Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Transformatie in cijfers: heden, verleden en perspectief

Van onderbenut vastgoed naar leefbare binnensteden, bijzondere woningen en gezonde vastgoedmarkten

In opdracht van het miniserie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Expertteam Vastgoedtransformatie

>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief en Internationaal ondernemen

Expertteam Vastgoedtransformatie
redactie Sander Gelinck (id&dn) en Paul Kersten (Kansrijp)
januari/juni 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding **3**

2. Transformatie is normaal geworden **5**
2.1 Honderdduizend woningen in bestaande gebouwen 5
2.2 Cijfers bestaand stedelijk gebied niet compleet 9
2.3 Terugblik: gedwongen verkopen en proactieve overheden 9
Samenvatting 11

3. Transformatiepotentie methodologisch **12**
3.1 Gebouwen: alleen de leegstand kansrijk? 12
3.2 Transformatiepotentie bestaande stad 13
3.3 Vakdebat heeft feiten nodig 15
3.4 Vastgoedmarkten zijn dynamischer dan (meeste) planningen 15
3.5 De TransformatieLadder 16
Samenvatting 23

4. Kantoren **24**
4.1 Direct transformeerbaar in gebouwen 24
4.2 Gebiedsaanpak: maak de omgeving aantrekkelijker voor wonen 25
4.3 Kansen door ontwikkelingen op de kantorenmarkt 29
4.4 Optoppen en verdichten kantoorlocaties 33
Samenvatting 33

5. Winkels **35**
5.1 Leegstand in binnensteden loopt op 35
5.2 Overaanbod biedt kansen voor 10.000 woningen 37
5.3 Transformatiepotentie winkels op termijn 38
Samenvatting 42

6. Bedrijfsruimte **43**
Samenvatting 45

7. Publiek en maatschappelijk vastgoed **46**
Samenvatting 49

8. Conclusies en aanbevelingen **51**

Bijlage 1. Berekening van overaanbod en transformatiepotentie aan kantoren voor 2022 en 2030 voor Nederland **57**

Colofon **59**

Gebruikte bronnen **60**

1. Inleiding

Dit rapport geeft een terugblik op *gebouwtransformaties* in de afgelopen jaren en verkent hoeveel woningen de komende jaren door transformatie gerealiseerd kunnen worden. Het rapport eindigt met aanbevelingen hoe tot **meer en betere transformaties** te komen.

De analyse is uitgevoerd door het Expertteam vastgoedtransformatie van RVO op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) tussen september en december 2021. In de maanden daarna is een nieuw Kabinet aangetreden met een heldere ambitie om te groeien naar 15.000 woningen door transformatie per jaar. Naar aanleiding daarvan is het Expertteam gevraagd of de meest recente leegstandcijfers en enkele recent verschenen studies aanleiding zijn om de eerdere conclusies uit het rapport te herzien. Dat is niet het geval. De meest recente leegstandscijfers zijn landelijk en regionaal niet wezenlijk veranderd en de doorrekeningen zijn dan ook niet opnieuw uitgevoerd. Wel is een aantal inzichten uit recente studies in het rapport verwerkt. Voor het rapport zijn voornamelijk bestaande onderzoeken en openbare databronnen gebruikt. Op enkele aspecten is aanvullend onderzoek gedaan met opgevraagde recente leegstandsdata. Eerdere versies van het rapport zijn voorgelegd aan enkele deskundigen.[1]

Onderbenutte gebouwen bieden kansen, maar hoeveel?

In hoofdstuk 2 blikken we terug op tien jaar transformatie. We zullen zien dat de afgelopen tien jaren honderd-duizend nieuwe woningen gerealiseerd zijn in bestaande *gebouwen*. Hoeveel woningen in die periode zijn ontstaan door *vervangende nieuwbouw*[2], door *tijdelijke transformaties* en door *intensivering* bij transformatie weten we niet omdat dit niet apart wordt geregistreerd. Voor een aantal van deze categorieën doen we schattingen aan de hand van informatie uit bestaande onderzoeken.

De aantallen uit het verleden roepen de vraag op of de komende jaren net zoveel gebouwen kunnen worden getransformeerd als de afgelopen jaren of dat het laaghangend fruit inmiddels wel geplukt is zoals soms gesteld wordt?[3] Om die vraag te beantwoorden kijken we niet alleen naar de actuele leegstand en de manier waarop het aantal aan te passen gebouwen nu veelal berekend wordt, maar ook naar de lange termijnverwachtingen voor de verschillende vastgoedmarkten.

In hoofdstuk 3 ontleden we hoe op dit moment onderzocht wordt hoe groot het aantal aanpasbare gebouwen ofwel de transformatiepotentie is. We constateren dat daarbij nogal wat kansen over het hoofd gezien worden door voor *gebouwen* eenzijdig naar de leegstand op dit moment te kijken en over de potentie van *locaties* vast te houden aan de bestaande bestemming. Voor beide soorten studies – gebouw en locaties - geldt dat niet echt rekening gehouden wordt met lange termijn ontwikkelingen op de vastgoedmarkten en dat *transformatie* in de praktijk veel diverser is dan in de studies wordt aangenomen. Met de TransformatieLadder wordt een voorzet gegeven voor een meer gestructureerde benadering om de transformatiepotentie te bepalen en op te nemen in woningbouwplanningen. In de hoofdstukken 4 t/m 7 wordt de TransformatieLadder gebruikt bij een aantal berekeningen voor de kantoren-markt, winkels en bedrijfsruimte.

Startpunt voor verdere kennisontwikkeling

Met deze rapportage willen we laten zien hoe transformatie beter kan worden opgenomen in de woningbouwplan-ningen. Door niet alleen te kijken naar de leegstand maar ook naar ontwikkelingen op de vastgoedmarkten moeten kansen sneller in beeld komen. De berekeningen in hoofdstuk 4 en 5 illustreren dat. Voor die berekeningen hebben we veel aannames moeten doen. De cijfers uit de berekeningen zijn dus geen hard wetenschappelijk bewijs, maar een indicatie van de transformatiepotentie en hopelijk een startpunt voor verder onderzoek en kennisontwikke-ling. Om die reden zijn de studies die voor deze analyse gebruikt zijn, zoveel mogelijk aanklikbaar gemaakt.

1 zie colofon voor verdere verantwoording
2 formeel is dat geen transformatie, maar sloop/nieuwbouw komt materieel op hetzelfde neer
3 zie bijvoorbeeld *hier*, *Cobouw* 21 december 2021

Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan meer nuance en objectiviteit in de beeldvorming rondom binnenstedelijk bouwen dat projecten echt niet altijd duur en tijdrovend zijn. In veel gerealiseerde transformaties is immers te zien dat er juist razendsnel gewoond kan worden en zijn omwonenden blij dat de leegstand eindelijk aangepakt wordt. Voor de toekomst is belangrijk om meer (wetenschappelijke) kennis te ontwikkelen over aspecten als onrendabele toppen, verbouwkosten, de gerealiseerde kwaliteit, duurzaamheid en circulariteit, huur- en verkoopprijzen, waardestijging en knelpunten in processen en procedures en vandaaruit methodes te ontwikkelen waardoor kansen sneller in beeld komen en het mogelijk wordt te sturen op kwaliteit en duurzaamheid van transformatie (denk aan adaptief en circulair transformeren).

Definities

Voor deze rapportage gebruiken we veelvuldig termen als transformatie, intensivering, herontwikkelen en herbestemmen van zowel gebouwen als gebieden. Onder *gebouwtransformatie* verstaan we *het veranderen van functie van een bestaand gebouw*. Die definitie laat in het midden of dat gebeurt door verbouwen of alleen een wijziging van het gebruik. De definitie sluit aan bij de juridische definiëring van transformatie in Bouwbesluit en Wet ruimtelijke ordening. De definitie is synoniem met *herbestemmen van gebouwen* waaraan in de monumentenwereld vaak de voorkeur wordt gegeven. De definitie sluit aan op wat het CBS verstaat onder transformatiewoningen.

Voor *gebiedstransformatie* hanteren we de definitie van BPD in bpd-dossier binnenstedelijke gebiedstransformatie (2019): het *omvormen van leegstaande panden en on(der)benutte terreinen naar een andere functie in het bestaand bebouwd gebied waarbij de functie van het gebied geheel of gedeeltelijk verandert*. De term *gebiedstransformatie* is niet juridisch gedefinieerd maar in de praktijk wordt meestal gesproken over gebieds*transformatie* als het gaat over aanpassen van oude gebouwen en gebieden aan nieuwe behoeftes[4]. Dit in tegenstelling tot binnenstedelijk *herontwikkelen* dat nieuwbouw na (volledige) sloop van alle bestaande bebouwing behelst. In de praktijk zien we uiteraard dat veel projecten zich niet houden aan de definities en activiteiten tegelijkertijd uitvoeren. Voorbeeld is de transformatie van de Hengelose binnenstad waar een winkelcentrum wordt gesloopt (voor een stadspark), een schoolgebouw en aanloopstraten transformeren, het stadhuis waarschijnlijk terugkeert in de binnenstad en tegelijkertijd nieuwe woningen tussen bestaande bebouwing worden gebouwd, wat in jargon *intensivering* wordt genoemd.[5]

Voor bestaand stedelijk *gebied* of *bestaand bebouwd gebied* is de definitie van het CBS gevolgd. Hierbij geldt dat bestaand bebouwd gebied het gebied is binnen de bebouwde kom. Hierbij wordt verstaan onder bestaand bebouwd gebied: bodemgebruik van minimaal 5 ha van wonen, detailhandel, horeca of bedrijventerrein en andere vormen van bodemgebruik mits deze geheel zijn ingesloten en niet groter dan 25 hectare.

4 zie bijvoorbeeld *Leren van stedelijke transformaties, programma stedelijke transformatie*, oktober 2019
5 zie Tubantia, *Minder leegstand in Hengelo*

2. Transformatie is normaal geworden

2.1 Honderdduizend woningen in bestaande gebouwen

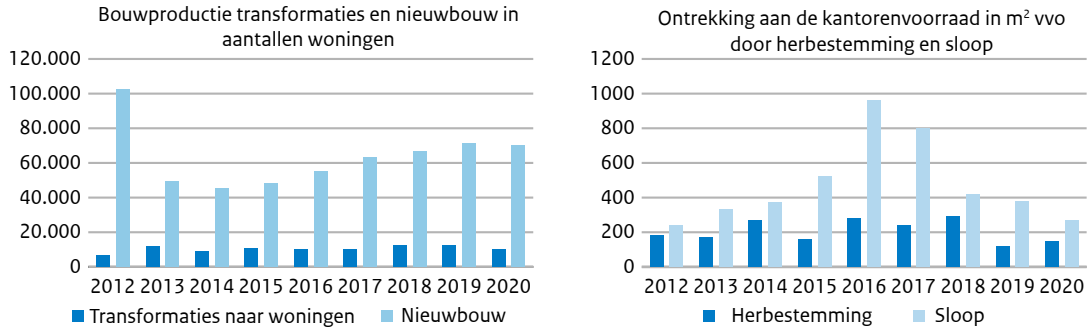
We beginnen met het goede nieuws. In de afgelopen tien jaar zijn er honderdduizend woningen ontstaan door *gebouwtransformatie,* het veranderen van bestaande *gebouwen* in woningen. Die aantallen worden jaarlijks gemonitord door het CBS.[6] Die monitoring laat zien dat sinds 2012 gemiddeld 15% van de woningbouwproductie door gebouwtransformatie tot stand gekomen is.

Naast transformatie worden er natuurlijk ook gebouwen gesloopt om te worden vervangen door nieuwe woningen. Hoewel dat volgens de strikte definitie geen *gebouwtransformatie* is, komt dit materieel op hetzelfde neer. Het CBS registreert niet specifiek of nieuwe woningen zijn ontstaan door transformatie of na sloop/nieuwbouw. Als er een aantal jaren verloopt tussen het moment van sloop en het moment van nieuwbouw worden deze woningen als nieuwbouw geteld. Op basis van gegevens over de nieuwe invulling van gesloopte kantoorgebouwen, kunnen we berekenen dat sloop/nieuwbouw van kantoren tot circa 50.000 nieuwe woningen heeft geleid.[7]

Hoeveel woningen zijn ontstaan na sloop/nieuwbouw van winkels en bedrijfsruimtes is niet te berekenen omdat die informatie niet voorhanden is. Dat geldt ook voor nieuwe woningen die ontstaan door *intensivering* bij transformatie en sloop/nieuwbouw hoewel dit in de praktijk wel gebruikelijk is.[8] Ook van woningen die ontstaan door tijdelijke transformatie zijn geen landelijke cijfers. Bij elkaar opgeteld schatten wij dat - naast de 100.000 woningen door *gebouwtransformatie* die het CBS registreert – de afgelopen tien jaar nog zomaar 75.000 tot 100.000 nieuwe woningen zijn gerealiseerd door vervangen van overtallige gebouwen.

