

# Transformatie in de Noordvleugel

## Kansen en belemmeringen

Onderdeel van Bewegingsagenda Woningmarkt Noordvleugel

MEI 2015



## Colofon

### **Rapport Transformatie in de Noordvleugel – mei 2015**

Opgesteld in opdracht van MRA en NV Utrecht en het ministerie van BZK.

Auteur: Rob Posthouwer (gemeente Utrecht), onder begeleiding van een ambtelijke werkgroep van ministerie BZK, provincies Noord-Holland en Utrecht, Stadsregio Amsterdam, gemeenten Amsterdam, Haarlemmermeer en Utrecht.

Contactpersonen:

Rob Posthouwer: [r.posthouwer@utrecht.nl](mailto:r.posthouwer@utrecht.nl)

Mirjam de Graaf: [mirjam.graaf@minbzk.nl](mailto:mirjam.graaf@minbzk.nl)

## Inleiding

### *De aantrekkingskracht van de Noordvleugel*

In de Noordvleugel van de Randstad is het nog geruime tijd noodzakelijk veel woningen toe te voegen. Berekend is dat het tot 2040 gaat om 440.000 woningen.

Waar in andere delen van Nederland de bevolking krimpt en het aantal huishoudens stagneert is dat in de Noordvleugel van de Randstad zeker niet het geval. Met name de aantrekkingskracht van de grote steden en hun omliggende regio's – Amsterdam en Utrecht daarbij voorop – zorgt in dit landsdeel voor een grote en nog lang durende druk op de woningmarkt. De toestroom van jongeren en kenniswerkers uit binnen- en buitenland, maar ook de toenemende belangstelling van huishoudens die graag in de stad willen blijven wonen, zijn daarvan belangrijke aanjagers.

### *Economisch risico*

De druk lijkt, mede door de stagnatie in de bouw tijdens de recente crisisperiode, eerder toe dan af te nemen. Dat betekent niet dat mensen geen dak boven hun hoofd hebben, maar wel dat het niet eenvoudig is om de woning te krijgen die men daadwerkelijk ook wil. En dat is slecht voor de (internationale) economische concurrentiepositie van de Noordvleugel van de Randstad en daarmee voor heel Nederland. In de Gebiedsagenda voor Noord-Holland, Utrecht en Flevoland is dat al duidelijk aangegeven, maar ook de OECD heeft in meerdere publicaties op dit economische risico gewezen. Naast de zorg voor voldoende huisvesting is die economische concurrentiepositie dan ook een extra reden om te zorgen voor voldoende woningen.

### *Het belang van transformatie*

Woningen toevoegen kan op allerlei manieren. Dit rapport gaat specifiek over “transformatie” naar woningen. Dat houdt in dat gebieden en gebouwen die voorheen een andere functie hadden worden omgezet in een woonfunctie, al dan niet gemengd met andere functies.

Transformatie is belangrijk voor de Noordvleugel. Niet alleen om woningen toe te voegen.

Transformatie is ook van belang om andere redenen.

Er staan veel gebouwen – vaak kantoren – leeg. Verwacht mag worden dat de komende tijd nog veel meer soorten vastgoed te maken krijgen met leegstand. Rijksgebouwen, zorgcomplexen, cultureel erfgoed, winkels, boerderijen etc. Deels zal de oorspronkelijke markt voor dit vastgoed nooit meer herstellen. Voor eigenaren valt daarmee hun inkomstenbron weg, het gebouw staat leeg en verloedert, een heel gebied kan langdurig ongebruikt blijven liggen, in verval raken en de omliggende buurten meeslepen. Dat is vernietiging van kapitaal, een aanslag op de vitaliteit van gebieden en slecht voor het investeringsklimaat en de gezondheid van de vastgoedmarkt van de Noordvleugel.

Daarnaast is het ook zonde van de ruimte. Ruimte is schaars in de Noordvleugel en de omliggende landschappen zijn bijzonder waardevol. Té waardevol om verder te verstedelijken als in de steden zelf nog veel mogelijkheden voor hergebruik en transformatie beschikbaar zijn.

Transformatie is duurzaam en kan een kwalitatieve bijdrage leveren: woningtypen en woonmilieus waar veel vraag naar is en die er nu nog te weinig zijn. Of als mogelijkheid voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen, zoals statushouders. Omdat het gebouw zich daarvoor leent, de locatie/het gebied bijzonder is, of omdat nieuwe soorten ontwikkelaars (bv. collectieve bouwgroepen, zzp'ers in woon-werkpanden) zich daarop storten. Ook vormen van tijdelijke functies horen daarbij.

De druk op de woningmarkt is dermate groot dat transformatie niet dé oplossing zal zijn. Maar wel zeer welkom en nodig als belangrijke kwantitatieve en kwalitatieve bijdrage.

### *De afspraak*

Transformatie is van groot belang, maar in de praktijk niet eenvoudig. Projecten stuiten op allerlei belemmeringen en vraagstukken. Tijdens het Bestuurlijk Overleg Bewegingsagenda Woningmarkt Noordvleugel op 13 februari 2014 hebben bestuurders uit de Noordvleugel met minister Blok dan ook afgesproken om een aantal concrete projecten te analyseren en te komen met oplossingen om belemmeringen op te heffen. Zowel door maatwerk voor specifieke projecten als – waar dit meerdere projecten/locaties betreft – generieke maatregelen.

### *Opzet*

Dit rapport start met een “educated guess” over de potentie die transformatie heeft in de totale woningbouwopgave. Vervolgens komen 17 concrete projecten aan de orde. De knelpunten per project worden benoemd, waar mogelijk ook de oplossingen daarvoor én de partij die aan zet is om te zorgen voor die oplossing. Tot slot worden enkele generieke maatregelen aangegeven die kunnen helpen om meerdere projecten op gang te brengen.

Met deze aanpak wordt ook duidelijk dat alleen samenwerking tussen overheden onderling, met eigenaren en met actieve partijen kan leiden tot succes. Transformatie is te complex voor één partij.

Dit rapport gaat over transformatie naar *woningen*. Het gaat dus niet over transformatie van een kantoor naar bv. een hotel.

Het rapport is opgesteld door een ambtelijke werkgroep bestaande uit medewerkers van het ministerie van BZK, de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Haarlemmermeer, de Stadsregio Amsterdam en de provincies Noord-Holland en Utrecht. De adviezen/acties zoals die verwoord staan bij onder andere de specifieke projecten, komen veelal van de betreffende projectleiders en/of experts uit het Expertteam Transformatie.

# 1. DE BIJDRAGE VAN TRANSFORMATIE IN DE WONINGBOUWOPGAVE

## Effect van transformatie

Gegeven het belang van transformatie van leegstaande kantoren naar woningen voor het behoud van het vestigingsklimaat, het behoud van de schaarse open ruimte en de bijdrage aan de woningbouwopgave in de Noordvleugel, is de vraag hoe groot het potentiële effect van deze transformatie is. Dit potentiële effect is kwantitatief (hoeveel woningen levert dit op) en kwalitatief (sterker vestigingsklimaat door voorkomen van verloedering, sparen van waardevolle landschappen). In dit hoofdstuk wordt het potentiële kwantitatieve effect beschreven.

## Schatting aantal woningen uit transformatie van kantoren

Voor de inschatting van de hoeveelheid nieuwe woningen die uit de transformatie van leegstaande kantoren kan worden gerealiseerd, is géén analyse op pandniveau gemaakt. Een dergelijke analyse zou zeer veel objectgegevens en een grote hoeveelheid onderzoek behoeven, die in het kader van deze rapportage niet beschikbaar waren. Het blijft in deze rapportage bij een modelmatige inschatting.

De inschatting is dat in totaal iets meer dan 16.000 nieuwe woningen, waarvan 11.500 in de MRA en 4.500 in de regio's Utrecht en Amersfoort, uit transformatie van leegstaande kantoren kunnen worden gerealiseerd. Deze inschatting gaat uit van transformatie op pandniveau.<sup>1</sup>

Volgens hetzelfde model zouden er landelijk iets meer dan 28.000 nieuwe woningen kunnen worden gerealiseerd uit de transformatie van kantoren.

## Wijze van inschatten

De inschatting van de potentieel te transformeren voorraad is gedaan door van de incurante kantorenvoorraad het niet-transformeerbare deel af te trekken. De incurante voorraad is de leegstand gecorrigeerd met een frictieleegstand van 5%. Het niet transformeerbare deel is geraamd door percentages in mindering te brengen op de incurante voorraad, gekoppeld aan beperkingen die ervoor zorgen dat een kantoorpand niet getransformeerd kán worden. De beperkingen zijn:

1. de geldende eisen aan de luchtkwaliteit en geluidsbelasting voor een woonbestemming (-10% Ut/A'frt; -20% MRA)<sup>2</sup>, die hoger liggen dan voor een kantoorbestemming. Deze beperking is vooral aan de orde bij kantoorgebouwen langs hoofd- en snelwegen;
2. de (financiële) nadelen die de transformaties van een kantoorgebouwen naar woongebouwen kunnen hebben voor omliggende bestemmingen: indirecte planschade (-20%). Deze beperking is vooral aan de orde in gemengde werkgebieden waar ook bedrijfsbestemmingen van hogere hindercategorieën zijn gelegen;
3. de prijzen die woonconsumenten bereid zijn te betalen voor een nieuwe woning (-5%) op de betreffende locaties waar de leegstaande kantoren staan. De opbrengsten moeten immers in verhouding zijn tot de kosten en het rendement. Aan de opbrengstenkant worden de marktprijzen beperkt of vergroot door omgevingsfactoren (bijv. nabijheid van voorzieningen, ontsluiting auto/OV), de eigenschappen van de nieuw te realiseren woning (woningtype, grootte, courantheid) en de financierbaarheid voor de woonconsument. Daarbij is een belangrijk aspect dat veel kantoorlocaties monofunctioneel ontwikkeld zijn, en een herontwikkeling naar een aantrekkelijk

<sup>1</sup> Onder transformatie wordt ook sloop-nieuwbouw gerekend. Hierdoor zijn de bouwkundige (on)mogelijkheden tot transformatie niet als aparte belemmering genoemd.

