en andere best practices. De rijksoverheid kan met andere partijen een rol spelen in de kennisontwikkeling en verspreiding. Naast genoemde experimenteergebieden kan gedacht worden aan instelling van een (tijdelijk) kenniscentrum transformatie waar beschikbare kennis en ervaring wordt gebundeld en ontsloten voor gemeenten, kantooreigenaren en initiatiefnemers.



Bij wijze van aanzet de eerste oogst vanuit de tien kantoorgebouwen in deze studie:

- Invloed en koppeling van transformatiekansen van gebouwen aan infrastructurele maatregelen (Heerlen, Zoetermeer, Den Haag).
- Inzet van leegstaande gebouwen voor specifieke beleidsdoelen op korte termijn, met name economisch aanjagen van nieuwe creativiteit, kanszones, broedplaatsen (Heerlen, Amsterdam, Eindhoven, Nieuwegein).

- Inzet leegstaande gebouwen voor nette en betaalbare huisvesting arbeidsmigranten waarvoor locatie lang grote wegen juist voordeel is (Eindhoven, Limburg, Rotterdam, Den Haag).
- Gebouwen bewoonbaar maken door verplaatsbare cubes. Maakt wonen in je werk mogelijk (Luifelstede, Nieuwegein, Solids in Savorin Lohman Den Haag).
- Benoemen van experimenteergebieden of regelvrije zones

Aanbeveling 2: Stimuleer garantstelling voor tijdelijk wonen

In meerdere kantoorgebouwen is tijdelijke bewoning mogelijk gebleken. De eigenaar wil eraan meewerken omdat het alternatief - leegstand - onaantrekkelijker is. Tijdelijke transformatie is vaak een eerste stap naar definitieve omzetting. Nieuwe projecten lopen echter vast op ontbreken van garanties waarmee financiering kan worden aangetrokken voor de verbouwkosten (het gebouw zelf blijft eigendom van de eigenaar). Twee daadwerkelijk uitgevoerde projecten in gemeente Utrecht laten echter zien dat het wel kan en uiteindelijk zelfs een neutraal financieel resultaat mogelijk is. De overheid kan tijdelijk wonen in leegstaande gebouwen aanjagen door financiële garantstelling te stimuleren en de eerste stap te zetten tot een (bij voorkeur landelijke) garantiestructuur waarmee projectfinanciering kan worden aangetrokken. Het strekt tot aanbeveling om bij de inrichting van deze garantiestructuur de grote vastgoedbanken te betrekken. De overheid kan initiëren dat een landelijk werkende uitvoeringsorganisatie wordt opgericht die de kennis heeft om op lokaal niveau tijdelijk wonen te starten en te begeleiden. Een dergelijke organisatie is nodig om te garanderen dat tijdelijk wonen veilig wordt uitgevoerd, financiële verplichtingen worden nagekomen en gebruik gemaakt wordt van bewezen beheer- en organisatiemodellen.

Aanbeveling 3: Ontwikkel kennis over kwaliteitseisen van specifieke klantgroepen

Generiek kwaliteitsdenken leidt vaak tot algemene, hoge woonkwaliteiten. Die kwaliteiten worden door specifieke klantgroepen soms niet gewenst omdat ze tot (te) hoge kosten leiden. Zo vinden veel jongeren betaalbaarheid of snel internet belangrijker dan een individuele berging of buitenruimte. Zij verkiezen een veilige fietsenstalling boven een nieuwe lift of een parkeerplaats. Sommige arbeidsmigranten vragen niet om zelfstandige wooneenheden; zij zijn bereid sanitair te delen en prefereren een ontmoetingsruimte boven een (grote) wooneenheid. Met transformatie kunnen dergelijke wensen van specifieke klantengroepen juist worden ingewilligd. In diverse kantoorgebouwen is voorgesteld om bij transformatie woningen te maken waarvan de kwaliteiten optimaal worden afgestemd op de wensen en de portemonnee van specifieke doelgroepen. Dat is onorthodox omdat het indruist tegen gevoelens van gelijkheid en bescherming van economisch zwakkere groepen. Het Rijk kan deze manier van handelen stimuleren door kennis over programma's van eisen en wensen voor specifieke klantgroepen te ontwikkelen. Innovatief marktonderzoek kan daarbij worden ingezet en concrete afwegingen kunnen met behulp van concrete cases worden geïllustreerd.

[10] Buitenruimte en bergingen worden niet geëist in het huidige Bouwbesluit, maar mogelijk weer opgenomen in Bouwbesluit 2012.

Aanbeveling 4: Ontwikkel een gereedschapskist financiële prikkels

De financiële randvoorwaarden bepalen in grote mate de kansen op transformatie. Dat leidt in vrijwel alle gemeenten tot de wens om meer financiële prikkels (positief en negatief) te kunnen geven. Binnen de gemeenten circuleren talloze ideeen hiervoor, rijp en groen en variërend van verleidend tot dwingend. Gemeenten beschikken nu niet over voldoende kennis van landelijke instrumenten, en het onbreekt hen aan de middelen om ideeën uit te werken en in de praktijk uit te proberen. Het Rijk kan helpen door deze kennis gestructureerd te ontwikkelen en in enkele jaren een financiële gereedschapskist te ontwikkelen waarmee gemeenten in staat worden gesteld initiatiefnemers en kantooreigenaren beter te ondersteunen. Ingrediënten van zo'n gereedschapskist kunnen zijn:

Manieren om initiatiefnemers te stimuleren

- Kopen van een kantoorpand ten behoeve van transformatie zonder overdrachtsbelasting (via andere manieren dan al bestaande wijkontwikkelingsmaatschappij).
- De erfpachtcanon en/of periodieke tegemoetkoming WOZ-waarde bij transformatie verlagen.
- Compenseren van transformatie met projecten elders.

Manieren om kantooreigenaren te stimuleren

- Gebiedsgerichte aanpak waarin vroege deelnemers financieel worden beloond.
- Boetes die worden geïnd met de Wet kraken en leegstand inzetten voor planstudies naar toekomst van gebouwen.
- Uitoefenen van maximale financiële en bestuurlijke druk om de eigenaar en/of de bank in situaties waarin de eigenaar zowel investeren in het gebouw, als afstoten ervan blokkeert.
- Aanbieden van een ruiloptie (ruilverkaveling).

Koppelen saneren oude panden aan nieuwbouw

- Koppeling via tender, prijsvragen of open inschrijvingen
- Oud-voor-nieuwregeling via fondsvorming in de Wro. Voor zover ons bekend zet geen enkele gemeente daar nu al op in.

Aanbeveling 5: Stoot rijksbezit af in publiekpublieke samenwerking

In het Utrechtse kantoorgebouw is het voorstel gedaan om het RVOB (Rijksvastgoed en –ontwikkelbedrijf) in staat te stellen leegstaande kantoorgebouwen van de rijksoverheid zelf te ontwikkelen tot de nieuwe bestemming en op die manier te profiteren van de waardeontwikkeling op termijn. Aanleiding voor het voorstel is de constatering dat een haalbaar plan voor transformatie soms wordt belemmerd door de vraagprijs voor het gebouw gebaseerd op een taxatie van de marktwaarde als kantoor. RVOB kan niet verkopen voor een waarde lager dan getaxeerd, de gemeente beschikt niet over financiële middelen om een verschil tussen getaxeerde marktopbrengst en transformatie bij te passen. In die situaties ontstaat een patstelling en missen van kansen. Deze tegenstelling kan worden doorbroken door rijksbezit in publiekpublieke samenwerking te ontwikkelen. De opdracht aan het RVOB kan daartoe worden verruimd tot een partij die bestaande gebouwen ook kan ontwikkelen door als partner van het lokaal bestuur meerdere toekomstscenario's op te stellen waarin landelijke en lokale publieke belangen inzichtelijk worden gemaakt. Om hiermee ervaring op te doen, verdient het aanbeveling pilotprojecten op te zetten. Hierin kunnen het RVOB en de betreffende gemeenten gezamenlijk een plan ontwikkelen. In verlengde van bovenstaande kan het RVOB de ruimte krijgen om gebouwen daadwerkelijk te transformeren en na transformatie in exploitatie te nemen of te verkopen. Het RVOB kan zich op die manier ontwikkelen tot een partner van veel kleine gemeenten die niet beschikken over kennis om transformatie in gang te zetten en/of integrale afwegingen van maatschappelijke doelen, kansen en bedreigingen bij transformatie te maken.

Aanbeveling 6: Experimenteer met ruilverkaveling en gebiedstransformatie

Veel leegstaande gebouwen zijn geconcentreerd in nu mono-functionele kantoorgebieden. Daarvoor is een gebiedsaanpak net zo nodig als kennis hoe de gebouwen te transformeren. De kunst van gebiedstransformatie is om gebouweigenaren mee te krijgen. De gemeenten Eindhoven en Den Haag hebben mede daarom voorgesteld om eem vorm van stedelijke ruilverkaveling voor kantoorgebouwen mogelijk te maken. Kantooreigenaren die zelf niet in staat zijn hun gebouw te transformeren, kunnen daarmee voor transformatie geschikte panden ruilen tegen courante verhuurpanden op kantoorlocaties. De nieuwe eigenaar van het leegstaande pand kan dan voor transformatie zorgen. Ruilverkaveling is niet nieuw en vergt niet noodzakelijk overheidsingrijpen. De ruilverkaveling in het verleden is als privaat initiatief op basis van vrijwilligheid gestart. Pas later heeft een wettelijke regeling de ruilverkaveling van agrarisch gebied op grotere schaal gestimuleerd. Daarbij is ook ervaring opgedaan met afweging tussen individuele en collectieve belangen waaronder verschillen in waardebepalingen. Toepassing van ruilverkaveling in stedelijke setting is wel bestudeerd, maar voor zover wij weten in Nederland alleen in enkele kleine projecten uitgeprobeerd. In Spanje zijn in het verleden met dit instrument wel spectaculaire resultaten behaald, ook in lastige marktomstandigheden[11]. Om ervaring op te doen met ruilverkaveling op gebiedsniveau in relatie tot transformatie, kan de rijksoverheid in samenwerking met gemeenten het initiatief tot één of meer projecten opzetten[12]. De projecten zullen relevante kennis opleveren over de inzet van juridische mogelijkheden uit de ruilverkavelingwet, fiscale mogelijkheden in de Wijkontwikkelingmaatschappij en het instrumentarium in de Grondexploitatiewet. Het strekt tot aanbeveling internationale ervaringen in de projecten mee te nemen.


Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering

Spaanse gebiedsontwikkeling

[11] Zie o.a. artikel 'Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering' in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr 2/2006.

[12] In een of meer experimenteergebieden zoals genoemd in recente Actieprogramma Aanpak Leegstaande Kantoren



Deel 2

DE TIEN KANTOORGEBOUWEN

2

Molenwerf 1-3, Amsterdam

- 14.000 m² vvo gebouwd begin jaren tachtig
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Grenzend aan A10



Aanvangssituatie

Molenwerf 1-3 staat bekend als een lastige casus. In de verkiezingcampagne van voorjaar 2010 is dit gebouw gebruikt om aandacht te vragen voor de kantorenleegstand in Amsterdam. Het is een kantoorgebouw uit 1981 dat sinds vijf jaar leeg staat. Eigenaar Uni-Invest heeft HM Architecten een plan laten maken voor transformatie van het gebouw naar een hotel met het doel het gebouw aansluitend met bouwvergunning te verkopen aan een geïnteresseerde exploitant. Voor dat plan is door Stadsdeel Bos en Lommer een bouwvergunning (eerste fase) afgegeven. Verkoop van het gebouw loopt echter moeilijk als gevolg van de economische Teruggang in de hotelmarkt sinds 2008. De Kantorenloods Amsterdam heeft aan het TransformatieTeam gevraagd mee te denken over de transformatie van het gebouw naar jongerenhuisvesting.

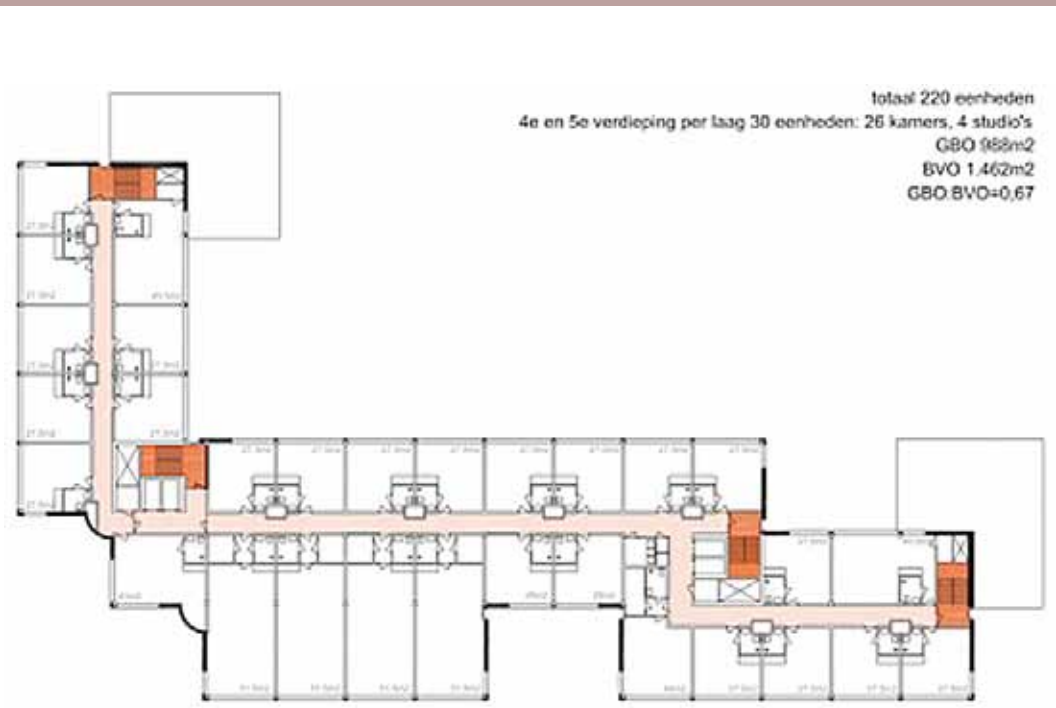






Kansen voor transformatie

Het gebouw leent zich goed voor transformatie. De dieptemaat en aanwezigheid van vier inpandige trappenhuizen bieden veel mogelijkheden. Door het ontbreken van bouwmuren en door de grote vrije overspanningen zijn de ruimtes flexibel indeelbaar. Individuele buitenruimtes zijn lastiger te realiseren, maar terrassen van het gebouw en de gezamenlijke ruimte aan het water bieden voor stedelijke begrippen ongekende kansen op privé-recreatie. Op basis van de plattegrond kunnen in het gebouw interessante woningen voor jongeren worden gerealiseerd. De eenheden variëren in grootte van 27,5 m^2 gbo (kamers) tot ruime, vrij indeelbare, studio's van 50+ m^2 gbo. Op de begane grond en de eerste verdieping lenen de grotere overspanningen tot nog ruimere, loftachtige woningen van 75 tot 99 m^2 gbo. Er is grote vraag naar woonruimte door jonge twintigers. Het stadsbestuur heeft de wens geuit deze jongeren langer vast te willen houden in de stad. Daarbij heeft de locatie vooral pluspunten: het betreft een stedelijke locatie in groene omgeving nabij Sloterdijk en Westergaspark met dagelijkse voorzieningen op fietsafstand en goede ontsluiting voor OV en auto. De ruime parkeerkelder onder het gebouw is een plus voor wonen binnen de ring van Amsterdam. Transformatie past in het beleid van de Stadsdeelraad. Deze heeft in maart 2010 een Voorbereidingsbesluit genomen om te komen tot een nieuw bestemmingsplan. De plannotitie met de uitgangspunten stelt voor het perceel flexibel te bestemmen waarbij een hotel in ieder geval mogelijk is. Niet duidelijk is of wonen ook onder genoemde flexibele bestemmingen past.

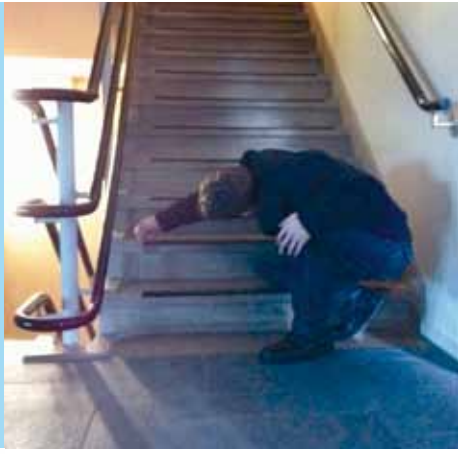


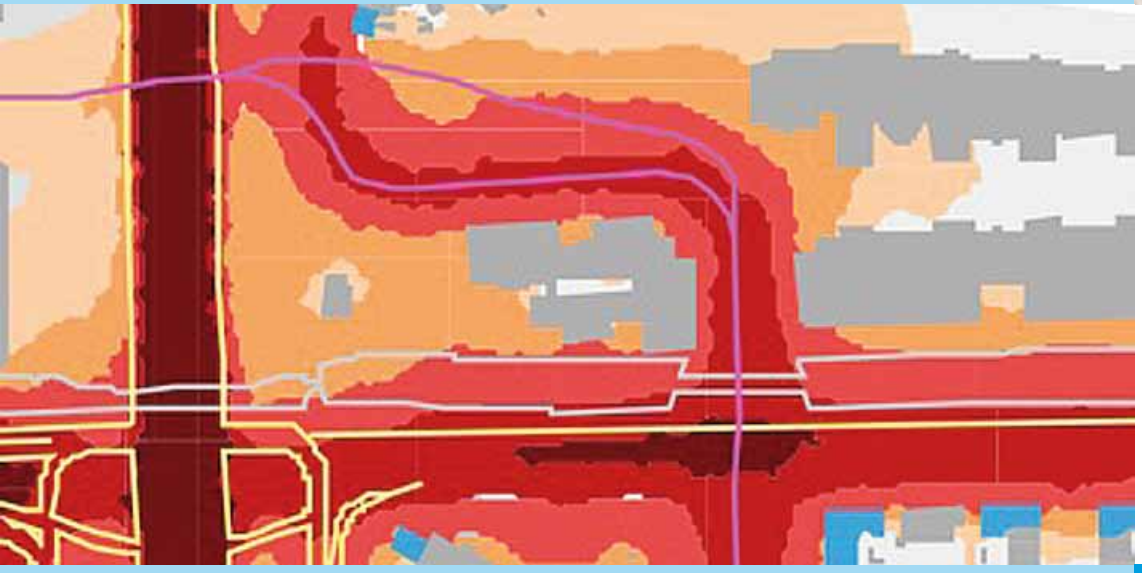
PROCES

Er is een werkbijeenkomst belegd. De agenda en samenstelling van de groep deelnemers is in samenspraak met de Kantorenloods opgesteld. Inzet was om uitgangspunten van gemeentelijke plantoetsing te bespreken voor het kantoorgebouw in een werkbijeenkomst met de kantooreigenaar. Omwille van de kennisuitwisseling is naast de eigenaar van Molenwerf 1-3 ook de eigenaar van het naastgelegen kantoorpand voor de werkbijeenkomst uitgenodigd. Naast de wijze van plantoetsing en oplossingen voor wet- en regelgeving is tijdens de werkbijeenkomst ook gesproken hoe een fiscale integratieheffing kan worden vermeden. Ook is gesproken over de manier waarop de gemeente Amsterdam omgaat met de actuele belemmering dat tijdelijk gebruik volgens Wabo slechts voor een periode van vijf jaar toegestaan is.