De CBS-cijfers laten zien dat er in 2020 door *gebouwtransformatie* 10.215 nieuwe woningen zijn ontstaan. Het aantal is redelijk constant. Zeven van de laatste negen jaren gaat het om meer dan 10.000 woningen. Het grootste deel van de woningtransformaties is tot stand gekomen door de transformatie van kantoorgebouwen, maar een groeiend deel komt tot stand door transformatie van winkels en bedrijfsruimte. In de cijfers over 2020 zien we een daling ten opzichte van de twee jaren ervoor. De verklaring daarvoor is de transformatiepiek in de jaren 2018 en 2019: een na-ijl effect van het hoge aantal onttrekkingen op de kantorenmarkt in de jaren ervoor.

Grafiek 2.1. Transformaties, aandeel in totale nieuwbouwproductie en onttrekking aan de kantorenvoorraad



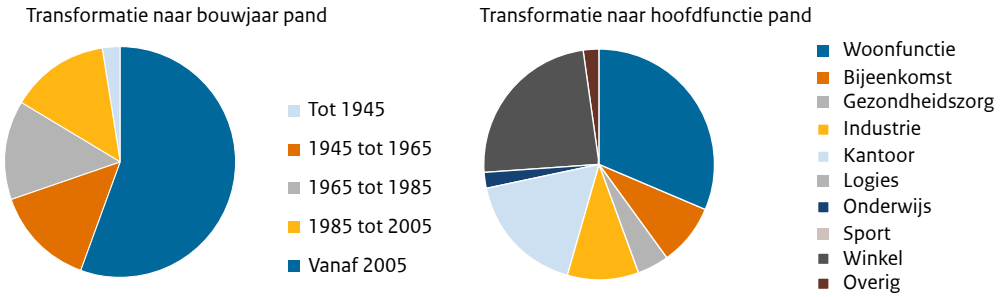
Bron: CBS (Transformaties, nieuwbouw), BAK (onttrekkingen naar wonen en andere functies), bewerking Expertteam

6 zie CBS *link*

7 31% van omzetting van kantoren vindt plaats via sloopnieuwbouw aldus NVM/BAK, 2021

8 Dat wordt bijvoorbeeld optoppen of aandikken genoemd zie o.a. *Rekenen Op Herbestemming (2015), Wonen op de Zaak* (2007)

Grafiek 2.2. Transformaties naar bouwjaarpand en type vastgoed[9]



Bron: CBS, 2020

Stijgende lijn

CBS-cijfers van het aantal *gebouwtransformaties* in de jaren voor 2012 zijn er niet. Er zijn wel andere bronnen. Daaruit blijkt dat de woningaantallen voor 2010 veel lager zijn dan erna. De SEV komt na onderzoek niet verder dan 4.500 woningen over de periode 1990 – 2007 in voormalige kantoorgebouwen. Dat zijn gemiddeld minder dan 300 woningen per jaar. Het vroege standaardwerk van Theo van der Voordt uit 2007 kijkt nog verder terug in de tijd maar bevestigt dat beeld. Ook de onttrekkingen aan de kantorenmarkt wijzen in dezelfde richting (zie grafiek 2.1). De onttrekkingen in de periode 2010-2020 zijn ruim vier keer zo hoog zijn als in het decennium ervoor.

Helft transformaties in commercieel vastgoed

Figuur 2.2 laat zien dat er vooral panden van voor 1945 worden verbouwd en dat kantoorgebouwen, woongebouwen en winkels de grootste 'leveranciers' van transformatiewoningen zijn geweest tussen 2014 – 2020. Kantoren en winkels leverden ieder circa 20% van alle *panden* die tussen 2014-2020 zijn getransformeerd. Bedrijfsruimtes iets meer dan 10%.[9] Omdat kantoorgebouwen gemiddeld veel groter zijn dan winkels is de kantorenmarkt in vierkante meters bvo (bruto vloeroppervlak) over de laatste twee gemeten jaren veruit de grootste toeleverancier van woningtransformaties met ruim 40%. Dit past bij het beeld dat de afgelopen tien jaar vooral kantoren op binnenstedelijke locaties zijn getransformeerd. Kantoren en woningen lijken bovendien bouwtechnisch meer op elkaar dan winkels en woningen (voetnoot Transformatie van Kantoorgebouwen, 2007).

Meer dan de helft van alle transformaties vindt plaats door het verbouwen van commercieel vastgoed. Ongeveer een kwart betreft publiek vastgoed zoals ziekenhuizen, kerken of schoolgebouwen. Woongebouwen noemen als bron voor transformatiewoningen lijkt vreemd, maar dat betreft zogenaamde deeltransformaties: nieuwe woningen in gebouwen die nog minstens één andere functie bevatten. Denk aan een woonboerderij waar een deel van de bijgebouwen wordt getransformeerd of panden waarbij in de plint van het gebouw winkels of kantoren zijn gevestigd. Het aantal woongebouwen dat getransformeerd wordt is aanzienlijk in de CBS-cijfers, maar ze leveren relatief weinig woningtransformaties op.

9 percentages gemeten naar aantal panden

CBS-gegevens gebouwtransformatie

Het CBS rapporteert sinds 2012 jaarlijks het aantal nieuwe woningen door *gebouwtransformatie* als onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de woningvoorraad in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het CBS noemt deze woningen transformatiewoningen en definieert deze als woningen in bestaande panden waarbij een niet-woonfunctie geheel of gedeeltelijk verandert in een woonfunctie. Het CBS rapporteert niet hoeveel nieuwe woningen ontstaan door andere vormen van transformatie zoals sloop/nieuwbouw van gebouwen en door herstructurering/intensivering van bestaande (woon)wijken. De woningen die op die manieren worden opgeleverd worden uiteraard wel meegeteld als nieuwbouw in de voorraadstatistiek.
De CBS-cijfers worden in de praktijk gebruikt voor vergelijking van jaren, steden en regio's. Het is goed om te weten dat de cijfers tot stand komen door data-analyse van vier basisregistraties. Als eerste wordt vastgesteld welke panden op 1 januari een andere functie hebben dan het jaar ervoor. Deze panden worden vervolgens via de andere registers gecontroleerd met een aantal beslisregels. Het doel daarvan is om administratieve correcties en niet-waarschijnlijke transformaties uit de cijfers te filteren. De methodiek is de afgelopen jaren regelmatig verfijnd.

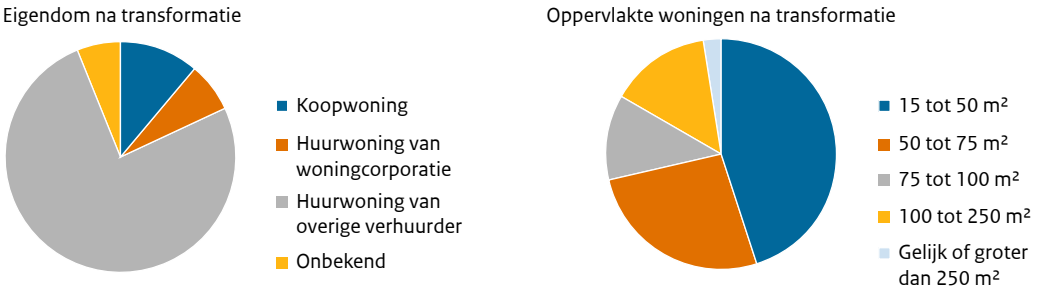
Kenmerken van woningen door gebouwtransformatie

De woningen die ontstaan door transformatie verschillen niet wezenlijk van de nieuwbouwwoningen. Wel zijn er relatief meer kleine woningen opgeleverd. Dit is te verklaren doordat er veel transformaties in grote steden zijn uitgevoerd met studenten en starters als doelgroep. Dat zien we ook in de cijfers: bijna de helft van alle woningen is tot 50 m2 groot. Een kwart is groter dan 75 m² en het laatste kwart 50 - 75 m².
In de praktijk zien we dat de plattegronden van de woningen diverser zijn dan nieuwbouw en vaak verrassende elementen als vides en delen van het trappenhuis bevatten. Vaak bevatten de woningen kwaliteiten die in nieuwbouw niet meer worden aangeboden. Denk aan hoge plafonds waardoor in studentenkamers hoogslapers kunnen worden gemaakt en tussenverdiepingen in stadsappartementen en ruime bergingen in seniorenwoningen.

Bron: Urban Lofts van BNLA Architecten, foto's Studio de Nooyer

Het merendeel van de transformatiewoningen in de periode 2014-2020 zijn nieuwe huurwoningen en het grootste deel wordt verhuurd door commerciële verhuurders blijkt uit de CBS-cijfers. Woningcorporaties transformeerden minder in de periode 2012-2021. Dat is een trendbreuk met de jaren ervoor toen woningcorporaties en een aantal gespecialiseerde ontwikkelaars landelijk de transformatiekar trokken zoals de projectoverzichten in Wonen op de Zaak (SEV 2007) en Transformatie van kantoorgebouwen (TUD2007) laten zien.

Grafiek 2.3. Transformaties naar oppervlakte woning en eigendom

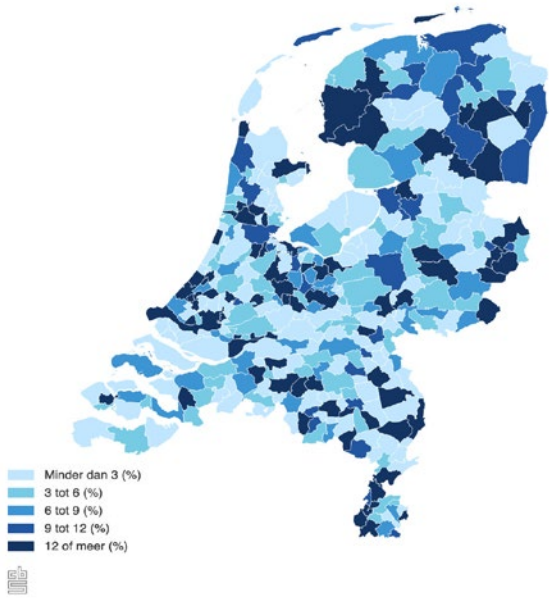


Bron: CBS-cijfers over periode 2019-2020

Heel Nederland Transformeert

Het beeld dat veel mensen bij transformatie hebben is dat er vooral in de grote steden wordt getransformeerd en dat het vooral gaat om leegstaande kantoorgebouwen waar studentenwoningen in worden verbouwd. Dat is een erfenis uit de jaren voor 2007 toen twee derde van de transformaties plaatsvond in de grote steden.[10]
Anno 2020 is dat beeld gewijzigd en is het aantal transformatiewoningen over het hele land verspreid. De helft van alle transformaties vindt plaats in de drie Randstadprovincies. Figuur 2.4 laat zien dat 'Heel Nederland Transformeert'.