<sup>2</sup> Voor de MRA wordt een hoger percentage gehanteerd i.v.m. de 20Ke-zone.

woonmilieu of gemengd milieu meestal op gebiedsniveau aangepakt moet worden. Aan de kostenkant zijn de stichtingskosten (waaronder aankoopkosten, bouwkosten en fiscale aspecten) van de uit transformatie te realiseren woningen relevant.

Als laatste stap wordt uitgegaan van een gemiddelde woninggrootte van 110 m<sup>2</sup> g.v.o.. Dat is vrij ruim: er is een tendens naar realisatie van kleinere woningen.

Schematische ziet de inschatting er als volgt uit (de getallen zijn afgerond op 1000-tallen)

totale leegstand MRA	2.700.000		
totale leegstand regio's Utrecht/ Amersfoort	1.008.000		
incourante voorraad MRA (correctie frictieleegstand 5%)	2.080.000		
incourante voorraad regio Utrecht/ Amersfoort	730.000		
	totaal incurant Noordvleugel:	2.810.000	x
niet-transformeerbaar wegens lucht & geluidsnormen	minus resp. 10 en 20%	490.000 -	
niet-transformeerbaar wegens (indirecte) planschade	minus 20 %	465.000 -	
niet-transformeerbaar wegens ontbreken rendement	minus 5 %	93.000 -	
	totaal niet-transformeerbaar:	1.048.000	y
	potentieel te transformeren voorraad	1.762.000	x-y
<b>TOTAAL AANTAL WONINGEN</b>	z m <sup>2</sup> gvo per woningen	+/- 16.000	(x-y)/z

De gegevens zijn gebaseerd op diverse bestaande bronnen uit overheidsrapporten, marktrapporten en analyses zoals Plabeka en het BAK-bestand. De raming van de incurante voorraad voor de regio Utrecht komt overeen met de som van de totale voorraad op die locaties met het toekomstperspectief 'transformatie', conform het Landelijke Convenant Kantorenleegstand<sup>3</sup>. Opgemerkt wordt dat de provincie Utrecht heeft besloten om alle planologische overcapaciteit voor de nieuwvestiging van kantoren te reduceren, waardoor de verhuurbaarheid van het bestaande vastgoed in overige gebieden verbetert.

<sup>3</sup> In Het landelijke Convenant Aanpak Leegstand Kantoren van 27 juni 2012 is afgesproken dat voor alle locaties een toekomstperspectief wordt vastgesteld, conform de opdeling groei, balans, beperking en transformatie.

### Méér nieuwe woningen door transformatie op gebiedsniveau

Een gebiedsontwikkeling, waarbij in samenhang met de transformatie van afzonderlijke kantoorpanden ook omliggende objecten worden meegenomen, levert naar verwachting een aanzienlijk hoger aantal uit transformatie te realiseren woningen op. Dit komt omdat beperkingen die de transformatie naar woningen onmogelijk maken, kunnen worden verminderd en omdat het grondgebruik verbeterd kan worden.

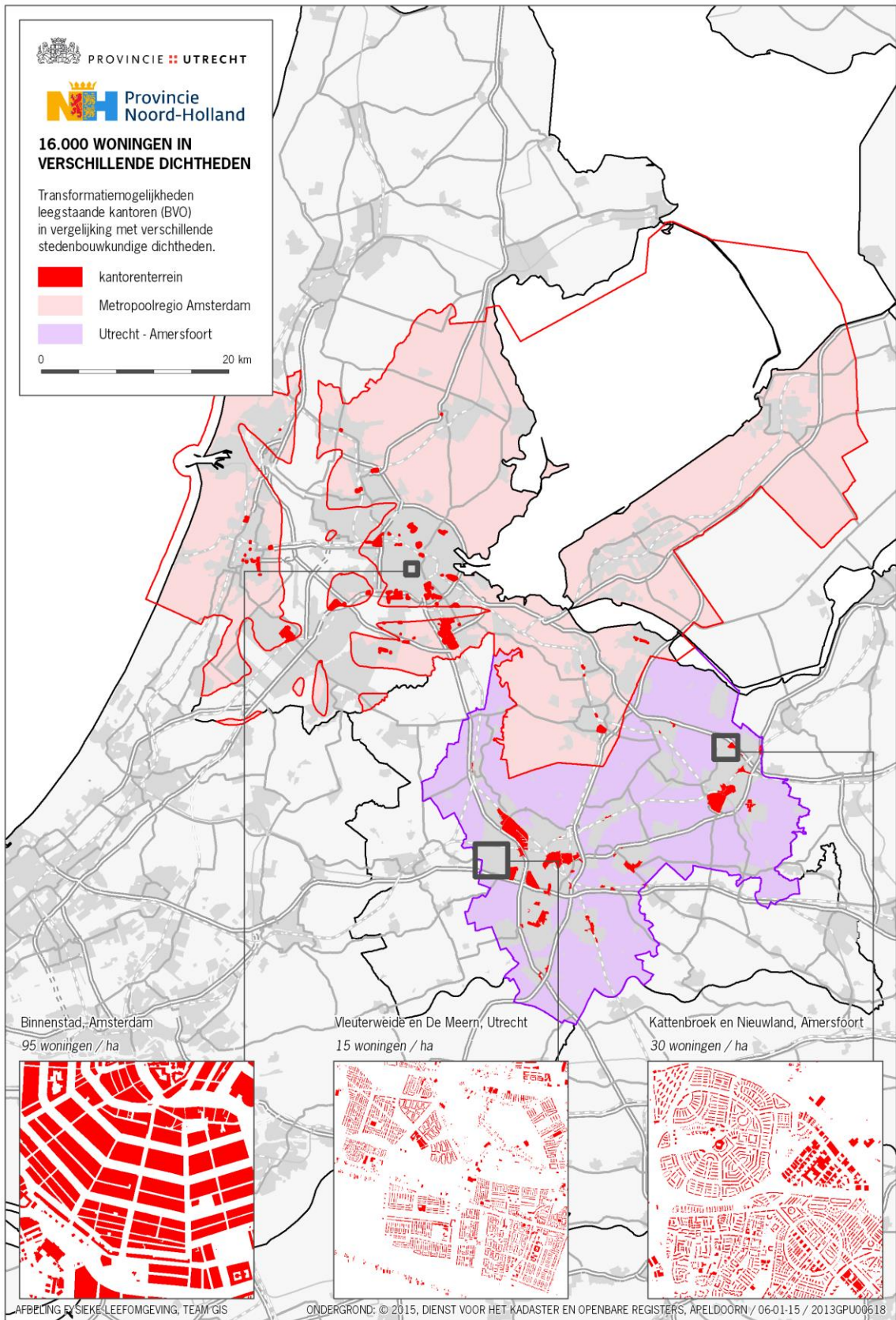
Dat transformatie bij een gebiedsaanpak naar verwachting hogere aantallen oplevert komt bijvoorbeeld doordat het grondgebruik en de dichtheden geoptimaliseerd kunnen worden, omdat investeringen in voorzieningen als geluidschermen die bepalend zijn voor het wel of niet kunnen realiseren van woningen, pas rendabel zijn als zij uit meerdere projecten worden gefinancierd (minder free-riders). Een ander voorbeeld is dat indirecte planschadeclaims vanuit omliggende objecten wegvallen wanneer zij deel uitmaken van dezelfde gebiedsontwikkeling (win-win). Een derde voorbeeld is dat een gebiedsaanpak de omgevingsfactoren en daarmee de marktprijs van de uit transformatie te realiseren nieuwe woningen verhogen. In de modelmatige benadering nemen de belemmeringen (uitgedrukt in percentages) af, waardoor er meer nieuwe woningen uit de transformatie van kantoorgebouwen kunnen worden gerealiseerd. De economische crisis van de afgelopen jaren heeft partijen gedwongen hun projecten te verkleinen of zelfs af te blazen; dit heeft veel gebiedsontwikkelingen beperkt en vertraagd. Naar verwachting zal het aantrekken van de huizenmarkt een positieve invloed hebben op gebiedsontwikkelingen, waardoor mogelijk het aantal uit transformatie van kantoren te realiseren nieuwe woningen in de Noordvleugel het ingeschatte aantal van 16.000 zal overstijgen.

### Resumerend

De voor de lange termijn geraamde woningbouwopgave in de hele Noordvleugel is 440.000 woningen. De realistische inschatting van mogelijke kantorentransformatie is dat dat 16.000 woningen kan opleveren. Dit is het "laaghangend fruit" dat de komende 10 tot 15 jaar geplukt kan worden. Hoe meer belemmeringen worden weggenomen hoe hoger dat aantal kan worden. De tendens naar kleinere woningen kan dat aantal ophogen. Inmiddels dient zich daarnaast veel meer mogelijk te transformeren vastgoed aan: winkels, bedrijventerreinen, zorgcomplexen, onderwijsgebouwen, religieuze gebouwen, cultureel erfgoed, boerderijen, verschillend rijksvastgoed zoals penitentiaire inrichtingen. Maar ook reserveringen: locaties waar nieuwe kantoren waren voorzien, die nu opnieuw worden overwogen. De totale potentie daarvan is niet becijferd, maar het is geen gewaagde veronderstelling als dat zeker zoveel woningen kan opleveren als sec via kantorentransformatie. In het volgende hoofdstuk passeren al enkele van die voorbeelden de revue.