Thema's kantoorgebouw

- Transformatiekansen typisch kantoorgebouw naar jongerenhuisvesting
- Versnellen besluitvorming door minimalisering eisen vanuit de bouw regelgeving en ruimtelijke ordening en optimale afstemming tussen planbeoordelaars
- Financiële effecten integratieheffing op haalbaarheid transformatieplan
- Onorthodox: vooruitlopen op nieuwe regelgeving: Bouwbesluit 2012 en tijdelijk gebruik Wro tien jaar





RESULTATEN

Onorthodoxe oplossingen voor de Wet geluidhinder zijn mogelijk

De geluidsbelasting van de A10, Haarlemmerweg en Molenwerf is hoog en vormt mogelijk een belemmering voor transformatie. Bovendien ligt het gebouw in de indicatieve geluidszone van bedrijventerrein Westpoort en van het spoor tussen Amsterdam Centraal Station en Sloterdijk. De Geluidskaart van gemeente Amsterdam[1] (zie boven) geeft aan dat de geluidsbelasting waarschijnlijk boven de maximale grenswaarde ligt. Akoestisch onderzoek moet uitwijzen hoe hoog de geluidsdruk werkelijk is en welke oplossingen beschikbaar zijn. Indien nodig kunnen bouwfysische voorzieningen worden getroffen zoals een dove gevel, geluidwerend scherm voor of aan de woningen.

Het geluidsbeleid van Amsterdam laat veel ruimte aan het bestuur voor een afweging. In de Geluidsnota is aangegeven dat 'op zwaarwegende gronden kan worden afgeweken van de eis om één geluidsluwe zijde'. Als onorthodoxe maatregel wordt voorgesteld te verkennen of het bestuur van gemeente Amsterdam wil vastleggen transformatie van een bestaand kantoorgebouw als een van die zwaarwegende gronden te benoemen zodat initiatiefnemers vooraf zekerheid kan worden gegeven. Een andere onorthodoxe oplossing is het gebouw niet te bestemmen tot wonen maar als logies. Voor deze functie stelt de Wgh geen eisen aan de maximale geluidshinder op de gevel. Ook de bestemming werken is een mogelijkheid. Onorthodox is verder een zogenaamd

[1] Veel gemeenten publiceren zogenaamde Geluidskaarten met de indicatieve geluidsbelasting op basis van modelmatige berekening. De kaarten hebben een beperkte nauwkeurigheid. In de praktijk moet bij binnenstedelijke transformatie vrijwel altijd akoestisch onderzoek verricht worden om de precieze geluidsbelasting in beeld te brengen.





'stap-3 besluit' op basis van de Interim-wet Stad en milieu. Amsterdam heeft geen ervaring met deze procedure die inhoudt dat de Gemeenteraad ten behoeve van het vestigen van geluidsgevoelige bebouwing of bij functiemenging van woningen en bedrijven kan besluiten tot afwijking van de maximaal toelaatbare grenswaarde. Om deze stap te zetten moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Onder andere moet aangetoond worden dat afwijking van de normen een maatschappelijke meerwaarde met zich meebrengt met het oog op zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingkwaliteit. Indien mogelijk moet binnen de woning compensatie worden geboden voor de hogere geluidsbelasting op de gevel.
Tot slot biedt de Crisis- en herstelwet mogelijk uitkomst omdat het gebouw binnen de geluidszone van industrieterrein Westpoort ligt. De voorkeursgrenswaarde vanwege industrielawaai bedraagt 50 dB. Ontheffing tot 55 dB is mogelijk. Akoestisch onderzoek moet duidelijk maken of de geluidsbelasting op de gevels binnen gestelde waarden blijft. De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om een akoestisch optimale indeling binnen het gezoneerde industrieterrein mogelijk te maken, waardoor in de praktijk meer ruimte kan ontstaan voor woningbouw.

Woningen door transformatie van hoge kwaliteit

Op verzoek van de Kantorenloods is in kaart gebracht welke invloed de verschillende niveaus van plantoetsing aan het Bouwbesluit 2003 hebben op de transformatiekansen van het gebouw. Daarvoor is het transformatieplan getoetst aan de voorschriften voor bestaande bouw en nieuwbouw in het Bouwbesluit 2003. Het plan blijkt aan alle voorschriften voor bestaande bouw te kunnen voldoen en aan 44 van de 57 van toepassing zijnde nieuwbouwvoorschriften. In dertien gevallen is nieuwbouwkwaliteit niet mogelijk vanwege grote kostenconsequenties. Uit het opgestelde Kwaliteitsprofiel (zie afbeelding rechterpagina) blijkt dat de veiligheid en gezondheid van bewoners niet in het geding komen.

Het Bouwbesluit 2012 kan leiden tot versnellen van procedures

Tijdens de werkbijeenkomst is van gedachten gewisseld met BWT van de gemeente Amsterdam over de effecten het Bouwbesluit 2012 [2]. Het Bouwbesluit 2012 bevat in een groot aantal hoofdstukken een verbouwartikel voor het verbouwen, geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten. In het merendeel daarvan wordt verwezen naar het zogenaamde 'van rechtens verkregen niveau'. Dit begrip roept in de conceptversie van het nieuwe Bouwbesluit overigens nog de nodige vragen op.



Het Bouwbesluit 2012 neemt beleidsvrijheid van B&W weg om middels ontheffingen maatwerk te verlenen. BWT van Amsterdam verwacht dat daardoor voor initiatiefnemers een grotere mate van zekerheid vooraf ontstaat en toetsing in veel gevallen eenvoudig wordt.

Integratieheffing risico voor transformatie naar huurwoningen

Beleggers geven aan dat het transformeren van een kantoorpand uit eigen portefeuille naar huurwoningen, het risico meebrengt op een integratieheffing. Dit is een fiscale naheffing van 19 procent btw over de fictieve inbrengwaarde van het oorspronkelijke kantoor in de nieuw vervaardigde zaak. De integratieheffing kan in dit project leiden tot een extra kostenpost van circa € 1,7 miljoen voor de eigenaar van het gebouw. Zonder duidelijkheid vooraf over deze mogelijke kostenpost gaan beleggers niet over op transformatie. Een recente uitspraak van het Hof in Arnhem heeft in de praktijk geleid tot een grotere mate van onduidelijkheid wanneer een integratieheffing van toepassing is.

Periode van vijf jaar voor tijdelijk gebruik te kort voor rendabele investering

Tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen is in Amsterdam reguliere praktijk, onder andere ten behoeve van broedplaatsenbeleid. Sinds de veranderingen in de Wro (2008) is tijdelijk gebruik waarbij van de bestaande bestemming wordt afgeweken, beperkt tot maximaal vijf jaar. Aangekondigde reparatiewetgeving blijkt vertraagd te zijn, waardoor initiatiefnemers voor tijdelijk gebruik te maken hebben met onzekerheid over de gebruiksperiode. B&W van gemeente Amsterdam hebben vooruitlopend op de aangekondigde reparatie een onorthodoxe manier ontwikkeld om initiatiefnemers wel de zekerheid te geven over tijdelijk gebruik voor tien jaar. Deze zekerheid bestaat uit een bestuurlijke toezegging om na vijf jaar niet te zullen handhaven.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Amsterdam heeft een goede uitgangspositie voor transformatie. De woningmarkt is gespannen en de kantorenmarkt ruim. De gemeente heeft bovendien ervaring met transformatie en kennis in huis ondermeer als gevolg van erfpachtstelsel en periodieke aanpassing canon. Desondanks komen projecten moeizaam op gang, dat geldt ook voor de Molenwerf.
- Het bespreken van een concreet plan leidt tot focus in de werkbijeenkomst. Het gesprek komt als vanzelf op gang, deelnemers formuleren oplossingen voor mogelijke knelpunten en benoemen concrete afspraken voor onderzoeksvragen en vervolgactiviteiten.
- De gelaagde besluitvorming – stadsdeel, centrale stad - leidt tot extra onzekerheid voor initiatiefnemers.

[2] Daartoe is de rapporteurs een conceptversie van het Bouwbesluit (versie juni 2010) ter beschikking gesteld. Opgemerkt moet worden dat wijzigingen in Bouwbesluit 2012 in het wettraject mogelijk zijn.

Den Haag, Stationsplein 75



- 13.920 m² vvo uit diverse bouwperioden vanaf 1978
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Leegstaand

Stationsplein 75 betreft een complex van gebouwen dat in verschillende perioden vanaf 1978 is gebouwd als hotel. Het gebouw van bijna 14.000 m² vvo staat sinds 1,5 jaar leeg. De locatie is door de uitstekende OV-verbindingen en nabijheid van dagelijkse en stedelijke voorzieningen interessant voor vele functies waaronder wonen. De locatie, aan de rand van Schilderswijk, en de entreefunctie van de locatie naar de stad vragen om een daarbij passende invulling. De grootte van het gebouw vraagt om invulling met meer dan één functie.

Kansen voor transformatie

Het is een groot gebouw dat door zijn oorspronkelijke hotelfunctie en maatvoering kansen biedt voor een soepele transformatie. De locatie is interessant voor diverse functies waaronder wonen. Pluspunt is de directe nabijheid van dagelijkse en stedelijke voorzieningen, waaronder NS Station HS op minder dan een minuut. Daardoor staat de locatie in directe verbinding met Schiphol, Leiden, Amsterdam CS en Rotterdam CS.



PROCES

De gemeente Den Haag heeft de ontwikkelingen op de kantorenmarkt, leegstandsconcentratie en gebieden waar transformatie gewenst is, in beeld gebracht in een Kantorenstrategie. De gemeente zet vooral in op permanente transformatie naar wonen. Er is een gemeentelijke taskforce transformatie bestaande uit vier personen van verschillende afdelingen. De taskforce onderhoudt reguliere contacten met de eigenaar van kantoorgebouwen. De eigenaar van het gebouw aan het Stationsplein 75 bevindt zich in een lastige financiële situatie: mogelijkheden om te investeren ontbreken, maar de financiers geven ook geen ruimte om het gebouw voor minder dan de boekwaarde te vervreemden. Op diverse voorstellen van gemeente voor alternatieve invulling wordt niet gereageerd.

De gemeente wil transformatie stimuleren, maar de markt moet het doen. De gemeente is om die reden terughoudend in beïnvloeden van de eigenaren met juridische, financiële of andere prikkels. Op het pand is in het verleden zogenaamde WVG (wet voorkeursrecht gemeenten) gevestigd, maar dit had een averechts effect in de zin dat de kans dat de gemeente het gebouw voor een redelijke prijs zou kunnen verwerken kleiner werd.



Thema's kantoorgebouw

- Impuls in aandachtswijk: kansrijke locatie tegenover station Holland Spoor door inzetten op transformatie voor doelgroep pioniers.
- De grootte van het gebouw vraagt om een combinatie van functies.
- Eigenaar gebouw in financieel lastige situatie: geen tot weinig ruimte voor investeringen.
- Onorthodoxe mogelijkheid ruilverkaveling bij transformatie om locaties voor transformatie vrij te spelen



RESULTATEN

Financiële situatie eigenaar leidt tot patstelling

De financiële situatie van de eigenaar blijkt een zinvolle werkbijeenkomst met externe partijen die in eerste instantie wel geïnteresseerd zijn in mogelijke transformatie, tijdens de onderzoeksperiode te blokkeren. Als onorthodoxe mogelijkheden om de patstelling te doorbreken, is gedacht aan een stedelijke variant op de ruilverkaveling waarbij voor transformatie geschikte gebouwen worden geruild met gebouwen die meer perspectief hebben op doorverhuur. Een andere onorthodoxe mogelijkheid is in direct overleg treden met de financier om op die manier de patstelling te doorbreken. Eveneens onorthodox is de gedachte om de eigenaar kort op de huid te zitten en bij niet betalen van gemeentelijke heffingen een doorbraak bij eigenaar of bank te forceren. Alleen met een concreet plan kan de impasse mogelijk worden doorbroken. Initiatief van marktpartijen is gegeven de financiële situatie van de eigenaar onwaarschijnlijk.

De overheid kan een rol spelen door de markt transparant te maken. Als de kansen en opbrengsten van transformatie inclusief financiële vertaling in beeld zijn gebracht, is een potentiële afnemer te interesseren en de eigenaar wellicht te bewegen eieren voor zijn geld te kiezen. De taskforce heeft echter niet de financiële middelen om zelf de transformatiekansen te laten onderzoeken.

Eigenaar is wel geïnteresseerd in mogelijkheden van tijdelijke transformatie

In het voorjaar 2011 lijkt de eigenaar wel geïnteresseerd om tijdelijk gebruik voor bewoning voor vijf of tien jaar te bespreken. Dat kan een interessant alternatief voor leegstand zijn in afwachting van meer definitieve plannen. Voor de eigenaar is het interessant om energie- en beheerkosten te besparen. Voor de stad om verloedering tegen te gaan en een impuls aan de wijk te geven. Verdere uitwerking van de mogelijkheid loopt echter vast op ontbreken van budgetten voor planuitwerking bij eigenaar en gemeente.

Gemeentelijke visievorming bij herbestemmen lastiger dan bij nieuwbouw

Tijdens de onderzoeksperiode blijkt dat binnen de gemeente Den Haag verschillend wordt gedacht over de toekomst van het gebouw. Hoewel aanpak van het gebied als rode loper naar de binnenstad bestuurlijke prioriteit heeft en dat ook in de pers wordt geuit, leidt dit niet tot het nemen van initiatief door de gemeente voor het gebouw. De gemeente houdt zich strikt aan de opdracht om marktinitiatieven te faciliteren. Besluitvorming verloopt daardoor soms als reactie op plannen van derden. Op het moment dat een marktpartij interesse toont in het gebouw, ontstaat binnen de gemeente discussie over het gevelbeeld van het gebouw op die plek in de stad. Aan een mogelijk initiatief om samen met de eigenaar tijdelijk gebruik te onderzoeken wordt mede daardoor geen vervolg gegeven.

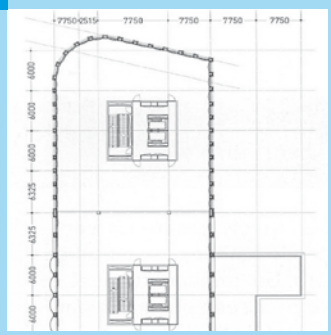
Kennisuitwisseling brengt discussie over kosten en kwaliteit op gang

Tijdens de onderzoeksperiode is kennis uitgewisseld over de financiële aspecten van transformatie. Daarbij is met name aandacht besteed aan de aannames voor het berekenen van de haalbaarheid van transformatie. Om de haalbaarheid te vergroten zijn ook creatieve oplossingen besproken zoals optoppen, verbinden van gebouwen, efficiënte portiekontsluitingen of galerijontsluitingen en voorzetconstructies. De kennisuitwisseling leidt tot een discussie over de kwaliteitseisen die gemeente stelt bij transformatie en de kansen op transformatie die daardoor toe- of juist afnemen. Verbouwkosten lopen hard op als de gemeente nieuwbouweisen oplegt. De kennisuitwisseling laat zien dat rekenen met kentallen gevaarlijk is. Door projecten eenvoudig te optimaliseren kunnen opbrengsten soms wel met 20 procent toenemen, terwijl de verbouwkosten dalen.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- De financiële situatie van de eigenaar leidt tot een patstelling. De eigenaar zelf kan niet investeren en verkoop onder boekwaarde is ook niet mogelijk. Initiatief van marktpartijen is gegeven de financiële situatie van de eigenaar onwaarschijnlijk.
- Op diverse voorstellen van gemeente wordt niet gereageerd. Een nog proactievere rol van de gemeente door planvorming te starten en het proces open te breken, loopt vast op het ontbreken van budgetten voor planuitwerking bij eigenaar en gemeente.
- De eigenaar is mogelijk geïnteresseerd in tijdelijke transformatie om kosten te vermijden en de periode tot definitieve planvorming te overbruggen.

Den Haag, Savorin Lohmanplein



De plattegrond van deze Solid lijkt als twee druppels water op die van een leeg kantoor. Meer informatie over Solids is te vinden op www.stadgenoot.nl/aanbod/nieuwbouw/solids.