Figuur 2.4 Percentage toename woningvoorraad door gebouwtransformatie, 2020



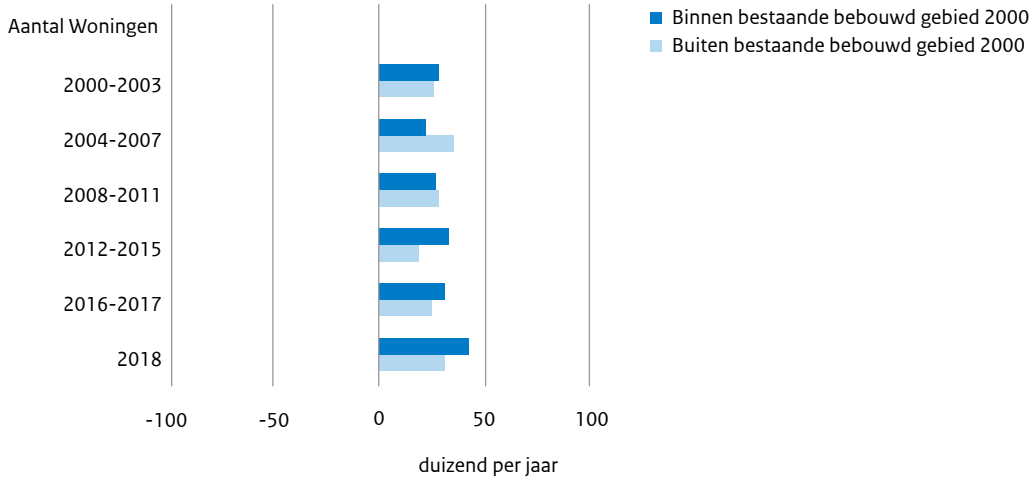
Bron Transformaties in de woningvoorraad 2020, CBS

10 zie *Wonen op de Zaak* SEV, 2007

2.2 Cijfers bestaand stedelijk gebied niet compleet

Er is onder professionals brede consensus dat gebouwen en plekken in de stad die onderbenut worden, ingezet moeten voor andere functies zoals wonen[11]. Over het aantal woningen dat *transformatie* binnenstedelijk kan bijdragen aan de woningbouwopgave wordt echter nogal verschillend gedacht (PBL 2016, zie ook paragraaf 3.2). Harde cijfers uit het verleden (zoals het CBS wel voor *gebouwtransformatie* rapporteert) zijn er helaas niet voor bestaand stedelijk gebied. Derhalve is onduidelijk hoeveel woningen er binnenstedelijk zijn gerealiseerd door bijvoorbeeld bebouwen van stedelijk groen, door *transformatie* of sloop/nieuwbouw van bestaande gebouwen dan wel door *verdichten* binnen bestaande woonwijken.
Een indicatie geven de studies 'Steden verdichten verder' en 'Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie'.[12] Daarin wordt geconstateerd dat sinds de eeuwwisseling een steeds groter deel van de woningbouwproductie binnenstedelijk plaatsvindt en dat *transformatie* daarbinnen een steeds groter aandeel krijgt (zie grafiek 2.5). Een andere aanwijzing dat in de praktijk steeds meer binnenstedelijk wordt gebouwd zijn de Woondeals voor de komende jaren waarin vele tienduizenden woningen gepland worden door middel van gebiedstransformatie rond stationslocaties. Alleen in Noord-Holland gaat het al om ruim 100.000 extra woningen aldus *Vastgoedjournaal*.

Figuur 2.5 Aantal woningen gerealiseerd binnen bestaand bebouwd gebied



Bron: Planbureau voor de leefomgeving (2020)

2.3 Terugblik: gedwongen verkopen en proactieve overheden

In de tien jaar voor 2010 werden er veel minder gebouwen getransformeerd dan in jaren erna. Wat verklaart die verandering? De snel oplopende leegstand op de kantorenmarkt werd in eerste instantie gezien als een tijdelijk fenomeen[13] tot banken in de nasleep van de financiële crisis van 2008 bij (her)financiering strenger op leegstand en verhuurbaarheid van kantoren gingen letten. Transformatie kwam echter nergens vanzelf op gang omdat eigenaren niet voldoende afboekten, financiële marges te smal en regelgeving soms een onoverkomelijk knelpunt bleken.[14] Veel kantooreigenaren ontkenden lang dat leegstand een probleem was, hopend dat de leegstand zou oplossen met parkmanagement of extra incentives.[15]

11 zie o.a. *Gebiedstransformaties, ruimte voor durf en diversiteit*, TU Delft 2017

12 *Steden verder verdichten* VU Research Portal, 2017 en *Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie* Planbureau voor de leefomgeving, 2020

13 de leegstand in kantoren steeg van 2% rond de eeuwwisseling naar 14% geregistreerde leegstand in 2010. In sommige gemeenten stond in 2010 meer dan een derde van alle kantoren leeg (BAK/NVM) en De winkelleegstand was op dat moment lager dan die in kantoren en steeg minder snel (Locatus)

14 zie *Transformatie kantoren gaat niet vanzelf*, SBR 2011

15 zie de *Voortgangsrapportage Aanpak Leegstaande kantoren in Amsterdam* van mei 2012 of *de Voortgangsrapportage Transformatie Kantoren, gemeente Den Haag 2014*

Overheden worden proactief

Provincies en gemeenten kwamen in deze periode in actie met nieuw instrumentarium als kantoorloodsen, aanjaagteams en transformatieteams[14]. Eigenaren van leegstaande gebouwen werden proactief benaderd en geïnformeerd over de marktsituatie. Voor sommige internationale beleggers was dit een wake-upcall. Als wisselgeld konden de aanjagers soms een quickscan aanbieden om de eigenaren inzicht te geven in de kansen voor - en financiële consequenties van - transformatie. Gemeente Amsterdam maakte een Leegstandskaart met alle leegstand in de stad en begon met planvorming voor de gebiedstransformatie van een aantal kantorenwijken met de hoogste leegstand (zoals de wijk Amstel III met in 2012 meer dan 50%) die inmiddels uitgevoerd worden. Een aantal gemeenten zoals Nieuwegein wees gebieden aan waar door B&W op voorhand planologische medewerking werd toegezegd en legde daarmee de basis voor veel gebouwtransformaties in de jaren erna maar ook voor de gebieds-aanpak van bijvoorbeeld Rijnhuizen (zie gebiedsaanpak paragraaf 3.5). Gemeenten pasten intern procedures aan om transformatieprojecten te versnellen. Plannen werden niet volgtijdig maar gelijktijdig door afdelingen beoordeeld. Een aantal provincies nam het voortouw in het schrappen van regionaal overbodige plancapaciteit van kantoren.

Regelgeving

De wetgever heeft na 2010 in snel tempo een aantal knelpunten in wet- en regelgeving opgelost met o.a. het nieuwe Bouwbesluit (2012), de Leegstandswet en het permanent maken van de Crisis en herstelwet in 2013. Begin 2014 wordt de zogenaamde Integratieheffing afgeschaft en kort daarna wordt de mogelijkheid om tijdelijk ontheffing te verlenen van het vigerende bestemmingsplan verruimd. Een belangrijke verbetering is Bouwbesluit 2012 geweest. Het nieuwe Bouwbesluit versnelt het vergunningsproces (Kruimelgevallen binnen acht weken) en introduceert een verbouwniveau en het van rechtens verkregen niveau. In de praktijk verandert de plantoetsing van een verbouwplan daardoor van nee-tenzij naar ja-mits.

De rol van banken in transformatie: meer dan dwingen te verkopen?

De vastgoedcrisis in de jaren 2010 – 2014 zorgde ervoor dat overal in Nederland transformaties op gang kwamen. Een van de redenen was dat veel eigenaren financieel klem kwamen zitten. Zonder huurinkomsten en met een schuld hoger dan de taxatiewaarde was er geen financiële ruimte om af te boeken en zeker niet om te investeren. In de crisisjaren kwam een aantal leegstaande panden op de markt via executieverkoop en werd een aantal grote vastgoedportefeuilles tegen bodemprijs verkocht aan nieuwe investeerders[16]. De rol van de vastgoedbanken bij transformatie is naar onze mening onderbelicht gebleven hoewel zij achter de schermen soms een belangrijke rol speelden in het reduceren van het overaanbod op de kantorenmarkt. Nadere verkenning van de rol die banken kunnen spelen in het voorkomen en oplossen van leegstand in de toekomst is aan te bevelen.

Bouwondernemers pakken het op

Het effect van de crisis is duidelijk te zien in de landelijke nieuwbouwcijfers. Tijdens de crisisjaren werden veel nieuwbouwprojecten stopgezet door projectontwikkelaars. Corporaties die in het verleden in crisistijd anticyclisch handelden, deden dat deze keer niet. Het gevolg is dat het aantal nieuw opgeleverde woningen in die jaren sterk daalde.

Een aantal bouwbedrijven ontdekte in deze periode in transformatie van kantoren en leegstaande monumenten nieuwe kansen. Ook veel architecten en kleine ontwikkelaars namen initiatieven.[17] Wat deze initiatiefnemers aansprak is dat de projecten overzichtelijk zijn en de woningen in kleine aantallen op de markt komen. Het gevolg is een piek in het aantal onttrekkingen op de kantorenmarkt in 2014-2016 en een piek in het aantal transformaties in de jaren daarna. Meer bouwondernemers raakten geïnteresseerd toen in 2016 woningprijzen sneller stegen dan de prijzen van leegstaande panden. Het grootste gedeelte van de transformaties werden uiteindelijk particuliere huurwoningen.

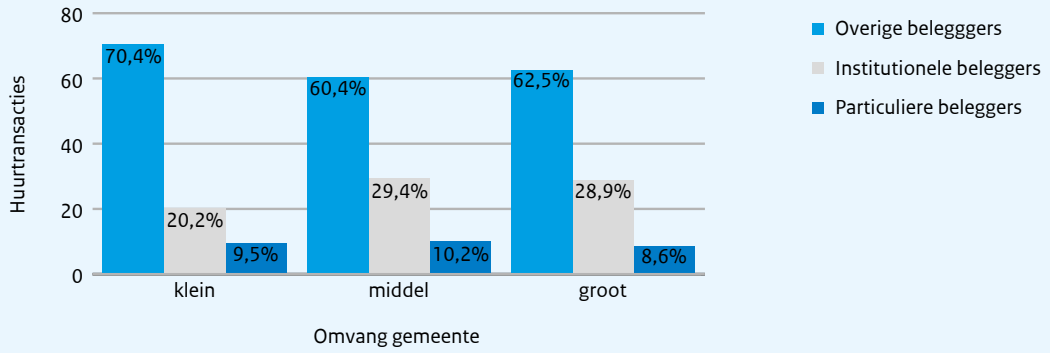
16 zie *Vastgoedmarkt 2012*

17 zie Rekenen Op Herbestemming, 2015

Beleggers

Beleggers kunnen maar zelden kiezen om zelf te transformeren. Vaak mag een belegger statutair alleen in kantoren of winkels *beleggen*. Zelf ontwikkelen of transformeren is vaak niet toegestaan en kennis van *gebouwtransformatie* ontbreekt daardoor dan ook vaak. Tegelijkertijd hebben beleggers als geen ander financieel belang bij gezonde vastgoedmarkten waarin ruimte is voor nieuwbouw en vernieuwing. Zoals de grafieken laten zien is de retailmarkt voor het grootste gedeelte in eigendom van particuliere beleggers en wordt de kantorenmarkt overheerst door internationale institutionele beleggers.

Figuur 2.6 Type beleggers in de retailmarkt



Bron: SEO Economisch Onderzoek 2019

Tabel 2.7 Beleggingen in kantoren naar type belegger

	2012 €1 mln	2014	2016	2018	2020
Nederlandse beleggers waarvan	655	556	1.021	1.660	944
Pensioenfondsen	–	207	145	175	20
Verzekeringsmaatschappijen	–	–	202	119	121
Vastgoedfondsen	56	42	61	263	103
Particuliere beleggers	552	246	597	1.064	594
Buitenlandse beleggers waarvan	457	2.669	2.981	3.482	2.895
Duitse beleggers	379	855	1.263	902	784

Bron: NVM/BAK, 2021

Samenvatting

- Transformatie van gebouwen draagt al tien jaar substantieel bij aan de woningbouwproductie en komt daarmee tegemoet aan de woningbehoefte blijkt uit cijfers van het CBS. De werkelijke aantal liggen hoger maar exacte cijfers over het aantal woningen dat ontstaat na sloop/nieuwbouw, het aantal tijdelijke transformaties en nieuwe woningen die ontstaan door optoppen en *verdichting* (*intensivering*) ontbreken;
- De transformatie van kantoren heeft in het verleden een impuls gekregen door samenwerking van gemeenten, provincies en Rijksoverheid. Transformatie van winkels en bedrijfsruimte kan deels voortbouwen op die kennis maar vraagt ook om specifieke kennisontwikkeling en voorbeelden;
- Beleggers en banken hebben een groot belang bij gezonde vastgoedmarkten. Banken speelden soms een rol in saneren van de kantorenmarkt. Voor beide partijen geldt dat aanbevolen wordt om hun rol en ideeën te verkennen hoe overaanbod in de toekomst te voorkomen;
- Regelgeving vraagt permanent om aandacht. Aanpassing van regelgeving heeft in het verleden transformatie van kantoren gestimuleerd.