**Conclusie is dat van de totale woningbouwopgave in de Noordvleugel zeker 10-15% via transformatie tot stand kan komen.**

Onderstaande kaart geeft een overzicht van de grotere gebieden met kansen voor transformatie van kantoren in de Noordvleugel. In de 3 inzetten is het potentiële aantal van 16.000 woningen vertaald naar woongebieden met verschillende dichtheden.





## 2. DE PROJECTEN: ACTIES PER CASUS

Vanuit de regio's zijn in totaal 17 transformatie-locaties aangedragen. Die verschillen sterk. Zowel grote als kleine projecten, projecten in de kinderschoenen en vergevorderde projecten, gebieden en gebouwen.

Elke locatie is geanalyseerd. Waar belemmeringen zijn geïdentificeerd zijn – een aantal met behulp van het Expertteam Transformatie van het ministerie van BZK – de benodigde acties benoemd en – waar dit aan de orde was – vervolgstappen besproken met de betrokken gemeentefunctionarissen.

Hieruit is het volgende beeld naar voren gekomen:

- In eerste instantie kan geconcludeerd worden dat de meeste acties uitgevoerd kunnen worden binnen de gemeentelijke beleidsruimte, in overleg met de betreffende vastgoedeigenaren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de landelijke ervaringen, b.v. binnen het project Onorthodoxe maatregelen en via het Expertteam (Kantoor)Transformatie.
- Voor een deel van de belemmeringen op de gerapporteerde locaties moeten innovatieve oplossingen (binnen de regelgeving) gezocht worden.
- Tenslotte zou een deel van de locaties gebaat kunnen zijn bij verruiming (of althans geen versmalling) van de gemeentelijke (beleids)regels en/of de rijksregels, b.v. op het gebied van de milieuwetgeving.

De mate van complexiteit van de gewenste transformatie is mede afhankelijk van de huidige (of evt. oorspronkelijke) bestemming van het vastgoed op de locatie. Daarbij valt onderscheid te maken naar:

1. Zorgcomplexen (en vergelijkbaar maatschappelijk vastgoed)
2. Reserveringen: terreinen die ruimtelijk (en grondexploitatie) bestemd zijn voor kantoren (of andere niet-woonfuncties)
3. Leegstaande kantoorgebouwen (en ander commercieel vastgoed)
4. Bedrijfsterreinen (incl. kantoorpanden) waar gebiedsherontwikkeling nodig is.

De nadruk op knelpunten in deze notitie doet de wél succesvolle projecten in de Noordvleugel geen recht. Daar zijn er ook al veel van, en de daar opgedane ervaringen worden uiteraard betrokken bij het zoeken naar oplossingen.

Een goed voorbeeld van gelijk optrekken van gemeente, corporatie, bouwer en bewoners is de gemeente Nieuwegein. De gemeente Nieuwegein heeft in haar kantorenvisie vastgelegd welke locaties kansrijk zijn en welke minder/niet. In dat laatste geval is het voor ontwikkelende partijen mogelijk om leegstaand vastgoed aan te kopen voor een residuele waarde. Op basis daarvan is rendabele transformatie naar woonruimte mogelijk.

Corporatie Jutphaas Wonen heeft een aantal projecten op deze wijze aangepakt en daarbij bovendien de bouwer ruimte gelaten om binnen een kort programma van eisen sociale huurwoningen te realiseren, met inspraak van de toekomstige huurders. Daarbij zijn innovatieve ontwerpoplossingen toegepast en hebben de woningen een A+-label gerealiseerd.

## 2.1. MAATSCHAPPELIJK VASTGOED (Amsterdam–Gerardhuis, Utrecht–Nijenoord 1)

### GERARDHUIS (zorgcomplex, Amsterdam–Slotermeer)

#### Beschrijving

Het voormalige verzorgingstehuis A.H. Gerhardhuis (Slotermeer) vertegenwoordigt een groeiend deel van de ‘transformatiemarkt’. Er ontstaat een overschot aan (on)zelfstandige ouderenwoningen, omdat ouderen met een beperkt zorgzwaartepakket worden geacht zelfstandig te wonen. Daarnaast is de vraag naar intramurale voorzieningen afgelopen decennia sterk afgenomen: de meeste ouderen blijven liever zelfstandig wonen. Als gevolg van deze ontwikkelingen komen verzorgingshuizen leeg te staan. In dit voorbeeld bouwt Woonzorg NL het complex om tot zelfstandige woningen voor jongeren en studenten, voor een periode van 5 tot 10 jaar. Er is bewust gekozen voor een tijdelijke andere bestemming omdat Woonzorg Nederland ervan uit gaat dat de vraag naar wonen voor ouderen gecombineerd met een vorm van zorg op den duur (weer) zal toenemen. Ook schat Woonzorg Nederland in dat hooguit 40% van de verzorgingshuizen (tijdelijk) leeg komt te staan.

#### Vraagstukken

1. De keuze voor tijdelijke (in plaats van definitieve) herbestemming, ingegeven door de lengte en complexiteit van procedures.
2. Het moeilijk rond krijgen van de financiering van een definitieve renovatie (m.n. voor een langere periode dan 10 jaar).

Beeld van het Expertteam: oplosbaar binnen regelgeving/(gemeentelijke) beleidsruimte.

#### *Knelpunt 1 – procedures*

De afwijkingsperiode voor tijdelijke bestemming is verlengd van 5 naar 10 jaar; hiermee kunnen benodigde investeringen gemakkelijker terugverdiend worden.

Voordelen van tijdelijk t.o.v. definitief bestemmen/exploiteren:

- Lagere eisen: binnen de gemeentelijke praktijk blijkt het gemakkelijker te zijn om zaken voor elkaar te krijgen (b.v. welstand) bij ‘tijdelijke’ dan bij ‘definitieve’ transformatieprojecten .
- Snellere procedure: met de verwachte wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (BOR, 2015) wordt voor de meeste situaties de procedure om af te wijken van bestemmingsplan verkort van 26 weken naar 8 weken (+ verlengingsmogelijkheid van 6 weken).
- Later weer zoals eerst: te zijner tijd krijgt gebouw weer de oorspronkelijke bestemming. Dit speelt in op situaties waarin de kans aanwezig is dat de behoefte aan de aanvankelijke bestemming weer toeneemt (zoals in de zorg, waar op termijn een grotere vraag naar intramurale verzorgingsplaatsen voor de zwaardere zorgpakketten ZZP4 en ZZP5 verwacht wordt).

Nadelen van tijdelijk t.o.v. definitief bestemming/exploiteren:

- Minder continuïteit voor gebruikers; verhuurder kan slechts tijdelijke huurcontracten afsluiten (o.b.v. Leegstandswet). Dit kan verhuurbaarheid negatief beïnvloeden. In dit project is bewust gekozen voor de doelgroepen jongeren en studenten omdat de vraag naar huisvesting van die doelgroepen in Amsterdam enorm groot is.
- Dubbele procedures: (straks) na tien jaar vervalt de afwijkingsvergunning. Mochten partijen de tijdelijke bestemming willen behouden, dan is het noodzakelijk om de bestemming alsnog definitief te wijzigen. Opnieuw aanvragen van tijdelijke afwijking is niet mogelijk.

Knelpunt is dat nu – zolang het BOR nog niet van kracht is – voor tijdelijke transformatie de hele procedure gevolgd moeten worden, hetgeen extra procestijd en kosten met zich meebrengt.

#### *Knelpunt 2- financiering*

De aankoop/overdrachtsom kan een belemmering vormen, als er normen gehanteerd worden die boven de reële marktwaarde liggen. Dit leidt tot 'oneigenlijke' belemmeringen bij de financiering. Het eigendom van lege verzorgingshuizen ligt doorgaans bij een zorginstelling zelf of bij een woningcorporatie. Zorginstellingen zijn gewend om dit vastgoed te waarderen op basis van de historische kostprijs (stichtingskosten minus lineaire afschrijvingen). Bij relatief nieuwe verzorgingshuizen kan de aldus bepaalde boekwaarde hoog zijn, soms hoger dan de reële marktwaarde. Woningcorporaties zijn gewend te waarderen op basis van bedrijfswaarde. Deze sterk genormeerde waardering waarvan de uitgangspunten worden voorgeschreven door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, gaat uit van de verwachte kasstroom. Kritiekpunt uit het veld is dat de huurwaarde waarmee wordt gecalculeerd, bepaald wordt door de huurprijs die op de peildatum daadwerkelijk wordt gerealiseerd – ook al is het huurcontract al opgezegd en dreigt op korte termijn leegstand. De waarde is dan te rooskleurig ingeschat. Indien de bij zorginstellingen of corporaties geregistreerde waarde hoger is dan de reële marktwaarde, en de financieringslasten gerelateerd zijn aan de boekwaarde dan is dat belemmerend voor een eventuele herbestemming. Afboeken vermindert de financiële ruimte. Daarnaast geldt dat de commerciële vastgoedsector niet gewend is om in termen van bedrijfswaarde of historische kostprijs naar vastgoed te kijken. Dat is lastig in de communicatie.