- 12.000 m² vvo
- 17 verdiepingen boven winkelcentrum met ruime parkeerplaatsen op eigen parkeerdek
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Deels verhuurd



Het kantoorgebouw aan het Savorin Lohmanplein betreft een groot gebouw van 12.000 m² aan de rand van Den Haag, nabij Scheveningen. Het gebouw bestaat uit een 17 verdiepingen tellende kantoortoren naast een winkelcentrum die ruime parkeergelegenheid aanbiedt. De locatie is geen kantorenwijk maar een woonbuurt. Voorzieningen zijn op loopafstand te vinden. Daardoor zijn er goede kansen voor transformatie naar woningen. Uit de gemeentelijke analyse van opbrengsten en kosten van transformatie blijkt dat het project kansrijk is.

Kansen voor transformatie

Het gebouw is een typische kantoortoren die indien getransformeerd naar woningen van gemiddelde grootte een ongunstige brutonettoverhouding laat zien. Met de centrale kern en de trappenhuizen leent het gebouw zich voor transformatie naar zeer ruime units in een solidsconcept: bestemmingsvrij wonen en werken in ruime loftachtige eenheden. Met soepele inzet van regelgeving is het gebouw in principe geschikt voor alle denkbare functies en combinaties van wonen, werken, zorg en voorzieningen. Het lijkt interessant om te verkennen of er een markt is van kapitaalkrachtige rust- en gemakzoekers die in of nabij huis zijn bedrijf wil uitoefenen, en of gemeente Den Haag wat betreft regelgeving wil meewerken aan dit concept.



PROCES

In gesprek met eigenaar Urban Interest blijkt dat hij in 2008 al een transformatieplan heeft ontwikkeld waarvoor ook een (eerste fase) bouwvergunning is gekregen. De gemeente heeft schriftelijk bevestigd mee te willen werken aan bestemmingswijziging voor dat plan. De transformatie is nog niet gestart omdat het gebouw nog deels verhuurd wordt aan een aantal (gemeentelijke) instellingen die recent opnieuw het huurcontract hebben verlengd. De eigenaar heeft geen behoefte om in een werkbijeenkomst alternatieve mogelijkheden te onderzoeken.

Thema's kantoorgebouw

- Onorthodox: solids realiseren in een bestaand gebouw
- Transformatie op niet-binnenstadslocatie
- Markt voor rust- en gemakzoekers met eigen bedrijf aan huis
- Financiële effecten integratieheffing op haalbaarheid transformatieplan





RESULTATEN

Integratieheffing onzekerheid voor eigenaar

Tijdens het overleg komt ter sprake dat de belegger die het kantoorpand uit eigen portefeuille transformeert naar huurwoningen mogelijk te maken krijgt met de integratieheffing, een fiscale heffing van 19 procent btw over de grondwaarde van het oorspronkelijke kantoor. Deze integratieheffing levert een grote extra kostenpost op. De eigenaar vraagt aandacht voor deze problematiek. Recente jurisprudentie heeft in de praktijk geleid tot een grotere mate van onduidelijkheid wanneer een integratieheffing van toepassing is.







CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Dit project is een voorbeeld van een kantooreigenaar die zelf initiatief tot transformatie neemt. Hij heeft daarmee geanticipeerd op de veranderende kantorenmarkt.
- Typisch kantoorgebouw dat met soepele toepassing van regelgeving geschikt is voor alle denkbare functies en combinaties van wonen, werken en voorzieningen.
- De integratieheffing levert onzekerheid op voor de eigenaar.

Eindhoven - Beukenlaan 77



- 4.826 m² vvo uit 1990 met 93 parkeerplaatsen op eigen terrein
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Leegstand sinds 7 jaar

Het kantoorgebouw aan de Beukenlaan is een middelgroot kantoorgebouw dat zeven jaar leeg staat. Het gebouw is goed onderhouden, heeft een representatieve hoofdingang op de straathoek en veel parkeerplek op eigen terrein. Het is een kantoor dat met een bescheiden investering zo door huurders betrokken kan worden. Desondanks is er geen belangstelling voor. In de omgeving van het gebouw staan woningen. Aan de achterzijde worden nieuwe woningen gerealiseerd. Deze woningen werden goed verkocht. Aan de overzijde worden enkele honderden studentenwoningen gerealiseerd. Sterke punten van de locatie zijn de bereikbaarheid en ontsluiting.



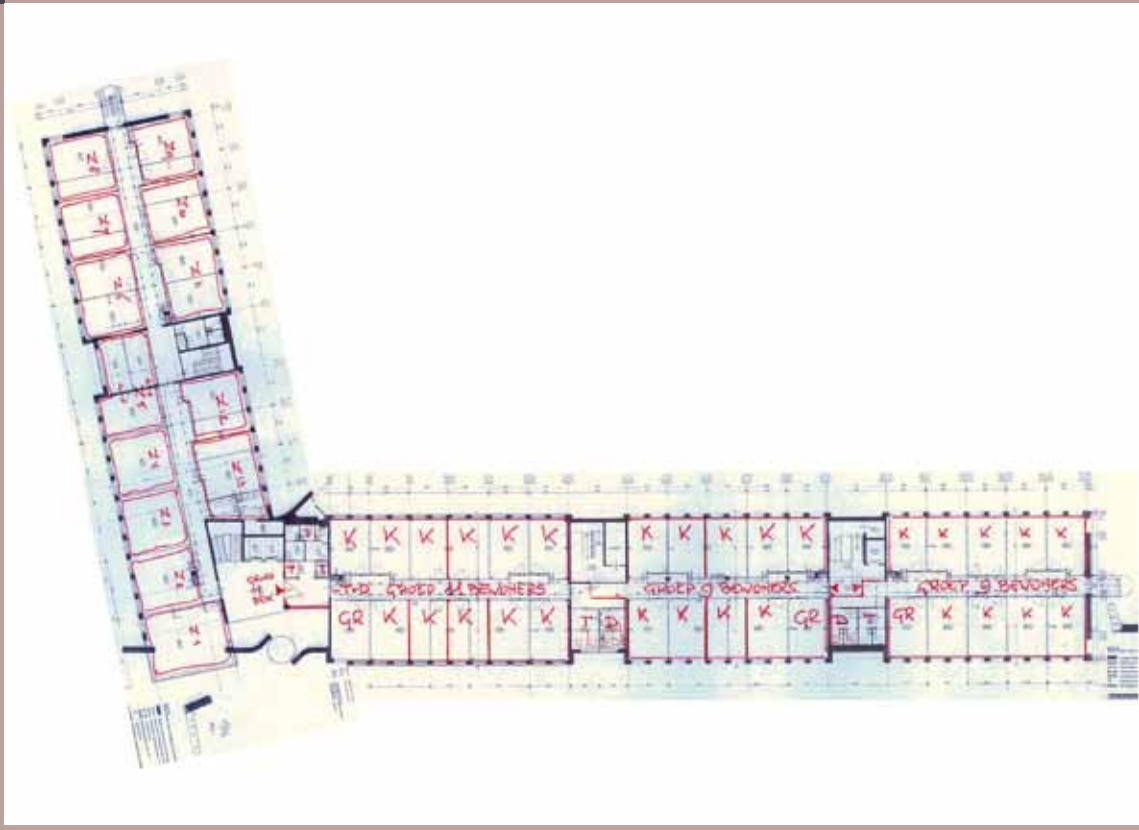




Kansen voor transformatie

Een analyse van de aanpassingsmogelijkheden van het gebouw, laat zien dat dit gebouw goed te transformeren is. De meest optimale indeling biedt kansen voor bewoning van onzelfstandige eenheden. Klantengroepen die daarbij in beeld komen zijn studenten en arbeidsmigranten. De opzet van het gebouw en het ruime aantal van vier trappenhuizen en twee externe noodtrappen biedt de mogelijkheid voor opdeling van het gebouw in groepen met meerdere kamers (in zogenoemde megawoningen) ontsloten met een middengang. Elke groep heeft een eigen entree en trappenhuis. De stramienmaat van het kantoorgebouw biedt de mogelijkheid om kamers te maken van 18m^2 of een veelvoud daarvan. Het bestaande sanitair kan gehandhaafd blijven met gedeeltelijk behoud van WC en douches. Het gebouw heeft verder als pluspunt dat nog veel kantoorvoorzieningen aanwezig zijn waaronder een ontvangstbalie, entree en een kantinezaal. Deze functies kunnen gehandhaafd blijven. Ook de parkeerplaatsen en fietsenberging op eigen terrein zijn pluspunten voor deze klantgroep.





PROCES

De gemeente Eindhoven wil de kantorenmarkt beïnvloeden door concentratie van nieuwe kantoorontwikkelingen op een beperkt aantal locaties en stopzetting van andere. Transformatie is één van de speerpunten van beleid. De gemeente heeft beperkte ervaring met transformatieprojecten, maar werkt aan een procesmatige aanpak. Zij wil marktinitiatieven proactief ondersteunen. De gemeente heeft samen met de TU Eindhoven de kansen van transformatie in kaart gebracht en 112 leegstaande panden bekeken op geschiktheid. Gezien de goede uitstraling, viel het project aan de Beukenlaan in dat onderzoek af. Maar gezien de langdurige leegstand is het toch op de lijst voor te onderzoeken gebouwen geplaatst.

Doel van de planstudie was om de mogelijkheden van het gebouw aan de hand van een duidelijke klantgroep in kaart te brengen. Daarbij is gekozen om de mogelijkheden voor een arbeidsmigrantenhotel te verkennen. Vragen die aan de orde komen zijn ondermeer geluidsaspecten en de wijze waarop de gemeente met Bouwbesluitnormen en brandweereisen om kan gaan. Daarnaast staan organisatorische aspecten op de agenda. Wie kan of moet in deze transformatie het voortouw nemen en hoe kunnen andere partijen worden benaderd en over de streep worden getrokken? De gemeente organiseerde de werkbijeenkomst. Zij heeft een op het thema afgestemde groep uit de gemeentelijke disciplines alsmede de meest gerede afnemer uitgenodigd mee te denken.

Thema's kantoorgebouw

- Kansen voor transformatie voor arbeidsmigranten.
- Voor- en nadelen transformatie op basis van woonfunctie of logies.
- Innovatieve technische of ontwerpoplossingen tegen beperkte kosten voor geluidhinder.
- Onorthodox: ruiloptie bij transformatie om locaties voor transformatie vrij te spelen.



Parkeerplaatsen op eigen terrein en een ruime kantine die voor de klantgroep kan functioneren als ontmoetingsruimte.



RESULTATEN

Versnelling planvorming door integrale planbeoordeling

De werkbijeenkomst laat zien dat een bijeenkomst waarin een plan tegelijkertijd door verschillende disciplines wordt besproken en beoordeeld kan leiden tot een versnelling van het proces. Door alle betrokken partijen binnen de gemeente, de eigenaar en een mogelijke initiatiefnemer bijeen te brengen kon het transformatieproject op een goede manier van start gaan.

Gebouw is geschikt voor transformatie voor klantgroep arbeidmigranten

Het gebouw is geschikt voor wonen of een woonhotelfunctie. Een ruimtelijke verkenning laat zien dat met het gebouw ingespeeld kan worden op de diverse huishoudvormen onder de arbeidsmigranten. Naast kamers in groepen van 9 en 11 voor alleenstaanden zijn ook zelfstandige eenheden voor één- en tweepersoonshuishoudens te realiseren. De zelfstandige eenheden kunnen bovendien ruimtelijk gescheiden worden gerealiseerd en zijn dan direct vanuit de hoofdingang en liften separaat ontsloten. Transformatie biedt een aantal voordelen boven sloop van het gebouw. Het kan snel worden ingezet en bij nieuwbouw na sloop moet voldaan worden aan alle nieuwbouweisen waaronder de eisen wat betreft geluidhinder.



Wonen en logiesfunctie stellen verschillende eisen

De geluidskaart van de gemeente geeft als indicatie aan dat de geluidsbelasting op de gevel voor het gebouw 67 dB is, terwijl de maximale grenswaarde 63 dB is. Een akoestisch onderzoek moet uitwijzen wat de geluidsdruk op diverse geveldelen precies is. Een woonfunctie is mogelijk indien geluidwerende voorzieningen worden aangebracht, zoals een voorzetgevel, of als de bestaande gevel wordt ingezet als dove gevel. Een belangrijke vraag die daarmee samenhangt, is of het plan wordt ingezet als transformatie naar wonen, of transformatie naar hotel/logies. Wat betreft plattegronden zijn de verschillen niet groot. De regelgeving werkt echter sterk verschillend door. Bij transformatie naar een hotel vormt de Wet geluidhinder geen belemmering.
Een onorthodoxe maatregel is dat het gemeentebestuur een zogenaamde fase 3-besluit in de Wet Stad en Milieu neemt. Dit is onorthodox voor Eindhoven, zeker als het besluit wordt afgestemd op de feitelijke prioriteiten van de klantgroep. In die procedure kan alsnog een afweging gemaakt worden, waarbij besloten kan worden ten faveure van wonen. Op dit moment is dat niet het beleid van de gemeente, maar als het bestuur kiest voor de voorrang van deze (woon)bestemming dan wordt aangeven dat in het plan ook gezocht moet worden naar voorzieningen om de geluidhinder te compenseren voor de bewoners. De eis zal dan zijn om extra geluidwerende voorzieningen aan de gevel aan te brengen om de geluidhinder binnen terug te brengen tot de vereiste waarde.

Brandveiligheideisen bij logies zwaarder

In geval van wonen dient het transformatieplan minimaal te voldoen aan brandveiligheidseisen voor bestaande bouw in het Bouwbesluit. Gebruikmakend van de megawoning betekent dit dat de wbdbo van de kamerscheidende wanden en deuren naar de gang minimaal 20 minuten moet bedragen. Dat is aanzienlijk lager dan de 60 minuteneis voor woningscheidende wanden bij nieuwbouw. Het Bouwbesluit 2003 stelt aan de megawoning wel enkele extra eisen zoals een brandmeldinstallatie, rookmelders, aanwezigheid van een brandweerlift en aanwezigheid van brand-slanghaspels in gestapelde bouw. In geval van logiesfunctie zijn de eisen vanuit brandveiligheid zwaarder. Er moet niet alleen een brandmeldinstallatie zijn, maar ook een doormeldverbinding. Deuren moeten zelfsluitend zijn. Hergebruik van de bestaande installatie wordt niet geaccepteerd in verband met het te verwachten grote aantal foutieve meldingen uit deze oude installaties. Het is belangrijk dat in het gebouw zelf een beheersysteem wordt opgesteld waardoor onnodig uitrukken van de brandweer kan worden voorkomen. De brandweer adviseert daartoe een zogenaamd IBB-plan (integrale brandveiligheid bouwwerken) op te stellen. Het model IBB biedt een methode om de juiste brandveiligheidsmaatregelen te kiezen. Resultaat is een brandbeveiligingsconcept dat het risico op brand terugbrengt tot een aanvaardbaar niveau, met als minimum het niveau van wet- en regelgeving, waardoor meer veiligheid voor hetzelfde geld of goede veiligheid voor minder geld mogelijk wordt.

Goede beheervorm essentieel voor draagvlak

Geconcludeerd wordt dat een goede beheervorm nodig is vanuit brandveiligheidseisen, maar ook dient om het draagvlak voor eventuele keuze voor arbeidsmigranten op deze locatie te vergroten. Ervaring leert dat samenleven in grotere groepen met collectieve voorzieningen goed mogelijk is zonder overlast voor omwonenden. Voorwaarde is wel een daarop aangepaste vorm van beheer en woningtoewijzing. Hiervoor is door corporaties een beheermodel ontwikkeld dat zich al jaren bewezen heeft bij studenten en werkende jongeren in Utrecht en Rotterdam. Essentieel is de bewoners een eigen vertegenwoordiging te laten kiezen, met uit hun midden een dagelijks bestuur dat tevens optreedt als beheerder van het complex.

Discussie nodig over kwaliteiteisen in relatie tot wensen klantgroep

Het gebouw is in te zetten om arbeidsmigranten betaalbaar onderdak te bieden. Een gemiddelde kamer van 18 m^2 komt op een huur van circa € 225 per maand. Juridisch-planologisch kan het gebouw naar twee verschillende functies worden getransformeerd: wonen (megawoning) of logies. Voor een woonfunctie is de geluidhinder op de gevel een knelpunt. Bij transformatie naar logiesfunctie is de Wet geluidhinder niet van toepassing. Ten aanzien van brandveiligheidseisen worden wel zwaardere eisen gesteld. Conclusie is dat het plan en de investeringen sterker worden bepaald door de keuze van de planologische functie en regelgeving dan door de wensen van de klantgroep. Discussie over de vraag wat de werkelijke eisen en wensen van de klantgroep zijn, kan leiden tot een andere mix van prioriteiten. Daarvoor lijkt in het proces geen ruimte.

Kunnen corporaties nog investeren in een hotelfunctie?