3. Transformatiepotentie methodologisch

Hoeveel leegstaande gebouwen kunnen er jaarlijks worden getransformeerd en hoeveel woningen kan dat opleveren? Hoe terecht de vragen ook zijn: helaas zijn ze niet eenvoudig te beantwoorden. Dat blijkt ook uit de studies die dat probeerden. Wat opvalt is dat de transformatiepotentie in elke studie anders wordt bepaald en dat de uitkomsten verschillen. In dit hoofdstuk kijken we daarom in eerste instantie methodologisch naar die studies. Door naar de methodes, de criteria en de aannames achter de berekeningen te kijken, krijgen we ook inzicht in de kennis die partijen van transformatie hebben. We beginnen in paragraaf 3.1 met een aantal studies naar de transformatiepotentie of aanpasbaarheid van gebouwen. In paragraaf 3.2 gaan we in op studies die de potentie vanuit onderbenutte locaties berekenden. In paragraaf 3.3 en 3.4 constateren we dat een aantal aspecten niet wordt meegenomen in de studies. In 3.5 doen we met de TransformatieLadder een voorzet voor een meer gestructureerde benadering voor de berekening van de transformatiepotentie.

3.1 Gebouwen: alleen de leegstand kansrijk?

Een aantal studies begint bij de kansen van leegstaande gebouwen.[18] Wat al deze studies gemeenschappelijk hebben is dat ze niet de hele voorraad als uitgangspunt nemen maar alleen de langdurige of structurele leegstand onderzoeken. Methodologisch worden bestandsmatig de langdurig leegstaande panden geselecteerd of *gezeefd*. De studies verschillen in het aantal filters ofwel de criteria waarop wordt geselecteerd. Een ander verschil is de mate waarin naast data-analyse ook checks op feitelijkheid worden gedaan. Wat de studies overeen hebben is dat ze allemaal grof filteren op locatiekenmerken waarbij gebouwen in monofunctionele werklocaties uit de selectie vallen. Tenslotte wordt soms gefilterd op belemmerende factoren (zoals omgevingskenmerken, beleidsuitgangspunten of (vermeende) verbouwkosten) en soms op basis van verdiencapaciteit. De gebouwen die uiteindelijk op de zeef blijven liggen wordt de transformatiepotentie genoemd. Daarmee wordt voorbij gegaan aan de verschillen tussen gebouwen die je op gebouwniveau kunt transformeren en gebouwen waarvoor een gebiedsaanpak nodig is[19].

Laaghangend fruit...

De zeefmethode[20] brengt de panden en terreinen in beeld die **op dit moment** on(der)benut worden en vermoedelijk snel kunnen worden getransformeerd. Het is zogenaamd laaghangend fruit; alle mogelijke stoplichten staan op groen. Dat is ook de achterliggende gedachte van de studies. Elke studie bedient daarbij zijn eigen klantgroep. De researchafdeling van een bank filtert op de vraag naar woningen (en hypotheken). Makelaars filteren op panden die interessant zijn om te kopen door (ontwikkelende) partijen. Beginnen met alleen die panden die (langdurig) leegstaan is in al die gevallen logisch. De kans dat de eigenaar ook wil transformeren of verkopen is groter. Voor de transformatiepotentie **op langere termijn** voldoet de zeefmethode niet. Voor de komende tien jaar komt niet alleen de leegstand op dit moment in aanmerking voor transformatie. Een goed te transformeren gebouw dat nu nog verhuurd is, kan immers volgende maand beschikbaar komen.

...dat misschien automatisch kan worden geplukt?

De studies bestaan feitelijk uit data-analyse op basis van niet-onderbouwde vuistregels uit de praktijk. Dat biedt kansen om onderzoek naar de haalbaarheid van transformatie van een gebouw, te professionaliseren[21] en te automatiseren waardoor realtime (of in ieder geval sneller dan op dit moment) wordt gesignaleerd dat een voor transformatie geschikt gebouw beschikbaar komt.

18 Zie recent o.a. NVM-Business (2021), Colliers (2020). Deze studies worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht. Een van de eerste studies over dit onderwerp was *De Amsterdamse transformatiemarkt* uitgevoerd door Muller (2008) aan de TU Delft die daarvoor de IVBN-scriptieprijs ontving

19 zoals al in 2010 beschreven in proefschrift *'Out of office'* door Remøy

20 NVM-Business noemt de beschreven methode de zeefmethode

21 zie Remøy, 2010

We bevelen aan die mogelijkheid van geautomatiseerde quick scans nader te onderzoeken in samenwerking met partijen die de data bijhouden en exploiteren[22] en RVO die in 2018 met de Regelhulp Vastgoedtransformatie[23] een instrument voor automatisering ontwikkelde. Deze aanpak kan ook helpen met het opsporen van zogenaamde verborgen leegstand. Panden die wel leegstaan maar niet aangeboden worden (zie paragraaf 3.5).

Praktijkkennis kan leiden tot meer transformatiepotentie

De analyse laat zien dat de studies naar de transformatiepotentie van gebouwen ca 90% van de voorraad buiten beschouwing laten. Daardoor worden kansen op transformatie gemist. Het aanbod verandert immers voortdurend. Een aantal filters is bovendien zo grof afgesteld dat het hele categorieën afvoert. Een voorbeeld is het uitfilteren van alle kantoorwijken en bedrijventerrein. Niet iedereen zal in een dergelijke wijk willen wonen, maar de praktijk leert ook dat er uitzonderingen zijn. Op veel bedrijventerrein vaak met plezier wordt gewoond door groepen die de werkomgeving, betaalbare woon/werkruimte of het kunnen combineren van wonen en werken waarderen. Tenslotte maken de studies nauwelijks gebruik van beschikbare kennis. Dat geldt voor wetenschappelijke methodes ontwikkeld door TU Delft[24], maar ook voor ervaringscijfers uit de praktijk die aangeven dat bij ongeveer de helft van alle *gebouwtransformatie* woningen worden toegevoegd ofwel *geïntensiveerd* door optoppen, aandikken of nieuwbouw in of aan de bestaande gebouwen.[25] Documenteren van recente projecten en actualiseren van praktijkkennis kan die kennis weer onder de aandacht brengen.

3.2 Transformatiepotentie bestaande stad

Een aantal studies onderzocht de transformatiepotentie vanuit de onderbenutting van ruimte in de bestaande stad.[26] Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voert in 2016 *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad* uit, één van de weinige landelijke studies waarin tegelijkertijd vanuit de leegstand (pandniveau) als vanuit onderbenutte locaties wordt gerekend. Het PBL wilde niet alleen de mogelijkheden voor woningbouw in de stad berekenen, maar met de studie ook een bijdrage leveren aan het (vak)debat dat volgens haar veelal *fact-free* of *fact-poor* werd gevoerd. Methodologisch begint het Planbureau met data-analyse van leegstaande gebouwen en onderbenutte plekken in de bestaande stad die niet al zijn bestemd als woongebied. De transformatiepotentie in gebouwen en locaties wordt berekend met meer dan 70 criteria aan gebouw- en locatiekenmerken, financiële aspecten en marktfactoren. De resultaten worden gegeven in een bandbreedte van 240.000 tot 540.000 woningen tot het jaar 2050.[27] In regio's met een grote woningbehoefte verwacht het Planbureau het grootste aantal woningen te kunnen realiseren door *intensivering*. Figuur 3.1 vat de studie samen in de transformatiepotentie per regio voor de twee scenario's (hoge en lage groei).

22 beschikbaarheid van commercieel vastgoed wordt vrijwel realtime bijgehouden en bevat al een aantal gebouwkenmerken, de vraag is welke gegevens zouden moeten worden toegevoegd en welke commerciële waarde data-verrijking heeft.

23 zie *regelhulp voor bedrijven hier*

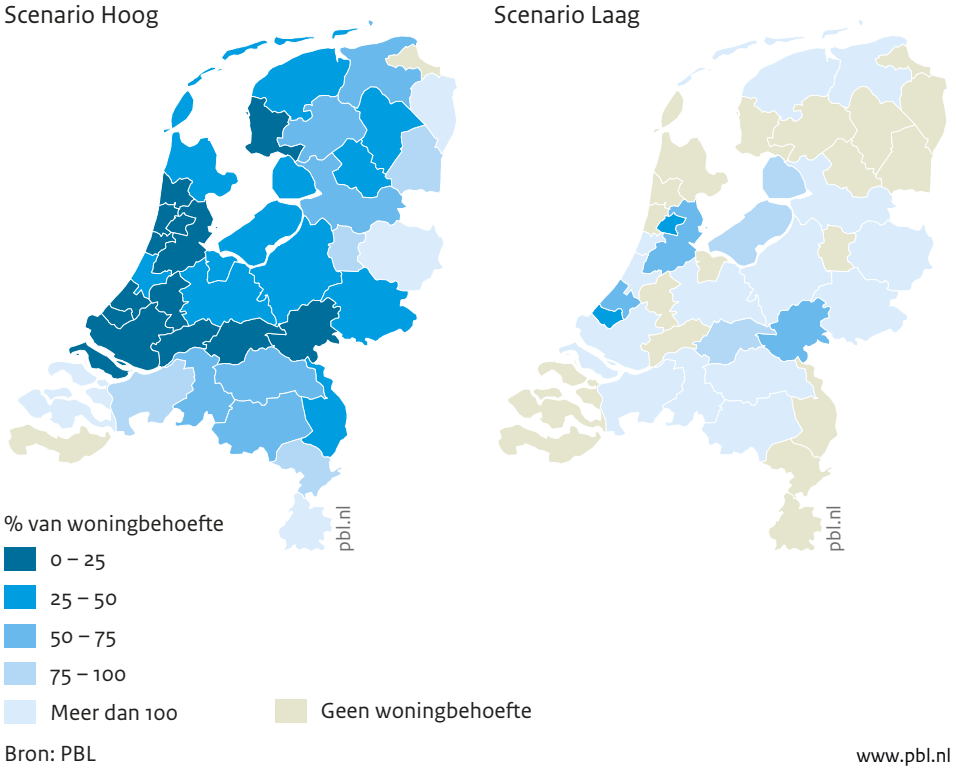
24 zie, Muller, Remøy, Soeter 2009 en Remøy, 2010

25 zie o.a. RekenenOpHerbestemming (2015) en Wonen op de Zaak (2007)

26 zie Planbureau voor de leefomgeving, *Brinkgroep* en *KAW Architecten*

27 ofwel circa 7.000 tot 16.000 woningen per jaar gemiddeld

Figuur 3.1 Realiseerbare woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied, 2012-2050



Bron: Planbureau voor de leefomgeving (2016)

Een aanvullende studie door Brinkgroep[28] volgt dezelfde methode maar komt door aanvullende criteria tot iets minder on(der)benutte locaties. Voor de transformatiepotentie van leegstaande gebouwen gebruikt Brinkgroep de resultaten van zeefstudies van Deloitte en EIB uit 2015 (ofwel het grootste deel van de voorraad wordt buiten beschouwing gelaten, zie paragraaf 3.1). Voor de locaties worden de criteria over de woningbehoefte, haalbaarheid (realisatie voor 2030) en financiële uitgangspunten aangescherpt ten opzichte van de aannames die PBL deed. Het resultaat is dat volgens Brinkgroep de transformatiepotentie in bestaand stedelijk gebied circa 90.000 woningen bedraagt tussen 2017 en 2030 met de toevoeging dat subsidies, verdichting en versnellen van procedures de transformatiepotentie met ongeveer factor drie kan verhogen.

De uitkomsten uit beide studies zijn opmerkelijk aangezien er in die jaren in *gebouwen* alleen al meer dan 10.000 nieuwe woningen worden gerealiseerd. Ook opmerkelijk is dat de studies elkaar tegenspreken. Volgens het Planbureau zijn er vooral in de Randstad kansen voor extra woningen en volgens Brinkgroep vrijwel uitsluitend buiten de Randstad. Beide studies zijn alweer een aantal jaren oud. Inmiddels noemt het Planbureau haar studie uit 2016 een conservatieve raming.[29]. De praktijk lijkt dat te bevestigen. De eerste twee tranches van de Woningbouwimpuls tellen meer dan 45.000 woningen in bestaande *gebouwen*. Het overgrote deel van de 57 projecten in de Woningbouwimpuls wordt binnenstedelijk gerealiseerd in centrumontwikkelingen (7), verdichting van woonwijken (6), stationslocaties (10), kantorengebieden (4) en één retailgebied (1) dat geherstructureerd wordt. Van de 57 projecten zijn er 23 bedrijventerreinen die getransformeerd worden. In totaal gaat dat om 84.600 nieuwe woningen die tot 2030 binnenstedelijk worden gerealiseerd. In de praktijk blijken er meer binnenstedelijke transformaties mogelijk en *intensiever* te worden gebouwd dan het Planbureau in 2016 aannam.