#### **Acties:**

Knelpunt 1: Inzetten op kennisoverdracht m.b.t. recente wijzigingen in rijksregelgeving over Transformatie (Omgevingswet, Bouwbesluit, Verhuurderheffing e.d.) naar gemeenten, inclusief informatie over het van kracht worden van nieuwe regelgeving, met name het BOR. Door: Expertteam Transformatie (BZK-VNG) i.s.m. experts in de steden

Knelpunt 2: Inzetten op kennisoverdracht m.b.t. financiële aspecten van transformatie. Door: Expertteam Transformatie (BZK-VNG) i.s.m. Aedes en evt. IVBN/VGB. Hierbij is aandacht nodig voor het feit dat de investering in (tijdelijke) transformatie veel geld kost dat niet altijd voorhanden is. Geldgebrek kan transformaties belemmeren. De vraag is in hoeverre de overheid hier iets aan kan doen.

Planning: afhankelijk van overleg betrokkenen

### **NIJENOORD 1 (onderwijscomplex, Utrecht-ondiep)**

#### **Beschrijving**

Het gebouw is een onderwijslocatie van de Hogeschool Utrecht. Het ligt in de wijk Ondiep, dicht bij het spoor in de richting Amersfoort. De Hogeschool herordent haar vastgoed waardoor dit pand beschikbaar komt voor transformatie. Het gebouw leent zich voor transformatie naar bijvoorbeeld (starters)woningen en studentenhuysvesting en eventueel andere functies in de plint van het gebouw. De gemeente is in gesprek met de (nieuwe) eigenaar over de insteek van het planproces. Gezien de omvang van het gebouw en ligging nabij het spoor zal de insteek waarschijnlijk een bouwvelop worden. In de bouwvelop zullen dan de ruimtelijke randvoorwaarden voor het gebouw, functies en het omliggende gebied worden opgenomen.

### Vraagstukken

Het proces is net gestart. Er moet nog veel worden uitgewerkt. Er zijn potentiële knelpunten, waarvan het nog de vraag is of die zich daadwerkelijk zullen gaan voordoen. De komende maanden zullen veel duidelijk maken.

Het gaat daarbij om:

- Flora en faunawet (vleermuizen).
- Realisatie goede openbare ruimte rond het gebouw: parkeeroplossingen, voldoende bezoekersparkeren (fiets), openbaar groen, afvalcontainers.
- Omgaan met “rechts verkregen niveau” (= het niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante geldende technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van die voor een te bouwen bouwwerk).
- Brandveiligheid/geluidsisolatie/gebruiksveiligheid/doorspuikbaarheid (ventilatie).
- Luchtkwaliteit.
- Externe veiligheid: Daartoe is het van belang om te zien of er treinen met gevaarlijke stoffen op dit traject rijden en wat dat betekent voor het Persoonsgebonden Risico en het Groepsrisico. Mochten de waarden worden overschreden is het van belang te weten of de routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen over dit traject zal veranderen. In het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor worden immers ook de routes van goederentransport herschikt. Het kan snel duidelijk worden in hoeverre dit een knelpunt voor het project is.

### Acties:

Uitzoeken potentieel knelpunt externe veiligheid. Door: gemeente. Komende maanden project goed volgen en actie bezien als knelpunten opdoemen.

## 2.2 RESERVERINGEN (Houten, Molenzoom en Houten, Loerik VI)

In de gemeente Houten zijn twee gebieden waar de kantorenproblematiek actueel is:

- Het gebied De Molenzoom is het grootste kantorengedebied van Houten. De leegstand is hier de afgelopen jaren toegenomen tot bijna 30% .
- Loerik VI is een locatie met een plancapaciteit voor 30.000m<sup>2</sup> kantoren. Het gebied is in eigendom van de gemeente.

Het gaat om twee sterk verschillende gebieden waarvoor de gemeente in samenwerking met de betrokken partijen een actieve gebiedsgerichte aanpak wil ontwikkelen, maar waarbij de vraagstukken ook sterk verschillend zijn. Voor beide gebieden is door de gemeente een proces op gang gebracht.

### DE MOLENZOOM

#### Beschrijving

De Molenzoom is het kantorengedebied van Houten en is ook een belangrijk werkgebied voor de gemeente. In dit gebied gaat het om een kantorenaanbod van ruim 90.000m<sup>2</sup>, 114 kantoorgebruikers in vooral middelgrote kantoren. Het gebied heeft jarenlang een tekort aan kantooraanbod gekend, echter sinds 2008 is de leegstand in het gebied opgelopen tot bijna 30%. Hiermee is een gevoel van urgentie ontstaan om de leegstand van de Molenzoom aan te pakken. Deze sense of urgency wordt gedeeld door zowel gemeente, gebruikers als eigenaren. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk overleg over de problematiek waar een aantal gebruikers en eigenaren bij betrokken is. Ook is er een concreet initiatief om een kantoorpand op de Molenzoom te transformeren naar woningen.

#### Vraagstukken

De gemeente wil in samenwerking met de betrokken partijen komen tot een economische en ruimtelijke versterking van het gebied. Hierbij speelt een aantal vragen, die nog uitgewerkt moeten worden:

- Welke toekomstvisie is er voor het gebied: kan het zich (her)ontwikkelen tot aantrekkelijke kantoorlocatie of moet er een transformatie naar andere bestemming plaatsvinden?
- Hoe ontwikkel je met de eigenaren/gebruikers/omwonenden van het gebied een gedeelde visie?
- Het gebied de Molenzoom heeft kansen voor transformatie: dichtbij centrum, woongebieden en openbaar vervoer. Vraag is echter of transformatie naar andere functies negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het kantorengedebied op de langere termijn. Of moet de Molenzoom als kantoorlocatie worden versterkt?
- Moeten transformatieprojecten alleen voor een deelgebied worden toegestaan? En waar dan?
- Welke rol ligt er voor de overheid?
- Hoe kom je tot daadwerkelijke investeringen/ verbeteringen in het gebied?

#### Acties:

De gemeente Houten is met een aantal gebruikers/eigenaren in het gebied en de provincie een aanpak aan het uitwerken die moet leiden tot een concrete versterking van het gebied.

- Er is een aantal bijeenkomsten geweest met eigenaren en gebruikers van het gebied. Hierdoor is vanuit verschillende perspectieven een beter beeld ontstaan van de problematiek en is ook de bereidheid uitgesproken om samen te werken aan de versterking van het gebied.

- In opdracht van de gemeente en provincie gaat een aantal adviesbureaus, die tevens in het gebied gehuisvest zijn, een aantal scenario's uitwerken om te komen tot een toekomstbestendige Molenzoom. Deze verkenning bestaat uit 3 stappen:
  - o De eerste stap in het proces is een analyse van reeds beschikbare informatie. Op basis hiervan wordt een integraal beeld opgesteld van de situatie op de Molenzoom.
  - o Als tweede stap in deze verkennende fase wordt een consultatieronde georganiseerd waarin gebruikers en eigenaren in het gebied en een aantal andere partijen worden geïnterviewd. Op basis van deze consultatieronde wordt een aantal scenario's uitgewerkt.
  - o De derde en belangrijkste stap in dit proces is het formuleren van een ontwikkelkader voor de Molenzoom dat gedragen wordt door de markt. De centrale doelstelling hierbij is om voor de Molenzoom een duurzaam ontwikkelkader te formuleren. Dit zal de basis vormen voor de (ruimtelijke) ontwikkeling die door de gemeente kan worden opgenomen in haar ruimtelijk beleid.
- Parallel aan dit traject is door een eigenaar in het gebied het initiatief genomen tot transformatie naar wonen. Dit pand grenst aan een woongebied. Dit transformatieproject wordt door de gemeente ondersteund.

## **LOERIK VI**

### **Beschrijving**

Loerik VI is een Vinex-locatie en is als kantoorlocatie (30.000 m<sup>2</sup>) geprogrammeerd en begroot. Het gebied ligt midden in Houten, direct ten zuiden van de Molenzoom en heeft een goede bereikbaarheid (per auto, trein en fiets). Het treinstation Houten Castellum ligt op ongeveer 10 minuten lopen. In verband met het structureel overaanbod aan kantoren in de regio onderzoekt de gemeente andere opties voor de ontwikkeling.

### **Vraagstukken**

Door de veranderende marktomstandigheden op de kantoren- en woningmarkt is de vraag hoe deze locatie, die op een belangrijke plek ligt in de gemeente Houten, tot ontwikkeling kan worden gebracht. Gezien de kantorenleegstand ligt het voor de hand dat deze locatie een andere invulling gaat krijgen. De grond is in eigendom van de gemeente. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Welke is de meest hoogwaardige en toch realistische bestemming van deze locatie?
- Hoe verloopt het proces om tot een duurzame herbestemming te komen?
- Hoe kunnen marktpartijen worden ingeschakeld bij de ontwikkeling van het gebied?
- Hoe verhoudt de (grond)waarde van de beoogde (m.n. woon)bestemming zich tot de ingeboekte resultaten uit kantoorontwikkeling?
- Hoe kunnen de financiële consequenties worden 'verwerkt'?
- Waar liggen risico's en vervolgacties?