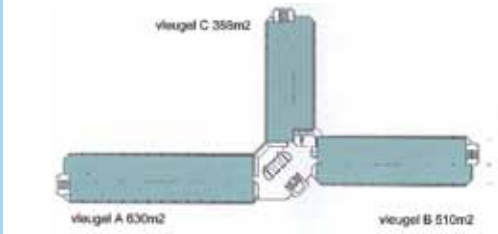
Eind vorig jaar heeft de Europese Commissie het werkdomein van corporaties nader gedefinieerd. Corporaties hebben een breed werkterrein met werkzaamheden die mét [sociale woningbouw, maatschappelijk vastgoed] en zonder Staatssteun (plintfunctie, werkruimtes) kunnen worden uitgevoerd. De Brusselafspraken staan huisvesting voor arbeidsmigranten als woningbouw toe. Wanneer de huurprijs onder de € 652 blijft, is zelfs borgstelling c.q. Staatssteun mogelijk. Huisvesting in een logiesgebouw past niet in het werkdomein van corporaties en zijn derhalve niet toegestaan. Ontheffing van deze 'Brusselafspraken' voor transformatie naar een hotelfunctie is Onorthodox te noemen.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- De werkbijeenkomst maakt duidelijk dat het noodzakelijk is om met alle betrokken partijen binnen de gemeente, de eigenaar en de afnemer of initiatiefnemer voor een integrale benadering van een transformatieproject bijeen te komen voor een daadwerkelijke start.
- Als niet iedereen er is, dan blijven er teveel onzekerheden met een onderlinge afhankelijkheid, waardoor het proces te vaak doodbloedt. Voorwaarde is een goede, scherpe formulering van de afspraken die vervolgens als basiszekerheid gedurende het proces overeind blijven.
- De gemeente Eindhoven heeft gekozen voor een voorzichtige inzet op de bevordering van transformatie. Bij de werkbijeenkomsten is gebleken dat het proces op gang komt en de betrokken medewerkers gemotiveerd zijn om tot een integrale aanpak en besluitvorming te komen.
- De start van een proces zou aanzienlijk versoepeld kunnen worden als er middelen beschikbaar zijn om de mogelijkheden van een gebouw te onderzoeken en daarmee potentiële initiatiefnemers te interesseren om zo vroeg mogelijk in het proces aan te schuiven.

Eindhoven - Vonderweg 11

- Ruim 11.000 m² vvo met 170 parkeerplaatsen op eigen terrein uit 1981
- Bestemming: centrumdoel-einden
- Particulier eigendom
- Leegstand sinds circa 2008





Het kantoorgebouw aan de Vonderweg is een groot kantoorgebouw uit de 80-er jaren dat enkele jaren leeg staat. Het gebouw heeft een representatieve hoofdingang en trappenhallen op iedere etage. Achter het gebouw bevinden zich veel parkeerplaatsen op eigen terrein. Het gebouw is korte tijd gekraakt geweest, maar wordt momenteel gedeeltelijk bewoond in kader van leegstandsbeheer. De kraakperiode heeft veel materiële schade veroorzaakt. Daarnaast is sprake van reputatieschade. Sterke punten van de locatie zijn de situering en ontsluiting. Het gebouw is onderdeel van de strook Philips-gebouwen parallel aan de spoorweg vanuit het centrum (Witte Dame) naar het noorden, waar ook Strijp-S deel van uitmaakt. Enige jaren geleden zijn tussen het complex en de Witte Dame dure appartementen gebouwd. De locatie bevindt zich aan de rand van het centrum, op loopafstand van alle openbaar vervoer, het horecagebied Wilhelminaplein en het centrumwinkelgebied. De kansen dat het gebouw aan de Vonderweg wordt afgenomen door één huurder is klein. Opsplitsing en investeren in duurzaamheid zijn nodig.



Kansen voor transformatie

Gezien de omvang en de strategische ligging van het gebouw aan de Vonderweg, zijn er kansen voor transformatie. Het gebouw biedt goede kansen voor realisatie van studenteneenheden in de binnenstad, voor internationale studenten en kenniswerkers. Het gebouw is echter te groot voor één functie. Bureau West 8 heeft een aantal jaren geleden een gebiedsvisie ontwikkeld, waarin de zuidelijke vleugel van het complex aan de Vonderweg gesloopt is. De visie is nooit vastgesteld maar laat wel een aantal wensen van gemeente zien. Het plan laat zien dat volumevergroting op het huidige terrein (nodig om nieuwbouw rendabel te maken) niet vanzelfsprekend is. Als de gemeente besluit de gebiedsvisie uit te gaan voeren, dan is tijdelijke huisvesting van het gebouw tot het moment van de sloop een oplossing. De ervaring leert dat het een aantal jaren kan duren voordat een sloopvergunning is afgegeven. Zeker hier, gezien de problemen met geluid en de luchtkwaliteit.

Vonderweg 11 midden op de foto met op de achtergrond Eindhoven centrum, station en TU/e. De foto toont het gebouw zoals het eruit kan zien na renovatie, duurzaamheidsimpuls en voorzien van een nieuwe entree. Rechts naast Vonderweg het huidige kantoor van corporatie Vestide. Foto Breevast BV.



Boven de belangrijkste kantoorlocaties van Eindhoven [bron gemeente Eindhoven], rechts het gebouw van de achterzijde.

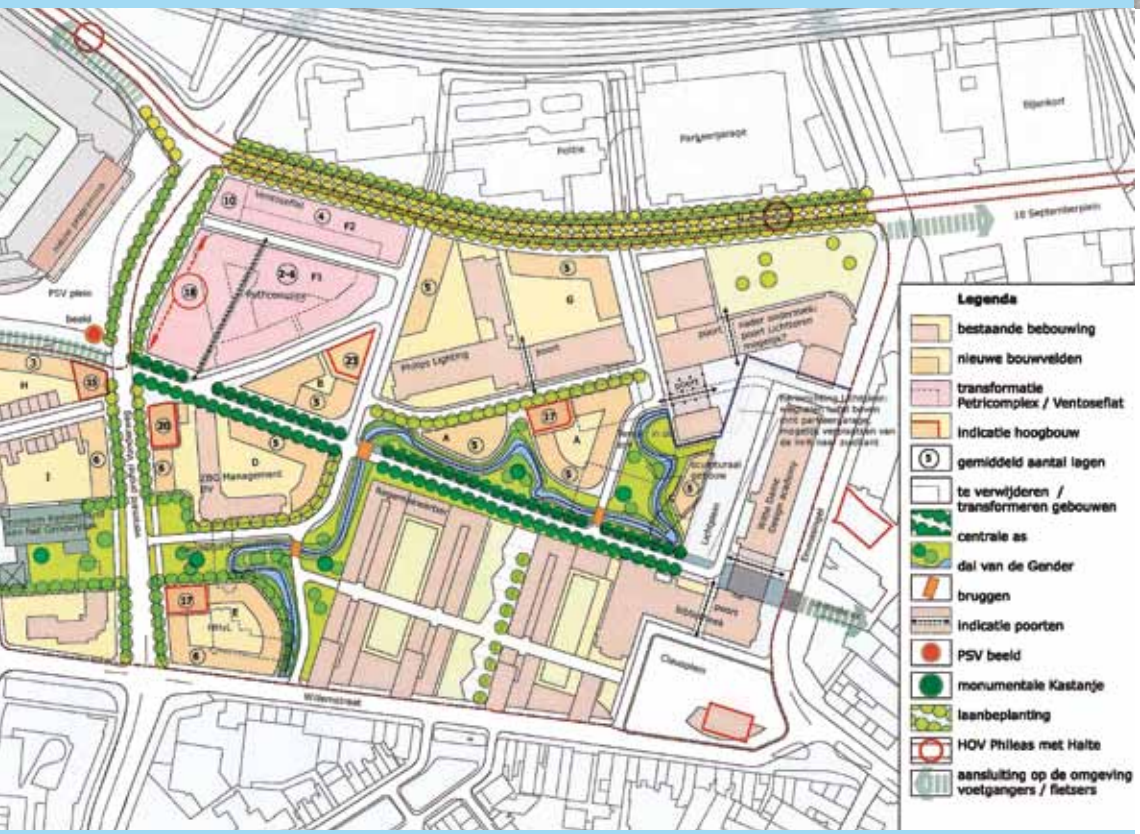


PROCES

De gemeente Eindhoven wil de kantorenmarkt beïnvloeden door concentratie van nieuwbouw op een beperkt aantal locaties en stopzetting van andere. Transformatie is één van de speerpunten van beleid. De gemeente heeft beperkte ervaring met transformatieprojecten, maar werkt aan een procesmatige aanpak. Zij wil marktinitiatieven proactief ondersteunen. De gemeente heeft samen met de TU Eindhoven de kansen van transformatie in kaart gebracht en 112 leegstaande panden bekeken op geschiktheid. Dit gebouw kwam als grootste potentiële transformatieobject uit dit onderzoek.

De gemeente was gastvrouw voor een werkbijeenkomst. De coördinator van de gemeente heeft de op het thema afgestemde gemeentelijke disciplines opgeroepen alsmede de eigenaar en de meest gerede afnemer (naastgelegen corporatie). Dankzij de aanwezigheid van zowel beleidsvormende als toetsende disciplines konden alle aspecten integraal benaderd en beoordeeld worden. In een open discussie zijn de mogelijkheden van het complex besproken, ook in stedenbouwkundig verband.





Gebiedsvisie opgesteld door Bureau West 8.
Bron: gemeente Eindhoven

Thema's kantoorgebouw

- Het gebouw is te groot voor één functie. Transformatie vergt combinatie van wonen, werken en andere functies.
- Mogelijke oplossing is jongerenhuisvesting in combinatie met shortstay, ZZP-meetingpoint high potentials en hoofdkantoor corporatie.
- Nu niemandsland, maar kansrijke ligging om verbinding centrum en naastliggende wijk (waaronder Strijp-S) te leggen.
- Onorthodox: kansen voor tijdelijke wonen

RESULTATEN

Combinatie van modern kantoor en studentenwoningen is mogelijk

Eén van de mogelijke afnemers van het pand is het Woonbedrijf. Het Woonbedrijf is sinds de fusie op zoek naar een nieuw hoofdkantoor. Daarvoor is een gebouw van zo'n 8.000 m^2 nodig. Het Woonbedrijf stelt eisen aan het pand op het gebied van o.a. transparantie. Het pand moet een verbinding kunnen maken tussen het gedeelte waar de klanten worden geholpen en de back-office. Dit vraagt om een open gebouw, bijvoorbeeld met een atrium. Het kantoordeel mag maximaal vier lagen hebben. Daarboven kunnen best studentenwoningen komen. Het Woonbedrijf wil onderzoeken of het programma van eisen voor haar nieuwe kantoor in het pand aan de Vonderweg past. Het Woonbedrijf verwacht nog wel problemen vanuit de hogere parkeereisen. Mocht het pand aan de Vonderweg niet voor het eigen kantoor geschikt te maken zijn, dan wil de corporatie met Breevast meedenken over een oplossing om een deel van het gebouw voor studentenhuisvesting in te zetten. De gemeente wil toestemming geven mits kan worden aangetoond dat dit niet leidt tot verdringing van andere projecten. Er zijn op de Eindhovense woningmarkt immers al veel appartementen. Vanuit specifieke groepen is nog vraag naar appartementen. Een initiatief vraagt dus om duidelijke branchering en afstemming op de prioriteiten van de betreffende klantgroep.

Tijdelijk gebruik is mogelijk een alternatief

Het gebouw staat nu grotendeels leeg. Dat kost de eigenaar jaarlijks veel geld aan verwarming, onderhoud en beheer van het gebouw. De kosten gaan verder dan alleen de gederfde huurinkomsten en bedraagt waarschijnlijk enkele tonnen per jaar. Een onorthodoxe gedachte is om het gebouw tijdelijk te gebruiken voor bewoning gedurende de periode dat de eigenaar wacht op verbetering van het economische klimaat of waarin wordt gewerkt aan meer definitieve transformatieplannen. Financieel heeft dat als voordeel voor de eigenaar dat alle kosten door anderen gedragen worden. In een casus in Utrecht is zelfs een bescheiden vergoeding per vierkante meter mogelijk gebleken. Het gebouw leent zich goed voor tijdelijke invulling door kamers te maken aan weerszijden van een middengang. Dit leidt tot zeer beperkte aanpassingen en kosten. Bij dit tijdelijk gebruik voor wonen zouden zo'n 320 kamers gerealiseerd kunnen worden. Eigenaar Breevast geeft aan dat tijdelijk gebruik alleen interessant is als het leidt tot een echt substantiële verlaging van kosten. De kosten voor een dergelijk project zijn begroot op € 500.000 per jaar. Indien de energielevering in dit model door de bewoners wordt overgenomen en er een beperkte huur betaald wordt, kunnen de projectkosten voor bijna € 200.000 worden gedekt. Dit resultaat kan worden verbeterd als het tijdelijk gebruik niet vijf maar zeven jaar wordt toegestaan. Een onorthodox oplossing kan zijn dat de gemeente tijdelijke bewoning stimuleert door aanpassing van woz-waarde of -tarieven op basis van de lage huurprijs. Verder kan een landelijk toetsdocument 'basisveiligheid bij tijdelijk gebruik' initiatiefnemers helpen om te vermijden dat bij tijdelijk gebruik onnodig zware eisen en kosten ontstaan.

Mixed use voor eigenaar interessant om gebouw gevuld te krijgen

Breevast geeft aan meer kansen te zien in een mixed-use oplossing met transformatie van delen van het gebouw voor verschillende gebruikers. Breevast verwacht dat het dan gemakkelijker is financiering te krijgen voor de noodzakelijke investeringen omdat het om kleinere verbouwingen en dus lagere bedragen gaat. Dat betekent tevens dat de risico's van de belegger gespreid kunnen worden en dus makkelijker zijn af te dekken. Breevast ziet ouderen als een interessante doelgroep omdat deze groep voor een toenemende woonvraag zal zorgen in de toekomst. Dit komt behalve door de vergrijzing ook door het feit dat ouderen steeds langer zelfstandig willen wonen, maar dan wel wat kleiner en met voorzieningen in het gebouw en nabijheid. Het Woonbedrijf geeft aan dat bij mixed use de verschillende groepen zich wel met elkaar moeten kunnen verhouden.



CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- De uitgangssituatie is exemplarisch voor veel grote gebouwen. De casus beschrijft een status-quosituatie waarin weinig ruimte lijkt voor initiatieven. Transformatie kan een oplossing bieden. De omvang van het complex schrikt mogelijke initiatiefnemers echter af en de mogelijke aankoopwaarde is waarschijnlijk (nog) niet acceptabel voor de eigenaar.
- Tijdelijk wonen, waarbij het gebouw voor vijf tot tien jaar wordt aangepast voor volledige bewoning en kleinschalige bedrijfsruimte kan een oplossing zijn. Door de woonfunctie ontstaan nieuwe initiatieven op de locatie, wordt de omgeving veiliger en ontvangt de eigenaar een beperkte vergoeding voor het gebouw. De gemeente kan dat stimuleren door de woz-waarde of -tarieven aan de (lage) huuropbrengst aan te passen.
- De werkbijeenkomst maakt duidelijk dat het noodzakelijk is om met alle betrokkenen partijen binnen de gemeente, eigenaar en afnemer/initiatiefnemer bij elkaar te komen om tot een integrale benadering van een transformatieproject te komen. Gebeurt dat niet dan blijven onzekerheden door onderlinge afhankelijkheid bestaan en loopt het proces kans dood te bloeden.
- De gemeente kan haar regierol versterken door financiële middelen beschikbaar te stellen waarmee de concrete mogelijkheden van een gebouw beter in beeld kunnen worden gebracht. Daarmee is het mogelijk potentiële initiatiefnemers te interesseren.

Heerlen - Kloosterweg 1 (CBS-gebouw)



- 43.500 m² vvo waarvan 6.000 m² nog in gebruik
- Bestemming kantoren
- Eigendom RGD (nog niet overgeboekt naar RVOB)
- Woonomgeving dichtbij centrum en station

Dit gebouw was voorheen de tweede vestiging van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het is een groot gebouw waarvan een deel nog in gebruik is door de Belastingdienst. De rest staat leeg of wordt beperkt gebruikt (antikraak). Wegens overschot aan ruimte bij de Rijksdiensten staat het gebouw op de nominatie om afgestoten te worden aan de markt. De verwachte verkoopopbrengst is laag. Het gebouw is door zijn grootte weinig courant en investeringen om het gebouw weer courant te maken, zijn hoog. Het CBS-gebouw staat in een woonomgeving, dichtbij het centrum, het station en voorzieningen. Heerlen is echter een krimpregio, zodat er voor transformatie nog meer creativiteit dan anders nodig is.







Kansen voor transformatie

Het complex bevindt zich in een uitstekende bouwkundige staat en door de verdeling in meerdere bouwblokken komt het enorme volume niet massaal over. Het complex ligt naast het NS-station en het busstation. Ook de verbinding met de autosnelwegen is vanuit het complex goed en snel. De gunstige ligging is vooral ook een voordeel in relatie tot Heerlen als kern in de Euregio. Naast het complex is een grote gebouwde parkeergarage in twee lagen beschikbaar. RGD, RVOB en de gemeente Heerlen hebben overlegd over de toekomstmogelijkheden van het gebouw. Daarbij is een idee ontwikkeld voor transformatie van het gebouw naar een agrarische functie (verticale kassen of urban farming). Dit vraagt om uitwerking en heroriëntatie op de boekwaarde van het complex. De krimpsituatie in de regio vraagt om extra creativiteit, maar biedt mogelijk ook kansen, bijvoorbeeld op Europese subsidies. Transformatie naar wonen concurreert met bestaande appartementen. Dat acht de gemeente Heerlen niet gewenst. De opgave is om met het gebouw nieuwe economische ontwikkelingen te starten door concurrentie te vermijden en te zoeken naar toevoeging van economische functies die herkenbaar zijn voor Heerlen. Bij voorkeur gaat het om functies die het gehele stationsgebied stimuleren tot transformatie. Een mogelijkheid is om via gefaseerde investeringen in te zetten op groei van een concept naar een definitieve transformatie, vergelijkbaar met transformaties in Eindhoven en Hengelo.

Het voormalig CBS-kantoor is gebouwd naast het Nederlands Mijnmuseum dat is gehuisvest in het schachtgebouw van schacht II van de voormalige steenkolenmijn Oranje-Nassau.