28 Brinkgroep, 2017 in opdracht van BPD, de G32, Neprom en BNG
29 zie PBL 2020

3.3 Vakdebat heeft feiten nodig

Wie naar deze en andere studies[30], reacties en opinieartikelen[31] kijkt moet concluderen dat het er anno 2022 niet op lijkt dat het vakdebat al veel factrijker wordt gevoerd. Er worden nog altijd veel aannames gedaan waardoor opvattingen en cijfers over de liggen ver uit elkaar liggen.

Dat is ook de conclusie van de VNG[32] die stelt dat de mogelijkheden voor woningbouw binnen bestaande kernen onderschat wordt en er meer mogelijk is dan velen denken. VNG beveelt aan de onderbouwing van cijfers over zowel de woningbehoefte als woningbouwproductie te verbeteren, zodat de discussie niet over de cijfers hoeft te gaan, maar over hoe deze woningen te realiseren.

Het debat lijkt gevoerd te worden vanuit stereotype beelden van de werkelijkheid. Transformatie wordt nogal eens onplanbaar genoemd en de bijdrage van *gebouwtransformatie* onderschat.[33] Over *gebiedstransformatie* wordt nogal eens benadrukt dat projecten alleen haalbaar zijn met veel geduld van woningzoekenden, ambtelijke mankracht en subsidie[34] terwijl er ook projecten zijn die het tegendeel bewijzen. Veel van deze vooroordelen bestonden al in 2010.[35] Er is de afgelopen tien jaren veel onderzoek gedaan naar als financiering, onrendabele toppen en versnipperd eigendom[36] met als doel de complexiteit van *gebiedstransformatie* te ontrafelen maar wie naar feitelijke basisinformatie zoekt over ontwikkeltijden, kosten en opbrengsten in projecten en het gerealiseerde woningbouwprogramma (de genoemde knelpunten in Brinkgroep) moet goed zoeken. Wij bevelen aan juist op die punten een inhaalslag te maken door *gebouwtransformaties* die zijn gerealiseerd in de afgelopen vijf jaar systematisch te beschrijven, analyseren en daarvoor methodologisch aan te sluiten bij eerder onderzoek.[37]

3.4 Vastgoedmarkten zijn dynamischer dan (meeste) planningen

Hiervoor hebben we gekeken naar bestaande studies en hoe partijen de transformatiepotentie vanuit gebouwen en gebieden inschatten en soms berekenen. Een aspect dat in vrijwel alle studies ontbreekt is de dynamiek op de vastgoedmarkten door naar de hele voorraad te kijken.

Voor de kantorenmarkt geldt dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluit. De kantorenvraag is steeds meer gericht op de toplocaties in de centrumsteden. Als gevolg van het nieuwe werken zijn grote vloeroppervlakten en open ruimtes gewenst. De maatvoering van het bestaande aanbod sluit hier vaak onvoldoende op aan. In toenemende mate is er door gebruikers vraag naar hele duurzame kantoren. Dit wordt versterkt door het Energieakkoord en de aangekondigde verplichting dat kantoren vanaf 2023 aan energielabel C moeten voldoen. Gebouwen die niet aan die eisen kunnen voldoen worden de komende jaren uit de markt geduwd.[38] Er is om verschillende redenen behoefte aan nieuwbouw. Bij een gelijkblijvende kantorenvraag betekent extra nieuwbouw echter dat elders overaanbod ontstaat.

30 Naast genoemde studies die bestandsmatig analyseren zijn er ook studies die op de ruimtelijke mogelijkheden focussen zoals recent *Kansen zat in de stad* van KAW Architecten. Die studie vond door middel van ontwerpend onderzoek ruimte voor in potentie 800.000 woningen in bestaande woonwijken.

31 zie *deze*, *deze*, *deze* voor een samenvatting

32 Paper voor hoorzitting binnen- en buitenstedelijk wonen, 29 oktober 2020, zie *hier*

33 VNG noemt de bijdrage een 'lichtpuntje'

34 zie conclusie Brinkgroep, 2017

35 zie *Transformatie in de woningmarkt*, SBR 2011

36 Zie *https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/transformaties-in-de-woningvoorraad-2020?onepage=true* onderwerpen

37 o.a. Muller (2008), Boei (2014) en RekenenOpHerbestemming (2015)

38 zie makelaarsrapportages van afgelopen jaar van CBRE, Savills, Cushman& Wakefield, Colliers of JLL en De nieuwbouwmarkt voor kantoren (NVM, 2017)

Hetzelfde geldt voor de winkelmarkt. Als geheel krimpt de retailmarkt maar jaarlijks veranderen duizenden panden van functie (7.500 in 2020 aldus Locutus) en ontstaat er ook nieuwe ruimtevraag zoals bijvoorbeeld werk/ontmoetingsplekken (vaak in of met horeca), darkstores, darkkitchens en de uitvalsbases voor flitsbezorgers die anno 2022 veel in het nieuws zijn.[39] Ook de woningmarkt is dynamischer dan soms gesteld wordt. In 2012 werden overal in het land nieuwbouwprojecten stopgezet omdat de woningvraag afnam en opbrengsten sneller daalden dan de bouwkosten. Ofwel vastgoedmarkten zijn dynamisch.

In de studies die we bekeken, worden deze ontwikkelingen niet of nauwelijks genoemd. Hierdoor worden kansen gemist. Niet alleen in de vorm van laaghangend fruit dat ineens beschikbaar komt, maar ook door voorspelde ontwikkelingen te monitoren. Dat vraagt om adaptief programmeren en flexibiliteit in planningen. De studies roepen ook de vraag op in hoeverre in regionale woningbouwplanningen rekening wordt gehouden met trends en ontwikkelingen op de vastgoedmarkten? Datzelfde geldt voor kansen op woningbouw door minder vaak voorkomende vormen van transformatie (zie volgende paragraaf). Woningbouwplanningen werken met zogenaamde zachte en harde plannen, maar hoe worden de kansen van transformatie beoordeeld? Het is aan te bevelen dat nader te onderzoeken. De transformatiepotentie kan uiteindelijk het best worden bepaald op lokaal niveau omdat daar alle maatschappelijke belangen gewogen moeten worden (en professionals daar worden uitgedaagd om de ruimtelijke-, financiële- en planningpuzzel zo slim mogelijk op te lossen). Om die reden bevelen we aan het onderzoek te starten in samenwerking met gemeenten en provincies.

3.5 De TransformatieLadder

Tenslotte beschrijven we in deze paragraaf een aantal vormen van transformatie die we in de studies naar de transformatiepotentie niet of nauwelijks tegenkomen. Zoals in de inleiding al genoemd is er in de praktijk meer dan de twee uitersten *gebouwtransformatie* en *gebiedstransformatie*. Een aantal vormen wordt geïllustreerd aan de hand van projecten. De zijn in figuur 3.2 (subjectief) geordend op complexiteit en noodzakelijke beleidsinzet. Bovenaan staan de vormen van gebouwtransformatie die min of meer vanzelf door de markt (soms buiten zichtveld van de planners) worden opgepakt. Onderaan de vormen waar in de regel toestemming en soms forse beleidsinzet nodig is. Figuur 3.2 laat ook zien dat er in de praktijk meer diversiteit is dan waar in het (vak)debat van wordt uitgegaan. De figuur is zeker niet volledig en primair bedoeld als voorzet om te komen tot een meer gestructureerde benadering voor de berekening van de transformatiepotentie in de lokale praktijk.

39 zie bijvoorbeeld In *retail*, 2021

Figuur 3.2 Transformatieladder

	Essentie	Metafoor	Aanpassing omgeving	Complexiteit	Snelheid
A. Gebruik overaanbod vastgoedmarkt voor gebouwtransformatie					
Gebouwtransformatie	Selecteren kansrijke gebouwen op basis van mark-, pand- en gebieds-kenmerken	Laaghangend fruit	0	+	Heel Snel
Sloop/nieuwbouw		Laaghangend fruit	0	+	Snel
Tijdelijk wonen	Snel en flexibel voor specifieke groepen. Aandacht voor woon-kwaliteit nodig	Laaghangend fruit	0	+ en +/-	Heel Snel
Gebiedsaanpak: organisch	Wonen aantrekkelijk maken door aanpassing omgeving	Snoeien voor meer laag-hangend fruit	+	+(beginfase)	Snel
Gebiedsaanpak: planmatig transformeren	Idem + actief benaderen gebouweigenaren	Hooghangend fruit	+	++	Divers
Verborgen leegstand	Vrijspelen gebouwen door verhuizingen. wonen boven winkels, middels AI en bigdata versnellen processen	Hidden fruit	Divers	Divers	Timing
B. Inspelen op dynamiek vastgoedmarkten					
Adaptief programmeren	Actief monitoren verhuizin-gen vanuit optimalisatie gebruik gehele gebouwen-voorraad	Rijpend fruit	Divers	Divers	Timing
Ondernemende aanpak		Bijna rijp fruit	+	+	Timing
C. Stimuleer efficiënter ruimtegebruik					
Pionieren en maatwerk	Ruimte voor experiment, accupunctuur voor specifieke gebouwen	Nieuw fruit	Divers	Divers	Divers
Intensiveren bij herstructurering	Efficiency ruimtegebruik vergroten door ruimte tussen, op en aan gebouwen te benutten	Hooghangend extra fruit	++	Divers	Divers
Multifunctioneel ruimtegebruik	Ontvlechten, overgangs-zones en zoeken naar compromissen in omgevingswensen	Fruitmand	++	Divers	Divers
Prioriteren woonfunctie	Voorrang geven aan woonfunctie met kans op verdringing van andere	Hooghangend fruit	++(+)	++	Lang
Stedelijke herontwikkeling	Opnieuw beginnen. Uitplaatsing bedrijven, sloop bestaande gebouwen	Omploegen en nieuwe fruit-bomen planten	+++	+++	Lang

Gebouwtransformatie en tijdelijke transformaties

Gebouwtransformatie – de bovenste trede - gaat soms vrijwel vanzelf. Als een marktpartij kans ziet om te verdienen aan transformeren kan het razendsnel gaan. Niet duidelijk is in hoeverre kansrijke gebouwen ook in regionale woningbouwplanningen worden opgenomen. Datzelfde geldt voor tijdelijk wonen (de derde trede). Dat beide vormen van *gebouwtransformatie* vaak snel tot resultaten kunnen leiden laat een aantal organisaties met (veel) ervaring zien. De Drie Notenboomen ontwikkelde sinds 2005 meer dan 140 Herbergiers en Thomashuizen: wonen met zorg op maat voor meer dan 2.000 bewoners. De tijd tussen eerste haalbaarheidsonderzoek en ingebruikname is vaak niet langer dan anderhalf tot twee jaar. Socius is een partij met veel voorbeelden met tijdelijke transformaties.

Tijdelijke transformaties

Ook tijdelijk wonen blijkt in de praktijk snel tot woningen te kunnen leiden. Er zijn voorbeelden waarbij in een aantal maanden een gebouw geschikt gemaakt werd voor bewoning.[40] Er zijn de afgelopen tien jaar veel woonprojecten gerealiseerd met een (investerings)horizon van vijf tot tien jaar. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de exploitatie langer wordt omdat de definitieve invulling van het gebouw nog onduidelijk is. Ook voor aandachtdoelgroepen kan (tijdelijk) wonen een uitkomst zijn. Voorbeelden zijn de tijdelijke woonruimte voor spoedzoekers (veelal gescheiden vaders) in het Bruishuis in Arnhem[41] en de huisvesting van arbeidsmigranten in Katwijk (zie foto Katwijkerbroek in Katwijk) en recent veel voorbeelden voor de huisvesting van Oekraïners. Aanbeveling is om deze en nieuwe projecten als inspirerende voorbeelden van tijdelijk wonen onder de aandacht te brengen.

Geslaagd voorbeeld van huisvesting arbeidsmigranten op bedrijventerrein in Katwijkerbroek in Katwijk: Bewoners en bedrijven vanaf begin bij nieuwbouw betrokken, extra aandacht voor beheer en goede woonruimte met eenpersoons slaapkamers.