### **Acties:**

1. In een bijeenkomst met extern deskundigen is een eerste verkenning uitgevoerd. Deze bijeenkomst, alsmede een aantal onderzoeken, hebben geleid tot grofweg 2 richtingen:
  - o Herontwikkeling naar wonen vooral gericht op het middensegment/beleggershuur. Gezien de woningmarkt in Houten is dit een 'risicoloos' product waar vraag naar bestaat.
  - o Ontwikkeling van een nieuw woonconcept gericht op het creëren van een optimale 'gezonde en duurzame leefomgeving'. Loerik VI zou zich moeten kunnen ontwikkelen tot een 'voorbeeldwijk' op dit gebied met nationale en internationale uitstraling. Dit concept lijkt

kansen te bieden op een toevoeging aan het Houtense palet en invulling te kunnen geven aan ambities op het gebied van wonen, zorg, welzijn en duurzaamheid.

2. Met enthousiasme is gereageerd op de mogelijke ontwikkeling van een bijzondere nieuwe woonwijk. Daarom is besloten om dit spoor in eerste instantie voor de komende maanden uit te werken. Hiervoor zijn de volgende lijnen uitgezet:
  - Inhoudelijke verdieping van het concept: met ondersteuning van verschillende kenniscentra uit de regio (Universiteit, RIVM, TNO) worden de theoretische modellen op dit terrein uitgewerkt tot een praktisch concept. Loerik VI is hiervoor een 'proeftuin'.
  - Potentiële partners worden benaderd om het concept verder te gaan concretiseren. Het gaat hierbij om partijen die bij de uitwerking een concrete rol moeten gaan spelen. Potentiële partners zijn bedrijven en instellingen in de regio die zich bewegen op het vlak van gezondheid en duurzaamheid.
  - Daarnaast zal een verkenning moeten worden gemaakt van potentiële financierende/beleggende partijen, wat input levert voor de haalbaarheid en de marktbenadering.
  - Verkenning van Houtense belangen die hiermee kunnen worden bediend. Het collegeakkoord biedt veel aanknopingspunten voor een vernieuwende manier van gebiedsontwikkeling met aandacht voor duurzaamheid en zorg. Met partijen in de gemeente wordt nagegaan welke mogelijkheden zij zien.
  - Verkennen van financieringsinstrumenten en financiële consequenties die deze koers met zich meebrengt. De nieuwe manier van ontwikkelen vraagt om de inzet van nieuw financieringsinstrumentarium.

Op basis van deze verkenning wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Wat is de potentiële betekenis van het concept 'gezonde en duurzame leefomgeving' voor de ontwikkeling van Loerik VI en Houten?
- Welke partijen zijn in beeld om dit concept uit te werken en waar te maken?
- Hoe wordt de haalbaarheid in de markt en de financiële haalbaarheid beoordeeld?
- Wat zijn de financiële consequenties voor de grondexploitatie?
- Waar liggen risico's en vervolgacties?

*Kanttekening:*

Deze casus past niet volledig binnen de scope van het Expertteam (kantoor)transformatie. Wel wordt door de wijziging van het al vastgestelde plan nieuwe leegstand voorkomen en wordt een bijdrage geleverd aan onder meer de regionale woningbouwopgave. Van transformatie van gebouwen of al bebouwd gebied is echter geen sprake. Het Expertteam adviseert dan ook dat de gemeente Houten bovenstaande verkenning uitvoert in nauwe samenwerking met de provincie Utrecht. Het Expertteam (kantoor)transformatie levert hieraan een (beperkte) bijdrage door haar kennis van markt en haalbaarheid in te brengen en in de aanpak van het proces mee te denken.

### 2.3. KANTOORGEBOUWEN (Amstelveen–Kronenburg en 6 locaties in Amsterdam–West: Actagebouw, Gak–gebouw, Heathrowstraat en Telegate, Molenwerf, Rijswijkstraat en Sara Burgerhartstraat)

#### Beschrijving

Leegstaande kantoorgebouwen liggen vaak buiten de binnenstad. Deze panden zijn vaak gebouwd op 'zichtlocaties' langs drukke snelwegen. De afgelopen jaren kon hier ombouw tot een hotel- of logiesfunctie plaatsvinden. De markt voor nieuwe hotels –in de grote steden– begint inmiddels echter verzadigd te raken.

Nu wordt kantoortransformatie naar wonen –in Amsterdamse woonwijken– vaak nog belemmerd door milieucontouren (wegverkeer of luchtvaart). Vijf van de gerapporteerde kantoorgebouwen liggen direct aan drukke verkeers(rijks)wegen in Amsterdam–West. Het ACTA–gebouw is tijdelijk bestemd voor studentenhuysvesting, waarbij een definitieve herbestemming naar wonen mogelijk blijft.

In de omgeving van Schiphol is transformatie op dit moment nog niet toegestaan. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen gebouwen die vallen binnen de zogenaamde LIB–4 contour en gebouwen die liggen binnen de 20Ke–contour.

- Binnen de LIB–4 contour (58Lden) mogen in principe helemaal geen woningen of gebouwen met een onderwijs- of gezondheidsfunctie worden toegevoegd. Ook niet wanneer het nieuwbouw betreft. Slechts onder strenge voorwaarden kan hier een uitzondering op gemaakt worden. Amstelveen–Kronenburg ligt –evenals de belendende studentencampus Uilenstede binnen de zogenaamde LIB 4–contour.
- Binnen de 20Ke–contour mogen nog wel woningen worden toegevoegd, maar alleen wanneer het om sloop–nieuwbouw van woningen en het realiseren van oude VINEX–locaties en een beperkte hoeveelheid onherroepelijk vastgestelde bestemmingsplannen gaat. Transformatie is op dit moment nog niet toegestaan.

Met de actualisatie van het Luchthavenindelingsbesluit overweegt de Staatssecretaris van I&M om transformatie wel toe te gaan staan in het 20Ke–gebied. Over de condities waaronder dit mogelijk wordt, en de wijze van vergunningverlening, moet de Staatsecretaris nog een besluit nemen. Tot die tijd is het niet mogelijk (kansrijke) kantoortransformaties binnen de 20Ke–contour te realiseren.

Vier gebouwen die niet binnen de 20Ke–contour en het LIB–4 staan, zijn/worden inmiddels omgebouwd naar wonen, alsmede het Actagebouw (tijdelijk). Voor ieder gebouw zijn geluidswerende voorzieningen getroffen, die gezien de omvang van de betreffende projecten (en/of relatief aanvaardbare geluidsbelasting bij max. 50km/u) financierbaar waren.

#### Vraagstukken

1. (Betaalbare) oplossing zoeken voor dure geluidswerende voorzieningen tegen het wegverkeer.
2. Rijksbeleid stelt strengere eisen m.b.t. geluidsbelasting dan Amsterdams beleid bij transformaties.
3. Oplossing vinden voor de geluidsoverlast en moeilijke oversteekbaarheid van (een deel van) de Haarlemmerweg (vh. Rijksweg 5, N200 tussen Seineweg en A10), opdat leegstaande kantoren in Nieuw–West (Sloterdijk: Arlandaweg/Heathrowstraat e.o.) omgebouwd kunnen worden tot woonruimte. Eén van de opties is om de toegestane snelheid terug te brengen van 70km/u naar 50km/u. In het project Sloterdijk worden (samen met RWS) echter ook andere opties onderzocht.



4. Onderzoeken/toetsen welke functies (evt. gefaseerd) kunnen worden ondergebracht in de leegstaande panden in Kronenburg (b.v. i.s.m. VU/UvA/HvA-vestigingen/tijdelijke studentenhuisvesting). Kronenburg ligt binnen de zogenaamde LIB 4-contour. Dat is de 58Lden. Hier kunnen in principe geen nieuwe woningen of gebouwen met onderwijs en gezondheidsfunctie worden toegevoegd. Knelpunt is dat voor gebieden binnen LIB 4 er moeilijk een alternatieve bestemming kan worden gevonden. Mogelijk bieden experimenten met geluidadaptief bouwen, verkavelen en (het anders) inrichten van de openbare ruimte mogelijkheden.
5. Voor potentiële investeerders/ontwikkelaars is het van belang dat er snel helderheid komt over het regime waaronder transformatie binnen 20Ke (en buiten de 58 IDen) mogelijk wordt. De Staatssecretaris van I&M moet hier nog over besluiten.

#### **Acties:**

Het Expertteam Transformatie heeft aan de hand van een aantal voorbeelden (ACTA, GAK, Heathrowstraat e.o.) in overleg met de ministeries van BZK-Bouwen en I&M-Milieu de factsheet "Transformatie en Geluid" gepubliceerd. Hierin zijn de mogelijkheden binnen de huidige regelgeving beschreven m.b.t. milieu en wegverkeer. De gerapporteerde voorbeelden zijn - op één na: Heathrowstraat e.o. - binnen de regelgeving opgelost. Voor deze situatie, alsmede voor de problematiek rond het luchtverkeer/LIB, moeten aparte oplossingen worden gevonden.

Acties per vraagstuk:

Knelpunt 1. Door eigenaar. Bij het GAK gebouw, dat ook nog een gemeentelijk monument is, is gekozen voor een compleet nieuwe gevel waarin zowel de geluidswerende voorzieningen zijn opgenomen als een filtersysteem voor het fijnstof.

Knelpunt 2. Door gemeente: Experimentenregeling Erfpacht en Transformatie en soepeler beleid voor geluid bij transformatie

Knelpunt 3. In overleg tussen de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam, BZK, I&M en Rijkswaterstaat, via het MIRT-project Sloterdijk.

Knelpunt 4: In overleg tussen gemeente Amstelveen en de ministeries van BZK en I&M.