PROCES

In een eerste gesprek bleek dat de gemeente weinig mogelijkheden zag om dit complex te transformeren tot een nieuw kantoor of woonruimte, wegens de krimppositie van Heerlen. Als innovatieve en niet-concurrerende mogelijkheid is het gebruik als verticale groentekwekerij opgepakt. In een tweede overleg waarbij ook vertegenwoordigers van de eigenaar (RGD en het RVOB) aanwezig waren, bleek de eigenaar herontwikkeling als kantoor te hebben onderzocht inclusief een raming van noodzakelijke verbouwingen. De RGD vond hiervoor echter geen huurders. RGD en RVOB staan op punt van strategische heroriëntatie rond de toekomst van het gebouw waarbij zowel afstoten aan de markt als herontwikkeling voor andere overheidsfuncties nog mogelijk zijn. Om de toekomstmogelijkheden serieus in kaart te brengen is voorgesteld een 'werkbijeenkomst onorthodox' te organiseren. Deze is eind april 2011 gehouden.







Thema's

- Transformatie: kans op inzet goedkope bedrijfsruimte voor economische impuls door nieuwe functies aan te trekken
- Uitdaging is passende antwoorden te vinden op krimpregio Zuid-Oost Limburg
- Benutten locatie (naast NS-station) voor specifieke klantgroepen
- Onorthodix: kansen urban farming
- Gebouw te groot voor transformatie naar één functie
- Voorbeeldfunctie inzet Rijksbezit voor transformatie

RESULTATEN

Creatieve werkbijeenkomst leidt tot nieuwe kansen gebouw

Tijdens de werkbijeenkomst bundelen een kleine twintig deelnemers (van binnen en buiten Heerlen) kennis en creativiteit voor de toekomst van het CBS-gebouw. Aanknopingspunten worden gevonden bij de omvangrijke HBO-studentenpopulatie die geen ankerplaats in de binnenstad heeft, mensen die Heerlen in het verleden hebben verlaten maar wensen terug te komen (trots op Heerlen werkstad), startende ondernemingen (advocatuur), nieuwe woonwerkcombinaties en kansen in de maakindustrie. In drie deelsessies wordt parallel gewerkt aan uitwerking van de kansen op urban farming, wonen+zorg en de doelgroep terugkomers. De werkbijeenkomst geeft gemeente en eigenaren input en energie om een aantal kansen nader uit te laten werken.

Gebouwvorm maakt gefaseerde investeringstrategie mogelijk

Het gebouw is groot. Meerdere functies zijn waarschijnlijk nodig. Het gebouw leent zich echter ook voor ruimtelijk opdelen en daarmee voor een gefaseerde investeringsstrategie. Dit betekent dat niet bij de start het eindproduct wordt vastgelegd. Met beperkte middelen en dus investeringen kan het gebouw in stand worden gehouden en krijgen starters en pioniers de mogelijkheid om tegen een lage prijs ruimte te huren. Pas als het na enige jaren goed gaat worden de volgende aanpassingen en investeringen gedaan en krijgt het eindbeeld langzaam vorm.

Innovatieve invulling: proefboerderij urban farming

Urban farming is een nieuwe manier van produceren van groente en fruit. Voordelen zijn de gecontroleerde omstandigheden, lokale productie op maat (alle soorten kunnen geproduceerd worden) en bijzonder smakelijke producten. Het is proven technology, maar uitrol op grote schaal is nog nergens in de wereld vertoond. Heerlen en het CBS-gebouw kunnen zich daarmee profileren. Het complex is wel te groot voor een kwekerij alleen. Het vernieuwende karakter biedt kansen voor samenwerking met onderzoeksinstituten in de groen- en voedselsector, bijvoorbeeld in samenwerking met universiteiten en innovatieve bedrijven. Interessante gedachte is om te verkennen of, aansluitend op de functie als kwekerij, een deel van het complex kan worden ingezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten die deels in deze kwekerijen werken.

Transformatie naar wonen +

De werkbijeenkomst laat zien dat wonen kansen biedt als het nieuwe doelgroepen aantrekt. Als doelgroepen zijn de terugkomers en wonen+zorg verkend tijdens de werkbijeenkomst. Nader onderzoek moet uitwijzen wat het marktpotentieel is van beide groepen en hoe een aanbod zodanig in de markt te profileren dat het niet leidt tot concurrentie-effecten in de stad. Interessant is ook de combinatie wonen en werken te verkennen. Het complex biedt ook mogelijkheden voor (kleinschalige) werkplekvoorzieningen. Dit sluit aan bij het advies van de Commissie Deetman over de bevolkingskrimp in Limburg[3] die constateert dat Heerlen kansrijk is voor financieel-administratieve shared service centers en innovatieve dienstverleningsconcepten in brede zin.

[3] Ruimte voor waardevermeerdering, 18 februari 2011.

Benutten van spin-off van ontwikkelingen in Duitsland lastig

Tijdens de werkbijeenkomst blijft de Nederland-Duitse grens een barrière. De Technische Universiteit in buurstad Aken (RWTH) groeit weliswaar sterk en is groter dan de drie TU's van Nederland samen. Toch heeft Heerlen de ervaring dat het lastig is Akenaren, studenten en/of ondernemers naar Heerlen te halen. Er zijn wel kansen. Vele studies aan de RWTH sluiten aan bij vertrouwde activiteiten van de mijnbouwstreek en de chemie van de DSM. Ook het weer terughalen van het vroegere succes van de architectuur- en stedenbouwbureaus (zie TNO rapport Tripool) komt aan de orde tijdens de werkbijeenkomst. Het CBS-gebouw kan ruimte bieden voor ateliers, maquettebouw, proefopstellingen en andere ruimte-extensieve activiteiten. Hiermee krijgen jonge starters van technische universiteiten en hogescholen in de omgeving een kans.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Het project laat zien dat privatisering van overheidsbedrijven ook negatieve effecten heeft. Het CBS kon besluiten tot het bouwen van een nieuw kantoor (zie afbeelding hieronder) en het oude kantoor leeg achterlaten.
- Het gebouw, de bereikbaarheid en met name de kans om tegen lage kosten economische activiteit aan te trekken, zijn een kans op nieuwe dynamiek. Bij nadere beschouwing zijn er meer mogelijkheden dan er op eerste gezicht leken, waaronder ook specifieke wonen+ producten die zich richten op nieuwe klantgroepen en dus niet concurrerend werken op bestaande initiatieven.
- Krimp hoeft niet te leiden tot de situatie dat op voorhand initiatieven worden gesmoord omdat concurrentie tussen functies dreigt. Door nieuwe klantgroepen te benoemen en duidelijke branding, kunnen nieuwe initiatieven de kans krijgen om toegevoegde waarde te ontwikkelen.
- RGD en RVOB zijn als eigenaren beperkt in hun mogelijkheden om het gebouw zelf te herontwikkelen of (gedeeltelijk) te transformatie. Voor elk goed idee dient ook een initiatiefnemer gevonden te worden. Als voor het gebouw een uitzondering gemaakt kan worden, kan het CBS-gebouw een grote uitstraling hebben als voorbeeldfunctie waarop de overheid haar overtollige overheidsgebouwen nuttig inzet om andere, nieuwe economische activiteiten te initiëren.



Nieuwegein – Luifelstede 42-56

- Bijna 4.000 m² vvo, grotendeels leeg
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Locatie aan de rand van het centrum



Dit kantoorgebouw is een typisch voorbeeld uit de jaren negentig. Het is gebouwd voor organisaties die zich wel in het centrum van Nederland, maar niet in stad Utrecht konden of wilden vestigen. Luifelstede is onderdeel van een strook kantoorgebouwen om het centrum van Nieuwegein. Een groot deel van die gebouwen staat inmiddels geheel of gedeeltelijk leeg. Van Luifelstede is nog een halve verdieping in gebruik. In 2010 heeft de provincie Utrecht samen met eigenaar AXA Real Estate een transformatieplan laten opstellen waarin is onderzocht of het gebouw is te transformeren naar wonen. De eigenaar wil het gebouw met een bouwvergunning voor een transformatieplan verkopen aan een potentiële afnemer.





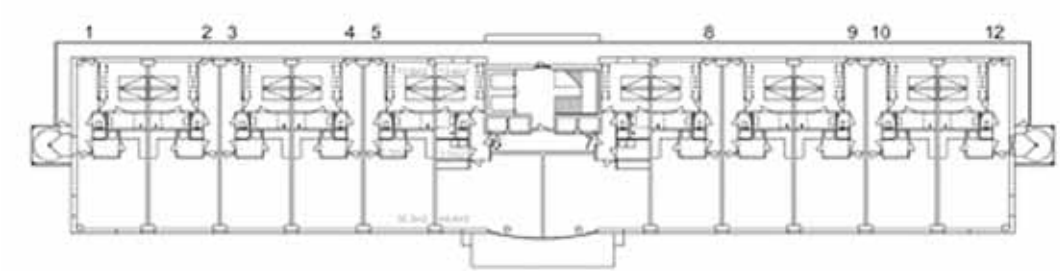


Kansen voor transformatie

Het transformatieplan laat zien dat Luifelstede 42-56 goed te transformeren is naar een combinatie van wonen en werken. Deze keuze wordt ingegeven door het zoeken naar nieuwe economische motoren nu een aantal grotere bedrijven Nieuwegein heeft verlaten. Starters op de arbeidsmarkt, thuiswerkers (het nieuwe werken) en kleinere bedrijven zullen voor andere arbeidsplaatsen moeten gaan zorgen. Met centrumvoorzieningen op loopafstand en HOV voor de deur, biedt Luifelstede een uitstekende locatie hiervoor. Wel zal de directe omgeving van het gebouw moeten worden verbeterd zodat de woningen de concurrentie met andere apartementen goed aan kunnen.

Er zijn twee varianten uitgewerkt. De eerste is gericht op young professionals die wonen en werken willen combineren, bijvoorbeeld als zzp'er (zie plattegrond op blz. 68). Er is voor deze groep ruimte voor 36 tweekamerappartementen van 65 – 70 m^2 gbo en 10 bedrijfsruimtes. Ook een meetingpoint behoort tot de mogelijkheden in plaats van twee bedrijfsruimten. Om dit plan te realiseren is aan de achterzijde van het pand een galerij voor de ontsluiting en vluchtweg nodig. De bestaande gevel aan de voorzijde zal worden gehandhaafd.



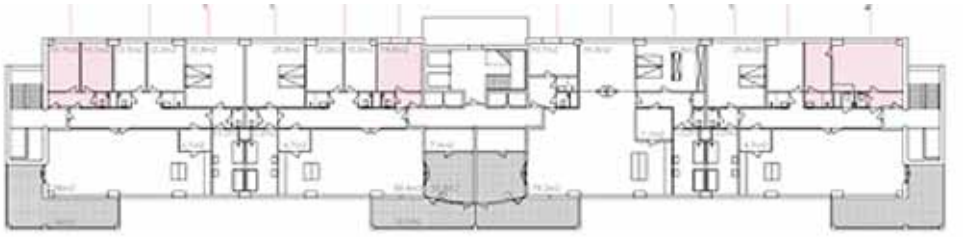


De tweede variant op de pagina hiernaast richt zich op een gemiddeld wat oudere, meer vermogende, klantgroep. In dat plan biedt het gebouw plaats voor 12 solids: loftachtige ruimtes van 175-plus m^2 gbo die geheel naar wens kunnen worden ingedeeld. Dit ontwerp biedt mogelijkheden voor bedrijf aan huis, waarbij de bedrijfsruimte een eigen opgang en sanitair heeft. Dezelfde plattegrond kan ook worden gebruikt voor gasten of inwonenden die verzorging vragen, of een aparte woning voor de au pair. Om dit plan te realiseren moeten de bestaande trappenhuizen aan de beide zijkanten van het pand worden vervangen door nieuwe trappen met lift. Het parkeren kan worden opgelost door de begane grondverdieping in te richten voor dubbele garageboxen. Op het dak van het gebouw kan een terras voor penthouses worden gerealiseerd mits goed afgeschermd van wind en verkeersgeluid.

PROCES

De gemeente Nieuwegein stimuleert sinds 2007 de transformatie van leegstaande gebouwen door het bieden van zekerheden en planologische ruimte. De gemeente heeft vanaf 2007 veel met gebouweigenaren gesproken. Voor hen is transformatie veelal onbekend terrein. Toch komt ook daarmee transformatie vaak nog niet op gang.

Deze ervaring was aanleiding voor de gemeenten om in 2010 samen met de provincie Utrecht voor een aantal gebouwen een verdiepingslag te maken. Deze bestaat uit het aanbieden van transformatiescans na een gesprek met de eigenaar. Het doel daarvan was om eigenaren te informeren over mogelijkheden en hen in de gelegenheid te stellen met een concreet plan potentiële kopers te benaderen. De interesse bij kantooreigenaren was groter dan verwacht. De studies zijn inmiddels uitgevoerd maar hebben tot op heden nog niet geleid tot concrete transformaties. Onduidelijk is of dat komt omdat eigenaren te weinig actie ondernemen, of dat de situatie op de woningmarkt afnemers kopschuw maakt.



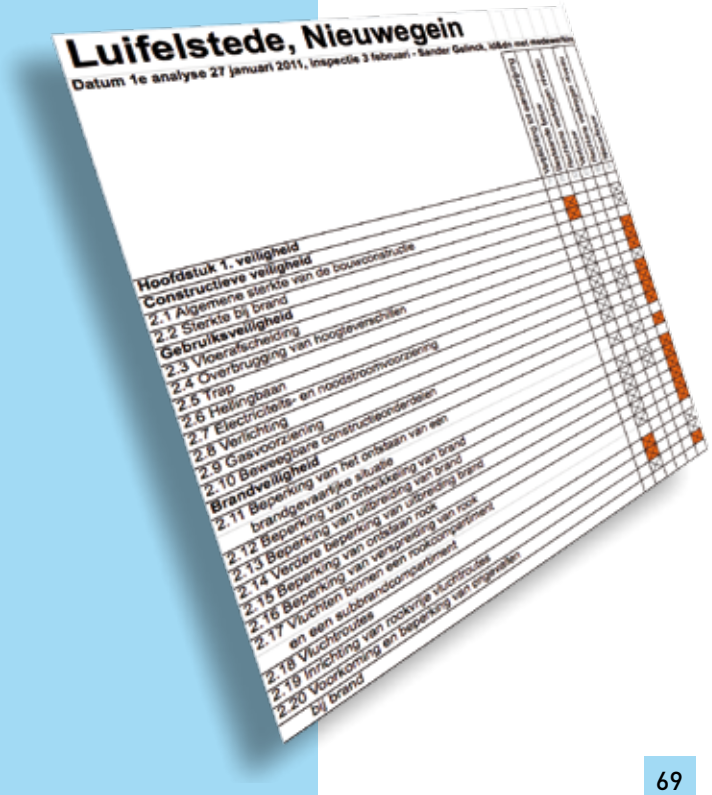




Doordat transformatie al sinds 2006 een expliciete bestuurlijke wens is, heeft de gemeente inmiddels intern kennis opgebouwd en daadwerkelijk invulling gegeven aan het faciliteren van initiatieven. Hiertoe wordt intern tussen de diensten goed samengewerkt zoals bleek bij de werkbijeenkomst. Voor een werkbijeenkomst zijn de agenda en de uitnodiging opgesteld door de gemeente Nieuwegein. Alle bij vergunningverlening betrokken medewerkers van de gemeente, de eigenaar en vertegenwoordigers van de provincie Utrecht waren aanwezig.

Thema's

- Transformatiekansen van een typisch jaren negentig kantoorgebouw voor diverse klantgroepen
- Benutten van de locatie, OV-ontsluiting en nabijheid van een goed functionerend centrumgebied voor onderscheidend product voor een specifieke klantgroep
- Toetsing aan Bouwbesluit 2003 (nieuwbouw) en invloed ervan op planproces Bouwbesluit 2012 inclusief voor- en nadelen
- Onorthodox: gemmente biedt eigenaren planstudie aan om kansen gebouw in beeld te brengen
- Gemeentelijke beleidsruimte in Wet geluidhinder.



RESULTATEN

Traditioneel marktonderzoek brengt afnemers niet in beeld

Woonwerkwoningen worden op dit moment niet in Nieuwegein aangeboden. Ervaringen in andere steden geven aan dat dergelijke woningen in een behoefte voorzien, mits de locatie goed is en het gebouw niet te groot. Gebruikers willen enige exclusiviteit, geen massaproduct. Traditioneel marktonderzoek geeft geen antwoord op de vraag hoe groot de vraag naar dit soort nieuwe producten is. Voor potentiële opdrachtgevers die besluiten baseren op marktonderzoek is dat een hindernis. Het is mogelijk dat aanbod een vraag schept. Het is de vraag of dergelijk onderzoek past in het faciliterend beleid van gemeente om innovatief marktonderzoek te doen terwijl dat (in essentie) het afzetrisico aan initiatiefnemers is.

Zekerheid over bestemmingswijziging binnen 26 weken mogelijk

De gemeente Nieuwegein kan een bestemmingswijziging binnen 26 weken realiseren, uiteraard mits de aanvrager de noodzakelijke onderzoeken uitvoert en bij de ter visie legging ingebrachte zienswijzen de gemeente geen aanleiding geven nader onderzoek in te stellen. Bij het van kracht worden van de Wabo heeft de gemeenteraad besloten dat zij in een aantal specifieke gevallen niet geraadpleegd hoeft te worden om de verklaring van geen bedenking af te geven. Dat scheelt tot maximaal twee maanden proceduretijd. B&W kunnen als bevoegd gezag een voorgenomen besluit snel publiceren. Als er geen zienswijzen worden ingebracht, kan de vergunning binnen 14 tot 16 weken na publicatie worden afgegeven. Als er wel zienswijzen worden ingebracht, gaat het besluit terug naar B&W en is de procedure een aantal weken langer, maar in principe niet langer dan de wettelijke termijn van 26 weken. Een Structuurvisie is formeel niet nodig om deze procedure te doorlopen. Deze kan wel behulpzaam zijn om de initiële afweging te maken om de snelle procedure te volgen (voorheen projectbesluit). Naast deze route is er natuurlijk nog de reguliere bestemmingsplanprocedure. Die is in principe langer, maar na vaststelling van een bestemmingsplan is er nog slechts één rechtsgang mogelijk voor indieners van een zienswijze, namelijk beroep bij de Raad van State. Bij de versnelde procedure kan ook beroep bij de rechtbank worden aangetekend door indieners van een zienswijze. De eerste vergunningen zijn inmiddels conform deze werkwijze afgegeven. De gemeente is bereid deze procedure te bevestigen aan initiatiefnemers van transformatieprojecten.