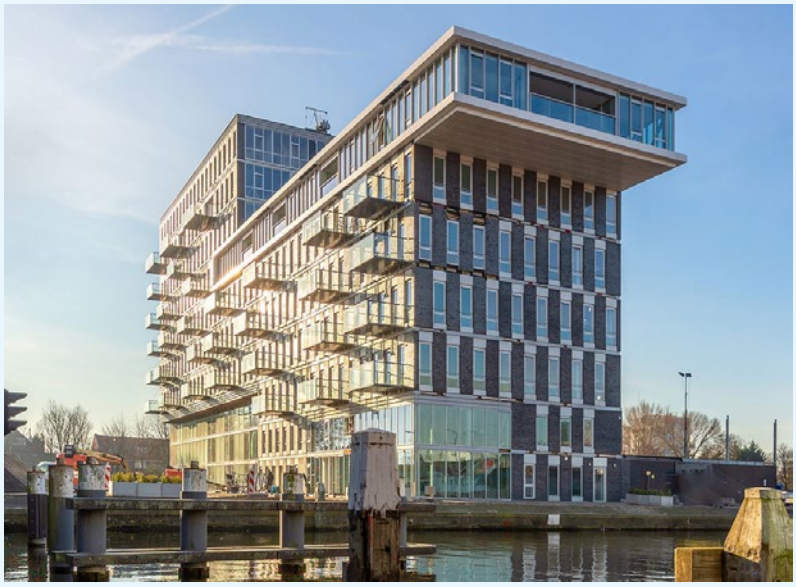
Bron: Homeflex units, website Provincie Zuid-Holland

Gebiedsaanpak

De volgende trede is een *gebiedsaanpak* waarbij wonen aantrekkelijk wordt gemaakt door omgevingskenmerken te veranderen. Planologisch toestaan dat er gewoond mag worden is vaak al voldoende om dat proces te laten starten. In gebieden waar geen milieuhinderlijke bedrijven zijn en de sociale veiligheid geborgd is, is dat een aantrekkelijke mogelijkheid. Gemeenten kunnen dit proces faciliteren door de omgeving aantrekkelijker te maken voor wonen met fiets- en wandelpaden, speelvoorzieningen, openbaar vervoer, ontmoetingsplekken en andere voorzieningen. Een voorbeeld van deze aanpak is de transformatie van Rijnhuizen in Nieuwegein van een monofunctionele kantorenwijk naar gemengd wonen, werken en recreëren.[42] De gemeente voert regie op de gewenste woonkwaliteit en deed voorinvesteringen in de woonomgeving zoals groen, trottoirs en het ontsluiten van de wijk voor fietsers. Marktpartijen staan inmiddels in de rij om te (mogen) transformeren. De komende jaren worden nog circa 1.700 woningen toegevoegd aan de al gerealiseerde 800 woningen.

40 Wonen buiten kantoortijd, Handleiding voor permanente en tijdelijke transformaties van kantoorgebouwen, SEV februari 2012
41 zie *link*
42 Meer informatie op deze websites, graag aanklikbaar maken *website* en *website*

De eerste transformatieprojecten in een gebied zijn succesvol gebleken
Transformatie van SDU-kantoor op de Binckhorst in Den Haag.



Bron: Local

Verborgen leegstand

In de praktijk is er ook leegstand die niet uit het NVM-aanbod naar voren komt. Denk aan opslagruimte boven winkels en aan kantoorverdiepingen die wel verhuurd zijn maar niet gebruikt worden. In de beroepspraktijk worden deze meters vaak**verborgen leegstand** genoemd om aan te geven dat ze niet in de databestanden en officiële leegstandcijfers te vinden zijn. Ook deze leegstand biedt natuurlijk kansen voor nieuwe woningen. Verbouwen van opslagruimte van winkels (Wonen boven winkels) is een aanpak die zich in het verleden bewezen heeft en door de wooncrisis weer actueel is geworden. In de geautomatiseerde quick scans (zie paragraaf 3.1) kan mogelijk met data-analyse verborgen leegstand sneller worden opgespoord.

Adaptief transformeren: kansen toekomstige leegstand

De volgende trede van de TransformatieLadder bestaat uit actief inspelen op kansen die zich aandienen op de vastgoedmarkten. Nieuwbouw vandaag leidt tot leegstand morgen. Dit vergt een strategie om snel te kunnen besluiten als zich kansen voordoen. De kantorenmarkt heeft zich de afgelopen jaren ontdaan van veel overtollig aanbod. Dat zal het aantal transformaties voor de komende paar jaren beperken. Daar staat nieuwe vraag vanuit de markt naar (zeer) energiezuinige kantoren tegenover. Dat biedt kansen voor transformatie elders in de stad. Het aantal winkels als geheel krimpt, maar afgelopen jaar zijn er ook ruim 6.000 nieuwe winkels geopend. Bedrijven fuseren, krimpen, verhuizen en heropenen aan de lopende band. Hierop kan worden ingespeeld door overleg en schuiven met eigenaren. Markten zijn kortom dynamisch en reageren snel op kansen en economische ontwikkelingen. Door adaptief programmeren kunnen overheden bovendien meer sturen waar leegstand in de toekomst neerslaat. Dat vraagt wel om een ruimtelijke visie voor de lange termijn en denken in scenario's.

Ondernemende aanpak

Benutten van de kansen op korte termijn kan ook worden gestimuleerd met een ondernemende aanpak. Denk aan publiek-private samenwerking. Belangrijkste voorwaarde is dat een organisatie met kennis van zaken snel kan handelen. Op een aantal plaatsen zijn daarvoor in het verleden ontwikkelmaatschappijen ingezet.[43]

Pionieren, maatwerk en nieuwe vormen van multifunctioneel ruimtegebruik

Transformatie leent zich bij uitstek voor het verkennen van nieuwe concepten, nieuwe woonvormen en nog niet bestaande voorbeelden van multifunctioneel ruimtegebruik. Denk aan transformatie naar aanpasbaar en toekomstbestendig, duurzaam vastgoed dat op dit moment in trek is bij studenten van de TU Delft. Of denk aan vormen van wonen op werklocaties in hoogstedelijke, gemengde gebieden zoals Rijksadviseur Zandbelt adviseert.[44]
Het kan echter ook gaan om maatwerk voor aandachtsgroepen of specifieke woonproducten waarmee doorstroming op de woningmarkt wordt beoogd zoals veel gemeenten beogen. Inspirerende voorbeelden kunnen laten zien dat er in de praktijk vaak meer kan dan gedacht wordt, ook op moeilijke locaties. Daarbij moeten marktpartijen en overheden bereid zijn economische meerwaarde te zien en niet in gescheiden beleggingsmarkten en belangen denken.

De ontwikkeling van Pegasusstraat op de Binckhorst in Den Haag laat zien menging van wonen en bedrijven soms mogelijk is.

Bron: NU Projectontwikkeling

43 zoals de OMU, OntwikkelingsmaatschappijUtrecht (*link*) die zich primair richt op verbeteren werklocaties maar ook transformatie van gebouwen naar woningen financiert of faciliteert

44 Zie Guiding Principles voor een metropolitane mix (2019)

Stedelijke herontwikkeling en prioriteren woonfunctie

Grootschalige *gebiedstransformatie* duurt lang en kan complex zijn maar is soms onvermijdelijk. De afgelopen jaren is op veel aspecten kennis ontwikkeld, maar de praktijk is soms weerbarstig. Verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijven en de energie- en mobiliteitstransitie zijn onderwerpen waar de praktijk om meer kennis en factsheets vraagt, net als instrumenten om versnipperd eigendom tegen te gaan.[45] Kosten en actief grondbeleid gaan bovendien voor de baten uit en de Woningbouwimpulsregeling is hiervoor niet altijd toereikend. Veel stedelijke herontwikkelingprojecten vinden plaats in werklocaties. Door prioriteit te geven aan de woonfunctie ontstaat lokaal de kans op verdringen van de werkfunctie naar locaties buiten de stad. Ontwikkelen van nieuwe vormen van multifunctioneel gebruik in de praktijk is belangrijk om verdringing zoveel mogelijk te voorkomen.

45 zie Stedelijke herverkaveling, Essay Versnipperd grondeigendom Programma Stedelijke Transformatie, 2018

Verschillende leegstandcijfers

Hoeveel gebouwen staan er begin 2021 leeg in Nederland? Wie de cijfers induikt, ontdekt dat er verschillende cijfers en definities zijn. Hoe zit dat? Het CBS rapporteert jaarlijks de **geadministreerde leegstand** in de Leegstandsmonitor. De NVM en een aantal grote makelaarskantoren rapporteren regelmatig eigen leegstand-cijfers. Die zijn voor kantoren zonder uitzondering hoger dan die in de Leegstandsmonitor. Dat is deels te verklaren vanuit de Leegstandsmonitor (zie kader), maar volgt ook uit een andere definitie. Makelaars rapporteren hoeveel vierkanter meter er aangeboden wordt. Leegstand is voor hen **direct beschikbaar aanbod.** Naast gewone leegstand worden ook langdurige (één jaar) en structurele leegstand (drie jaar) onderscheiden. Wie meerdere publicaties leest van de makelaars merkt dat ook al die cijfers verschillen. Dat komt bijvoorbeeld omdat de ene makelaar alle aanbod meetelt en de ander alleen units boven een bepaalde grootte. Ook wordt verschillend omgegaan met voorverhuur en panden die na renovatie weer beschikbaar komen. In de beroepspraktijk worden meestal de NVM-cijfers gehanteerd als het over de lokale leegstand gaat. Diezelfde beroepspraktijk praat over **verborgen leegstand** bovenop de officiële cijfers als ruimtes wel gehuurd worden maar niet gebruikt.

Tenslotte publiceren ook sommige gemeenten cijfers over de leegstand. Deze kunnen exacter zijn als de panden in situ gecontroleerd worden. Maar ook hier ontstaan verschillen in leegstandscijfers door definities. Als gebouwen van de markt zijn gehaald omdat ze onverhuurbaar zijn, ter ondermijning of speculatief, of ter voorbereiding op transformatie, worden ze door makelaars niet aangeboden maar staan ze nog wel leeg en in de rapportages van gemeenten.

Administratieve leegstand

De Leegstandsmonitor van het CBS registreert jaarlijks de administratieve leegstand in Nederland op 1 januari. De Leegstandsmonitor is een landelijke monitor en in de praktijk een belangrijke tool voor monitoring per gemeente en wijk. Ook is handig dat ze zowel commercieel als publiek vastgoed registreert. Nadeel is dat de Leegstandsmonitor erg streng selecteert. Het gebouw moet in vier basisregistraties aan bepaalde eisen voldoen. Het moet een verblijfsobject zijn behorend tot de vastgoedvoorraad volgens BAG, en kadastraal gesplitst, en administratief onbewoond zijn volgens het BRP, geen gebruiker hebben in het WOZ én niet als bedrijfsadres voorkomen in het Handelsregister. Niet getoetst wordt of de gebouwen in de praktijk ook leegstaan.

Hoeveel staat er nu leeg?

De onderstaande tabel laat zien dat er op dit moment meer dan 20 miljoen vierkante meter leegstaat of aangeboden wordt. Ook als wordt gecorrigeerd voor de woningbehoefte (niet overal waar gebouwen leegstaan is ook vraag naar woningen) is dat voldoende om twee keer de stad Almere te bouwen in bestaande gebouwen. Uiteraard kunnen en zullen niet alle gebouwen die leegstaan worden getransformeerd. Het geeft wel aan dat de transformatiepotentie groot is.