Knelpunt 5: Door ministerie van I&M, in overleg met ministerie van BZK

#### *Kanttekening*

Er zijn in de Noordvleugel nogal wat kantoreengebieden met veel leegstand. Zoals Amsterdam Sloterdijk Teleport, Amsterdam Amstel III, Amsterdam Riekerpolder, Duivendrecht Entrada, Diemen Zuid, Nieuwegein etc. En verder ook solitaire kantoorpanden in bv. Amsterdam Buitenveldert en Nieuw West, die nu steeds vaker worden getransformeerd naar woningen.

Hoewel de situatie rond bv. geluid t.g.v. de luchthaven en snelwegen kan verschillen kunnen oplossingen voor de knelpunten in deze categorie op vele locaties de transformatie verder helpen.

## **2.4. BEDRIJVENTERREINEN (Haarlem–Schalkwijk Midden, Zaanstad–Kan Palen/Witte Olifant/Noordeinde, Haarlemmermeer–Hoofddorp–Noord, Utrecht–Dompelaar)**

De aangeleverde locaties waarop kantoren en bedrijfsgebouwen leegstaan of al gesloopt zijn, liggen naast (of soms binnen) woonwijken. De locaties zouden baat hebben bij een impuls naar gebiedsontwikkeling. Het gaat om 3 verschillende voorbeelden:

- A. Terrein met voornamelijk kantoren en andere niet milieuhinderlijke bedrijvigheid;
- B. Terrein met vooral zwaardere bedrijven, die meestal vervuilde grond hebben achtergelaten;
- C. Een terrein dat binnen de invloedssfeer van een benzineverkooppunt ligt.

### **SCHALKWIJK MIDDEN (Haarlem)**

#### **Beschrijving**

Dit is een monofunctioneel gedateerd kantorengedebied dat niet meer door de markt wordt opgenomen en binnen het gebied valt dat in de Ontwikkelingsstrategie Haarlem Oost is benoemd als gebied waar een strategische interventie het meest kansrijk is. De locatie ligt tussen gemengde woonwijken, grenzend aan het stadsdeelcentrum. De huidige functie is gemengd zonder wonen, de toekomstige functie gemengd met wonen (maar geen detailhandel). Een grove inschatting is dat er ca. 500 woningen kunnen worden toegevoegd.

#### **Vraagstukken**

Geen initiatief eigenaren: niet bereid tot investering/wachten op betere tijden; wachten op elkaar. Bovendien worden bouwregelgeving en bestemmingsplan als belemmering aangemerkt. Hieromtrent kan pas duidelijkheid komen bij concrete projecten. Gemeente ambieert een integraal afgestemde gebiedstransformatie in plaats van “losse” transformatieprojecten per kantoorpand. De panden kunnen gefaseerd getransformeerd worden, maar gestreefd wordt naar afstemming mbt openbare ruimte, programma, parkeeroplossingen etc.

#### **Acties**

Het Expertteam heeft een begeleidingsplan opgesteld voor de startfase, gericht op de belemmeringen vanuit de eigenaren.

Er is een strategie opgesteld met als doel: een besluit tot gezamenlijke aanpak van transformatie door een coalitie van vastgoedeigenaren en gemeente.

Instrumenten/scenario's om tot deze strategie te komen: basisinformatie eigenaren, gebruik/leegstand, initiatieven en visie/kansenkaart, lange termijn perspectief en korte termijn acties.

- Startbijeenkomst;
- Vervolgens gesprekken met eigenaren (gemeente samen met expert);
- Expert brengt goede voorbeelden en voorstellen in;
- Indien voldoende aantal eigenaren participeren wordt aanpakbesluit voorgelegd.

De gemeente heeft besloten om de voorgestelde acties verder in eigen beheer uit te voeren en bij knelpunten in het proces het expertteam weer in te schakelen. De gemeente was erg blij met de rol van het Expertteam als sparringpartner.

## **KAN PALEN/WITTE OLIFANT EN NOORDEINDE (Zaanstad)**

### **Beschrijving**

De 3 Zaanse locaties (Kan Palen/Witte Olifant en Noordeinde) betreffen voormalige industriële bedrijfsterreinen langs de Zaan. Het zijn verouderde bedrijventerreinen met in meerdere of mindere mate kantoorbebouwing. Voor twee locaties (Witte Olifant en Noordeinde) zijn plannen in voorbereiding. Er is sprake van milieutechnische belemmeringen (luchtkwaliteit, bodemvervuiling) en stagnatie in projecten van ontwikkelaars.

Bedrijfsterrein Kan Palen is in het verleden gebruikt ten behoeve van houtverduurzaming. Het is 13.937 m<sup>2</sup> groot en sinds circa 10 jaar braakliggend. Het terrein is vervuild. Er wordt gedacht aan 30–50 woningen (grondgebonden woon/werk combinaties)

De functie van Witte Olifant was productie en opslag van verffabrikaten. Het staat leeg en er is ruimte voor 12 woon/werkunits, te realiseren via Collectief Particulier Opdrachtgeverschap.

Noordeinde in Wormerveer is een braakliggend bedrijventerrein met ruimte voor 80–115 woningen. De gemeente is eigenaar van een deel van de locatie.

### **Vraagstukken**

Kan Palen: De leefbaarheid van de directe omgeving (bestaande woonwijk met sociale huurwoningen) wordt bedreigd. Er zijn milieuproblemen m.b.t. grondwaterverontreiniging, externe veiligheidsrisico's en geluidsoverlast en de ontwikkeling komt niet op gang omdat de eigenaar passief en onbereikbaar is.

Witte Olifant: Er is een initiatiefnemer. Men stuit op een conflict tussen een CPO aanvraag in relatie tot bestemmingsplan en aanvraag omgevingsvergunning. Er is geluid van de spoorlijn en bodemverontreiniging. Het is niet eenvoudig om het plan financieel rond te krijgen.

Noordeinde: De locatie moet (verder worden) afgewaardeerd, er is tussen marktpartijen en gemeente verschil van interpretatie van 'Ruimtelijke Kwaliteit', marktpartijen vinden dat de risico's teveel bij hen worden neergelegd (anterieure overeenkomst). Afstemming met de omgeving is aandachtspunt, net als samenhang van archeologie, bodem en eisen hoogheemraadschap.

### **Acties Kan Palen**

Het Expertteam heeft in overleg met de gemeentelijke projectleider een plan van aanpak opgesteld voor de start van Kan Palen. De acties worden uitgevoerd door gemeente Zaanstad in samenwerking met de eigenaar (indien bereikbaar).

Actie 1: eigenaar opsporen en opstellen van een quick-scan van de ontwikkelingsscenario's (o.b.v. marktonderzoek, gebiedsvisie en kwaliteiten).

Actie 2: aangeven welke instrumenten de gemeente kan inzetten om de ontwikkeling van Kan Palen op positieve wijze op gang te brengen.

Actie 3: in kaart brengen van de ontwikkelingsvisie van de markt op dit terrein.

Actie 4: opstellen van een maatschappelijke en financieel kosten-baten en risicoanalyse  
Vervolgens gespreksronde met belangrijkste functionarissen/eigenaren en marktanalyse.

Mogelijke vervolgacties (door gemeente Zaanstad):

- Evt. aanvullend onderzoek b.v. update saneringsvarianten
- p.m. rollen bij evt. sanering eigenaren/overheden (gemeente/provincie)

### **Acties Witte Olifant**

Hier kunnen gerapporteerde belemmeringen waarschijnlijk in goed overleg tussen gemeente en eigenaar/ontwikkelaar opgelost worden. Er is een bouwinitiatief uitgewerkt en er zijn al kopers geworven. Er zijn geen knelpunten die niet oplosbaar zijn binnen de bestaande regelgeving. Het vlottrekken van de locatie Kan Palen kan een positieve uitstraling hebben op het (nagenoeg belendende) project Witte Olifant.

Gemeente gaat in gesprek met Cargill om maatregelen te treffen t.a.v. milieucontouren.

### **Acties Noordeinde.**

Voor een herstart van de locatie Wormerveer-Noordeinde kunnen elementen uit de aanpak van 'Kan Palen' gebruikt worden. Bovendien is de gemeente deels grondeigenaar.

Actie: Gemeente Zaanstad.

## **HOOFDDORP-NOORD (Haarlemmermeer)**

### **Beschrijving**

Het betreft een kleinschalig verouderd bedrijfsterrein gelegen tegen een woonbuurt uit de 50er/60er jaren en nabij het centrum van Hoofddorp. In de loop der jaren zijn veel bedrijven weggetrokken. Wat er blijft zitten of het enkele bedrijf dat terug komt heeft een marginaal karakter. Het gebied is langzaam in een neerwaartse spiraal terecht gekomen. Het gebied leent zich uitstekend voor een geleidelijke herontwikkeling naar een meer centrumgeoriënteerd woonmilieu. Een dergelijke herontwikkeling vergroot ook weer de aantrekkelijkheid en waardering van de naastgelegen woonbuurten.

### **Knelpunten**

Een deel van het gebied ligt binnen de 20kE contour. Het betreft een potentieel volume van ca. 3.600 woningen, waarvan ca. 890 binnen de 20kE. Doordat het regime, en dus de herontwikkelingscondities, binnen de 20kE op dit moment niet helder is kan ook niet een samenhangend herontwikkelingsplan voor het gebied worden opgesteld. Door het ontbreken van een concreet toekomstperspectief wachten zittende eigenaren en potentiële ontwikkelende partijen af, er wordt niet meer ge(her)investeerd. Een besluit van de Staatssecretaris van I&M over de condities waaronder transformatie mogelijk wordt, is daarom gewenst.