Wet geluidhinder is oplosbaar knelpunt

Een mogelijk probleem voor transformatie is de geluidhinder op de gevel van het gebouw. Het kantoorgebouw grenst direct aan een stedelijke verkeersader en twee sneltramlijnen. Er is geen akoestisch onderzoek verricht voor het transformatieplan, maar de Geluidskaart van Nieuwegein geeft de indicatie dat de geluidsbelasting op de gevel van het gebouw aanzienlijk is. De Wgh biedt gemeenten de beleidsruimte een afweging te maken bij binnenstedelijke bouw tussen voorkeursgrenswaarde 48 dB en de maximale grenswaarde van 63 dB. De gemeente Nieuwegein heeft in haar beleid vastgelegd dat ze meewerkt aan een hogere waardenbesluit mits de cumulatieve geluidsbelasting op de gevel niet hoger is dan 65 dB[4]. Aan dit besluit zijn wel voorwaarden verbonden. De woningen moeten conform huidig gemeentelijk beleid altijd een verblijfsruimte (slaapkamer) aan de geluidsluwe zijde hebben en bij een eventuele buitenruimte mag de geluidsbelasting niet hoger mag zijn dan 55 dB cumulatief.

Naast juridische oplossingen zijn er ook technische oplossingen denkbaar. Bijvoorbeeld door de bestaande gevel als dove gevel uit te voeren. In formele zin is ventilatie met suskasten niet mogelijk in een dove gevel als gevolg van de openingen daarin. In de praktijk presteren deze vergelijkbaar en zijn gemeenten om die reden soms bereid suskasten te accepteren. Gemeente Nieuwegein accepteert suskasten echter niet in een dove gevel.

Verder zijn inpandige loggia's of balkons mogelijk met dempende ombouw, voorzien van geluidsabsorberende materialen of voorzieningen aan de gevel zoals een serre of een zogenaamd coulissenscherm. Het brongeluid kan worden aangepakt met een geluidswand

met kromming langs de gehele weg in combinatie met het bestemmen van de kantorenstrook tot wonen. Tot slot is een herinrichting van de openbare ruimte misschien interessant omdat de directe omgeving daarmee extra kwaliteit kan krijgen.
De conclusie is dat er geluidsvoorzieningen nodig zijn, maar dat de Wgh geen obstakel hoeft te vormen voor transformatie. In financiële zin moet rekening worden gehouden met kosten van voorzieningen aan de voorzijde.

Bouwbesluit 2012 leidt tot meer zekerheid, maar minder maatwerk

Ter voorbereiding op de werkbijeenkomst is in beeld gebracht welke kwaliteit het voorliggende transformatieplan voorstaat. Daartoe is een Kwaliteitsprofiel opgesteld aan de hand van de TransformatieWijzer en het Bouwbesluit 2012[5]. De belangrijkste conclusie is dat het gebouw en het transformatieplan voldoen aan alle eisen voor bestaande bouw en bij drie van de vier voorschriften minimaal gelijk aan de kwaliteit van nieuwbouw. Nieuwegein is gericht op maatwerk. Dat kan ook betekenen dat een afweging wordt gemaakt op basis van een beoogde klantgroep. Zo worden buitenruimtes in Bouwbesluit 2012 mogelijk opnieuw opgenomen. Deze zijn door jongeren evenwel minder gewenst dan voor ouderen. Aan veiligheid en gezondheid worden geen concessies gedaan. Het plan voldoet aan alle nieuwbouwvoorschriften die hiermee te maken hebben. Op een aantal punten is de kwaliteit hoger dan de nieuwbouweisen. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van brandhaspels, een droge blusleiding, een brandmeldinstallatie en de verdiepingshoogte.
Bij de toetsing maakt gemeente ook een afweging tussen de kosten om aan nieuwbouw te voldoen en de kwaliteit die ingrepen in de praktijk toevoegt. Daarbij speelt niet alleen een afweging per eis een rol, maar ook een totaalafweging in hoeverre de voorgestelde woningen voldoende van kwaliteit zijn. De gemeente stelt in onderhandelingen met potentiële initiatiefnemers geen eisen die transformatie onmogelijk maken. De vraag om meer zekerheid vooraf van initiatiefnemers wordt herkend, maar heeft een keerzijde die ook in het nieuwe Bouwbesluit een valkuil kan zijn. In geval van harde richtlijnen kan de toetsing alleen nog plaatsvinden aan gestelde normen en is afwijken daarvan, laat staan onderling uitwisselen van kwaliteiten, minder makkelijk.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Proactieve inzet van de gemeente helpt aanzienlijk om transformatie te versnellen. Die inzet moet niet beperkt blijven tot gesprekken en het bieden van planologische zekerheden.
- Het aanbieden van transformatiescans om eigenaren te informeren over concrete mogelijkheden kan een proces op gang helpen. Om nieuwe toepassingen te vinden is traditioneel marktonderzoek niet geschikt. Wanneer marktpartijen zich daar teveel op baseren, blijven innovaties buiten beeld.
- Transformatie wordt beperkt door de marges van de Wro, het (nieuwe) Bouwbesluit en de Wgh. Het blijkt echter dat er binnen die marges meestal voldoende ruimte is om tot maatwerkoplossingen te komen.

[4] Nieuwegein maakt daarbij geen gebruik van mogelijk aftrek ingevolge artikel 110g van de Wet geluidhinder. Dit artikel geeft gemeenten de mogelijkheid rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen van stillere motoren en stiller asfalt tot maximaal +5 dB voor stadsverkeer en +2 dB voor snelwegen.

[5] Op basis van een conceptversie van het nieuwe Bouwbesluit (versie juni 2010). In het wetgevingtraject zijn uiteraard nog wijzigingen mogelijk.

Rotterdam - Willem Ruyslaan 225



- 8.000 m^2 vvo uit eind jaren zestig, begin jaren zeventig
- Kantoorbestemming
- Eigendom gemeente Rotterdam (OBR)
- Leegstaand sinds 2009

Het gebouw aan de Willem Ruyslaan is een middelgroot kantoorgebouw van eind jaren zestig, begin jaren zeventig en is in twee delen gebouwd. Het gebouw heeft acht bouwlagen en een dakopbouw met terras. Het gebouw is altijd gebruikt als gemeentelijk kantoor voor de dienst SoZaWe maar staat nu ruim een jaar leeg. De installatietechniek is zeer gedateerd en zal bij opvolgende kantoorgebruik geheel vernieuwd moeten worden. Het gebouw is gunstig gelegen in Kralingen: een geliefde woonwijk. Het gebouw staat langs grote wegen met een vrij uitzicht en dichtbij openbaar vervoer. Het pand is eigendom van de gemeente. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam biedt het gebouw mogelijk al op korte termijn te koop aan. Transformeren naar wonen heeft weliswaar de voorkeur van het gemeentebestuur, maar dat is niet als harde eis voor verkoop geformuleerd.







Kansen voor transformatie

De locatie is een overgangsgebied tussen centrum en woonwijk Kralingen en biedt goede kansen voor woningbouw. Kralingen is een geliefde woonwijk door young potentials door de nabijheid van voorzieningen, sociëteiten van meerdere studentenverenigingen. Met een tramhalte en een metrostation voor de deur en met de EUR-campus Woudenstein en het centrum in directe nabijheid, is het gebouw in principe kansrijk voor wonen. De herkenbare ligging en riante entree met een voor woningbouw uitzonderlijke atrium, biedt het gebouw de mogelijkheid een bijzonder product voor deze klantgroep te realiseren. Ook andere klantgroepen, zoals ouderen en (specifieke) woongroepen, zijn goed denkbaar op deze locatie, maar vragen door hun gewenste woonprogramma grotere ingrepen aan het gebouw, zoals toevoeging van buitenruimten.

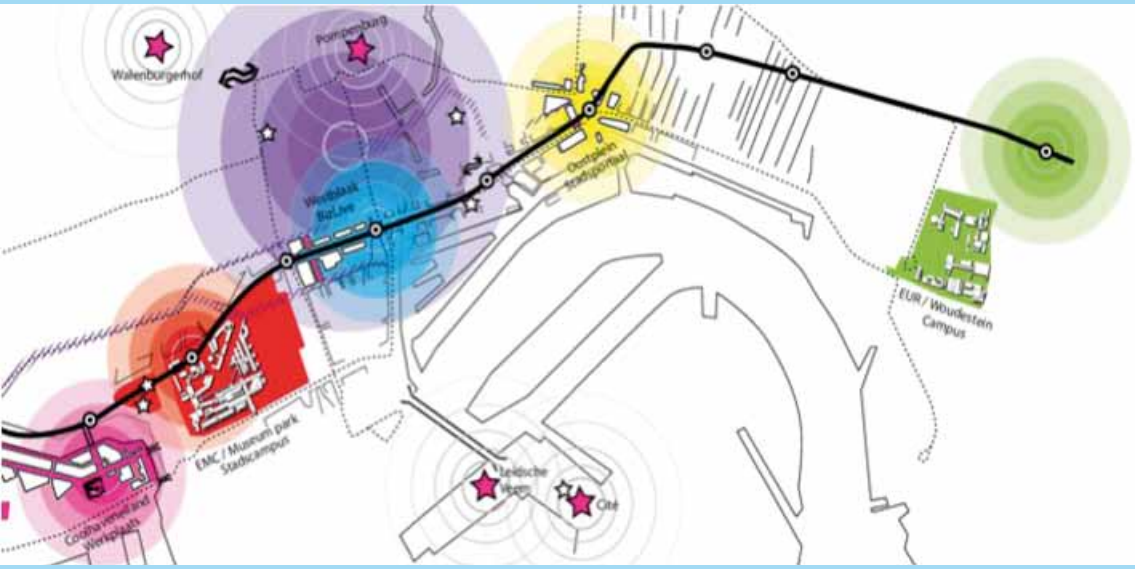
Voorafgaand aan de werkbijeenkomst heeft het TransformatieTeam op verzoek van het OBR een transformatieplan opgesteld. Dat plan laat zien dat het gebouw kansen biedt voor transformatie naar 92 zelfstandige woonruimten die kunnen worden uitgevoerd als lofts, tweekamerwoningen en penthouses van 47 tot 78 m^2 gbo. De lofts zijn vrij indeelbaar. Daardoor kunnen in de toekomst grotere woningen worden samengesteld door wanden weer te verwijderen. Dat is een meerwaarde die een goede kantoortransformatie gratis



meebrengt. De grote verdiepinghoogte (veelal 3,25 m) in combinatie met de bundeling van alle hoofdinfrastructuur in verticale schachten maakt zelfs opnieuw ombouwen naar kantoorruimten mogelijk. Door deze extra's heeft transformatie de meerwaarde van solids. Door de toevoeging van een MeetingPoint en kort huurbare werkruimte ontstaat ook de mogelijkheid tot branding voor een specifiek klantgroep.

PROCES

In Rotterdam zijn de afgelopen tientallen jaren al veel gebouwen getransformeerd door marktpartijen, vaak corporaties. Rotterdam heeft op dit vlak dan ook een voorbeeldfunctie. Op 5 april 2011 hebben B&W het actieprogramma 'Aanpak kantorenleegstand' vastgesteld. Er is een projectteam in de maak, die dit programma zal gaan trekken. Het plan is aan marktpartijen gepresenteerd en zij hebben met de gemeente een convenant ondertekend.
Rotterdam heeft enkele gebieden aangewezen waar restricties gelden voor nieuwe kantoren of nieuwbouw wordt getemporiseerd. Transformatie is een ander instrument om de leegstand tegen te gaan. De gemeente wil initiatieven van marktpartijen optimaal faciliteren. In 2010 heeft gemeente leegstaande gebouwen geïnventariseerd en een selectie gemaakt van kantoorpanden waar transformatie kansrijk en/of gewenst is. In november 2010 zijn twee gebouwen voor een onorthodoxe aanpak geselecteerd. Hiervan is er één afgevallen. Het gebouw aan de Willem Ruyslaan is overgebleven. Door de medewerkers de gemeente zijn voor een werkbijeenkomst alle relevante disciplines opgeroepen om te komen tot de noodzakelijke integrale aanpak. Er zijn geen mogelijke afnemende partijen bij de werkbijeenkomst betrokken.





Links de KennisAs Rotterdam verbindt de Erasmus Universiteit met hotspot Coolhaveneiland.

Thema's

- Transformatiekansen voor studenten- en jongerenhuisvesting in combinatie met ontmoetingspunt en werkplekken.
- Voorbeeldfunctie van de lokale overheid bij transformatie.
- Integrale afweging van maatschappelijke meerwaarde waarbij de gemeente een gebouw eventueel onder de boek- of marktwaarde inbrengt.
- Onorthodox: parkeernorm: transformatie voor bewoners zonder eigen auto.

RESULTATEN

Geluidskaart grove indicatie werkelijke geluidhinder

Het gebouw ligt in de nabijheid van een ontsluitingweg van de wijk. Daarnaast ligt er op de noordelijke kop van het gebouw in de Oostzeedijk een tramspoor. De op internet gepubliceerde zogenaamde EU-Geluidskaart van gemeente Rotterdam geeft slechts een indicatie van de geluidsbelasting. Verwacht wordt dat de geluidsbelasting in werkelijkheid lager is dan uit dat model blijkt. Akoestisch onderzoek moet uitwijzen of de voorkeursgrenswaarde uit de Wgh wordt overschreden en er derhalve een hogerewaardenbesluit noodzakelijk is voor transformatie. Op basis van ervaring met dergelijke locaties wordt verwacht dat de geluidshinder binnen de ontheffingsmogelijkheid valt.

Beoordeling in het Ruimtelijk interventieteam kan besluitvorming versnellen

De gemeente Rotterdam behandelt sinds de invoering van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) bouwaanvragen in het zogenaamde Ruimtelijk interventieteam (RIT). Het RIT beoordeelt plannen en bouwaanvragen bij binnenkomst en zet deelvragen vervolgens uit bij de diverse afdelingen en diensten. Het RIT geeft advies over het betreffende bouwplan aan het bevoegd gezag. Voor het gebouw aan de Willem Ruyslaan is dat de deelgemeente Kralingen. Het RIT beoordeelt het plan op alle ruimtelijke en milieutechnische aspecten en geeft binnen zes weken advies aan de deelgemeente. Het deelgemeentebestuur maakt een integrale afweging en besluit zelfstandig.

Bestemmingsplannen kunnen anticiperen op transformatie met stedelijke functies

Geconstateerd wordt dat de Wgh en planologische medewerking aan transformatie van SoZaWe aan de Willem Ruyslaan op dit moment onzekerheden zijn die niet snel kunnen worden beantwoord. Voor toekomstige plannen kan sneller zekerheid gegeven worden als bij actualisatie van bestemmingsplannen kantoorgebouwen de functie ‘stedelijke voorzieningen’ krijgen. Onder deze titel valt een groot aantal functies, waarbij in het bestemmingsplan wordt aangegeven welke functies niet gewenst zijn. Dat biedt initiatiefnemers zekerheid over mogelijke functies voor gebouwen.

De bestemmingsplanprocedure kan worden versneld

Definitieve bestemmingswijziging duurt circa 26 weken. Een mogelijke procedure om deze termijn te versnellen is een zogenaamde verkorte afwijkingsprocedure in kader van de Wabo. Dat zijn aangemerkte situaties waarvoor de gemeenteraad heeft aangegeven geen zogenoemde ‘verklaring van geen bedenking’ af te willen geven. Dit leidt tot een verkorte procedure die soms zelfs aanzienlijk sneller dan 26 weken kan worden doorlopen. Het gemeentebestuur wil deze mogelijkheid benutten, maar de gemeenteraad heeft hierover nog geen definitieve uitspraak gedaan.

Transformatie voor bewoners zonder eigen auto

Het kantoorgebouw heeft geen ruimte voor parkeerplaatsen op eigen terrein of in het gebouw. Dat hoeft geen probleem te zijn. De deelgemeente kan afwijken van gestelde parkeernormen. Argumenten daarvoor zijn de combinatie van de beoogde klantgroep die gezien het bezit van een OV-kaart aantoonbaar minder autobezit kent, en dat het huidige parkeerveld met circa 40 parkeerplaatsen niet meer door bezoekers en medewerkers van SoZaWe ingezet zal worden en de totale parkeerdruk dus niet toeneemt. In een nieuwe parkeergarage in de directe omgeving kunnen eventueel extra parkeerplaatsen worden gekocht. Daarnaast zijn er elders in de stad bij deze klantgroep goede ervaringen met het aanbod van leenauto’s voor de deur. Zekerheid kan sneller gekregen worden als in het bestemmingsplan is opgenomen dat de generieke parkeernormen niet van toepassing zijn. Het bestemmingsplan overrulet dan het parkeerbeleid.

Onorthodox: versnellen door ketenintegratie

De gemeente Rotterdam doet ervaring op met pilotprojecten ketenintegratie. In die projecten adviseert de bouwinspecteur tijdens het ontwerpproces over de afstemming op de regelgeving, zodat vermeden wordt dat een gereed ontwerp deels overnieuw gemaakt moet worden. De eerste ervaringen leren dat op die manier veel tijdwinst te behalen is. Juist transformatie is, nog meer dan nieuwbouw, met een dergelijke inzet van gemeentezijde gediend omdat het transformatieproces veel grotere risico's kent.