Figuur 3.3 administratieve en aangeboden leegstand

	Leegstandsmonitor 2021			Makelaars 2021	
	% lege gebouwen	% vierkante meters leegstand bvo	Vierkante meters leegstand bvo	% vierkante meters leegstand Vvo/wvo	Vierkante meters leegstand Vvo/wvo
Kantoren	10,2%	6,7%	3,8 miljoen	11,5%	5,5 miljoen
Winkels/retail	8,7%	6,2%	2,8 miljoen	7,6%	3,2 miljoen
Bedrijfsruimte	7,8%	3,8%	7,9 miljoen	4,6% (ca)	12 miljoen
Publiek vastgoed	4,8%	2,4%	2,1 miljoen		

Bron: Leegstandsmonitor (CBS, 2021), NVM (kantoren), Locatus (retail), NVM (bedrijfsruimte)

Samenvatting

- Medio 2021 stond er ruim 20 miljoen vierkante meter leeg in bestaande gebouwen in Nederland.
- De meeste studies naar de transformatiepotentie van de gebouwenvoorraad onderzoeken alleen de gebouwen die op dat moment leegstaan op zoek naar laaghangend fruit. De aanpasbaarheid in de andere > 90% van de gebouwenvoorraad laten deze studies feitelijk buiten beschouwing. De kansen op transformatie in deze studies worden onderschat door criteria die grof filteren. Minder vaak voorkomende vormen van transformatie zoals tijdelijk wonen, wonen boven winkels en wonen op werklocaties worden niet als kans herkend, terwijl het om kansen gaat die snel gerealiseerd kunnen worden.
- Het aantal studies dat de kansen voor woningbouw binnen de bestaande stad vanuit zowel onderbenutte gebouwen als gebieden heeft onderzocht is op landelijk niveau klein. Over de uitkomsten wordt sterk verschillend gedacht.
- Analyse van de uitgangspunten bij al deze studies laat zien dat er nog veel ongefundeerde meningen over transformatie bestaan. Feitelijke basisinformatie over de meestgenoemde knelpunten voor transformatie uit projecten is schaars. Dat betreft o.a. ontwikkeltijden, kosten en opbrengsten in projecten en het woningbouwprogramma. Wij bevelen aan juist op die punten snel een inhaalslag te maken.
- Hoeveel woningen in bestaande gebouwen en in bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd is landelijk niet exact te bepalen. Daarvoor moeten te veel aannames gedaan worden. De transformatiepotentie kan uiteindelijk het best op lokaal niveau worden bepaald waar alle ruimtevraag bij elkaar komt en bestuurlijk wordt gewogen.
- Een meer gestructureerde benadering van de transformatiepotentie op lokaal niveau kan helpen om (de kansen van) transformatie beter in regionale woningbouwplanningen te laten landen. Wij bevelen aan hiervoor samen met gemeenten en provincies een aantal pilotprojecten te starten.
- Gebruiksinformatie over commercieel vastgoed is vrijwel realtime beschikbaar. De erfgoedwereld heeft voor monumenten in de afgelopen tien jaar een inhaalslag gemaakt in registratie. Data over gemeentelijk publiek vastgoed wordt minder regelmatig gecontroleerd waardoor de registratie minder up-to-date is dan van commercieel vastgoed. Daardoor worden kansen op transformatie gemist.

4. Kantoren

In dit hoofdstuk kijken we naar de kantorenmarkt. We proberen te ramen hoeveel woningen met de verschillende tredes van de Transformatieladder (zie 3.5) kunnen worden getransformeerd. Doel van dit hoofdstuk is niet om definitieve ramingen te geven maar te laten zien hoe de transformatiepotentie kan worden benaderd en met cijfers onderbouwd en waar cijfers ontbreken. Om de transformatiepotentie naar wonen te berekenen maken we onderscheid in direct transformeerbare gebouwen (laaghangend fruit, paragraaf 4.1), naar panden die moeilijker te transformeren zijn maar waarvoor een gebiedsaanpak kansen biedt (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt het aantal woningen dat kan ontstaan berekend vanuit economische scenario's die van invloed zijn op de kantorenmarkt. We onderzoeken de invloed van nieuwbouwvraag door duurzaamheidseisen en extra vervangingsvraag en de effecten daarvan op de hele kantorenvoorraad (paragraaf 4.3). Voor deze economische scenario's leunen we op een recente scenariostudie voor kantoren.

4.1 Direct transformeerbaar in gebouwen

Nederland telde eind 2020 ruim 47,3 miljoen vierkante meter kantoorruimte volgens de NVM. Daarvan wordt op dat moment bijna 5,5 miljoen vierkante meter aangeboden. Dat is 11,5% van de voorraad. [46] Voor de kantorenmarkt wordt meestal een frictieleegstand van 5% van de voorraad gehanteerd voor een gezonde marktwerking.[47] Uitgaande van deze frictieleegstand is er landelijk op dit moment circa drie miljoen m² kantorenmeters overtollig. Dat is 10% hoger dan de *structurele leegstand48* die makelaars als vertrekpunt voor hun analyses nemen. De meeste kantoren zijn overtollig in de drie provincies met de grootste woningbehoefte (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Overtollig aanbod naar type kantorenlocatie (in m²)

Provincie	aanbod % voorraad	Aanbod	overtollig aanbod	Voorraad
Groningen	6,8	78.000	20.500	1.148.500
Friesland	7,7	70.500	24.500	919.000
Drenthe	12,9	80.000	49.000	620.500
Overijssel	11,6	286.500	163.500	2.462.000
Gelderland	11,0	418.500	229.000	3.790.000
Utrecht	12,1	710.500	417.000	5.874.500
Flevoland	20,7	174.000	133.000	842.000
Noord-Holland	10,9	1.205.000	653.000	11.034.500
Zuid-Holland	13,3	1.661.500	1.035.000	12.531.000
Zeeland	7,2	35.000	11.000	487.000
Noord-Brabant	8,9	492.500	217.000	5.505.500
Limburg	11,7	246.000	141.000	2.095.500
Nederland	11,5	5.458.000	3.092.500	47.310.000

Bron: NVM/BAK bewerking Expertteam Vastgoedtransformatie

46 zie definities op pagina 23 voor verschillen tussen aanbod en leegstand. Op het moment van schrijven heeft NVM nog geen cijfers over 2022 gepubliceerd. Cijfers van makelaarskantoor Cushman & Wakefield geven aan dat het aanbod op de markt nauwelijks is toegenomen: van 8,2% naar 8,4% van de voorraad in een jaar tijd.

47 zie EIB, PBL, e.a

48 panden die langer dan 3 jaar leeg staan

In een gemiddelde kun je niet wonen

Bovenstaande tabel gaat uit van de gemiddeldes per provincie. Nadere analyse van de cijfers laat zien dat de verschillen tussen gemeenten en tussen locaties groot zijn. De ene locatie in een gemeente kan meer vraag dan direct beschikbaar aanbod hebben terwijl de andere locatie meer dan het gemiddelde aan overtollig kantorenaanbod (en dus meer leegstand) heeft. Als gebouwen op die locatie kunnen worden getransformeerd is de transformatiepotentie hoger dan op basis van het gemiddelde mag worden verwacht. Uit een door het Expertteam Vastgoedtransformatie gemaakte analyse voor Zuid-Holland (2021) blijkt dat het overtollig aanbod in de praktijk nog 10% tot 20% hoger ligt dan tabel 4.1 aangeeft.

Laaghangend fruit op makkelijke locaties is geplukt

De leegstand van kantoren is de afgelopen jaren in heel Nederland fors gedaald. Er is veel getransformeerd en gesloopt en tegelijkertijd is de behoefte aan kantoren op veel locaties gestegen. De *structurele leegstand* van kantoren is als gevolg daarvan in de afgelopen vijf jaar bijna gehalveerd. In 2016 was deze nog 5,2 miljoen vierkante meter. Ook het overtollig aanbod[49] is afgenomen. In 2016 was deze nog ruim zes miljoen m². Hiermee is veel 'laaghangend fruit' op makkelijke locaties geplukt. Dat laten de twee laatste kolommen in tabel 4.2 duidelijk zien. Het aandeel kantoren gelegen in woonwijken en in het centrum is afgenomen en ongeveer de helft lager dan vijf jaar geleden. Het overtollige aanbod op bedrijventerreinen en in kantorenwijken (zie definities in bijlage 1) is relatief gestegen.

Tabel 4.2 Overtollig aanbod naar type kantorenlocatie (in m²)

Type locatie	Leegstandspercentage 2021	Aanbod 2021	aanbod overtollig 2021	Aandeel overtollige leegstand	
				2021	2016
Bedrijventerrein	13,4%	1.201.000	751.500	25%	18%
Centrum	6,8%	873.500	234.500	8%	18%
Kantorenwijk	15,2%	2.510.500	1.683.000	55%	45%
Woonwijk	8,8%	709.500	307.500	10%	17%
Buitengebied	11,5%	10.900	6.000	2%	2%
Nederland totaal	11,5%	5.458.000	3.092.500	100%	100%

Bron: Aanbod conform kantoren in cijfers NVM, BAK, 2016 en 2021 bewerking Expertteam Vastgoedtransformatie

Voor kantoren zijn er door EIB (2015), Deloitte (2015) en RaboResearch (2017) studies gedaan naar de transformatiepotentie (zie paragraaf 3.1) van de *structurele leegstand*. Wanneer we die berekeningen opnieuw maken met dezelfde uitgangspunten, zien we dat de transformatiepotentie vijf, zes jaar later is afgenomen. Het EIB komt in 2015 op een transformatiepotentieel van 20.000 woningen. Met dezelfde berekening in 2021 komt dit neer op ongeveer 7.700 woningen. Deloitte kwam in 2015 op 25.000 woningen. Veel aannames uit 2015 zijn echter nu niet meer van toepassing. Kantoren zijn kansrijker geworden voor verhuur als kantoor en er is meer behoefte aan kleinere appartementen dan waar Deloitte van uitging. Indien we de methodiek van Deloitte volgen en corrigeren naar een gemiddelde woninggrootte van bruto 70 m² en uitgaan van de *structurele leegstaand* nu, komt dit in 2021 neer op een transformatiepotentie van 9.700 woningen. In deze berekening is rekening gehouden met de woningmarktpotentie. Gemeenten zonder groeipotentie (de krimpgebieden) zijn niet meegenomen als kansrijk voor transformatie.

4.2 Gebiedsaanpak: maak de omgeving aantrekkelijker voor wonen

Tabel 4.2. liet zien dat een groot deel van het overtollig aanbod op dit moment op kantorenwijken en bedrijventerreinen staat. Deze kantoren worden door Deloitte (2015) categorisch buiten beschouwing gelaten ondanks grote verschillen in typologie, kwaliteit van het vastgoed en de omgeving. De kantorenleegstand in deze gebieden (vooral op bedrijventerreinen) kan hardnekkig zijn maar dat betekent niet dat er geen aanpasbare gebouwen zijn.

49 metrage van kantoren boven frictieleegstand van 5% van de voorraad

Wij zien het als rijp fruit dat zich maar moeilijk laat plukken. De weinig aantrekkelijke omgeving is een van de beperkende factoren voor woningen. Ook milieuzones kunnen transformatie naar wonen belemmeren en er kan sprake zijn van planologische concurrentie waardoor transformatie minder gewenst is.

Maar om kantoren te transformeren op bedrijventerreinen is niet altijd grootschalige sloop en *herontwikkeling* nodig. Soms is het voldoende om de openbare ruimte aantrekkelijk te maken voor wonen. In andere situaties moeten er meer ingrijpende maatregelen worden genomen denk aan uitplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven. In dat geval vraagt transformatie om meer beleidsinzet, een langere doorlooptijd en hogere investeringen. De beloning is dat er meer woningen gerealiseerd kunnen worden als de *gebiedsaanpak* gepaard gaat met sloop/nieuwbouw en verdichting. Hoe groot de kansen voor *intensivering* zijn, is afhankelijk van lokale kenmerken en lokale besluitvorming. In het ene geval ligt een kantoor in een overgangszone tussen een woonwijk, in het andere geval ligt het kantoor direct tegen de snelweg of naast een milieuhinderlijk bedrijf en is op korte termijn alleen tijdelijke transformatie mogelijk. Met maatwerk en creativiteit is er echter veel mogelijk.

Het is lastig om dit 'moeilijker te plukken fruit' in cijfers te vatten. In potentie is met voldoende mankracht en middelen alle overtollige aanbod te transformeren. Om een inschatting te maken hebben we een grove berekening uitgevoerd, waarbij 70% van overtollige (leegstand boven frictieleegstand) kantoren in kantorenwijken en 30% van overtollige kantoren op bedrijventerreinen in de toekomst kan transformeren naar wonen rekeninghoudend met concurrerende ruimteclaims en wensen voor bedrijfsruimte, hotels, onderwijs en andere functies. Dit betekent een extra transformatiepotentie van ca 16.000 woningen bovenop het laaghangend fruit dat de makelaars berekenen. Dit is exclusief mogelijke verdichting op die locaties.

Voorbeelden van maatwerk bij gebiedsaanpak

In Zwolle zijn de wijk Hanzeland en de Spoorzone verbonden met een loopbrug. Hanzeland werd ervaren als een eiland in de stad, een afgesloten gebied dat slecht was verbonden met de directe omgeving. Bewoners van het kantorengebied in transformatie en herontwikkeling kunnen met de brug makkelijker gebruik maken van voorzieningen in de binnenstad.