### **Acties**

Snel een helder en eenvoudig regime voor transformatie binnen de 20kE zodat ook met alle betrokken een eenduidig kader kan worden gecreeerd voor herontwikkeling.

## **DE DOMPELAAR (Utrecht)**

### **Beschrijving**

Het project "De Dompelaar" ligt in de oude kern van De Meern. Het is een kantoor- en bedrijfspand en staat al geruime tijd leeg. Het is inmiddels gekraakt. Een verkennende studie laat zien dat het pand kansen biedt voor transformatie naar 19 starterswoningen met (gedeeltelijk) parkeren op eigen terrein.

In de directe omgeving van het pand ligt een BP benzinstation met een LPG-vulpunt. Dichter op het benzinstation dan het pand staat een aantal bestaande woningen.

### **Vraagstukken**

Het knelpunt wordt veroorzaakt door het LPG-vulpunt. Aan de hand van het Besluit externe veiligheid voor inrichtingen (BEVI) en de ministeriële Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen (REVI) is getoetst of er woningbouw gerealiseerd kan worden. In het besluit zijn normen opgenomen voor de toetsing van het plaatsgebonden risico (PR) en het Groepsrisico (GR). Het Groepsrisico is te groot om woningbouw te realiseren. Het opheffen van het vulpunt of het verkleinen van de tank en vulling zou een oplossing kunnen zijn. Hiervoor is medewerking nodig van BP. Die heeft daar geen enkel belang bij. Medewerking van BP is alleen denkbaar tegen hoge kosten.

Voor de locatie is een QRA (kwalitatieve risicoanalyse) opgesteld. In deze QRA wordt het aantal mogelijke slachtoffers in relatie gebracht tot de impact en kans van een mogelijk risico. Het aantal aanwezige personen ligt nu al boven de oriëntatiewaarde uit deze analyse.

Deze oriëntatiewaarde is vastgelegd in richtlijnen en opgenomen in de gemeentelijke Nota Externe Veiligheid. In Utrecht is nog niet afgeweken van de richtlijn en dat zal naar verwachting ook niet gebeuren: veiligheid is een niet onderhandelbaar onderwerp.

### **Acties:**

Naast de financieel onhaalbare oplossingen van het opheffen van het vulpunt of verkleining van de tank en vulling zijn er nog enkele oplossingsrichtingen:

- Biedt de landelijke regelgeving meer ruimte dan gedacht of kan deze worden aangepast?
- Een ander plan zonder woningbouw, maar met een andere functie (ligt dan buiten de scope van deze studie).
- Geen transformatie: status quo, leegstand.

Actie: gemeente Utrecht neemt contact op met Expertteam om te rijksregelgeving te verkennen.

### ***Kanttekening***

Enkele vergelijkbare locaties in de Noordvleugel (voormalige, soms deels vervuilde bedrijventerreinen met eventueel ook andere milieuproblematiek : geluid, luchtvaart, geur e.d.) zijn:

- Hoofddorp Noord
- Zaanstad Hembrugterrein
- Utrecht Merwedekanaalzone

### 3.GENERIEKE MAATREGELEN

Uit de specifieke casussen valt af te leiden dat enkele generieke maatregelen kunnen bijdragen aan het verder brengen van veel meer dan alleen de aangedragen projecten.

Dat kan gaan om hulpconstructies die het proces ondersteunen en expertise leveren: bv. kantorenloodsen, delegatie van Raad naar college van B&W t.b.v. verkorting proceduretijd omgevingsvergunning, inzet Expertteam, actieve benadering van eigenaren, gebruikers en investeerders.

Ook een vehikel als de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) kan helpen. De OMU is een overheids-NV die is opgericht door de provincie Utrecht met als statutair vastgelegde opdracht het herstructureren van private kavels op bedrijventerreinen. Door te participeren in projecten hebben de beschikbaar gestelde middelen een revolverend karakter. Een van de mogelijkheden is dat de OMU het deel van een project financiert dat vanwege het hoge risicoprofiel niet bij reguliere geldverstrekkers kan worden geleend, wat het verschil maakt tussen een 'go' en een 'no go' van het totale project.

Maar zeker ook in de regelgeving zijn maatregelen te treffen. In deze sfeer is ook al veel gebeurd en is ook een en ander in voorbereiding. Zoals:

- Tijdelijkheid (verlengen termijn tijdelijk gebruik van 5 naar 10 jaar Wabo). Het gewijzigde BOR is sinds 1 november 2014 van kracht.
- Benutten Crisis- en herstelwet
- Opheffing Integratieheffing
- Bouwbesluit 2012

Mede door deze ingrepen biedt het huidige omgevingsrecht gemeenten meer speelruimte dan nu wordt benut. Het gaat dan om de interpretatie van regels en gebruik van flexibiliteits- en afwijkingsmogelijkheden.

Het is van belang om bij dit soort maatregelen in het hoofd te houden dat het altijd een afweging is om die al dan niet in te zetten. Er zal – zowel op rijks- als lokaal niveau – altijd gezocht worden naar een goede balans. Daarbij is het goed om aan te geven dat:

- Verandering van het fiscale regime zou kunnen bijdragen. Fiscale maatregelen zijn echter – tenzij dat neutraal uitpakt voor 's Rijkskas of zelfs een plus kan opleveren – in het huidige tijdsgewricht taboe. Vooraf meer helderheid verschaffen over de relevante fiscale spelregels die overal op dezelfde wijze worden toegepast kan ook al helpen. Dan weten eigenaren waar ze aan toe zijn.
- Het weinig zinvol is om rijksmiddelen te claimen als bijdrage om projecten haalbaarder te maken. Hoe logisch ook vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, ontbreken bij het rijk momenteel de middelen en is er voorlopig ook geen zicht op bijdragen ter ondersteuning van de verstedelijking.
- Zowel op rijks- als lokaal niveau de roep om minder regelgeving sterk is, maar er ook hoge ambities zijn rond bv. duurzaamheid, terwijl de regels rond veiligheid en gezondheid zich niet lenen voor al te lichtzinnige afschaffing. Regels en processen kunnen ongetwijfeld simpeler, maar ook hier moet worden gezocht naar balans.

De bovenstaande overwegingen kunnen leiden tot onhaalbare projecten. En dus ook het stopzetten ervan.

Onderstaand enkele gewenste generieke maatregelen:

## 1. Milieu- en verkeersregelgeving

### Vliegtuiggeluid

In de relatie transformatie en vliegtuiggeluid zijn twee regimes cq. geluidscontouren van invloed op de mogelijkheid om tot transformatie over te gaan:

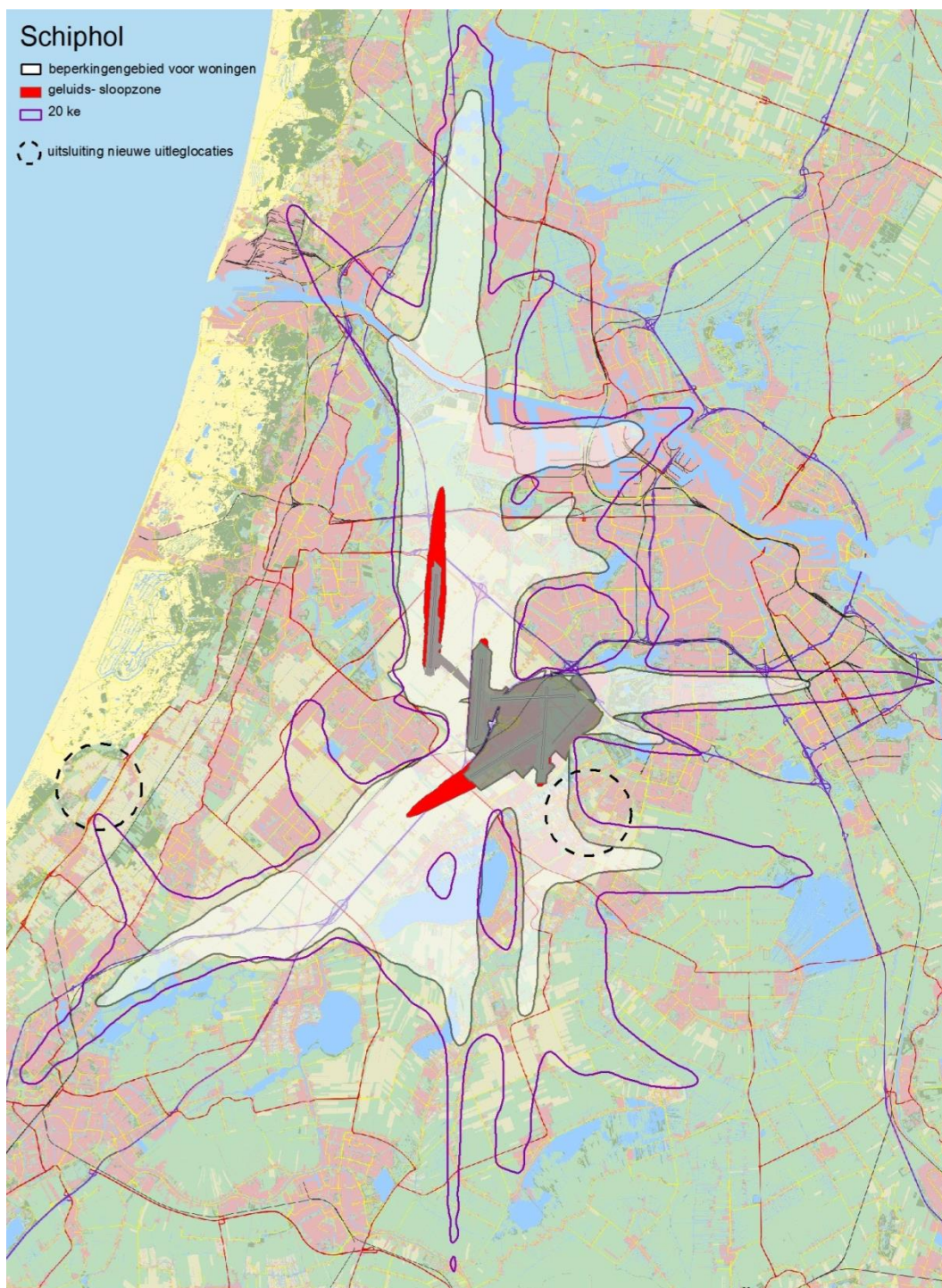
1. het Luchthavenindelingsbesluit (LIB 4): Transformatiebeperking binnen de 58Lden contour
2. de 20Ke-contour: Transformatiebeperking binnen de 20Ke-contour

In feite gaat het om een min of meer analoge problematiek. Transformatie is tot nu toe aan beperkingen onderhevig (20kE contour) of vrijwel niet mogelijk (58 Lden contour). De procesgang om tot ontheffing te komen is moeizaam. De beperking betreft niet alleen verouderde kantoren maar treft ook verouderde bedrijfsterreinen en verouderd maatschappelijk en commercieel vastgoed.