De overheid als eigenaar denkt en handelt niet anders dan elke andere eigenaar

Het OBR heeft de bestuurlijke opdracht gekregen het gebouw te verkopen via een openbare inschrijving. Daarbij is doorverhuur als kantoor mogelijk en wordt transformatie naar wonen als mogelijkheid genoemd. Hiermee is het vervolg van het met de werkbijeenkomst ingezette proces van transformatie afhankelijk van de hoogste bieder. Transformatie heeft de voorkeur van het gemeentebestuur boven handhaven van de kantoorfunctie op deze locatie, maar dat is niet als harde eis geformuleerd voor de verkoop. Het lijkt erop dat er vanuit is gegaan dat transformatie een lagere opbrengst vertegenwoordigt dan de kantorenfunctie. Niet duidelijk is in hoeverre in deze afweging de meerwaarde van transformatie voor de stad is meegenomen evenals de (on)zekerheid dat het gebouw als kantoor leeg blijft staan. Uitstel van verkoop tot het moment dat alle besproken zekerheden voor transformatie zijn gerealiseerd, is niet aan de orde hoewel intenties daartoe tijdens de bijeenkomst wel zijn gegeven.

Deelgemeente stelt andere prioriteiten

Na de werkbijeenkomst brengt het RIT advies uit aan de Deelgemeente. De Deelgemeente geeft in antwoord daarop dat studentenbestemming voor het gebouw aan de Willem Ruyslaan niet de voorkeur heeft omdat in de omgeving reeds een studentencomplex wordt gebouwd. De Deelgemeente ziet meerwaarde als bijvoorbeeld een woonwerkcomplex voor startende ondernemers gerealiseerd kan worden, waarbij wonen nevengeschikt is. Dit heeft als voordeel dat het ook tot een beperkte parkeereis zou kunnen leiden. Eventuele afkoop daarvan is bespreekbaar als het maatschappelijk belang voldoende onderbouwd kan worden aldus de Deelgemeente.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Ten aanzien van de voorbeeldrol van gemeenten kan uit de Willem Ruyslaan geconcludeerd worden dat gemeenten in de rol van eigenaar acteren als elke andere marktpartij. Ook de meeste marktpartijen gaan (nog) niet over tot ramen van opbrengsten en kosten op basis van een concreet plan. Voor het kantoorgebouw betekent dit dat de kans dat het gebouw wordt getransformeerd, afhankelijk is van het vinden van afnemers en initiatiefnemers .
- De casus laat zien dat kennis uit vroegere transformaties niet automatisch verankert in de organisatie en door personele mutatie verloren kan gaan. Samenwerking tussen alle noodzakelijke disciplines biedt veel meerwaarde in het proces. Met de grootschalige opzet van het actieprogramma 'Aanpak kantorenleegstand' maakt Rotterdam een nieuwe start.
- De parkeereisen en hoe daarmee om te gaan is één van de bepalende factoren.
- De gelaagde besluitvorming – centrale stad, Deelgemeente - leidt tot extra onzekerheid voor initiatiefnemers.
- Een vast ambtelijk team dat integraal kan werken door de diverse gemeentelijke organisaties, is voor succes een voorwaarde. Daarnaast overweegt Rotterdam een transformatiemanager aan te stellen die als 'spin in het web' initiatiefnemers ondersteunt door in korte tijd helderheid te verschaffen en te bemiddelen om initiatieven haalbaar te maken.

Utrecht – Gerbrandystraat 20

- 17.000 m² vvo
- Bestemming kantoren
- Eigendom RVOB
- Leegstand sinds 2010



Het voormalig belastinggebouw aan de Gerbrandystraat is leeggekomen in 2010 en wordt sindsdien (antikraak) gebruikt door enkele kleine bedrijven. Het RVOB heeft opdracht gekregen dit rijksbezit af te stoten. Het gebouw is bouwkundig en installatietechnisch in goede staat. Tien jaar geleden zijn belangrijke verbeteringen aangebracht. Met zijn schoonbetonnen gevel is het gebouw een herkenbaar landmark in de stad. De gemeente is van mening dat bij transformatie dat beeld moet worden gerespecteerd. Het complex ligt aan de rand van een wijk als beëindiging van een kantorenstrook op een locatie waar de gemeente woningbouw wenselijk acht.



Kansen voor transformatie

In oktober 2010 blijkt uit onderzoek in opdracht van de provincie Utrecht dat het gebouw getransformeerd kan worden naar zelfstandige een- en tweekamerwoningen voor studenten en net afgestudeerden die als gevolg van campuscontracten moeten verhuizen en dan vaak geen huisvesting kunnen vinden in stad Utrecht. Transformatie van het gebouw biedt de kans op betaalbare i.c. sociale huisvesting voor deze starters op de woningmarkt. Dat is in nieuwbouw in die omvang niet of nauwelijks meer mogelijk. De woningvraag in Utrecht is groot: 2.000 tot 7.500 eenheden voor studenten en 13.150 woningen voor starters op de woningmarkt.



PROCES

De gemeente is in formele onderhandeling met RVOB om gebruik te maken van haar voorkeurspositie om het gebouw te verwerven. De gemeente gebruikt de pilotstatus om een afweging te maken van de kansen, wensen en randvoorwaarden voor de locatie en het gebouw. De gemeente ziet als voordeel van transformatieplan dat het gebouw snel weer in gebruik genomen kan worden. Tegengaan van de leegstand en beperken overlast van de verbouw is voor de buurt van groot belang. Langdurige leegstand is ongewenst want dat leidt tot negatieve uitstraling, vandalisme en verloedering.

Het RVOB moet rijksvastgoed verkopen tegen de marktwaarde. Afstoten gebeurt volgens de zogenaamde Reallocatieprocedure. Als onderdeel daarvan wordt overtollig rijksvastgoed eerst aangeboden aan gemeente of publieke organisaties, in de volksmond de 'leurprocedure'[1]. De wens van het RVOB is om in overleg met gemeente de planologische kaders duidelijk te krijgen. Het RVOB zal niet zelf plannen realiseren, maar laat dat aan een marktpartij over. Het RVOB respecteert de voorkeur van de gemeente om woningen te realiseren middels tranformatie, maar kan het gebouw niet verkopen voor een lager bedrag dan de marktwaarde zoals geschat op basis van externe adviezen. Europese regelgeving is duidelijk op dit punt: subsidiëren van lokale beleidsdoelen middels een bewust lagere verkoopopbrengst wordt gezien als niet-geoorloofde Staatssteun. Bij het doorzetten van de voorkeur voor het transformatieplan in opdracht van de Provincie Utrecht door de gemeente, ontstaat een patstelling. RVOB kan niet verkopen voor een lagere waarde dan getaxeerd en de gemeente kan het verschil tussen de vraagprijs en de waarde op basis van het transformatieplan niet bijleggen of subsidiëren.

[6] In 2009 heeft de naastgelegen TBS kliniek (als ZBO) op voorspraak van de minister van Justitie aangegeven het object te willen verwerven. Daarbij is overeengekomen de marktwaarde te bepalen op basis van de vigerende bestemming en een meerwaardeclausule opgenomen. De TBS kliniek is echter niet tot aankoop overgegaan.





De minimumverkoopprijs als kantoor (op basis van taxaties in opdracht van het RVOB) en de residuele waarde van het transformatieplan van de Provincie Utrecht liggen een aantal miljoenen uit elkaar. Het RVOB wil inspelen op de voorkeur van gemeente Utrecht voor een woonfunctie en heeft daarop aan DHV opdracht gegeven enkele toekomstscenario's te onderzoeken[7]. Naast transformatievarianten zijn ook enkele scenario's voor sloop/nieuwbouw uitgewerkt en doorgerekend. De residuele waarde van de sloop/nieuwbouwvarianten liggen boven de minimumverkoopprijs als kantoor.

Gemeente en RVOB zijn formeel met elkaar in onderhandeling. Desondanks werkten beide partijen graag mee aan een werkbijeenkomst georganiseerd in het kader van het onderhavige onderzoek. De werkbijeenkomst is georganiseerd in overleg tussen gemeente en RVOB, ook de adviseurs van RVOB en provincie Utrecht zijn uitgenodigd.

Thema's

- Kansen snelle realisatie betaalbare jongerenhuisvesting
- Onorthodox: externe planstudie verbindt kantooreigenaar, potentiële afnemer en gemeente
- Rijkseigendom als voorbeeld voor transformatie?
- integrale afweging maatschappelijke belangen
- Invloed taxaties o.b.v. handhaving kantoorfunctie op proces

[7] Marktonderzoek Gerbrandystraat 20, december 2010.

RESULTATEN

Helderheid over maatschappelijke criteria

De gemeente Utrecht ziet weinig kansen voor de bestaande functie in het gebouw op de huidige kantorenmarkt. De functie wonen heeft de voorkeur. De werkbijeenkomst leidt tot helderheid over welke maatschappelijke belangen de gemeente Utrecht afweegt om te komen tot een keuze uit mogelijke scenario's. Samengevat leidt dat tot het onderstaande overzicht waarbij scenario 4 (wachten tot marktherstel) wat betreft gemeente maatschappelijk het minst gewenste scenario is, maar voor de RVOB wel een denkbaar alternatief. Om een keuze te kunnen maken, zou de gemeente graag onderbouwd zien of transformatie milieuvoordelen oplevert boven sloop/nieuwbouw. Onderzoek daartoe is in gang gezet, maar was niet afgerond binnen de periode waarin het gebouw is gevolgd.

	Toekomstscenario's			
	1. Exploitatie binnen huidige kantoor-bestemming	2. Transformatie naar woonfunctie	3. Woonfunctie door sloop/ nieuwbouw	4. Wachten tot marktherstel
Maatschappelijke belangen				
Maximale financiële opbrengsten uit de markt				
Duurzaam beheer gebouwde omgeving				
Volkshuisvestelijke doelen: aantal woningen en betaalbaarheid [i.c. aandeel sociaal]				
Beperken overlast buurt o.a. door snelheid planontwikkeling en realisatieoverlast				

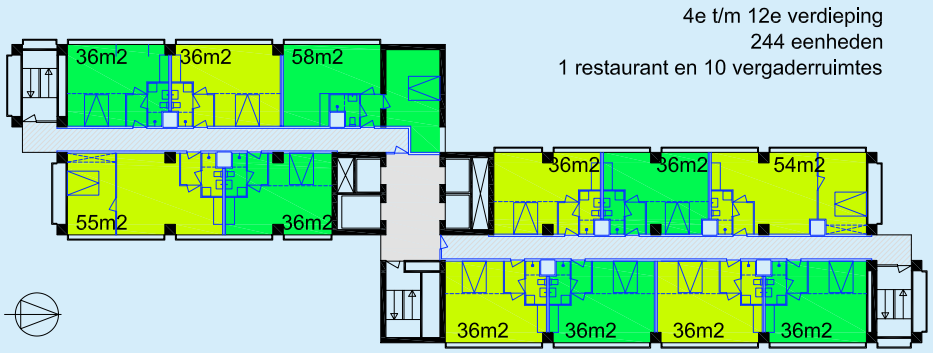
Tabel: Inventarisatie publieke belangen in verschillende toekomstscenario's

RVOB twijfelt over kwaliteit transformatie

Uit de inhoudelijke discussie over de verschillende varianten kan worden afgeleid dat het RVOB een voorkeur heeft voor sloop/nieuwbouw. Door sloop/nieuwbouw kan de locatie worden geoptimaliseerd waardoor meer woningen kunnen worden gerealiseerd. Meer woningen en een hogere opbrengst per woning kunnen leiden tot een waarde van de locatie die hoger is dan de minimumverkoopprijs als kantoor. Naast deze financiële overwegingen geeft RVOB in het bespreken van de scenario's aan kritisch te staan tegenover de kwaliteit en duurzaamheid van transformatie. Zij beoordeelt de kwaliteit van de woningen anders dan de gemeente Utrecht doet. Ook betwijfelt het RVOB of met transformatie volgens het plan van Provincie Utrecht de woningen sneller en goedkoper gerealiseerd kan worden, zoals geclaimd. De voorkeur van het RVOB gaat uit naar een sloop-nieuwbouwvariant waarbij een groter aantal woningen [100 tot 250 woningen extra] kan worden gerealiseerd. Met extra woningen en positionering van het merendeel als koopwoningen [tot € 4.000 per m^2 gbo] kan een hogere [verkoop]opbrengst voor het gebouw worden gerealiseerd. De sociale woningen in dat plan [eenderde van het programma] worden dan gesubsidieerd uit de koopwoningen. De gemeente acht genoemde prijzen optimistisch onder verwijzing naar afzetproblemen voor projecten die nu in de verkoop zijn.

Transformatie kan op vele manieren, bepalend is keuze klantgroep

De Gerbrandystraat laat zien dat transformatie in vele varianten kan worden uitgewerkt. Er liggen al snel zes varianten op tafel. DHV heeft in opdracht van RVOB drie permanente transformatie-varianten uitgewerkt en twee varianten waarbij het gebouw tijdelijk wordt ingezet voor bewoning. In de duurste variant zijn de verbouwkosten hoger dan de kosten om nieuw te bouwen. Het plan van de Provincie Utrecht – opgesteld door TransformatieTeam – betreft een verbouwplan gebaseerd op maximaal hergebruik van het bestaande gebouw en toevoegen van kwaliteiten afgestemd op de prioriteiten in woonwensen van net-afgestudeerden. De casus laat zien dat de verschillen tussen de plannen gevolg zijn van de keuze voor, en verwachtingen omtrent de financiële draagkracht van, een specifieke klantgroep. Die keuze bepaalt de op te leveren kwaliteit van de woningen, maar ook de verbouwkosten en daarmee de [residuele] waarde van het gebouw.



Financiële aspecten domineren de discussie

Knelpunt om het transformatieplan te realiseren is de vraagprijs die RVOB aanhoudt. Deze is bepaald op basis van een taxatie van de marktwaarde van het gebouw als kantoor. De gemeente Utrecht acht opname van het gebouw door de kantorenmarkt niet waarschijnlijk en de getaxeerde waarde om die reden niet realistisch. Als RVOB geen lagere verkoopprijs kan accepteren, vervalt de mogelijkheid het transformatieplan te realiseren. De gemeente is niet bereid of in staat om een hogere prijs voor het gebouw te betalen. Slopen en nieuwbouw van een groter aantal woningen kan het financiële verschil tot de getaxeerde marktwaarde weliswaar overbruggen, maar leidt tot een ander plan, waardoor volgens gemeente de kans wordt gemist om binnen tijdsbestek van een jaar [dus voor aflopen campuscontracten] betaalbare woningen aan de voorraad toe te voegen. Nieuwbouw leidt hoe dan ook tot langere planprocedures [omdat dan voldaan moet worden aan regelgeving voor nieuwbouw, geluidseisen, welstand e.d.] en grotere overlast voor de buurt.



Onorthodox voorstel: gezamenlijke planontwikkeling door gemeente en RVOB

De casus laat zien dat de huidige praktijk bestaat uit min of meer klassieke onderhandeling tussen eigenaar en gemeente waarbij de eigenaar via optimalisatie van planologische ruimte de opbrengsten probeert te vergroten, en de gemeente bestemmingswijziging inzet als onderhandelinginstrument om haar maatschappelijke wensen te realiseren. De onderhandelingsposities worden mede gemarkeerd door de 'hindermacht' die beide partijen hebben om niet te verkopen, respectievelijk niet mee te werken aan bestemmingswijziging. Tegelijkertijd zeggen beide partijen wel samen te willen werken. In de werkbijeenkomst wordt door de gemeente Utrecht twee onorthodoxe voorstellen gedaan. De eerst is dat RVOB zelf bestemmingswijziging realiseert, het plan realiseert en de woningen gaat exploiteren om op die manier optimaal te profiteren van waardeontwikkeling op termijn. Het tweede onorthodoxe voorstel betreft een andere manier van samenwerking bij afstoten van rijksbezit, waarbij elke partij zijn eigen rol behoudt, maar het element van hindermacht wordt gereduceerd. Vertrekpunt daarvoor is om in de onderhandelingen niet financiële aspecten maar de maatschappelijke meerwaarde voorop te stellen, waarbij het lokaal bestuur vanuit haar verantwoordelijkheid een integrale afweging van alle publieke belangen maakt en de gemeente vervolgens haar planologisch instrumentarium optimaal inzet ten behoeve van de prijs-kwaliteitverhouding. Aansluitend daarop is het voorstel gedaan om het RVOB in de toekomst in staat te stellen leegstaande kantoorgebouwen zelf te transformeren en na transformatie in exploitatie te nemen om daarmee te profiteren van waardeontwikkeling op termijn. Dat heeft als neveneffect dat RVOB zich als organisatie kan ontwikkelen tot een transformatiespecialist die kennis inbrengt die veel (kleine) gemeenten niet in huis hebben.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- In 2008 is door DHV in opdracht van RVOB een onderzoek uitgevoerd waarbij ook transformatie van het gebouw tot studentenwoningen is onderzocht. In de startfase zijn op initiatief van Provincie Utrecht en een marktpartij haalbaarheidstudies uitgevoerd.
- Meer recent is op initiatief van de Provincie Utrecht een plan gemaakt dat past bij de wensen en portemonnee van de gekozen klantgroep. Dit plan brengt het proces op gang omdat het leidt tot enthousiasme en commitment bij de gemeente, serieuze interesse bij een potentiële afnemer van het gebouw en het ontwikkelen van varianten met hogere opbrengsten door het RVOB.
- Het transformatieplan wordt belemmerd door de vraagprijs voor het gebouw die is gebaseerd op een taxatie van de marktwaarde als kantoor. RVOB kan niet verkopen voor een waarde lager dan getaxeerd, de gemeente beschikt niet over financiële middelen om een verschil tussen getaxeerde marktopbrengst en transformatie bij te passen.
- De gemeente kan de bestemming wijzigen tot [sociale] woningbouw om planologische ruimte te bieden voor gewenste maatschappelijke activiteiten, maar het is voor gemeente efficiënter en financieel interessanter dat te doen voor een concreet plan. Gemeente heeft geen formele mogelijkheden om transformatie af te dwingen. Wel kan ze sloop van het gebouw tegenhouden.
- Bij afstoten van rijksbezit domineren financiële aspecten. Maatschappelijke voordelen van transformatie worden wel benoemd maar leiden er in deze casus niet toe dat RVOB wordt overtuigd, en daarmee tot andere besluitvorming.
- Er is een integrale afweging nodig van maatschappelijke kansen en bedreigingen voor een leegstaand gebouw waarin alle opties onder de loep worden genomen, ook sloop/nieuwbouw. De vraag is ook hoe lang het RVOB wil of kan wachten op een marktpartij die de getaxeerde waarde zou willen betalen.
- Als gevolg van de eis van een marktconforme verkoop is er bij afwijking van dit principe een risico op niet-geoorloofde staatssteun aanwezig. Ook daarbij is echter de vraag hoe lang de vraagprijs op basis van een taxatie instandgehouden kan blijven als zich geen ontwikkelende partij aandient.