De beperking van de 20kE contour speelt met name in Amsterdam West (Slotervaart, Slotermeer), het middengebied van Amsterdam Zuid-Oost, een deel van Uithoorn en de noordkant van Hoofddorp (zie onderstaande kaart). Hier is op dit moment transformatie niet toegestaan. Noodzakelijk is dat voor wat betreft het regime binnen de 20 kE een helder en eenvoudig regime wordt vastgesteld waaronder transformatie wel mogelijk wordt. Binnen de 20Ke contour is sloop-nieuwbouw van woningen al wel toegestaan, evenals het realiseren van oude VINEX-locaties en een beperkte hoeveelheid onherroepelijk vastgestelde bestemmingsplannen. Het gaat hier in totaal om plannen voor zo'n 21.000 woningen. De hoeveelheid woningen die middels transformatie daaraan zou worden toegevoegd, is relatief beperkt. Een helder regime zou bovendien leiden tot vermindering van onduidelijkheden (verschil tussen sloop-nieuwbouw en herstructurering/transformatie).

De beperking van de 58 Lden speelt met name in een deel van Amstelveen/Buitenveldert, vrijwel geheel Aalsmeer en de kleine kernen Zwanenburg en Rijsenhout in Haarlemmermeer. Het betreft hier een zeer streng regime, waarbinnen slechts bij uitzondering woningen mogen worden toegevoegd. Erkend wordt dat de beperkingen in dit gebied verdedigbaar zijn vanwege de gezondheid van bewoners. Tegelijk moet geconstateerd worden dat veel mensen graag in dit gebied wonen, en dat bedrijven zich hier graag vestigen (inclusief bijv. de British School of Amsterdam). Gegeven de wens van vele partijen om zich hier te vestigen, en het economisch belang daarvan, zou – vanuit het perspectief van transformatie – ruimte voor experimenten met geluidadaptief bouwen, verkavelen en inrichten zeer wenselijk zijn.

In allebei de gebieden is de mogelijkheid van kleinschalige woningbouw vanuit leefbaarheid vaak wenselijk. Bij ruimte bieden voor bouw mogelijkheden hoort overigens een stelsel van afspraken waarbij (toekomstige) bewoners het risico van beleving van geluidhinder als bekend en een gegeven accepteren. Alsmede de garantie naar de luchtvaartsector dat ruimte hiervoor geen overweging of argumentatie kan opleveren voor (hernieuwde) discussie over aanpassing of optimalisatie van vliegroutes vanuit het oogpunt van hinderbeperking.



### Weggeluid

Veel (potentiële) transformatielocaties liggen vanwege hun oorspronkelijke functie dicht bij een (drukke) weg. De status van de weg is mede bepalend voor de investeringen die nodig zijn om te voldoen aan de maximale grenswaarden. Transformaties dreigen daardoor moeilijker rendabel te maken zijn.



Door op specifieke plekken, bv. Sloterdijk (Amsterdam) te bekijken of de toegestane snelheid kan worden teruggebracht, neemt de uitstoot van fijnstof af alsmede de geluidhinder. Dit maakt transformatie van leegstaande kantoren op grotere schaal mogelijk.

Oplossing van bovenstaande belemmeringen kan veel betekenen, met name voor de bestaande (woon)gebieden in Amsterdam-West. De casus Sloterdijk is besproken op het BO MIRT van 13 oktober 2014. De gemaakte afspraken luiden: Regio en rijk werken samen uit welke concrete samenhangende acties en maatregelen, gericht op het wegnemen van belemmeringen, in de tijd nodig zijn om verdere stappen te zetten in de transformatie van Amsterdam-Sloterdijk naar een gemengd gebied van wonen, werken en voorzieningen, welke partijen daarbij het voortouw dienen te hebben en op welke bestaande overlegtafels hierover nadere afspraken moeten worden gemaakt. De (semi-) private partijen in het gebied zullen daarbij worden betrokken. En: De regio en in het bijzonder de gemeente Amsterdam gaat na of de casus Amsterdam-Sloterdijk, en mogelijke vergelijkbare casussen in de Noordvleugel, zich lenen voor agendering in de Agenda Stad en stemt dit af met het ministerie van Binnenlandse Zaken, die deze agenda trekt.

## 2. Planschade

Het wijzigen van een bestemming in een andere functie kan leiden tot planschadeclaims. Er zijn twee soorten planschade: directe planschade die voortvloeit uit negatieve gevolgen voor ontwikkel- en gebruiksmogelijkheden van de bestemming zelf en indirecte planschade die voortvloeit uit negatieve gevolgen voor omliggende bestemmingen. De risico's op een toekenning van een tegemoetkoming in geleden planschade worden vaak hoog ingeschat, mede ingegeven door jurisprudentie. Het risico op planschade kan worden verminderd door de bestemmingswijziging tijdig 'voorzienbaar' te maken. Bij een eventuele planschadeclaim kan worden aangevoerd dat de appellant maatregelen had kunnen nemen om zijn schade af te wenden of te verminderen. Dit is echter vooral aan de orde wanneer de bestemming nog niet is gerealiseerd: de appellant had alsnog een bouwaanvraag kunnen indienen. Bij indirecte planschade helpt het creëren van voorzienbaarheid niet, wanneer maatregelen van belanghebbenden de negatieve gevolgen van de bestemmingswijziging niet kunnen tegengaan.

Wat onnodig belemmerend lijkt voor herbestemming en transformatie van nog niet bebouwde kantoorterreinen en leegstaande kantoren, is dat de vigerende planologische mogelijkheden maatgevend zijn voor planschade. Zo wordt bij het bepalen van planschade altijd uitgegaan van de maximale planologische invulling (ongeacht of deze in de praktijk volledig wordt benut) en wordt bij het herbestemmen van bestaand vastgoed meestal uitgegaan van de vastgoedwaarde in verhuurde staat, ook al betreft het een langdurig leegstaand kantoorgebouw. Op basis van planschade-analyses wordt daarom vaak negatief geadviseerd op een bestemmingswijziging die een sloop-of transformatieproject mogelijk moet maken. Op het BO MIRT van 13 oktober 2014 is afgesproken dat het Expertteam (kantoren)Transformatie met de Juridische Expertpool Planschade (JEP, van het ministerie van BZK en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) gevraagd zal worden onderzoek te doen naar het negatieve effect van de bestaande planschaderegeling op transformatieplannen en mogelijke oplossingen hiervoor. De regio zal bij dit onderzoek worden betrokken, bijvoorbeeld door gedocumenteerde casussen samen met de JEP uit te werken.

## 3. Financiering

BTW: Rond de berekening van verschuldigde BTW – uit de brochure “Transformatie en belasting” van de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) – blijkt dat het van te voren niet duidelijk is

hoe de grondslag voor de te berekenen BTW gehanteerd wordt, en dat die per inspecteur en rayon kan verschillen. Iedere inspecteur maakt per transformatieplan een “ruling” om te bepalen welk deel van het plan onder verbouw (laag BTW-tarief) valt en welk deel onder nieuwbouw (hoog tarief). Investeerders in transformatie zijn gebaat bij een eenduidig en aantrekkelijk regime, zodat zij vooraf weten waar ze aan beginnen, ook financieel.

#### Tot slot

In nogal wat casussen zit weinig beweging bij de eigenaren. Dan komt transformatie slecht op gang. Het instrumentarium van bv. de leegstandswet is – zo blijkt in Amsterdam – ontoereikend. Het zou goed zijn om te onderzoeken welk instrumentarium eigenaren wél steviger kan aanzetten tot actie over te gaan (bijvoorbeeld aanpakken van free riders via dwingende vorm van stedelijke herverkaveling, andere ideeën uit de zgn. Kantorentop).

Ook kunnen overheden gezamenlijk werk maken van framing/beeldvorming om eigenaren te pushen vastgoed sneller af te waarderen, zowel in het algemeen als op projectniveau.

En actieve verhuurders die zich sterk inzetten voor transformatie – zeker als er sprake is van specifieke doelen zoals huisvesting van statushouders of verduurzaming – kunnen worden gestimuleerd gebruik te maken van de mogelijkheid van korting op de verhuurdersheffing.