Zoetermeer - Italiëlaan 1-3



Het kantoorgebouw Italiëlaan 1-3 stamt uit de jaren tachtig en staat inmiddels geheel leeg. Het gebouw is eigendom van Uni-Invest. Het gebouw bevindt zich op loopafstand van het stadshart en station Zoetermeer. De locatie zelf is een vergeten gebied in de stad, maar de nabijheid van het centrum en dagelijkse voorzieningen maakt de locatie aantrekkelijk voor jongerenhuisvesting. De gemeente en de eigenaar hebben regelmatig contact over het gebouw zonder dat het leidt tot verhuur of transformatie. In 2010 bood de gemeente aan contact te leggen met drie lokale woningcorporaties om de transformatiekansen van het gebouw door hen te laten onderzoeken. Het perspectief voor Uni-Invest is om het gebouw, eventueel voorzien van een plan en een bouwvergunning, te verkopen aan een potentiële afnemer die het gebouw vervolgens transformeert.





- 4.315 m² vvo met 51 eigen parkeerplaatsen
- Kantoorbestemming
- Particulier eigendom
- Leegstaand

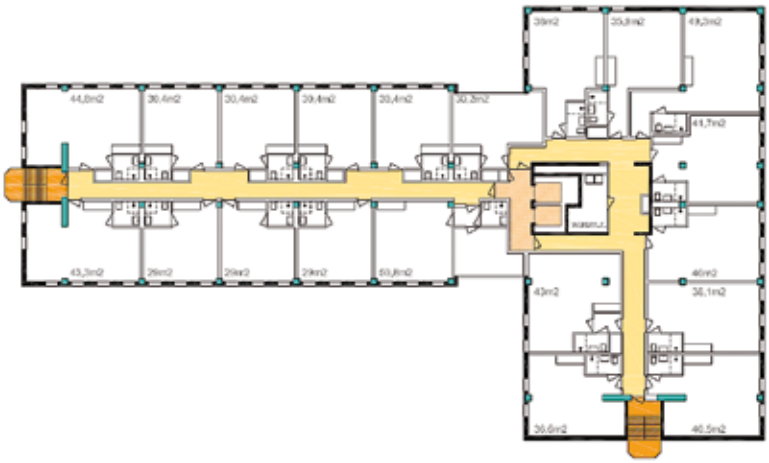


Kansen voor transformatie

Het gebouw is door de bouwkundige opzet flexibel in te delen en voor meerdere functies en klantgroepen geschikt te maken. De gevel kan waarschijnlijk gehandhaafd blijven. Voor een klein aantal woningen voorziet het gebouw al in een privé-buitenruimte. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor een collectief dakterras. Er zijn 51 parkeerplaatsen op eigen terrein.

Pluspunt van de locatie is de nabijheid van centrum en uitstekende OV-ontsluiting. In de directe omgeving van het kantoorgebouw wordt gewoond.

Gebouw en locatie zijn geschikt voor transformatie naar betaalbare huisvesting voor jongeren. Daaraan is in Zoetermeer veel behoefte. Transformatie naar woonstudio's en eventueel werkplekken voor starters past in het beleidsstreven van gemeente Zoetermeer om meer jongeren in of nabij het centrum te huisvesten en om draagvlak voor een levendig centrum te vergroten. Transformatie kan daarmee een kiem leggen voor ontwikkeling van de achterkant van het centrum. Werkruimtes of publieke voorzieningen in de plint van het gebouw kunnen een impuls geven aan het hele gebied.



PROCES

De gemeente Zoetermeer heeft in het Uitvoeringsplan Transformatie Kantoorlocaties (september 2010) de leegstand geïnventariseerd en een longlist van gebouwen gemaakt die voor transformatie geschikt zijn. De gemeente heeft concrete acties benoemd om transformatie te stimuleren, zoals het stellen van vaste randvoorwaarden voor transformatie en het instellen van een kernteam binnen de gemeente. Voor een aantal kansrijke gebouwen wil de gemeente proactief laten onderzoeken of de geluidsbelasting transformatie belemmert. Vanuit reguliere contacten met ondernemers spreekt de gemeente ook regelmatig met eigenaren van leegstaande kantoren. Voor een aantal gebouwen, waaronder het gebouw aan de Italiëlaan biedt de gemeente ondersteunen aan de eigenaren om haalbaarheidsstudies te doen en contacten met mogelijke afnemers te leggen. Als enige gemeente in het onderzoek heeft Zoetermeer ook financiële middelen beschikbaar voor het realiseren van woningen door transformatie in een zogenaamd Woonfonds.

Gedurende de onderzoeksperiode wordt helder dat twee van de drie corporaties niet geïnteresseerd zijn in de beoogde transformatie van het gebouw Italiëlaan. Niet helder is of zij de kansen serieus onderzocht hebben. De derde corporatie (de Goede Woning) heeft op basis van een haalbaarheidstudie door een ervaren architectenbureau geconcludeerd dat transformatie mogelijk is, maar risicovol. Het aantal onzekerheden en risico's is zo groot dat de corporatie verwacht dat er geen of beperkte mogelijkheden overblijven voor verwerving van het gebouw als alle risico's door de corporatie worden afgeprijsd. De reacties van de corporaties zijn aanleiding voor Uni-Invest om het TransformatieTeam te vragen de mogelijkheden van het gebouw in beeld te brengen en te kijken of de risico's kunnen worden verkleind. Het TransformatieTeam heeft daarop een plan gemaakt waarin het gebouw efficiënt wordt omgezet naar jongerenhuisvesting. Op de begane grond kunnen eventueel werkplekken voor starters komen. In totaal biedt het gebouw ruimte voor 97 woningen van gemiddeld 35 m2 gbo. In totaal kan ruim 3.400 m^2 van de 4.300 m^2 vvo worden omgezet naar woningen. Het plan leidt op basis van een residuele benadering tot een financiële opbrengst voor het pand die voor de eigenaar reden is tot verder onderzoek en overleg.







Om transformatie te bevorderen is in het kader van deze studie een werkbijeenkomst georganiseerd. De agenda voor de werkbijeenkomst is opgesteld in samenspraak met de eigenaar en de gemeente. De gemeentelijk coördinator neemt het initiatief in het mobiliseren van deskundigen van de diverse toetsende afdelingen binnen de gemeente. Inzet van de werkbijeenkomst is om het ontwikkelde plan te bespreken met een voor de gelegenheid samengesteld integraal kernteam van plantoetsers om het draagvlak voor het plan te inventariseren, eventueel te optimaliseren en een aantal mogelijke ontwikkelrisico's te reduceren. Op verzoek van de eigenaar wordt besloten de gemeente en potentiële afnemers in twee afzonderlijke bijeenkomsten te consulteren om beide partijen de ruimte te geven voor het maken van eigen afwegingen.

Uni-Invest neemt aansluitend op de werkbijeenkomst met de gemeente het initiatief om woningcorporatie De Goede Woning te informeren over het transformatieplan en de uitkomsten van het gesprek met gemeente. Dat leidt tot een tweede werkbijeenkomst waarin snel besloten wordt om gezamenlijk te onderzoeken hoe een aantal onzekerheden en knelpunten kunnen worden opgelost. Dat betreft in ieder geval de noodzaak tot bestemmingswijziging, de toepassing van de parkeernorm in relatie tot de gekozen klantgroep en locatie, en de wijze waarop de gemeente Zoetermeer woningen die ontstaan door transformatie toetst aan het Bouwbesluit 2003. Concrete vragen gaan over de daglichttoetreding, handhaving van de gevel en mogelijkheden om geluidsoverlast tussen de woningen te reduceren.

Thema's

- Particuliere eigenaar neemt initiatief in planontwikkeling
- Plattegrondontwikkeling en residuele waardebenadering verbinden verkoper en beoogd afnemer (corporatie)
- Onorthodox: gemeente stimuleert transformatie door partijen bij elkaar te brengen
- Integrale afstemming randvoorwaarden binnen gemeente

RESULTATEN

De planstudie maakt het maken van concrete afspraken mogelijk

De werkbijeenkomst laat zien dat het kunnen bespreken van een uitgewerkt plan met uitgewerkte plattegronden en lijst van bespreekpunten op basis van gebouwinspectie leidt tot concrete afspraken over mogelijke knelpunten en oplossingen. De gemeente Zoetermeer staat positief tegenover het plan van Uni-Invest: het voegt betaalbare woningen toe die in Zoetemeer nu nog niet te vinden zijn, op een locatie waar gemeente graag meer jongeren wil huisvesten. De gemeente biedt aan om te onderzoeken hoe snel zij de bestemming kan wijzigen om Uni-Invest zekerheid te geven dat transformatie naar wonen planologisch mogelijk wordt. Zij neemt het initiatief om de wijze van plantoetsing intern te bespreken. Uni-Invest laat de geluidsbelasting op de gevel onderzoeken en krijgt data van de gemeente daartoe aangeleverd. De gemeente is op basis van het voorliggende plan in principe positief. Indien nodig wordt aan een hogere waardebesluit meegewerkt (Wgh), uiteraard mits de maximale grenswaarde niet wordt overschreden. Het gebouw kan binnen de gemeente dienen als een pilotproject om met Bouw- en Woningtoezicht te komen tot voorafgaande zekerheden voor andere projecten.

Transformatieplan speelt in op woonbeleid van de gemeente

Het plan speelt in op het tekort aan passende huisvesting voor jongeren en startende huishoudens. De variatie in omvang van de eenheden wordt als positief gezien zodat bewoners met beperkte financiële middelen in het centrum betaalbare huisvesting kunnen vinden en bij inkomensstijging zelfs binnen het pand wooncarrière kunnen maken. Dit komt de sociale samenhang ten goede. Het plan van Uni-Invest bevat een klein aantal woningen van 27 tot 36 m^2 gbo. De marktkansen van deze woningen kunnen niet worden ingeschat. Dergelijke woningen ontbreken in de Zoetermeerse markt. Maar de wachtlijst voor kleine woningen (de kleinste woningen die nu worden aangeboden zijn 40 m^2) is lang. De kleine woningen die in het kantoor mogelijk zijn, kunnen bij verandering van de marktvraag, zonder grote bouwtechnische ingrepen worden samengevoegd.

Risico's moeten in beeld gebracht zijn om prijs te kunnen bepalen

Afprijzen van alle financiële risico's leidt tot een voor de verkoper onaanvaardbaar lage prijs voor het gebouw. De gevel van het gebouw aan de Italiëlaan voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw, maar niet aan alle voorschriften voor nieuwbouwwoningen. Het risico bestaat dat als de gevel aangepast moet worden voor één eis, vervolgens ook op de andere kwaliteitseisen hogere eisen gelden. De cumulatie van effecten kan leiden tot zeer hoge verbouwkosten en onhaalbaarheid van het plan. Geconcludeerd wordt dat voorafgaand overleg met de gemeente noodzakelijk is om een aantal grote financiële risico's te kunnen beheersen. Eigenaar en afnemer hebben een gezamenlijk belang om risico's zo veel mogelijk te reduceren. Des te meer middelen blijven er over voor kwaliteiten waar de klantgroep om vraagt.

CONCLUSIES EN LEERPUNTEN

- Het project is een geslaagd voorbeeld van een proactieve (meer dan faciliterende) rol door gemeente Zoetermeer. De gemeente kan transformatie blijkbaar stimuleren door partijen bij elkaar te brengen. De gemeente is erin geslaagd de eigenaar en potentiële afnemers aan elkaar te verbinden en planvorming op gang te brengen. Door proactief een plan te laten ontwikkelen, is Uni-Invest in staat gebleken binnen enkele weken concrete afspraken te maken met zowel gemeente als een potentiële afnemer.
- Dankzij een concreet plan zijn partijen in staat om potentiële knelpunten te benoemen, te bespreken en inhoudelijke of procedurele afspraken te maken over het oplossen ervan. Het gekozen uitwerkingsniveau stelt de gemeente in staat uitspraken te doen over de bereidheid tot bestemmingswijziging en, indien nodig, een hogere waardenbesluit conform de Wgh.
- De aanwezigheid van bij voorkeur alle disciplines tijdens één moment leidt tot directe onderlinge afstemming van randvoorwaarden. Alle relevante aspecten over nog te onderzoeken punten kunnen worden meegenomen. Deze manier van werken leidt tot betrokkenheid en begrip voor elkaars rol en positie, waardoor het vervolgproces ook als gezamenlijke verplichting wordt gezien.
- Zekerheid over risicofactoren van transformatie zoals bestemmingsplan, parkeernormen, geluidshinder en de wijze van bouwbesluittoetsing zijn voor eigenaar én potentiële afnemer in de initiatieffase van het project van groot belang.

Colofon

Auteurs
Sander Gelinck en Jean Baptiste Benraad | TransformatieTeam in opdracht van SBR

Plattegronden
Karina Benraad | TransformatieTeam

Toets Bouwbesluit 2012
Sander Gelinck i.s.m. Johan van der Graaf | Bureau Nieman

Begeleiding vanuit het Rijk
Hans ten Velden, Karl Kupka, Arslan Guclu, Anne de Jong

Fotografie
Sander Gelinck en Jean Baptiste Benraad met uitzondering van voorpagina, pagina 3 en 5 [Nationaal Archief / Collectie Spaarnesstad Photo], pagina 10 en 11 [Stadswonen], pagina 14 en 28 Nationale Beeldbank en pagina 44/45 [Breevast BV]. Foto pagina 28 betreft ir D.F. Woudagemaal in Lemmer.

Eindredactie
Henk Bouwmeester Tekstschrijver, Amersfoort

Vormgeving
Ernest Verhagen, EP Verhagen Communicatie, Den Haag

Fotoverantwoording
De uitgevers hebben zich ingespannen om alle rechthebbenden op de in deze publicatie vertoonde afbeeldingen te achterhalen. Zij die menen rechten te kunnen doen gelden, kunnen contact opnemen met TransformatieTeam of SBR.

Met dank aan
Alle deelnemers aan de werkbijeenkomsten, de eigenaren van de kantoorgebouwen, gemeentelijke contactpersonen, aanjagers en medewerkers voor het aanleveren van plattegronden en andere informatie.

TransformatieTeam
In het TransformatieTeam bundelen zelfstandige specialisten met bewezen praktijkervaring op het gebied van transformatie van kantoor- en bedrijfsruimte naar woningen of andere functies hun krachten. Zij werken samen om opdrachtgevers snel, deskundig en altijd op maat te adviseren. Van eerste initiatief tot oplevering, voor monumenten en productiekantoren. Het TransformatieTeam ondersteunt gemeenten bij het opzetten van beleid en stimuleren van concrete initiatieven. Voor kantooreigenaren en potentiële afnemers brengen we de kansen van gebouwen in beeld. Dat doen we altijd – tot juni 2011 ruim 140.000 m2 - op basis van uitgewerkte plattegronden die ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De leden van het TransformatieTeam spannen zich in om herbestemmen het vak van de toekomst te maken. Regelmatig dragen zij hun kennis over in lezingen en artikelen. Twee maal per jaar organiseert het TransformatieTeam i.s.m. SBR de tweedaagse leergang ‘Herbestemmen, het vak van de toekomst’.

Informatie transformatieteam:
Sander Gelinck E: sander@gelinck.org M: 06 44 731 575
Jean Baptiste Benraad E: jb@benraad.nl T: 030 603 63 63 (secretariaat)
Of kijk op www.transformatieteam.nl

SBR, Kennisplatform voor de bouw

SBR beschikt over een groot netwerk in de bouw en vastgoedwereld. We hebben ervaring met het bij elkaar brengen van zeer uiteenlopende partijen. De aard van de vraagstukken waarbij de hulp van SBR wordt ingezet is verschillend: ze gaan over verbeteringen in het bouwproces, maar bijvoorbeeld ook over brandveiligheid of zeer specifieke bouwtechnische kwesties. SBR managet de Linked-Ingroep Herbestemmen leegstand vastgoed.

SBR, Postbus 1819, 3000 BV Rotterdam
T 010-2065959 | www.sbr.nl

Copyright TransformatieTeam en SBR

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, getransformeerd tot software of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 in verbinding met het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 11800 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot: SBR, Postbus 1819, 3000 BV Rotterdam.

Aansprakelijkheid

SBR, TransformatieTeam en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen ervan. Toch kan niet worden uitgesloten dat de inhoud onjuistheden bevat. De gebruiker van dit rapport aanvaardt daarvoor het risico. SBR en TransformatieTeam sluiten, mede ten behoeve van de auteurs, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van informatie uit deze publicatie.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm, stored in a database or retrieval system, or any other means without permission from SBR and TransformatieTeam.

Rotterdam, juli 2011

transformatieteam.

SBR