Bron: Karres en Brands (Zwolle)

Bron: Convention Bureau Brabant

In Strijp S in Eindhoven is gedurende meer dan tien jaar geëxperimenteerd met tijdelijk gebruik van de gebouwen om de 'verboden stad' op de mentale kaart van Eindhovenaren te zetten. In eerste instantie met evenementen, later gevolgd door tijdelijk werken, popup-winkels en horeca. Inmiddels wordt er volop gewoond in de oude gebouwen en nieuwbouw. In de eerste fasen van deze gebiedstransformatie is veel aandacht besteed aan de veiligheid en aantrekkelijkheid van het gebied.

Voor De Hoefkwartier-West in Amersfoort geldt dat het gebied aantrekkelijk gemaakt wordt met een ontwikkeling naar een gemengd stedelijk gebied met woningen, bedrijven, onderwijs en andere voorzieningen (Structuurvisie De Hoef West, gemeente Amersfoort)

Bron: Karres en Brands (Amersfoort)

Bron: Smoes Ontwerpen (Rotterdam)

Zalmhaven Rotterdam is een voorbeeld waar gekozen is om in afwachting van definitieve ontwikkeling tijdelijk in te zetten op studentenwoningen.
Studentencampus Diemen Zuid is een geslaagd voorbeeld van samenwerking tussen gemeente en marktpartij en transformatie van Kantorenpark Bergwijkpark.

Bron: Snippe Projecten

Bron: Addendum Plaspoelpolder, gemeente Rijswijk

In de Plaspoelpolder in Rijswijk wordt gezocht naar combinaties van wonen en werken op een deel van het bedrijventerrein. In de rest wordt ingezet op behoud van kantoren/bedrijfsruimte.

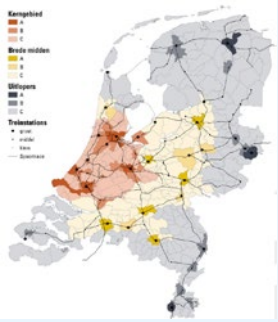
Concluderend

In onderstaande tabel 4.3 is de transformatiepotentie van het 'laaghangend fruit' (paragraaf 4.1) en het 'moeilijker te plukken fruit' met *gebiedstransformatie* (paragraaf 4.2) samengevat. Hierbij is de indeling gebruikt van de Stec Groep uit de studie 'De Invloed van COVID op de kantorenmarkt´ (zie kader). De direct transformeerbare meters uit 4.1 zijn opgeteld bij de woningen die kunnen ontstaan door een *gebiedsaanpak*. Totaal gaat het dan om een transformatiepotentie vanuit het huidige overaanbod van circa 26.000 woningen. Hierbij is rekening gehouden met lagere transformatiekansen in krimpgebieden, verschillende marktsituaties in gemeenten en type locaties,[50] onderscheid in type kantorenlocaties en daarbij horende concurrerende ruimteclaims[51]. In de berekening is nog geen rekening gehouden met extra woningbouw door *verdichting* en optoppen bij *gebouwtransformatie*. Dat dit in de praktijk kan leiden tot een vermenigvuldiging van de woningaantallen blijkt bijvoorbeeld uit de Impulsaanvraag Hoefkwartier-West in Amersfoort die alleen al 4.200 woningen beslaat.

Tabel 4.3 Transformatiepotentie 2021 in m2 in en aantal woningen

Deelgebied	Overtollig aanbod	Transformatiepotentie	Aantal woningen
Kerngebied			
A (G4+Almere)	841.500	523.500	7.500
B (o.a. Haarlem, Rijswijk, Woerden)	802.500	487.000	7.000
C overig	223.500	137.500	2.000
Middengebied			
A (o.a. Breda, Zwolle, Arnhem)	382.500	243.500	3.500
B (o.a .Tilburg, Alkmaar)	120.000	95.000	1.400
C overig	244.500	134.000	1.900
Uitlopers			
A (o.a. Groningen, Enschede)	74.000	59.500	900
B (Heerlen, Assen, Venlo	172.000	102.500	1.500
C overig	174.000	33.5000	500
Totaal Nederland	3,03 milj	1.816.000	26.000

Bron: Expertteam Vastgoedtransformatie op basis van gegevens BAK en indeling en kaart Stec Groep



De Stec Groep heeft op basis van de NOVI een onderscheid gemaakt in drie marktgebieden: kerngebied, brede midden en uitlopers van het brede midden. Binnen deze gebieden worden drie soorten gemeenten onderscheiden op basis van het belang binnen de regionale kantorenmarkt:

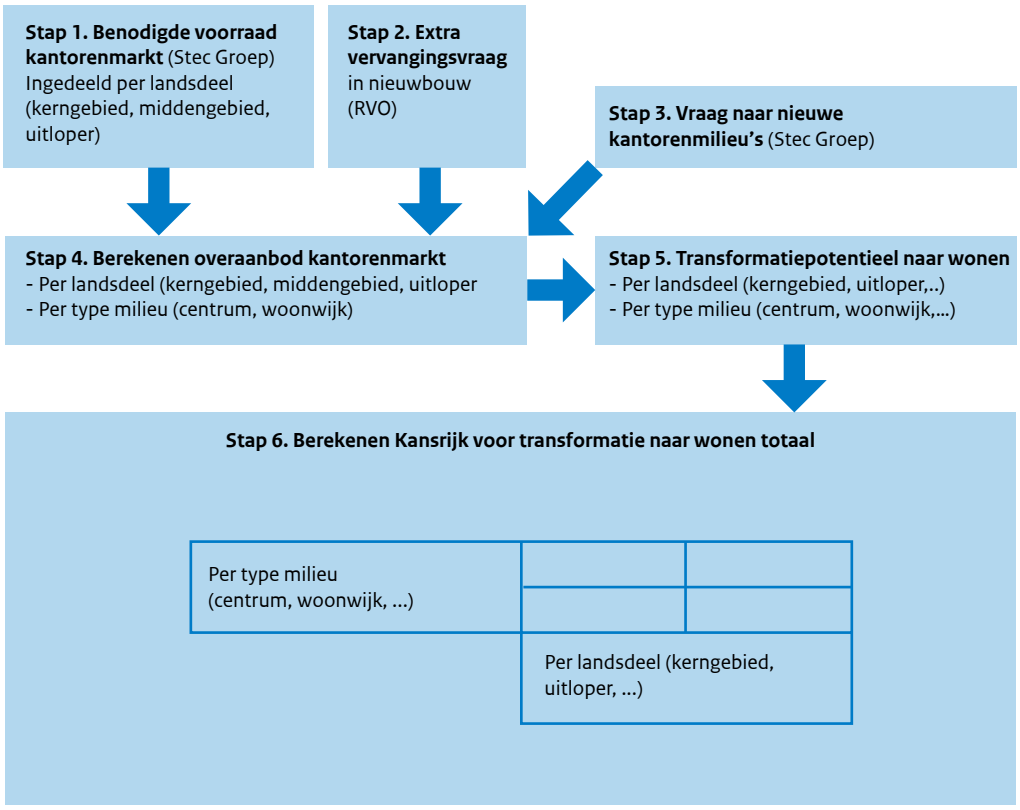
- 'A-gemeenten' belangrijkste kantorengemeenten binnen een deelgebied, grote voorraad. Het zijn de G4 en regionale kantorensteden in brede midden (bijvoorbeeld Amersfoort, Eindhoven, Den Bosch, Arnhem, Zwolle) en de uitlopers (Groningen, Maastricht, Enschede).
- 'B-gemeenten' hebben een aanzienlijke kantorenvoorraad, maar hebben een secundaire rol in de (regionale) kantorenmarkt. In de kern gaat het om bijvoorbeeld Nieuwegein, Zoetermeer, Delft, Capelle a/d IJssel. In het brede midden bijvoorbeeld Tilburg, Nijmegen, Apeldoorn en Alkmaar. In de uitlopers om bijvoorbeeld Assen, Leeuwarden, Almelo, Roermond en Middelburg.
- 'C-gemeenten' zijn alle overige gemeenten. De kantorenvoorraad is in al deze gemeenten bij elkaar nog vrij fors, maar individueel gaat het per gemeente zelden om een grote voorraad.

50 Op toplocaties in onder andere de grote steden is een stijgende behoefte aan kantoren en zijn er hogere huren. Transformatie ligt dan niet voor de hand. Omgekeerd is er op bedrijventerreinen een dalende behoefte aan kantoren

51 zie voor toelichting op uitgangspunten en methodiek bijlage 1

4.3 Kansen door ontwikkelingen op de kantorenmarkt

Voor het berekenen van de transformatiepotentie op langere termijn kijken we ook naar ontwikkelingen op de kantorenvoorraad. Daarvoor gebruiken we de studie 'De Invloed van COVID op de kantorenmarkt´ van de Stec Groep in opdracht van BZK (december 2021). Stec berekent aan de hand van drie scenario's de *uitbreidingsvraag* in 2030. Dit is de vraag naar extra (of minder) kantoormeters ten opzichte van huidige voorraad. De scenario's gaan uit van een ´*negatieve uitbreidingsvraag*´ dat wil zeggen dat de vraag naar kantoren in zijn geheel krimpt. De scenario´s hebben een grote bandbreedte omdat er onzekerheid is over de mate van krimp van de kantorenmarkt op termijn. Wij hebben aan de ´negatieve uitbreidingsvraag´ de *vervangingsvraag* toegevoegd. Dit is de transformatiepotentie die ontstaat door de autonome vraag naar nieuwbouwkantoren door bedrijven waarmee het goed gaat. De markt is immers dynamisch: nieuwbouw op locatie A kan leiden tot overaanbod en transformatie op locatie B. Om de potentiële transformatie te berekenen is een aantal bewerkingen uitgevoerd. Dit is gebeurd aan de hand van onderstaand schema[52] en heeft tabel 4.5 als resultaat.



52 zie toelichting op de uitgangspunten en methodiek en tussenberekeningen in bijlage 1

Tabel 4.4 Ruimtebehoefte in 2030 per deelgebied SNN, in drie scenario's (inclusief frictieleegstand)

Overschot kantoren	A Business as usual		B Basisscenario		C Covid als katalysator	
	Laag	hoog	Laag	hoog	Laag	hoog
A (G4+Almere)	-2%	4%	-8%	-3%	-15%	-11%
B (o.a. Haarlem, Rijswijk)	-12%	-7%	-18%	-14%	-24%	-20%
C overig	-7%	-2%	-13%	-9%	-20%	-15%
Kerngebied totaal	**-6%**	**0%**	**-12%**	**-7%**	**-19%**	**-14%**
A (o.a. Breda, Zwolle, Arnhem,)	-4%	2%	-10%	-5%	-17%	-12%
B (o.a .Tilburg, Alkmaar)	-6%	-1%	-12%	-7%	-19%	-14%
C overig	-5%	0%	-11%	-7%	-18%	-14%
Middengebied totaal	**-5%**	**1%**	**-11%**	**-6%**	**-18%**	**-13%**
A (o.a. Groningen, Enschede)	-6%	-1%	-13%	-8%	-19%	-15%
B (Heerlen, Assen, Venlo	-11%	-6%	-17%	-12%	-19%	-19%
C overig	-6%	-1%	-13%	-8%	-23%	-15%
Uitlopers Totaal	**-8%**	**-3%**	**-14%**	**-9%**	**-21%**	**-16%**

Bron: Stec Groep, Invloed Covid op kantorenmarkt

Tabel 4.5 Overaanbod kantoren in m² in de periode tot 2030

Overschot kantoren	A Business as usual		B Basisscenario		C Covid als katalysator	
	Laag	hoog	Laag	hoog	Laag	hoog
A (G4+Almere)	405817	0	1356607	564282	2465862	1832002
B (o.a. Haarlem, Rijswijk)	1030436	620261	1522646	1194506	2014856	1686716
C overig	277902	94127	498432	351412	755717	571942
Kerngebied totaal	***1819050***	***155520***	***3482580***	***2096305***	***5423365***	***4037090***
A (o.a. Breda, Zwolle, Arnhem,)	238380	14700	573900	294300	965340	685740
B (o.a .Tilburg, Alkmaar)	139286	28086	272726	161526	428406	272726
C overig	211383	10558	492538	291713	733528	572868
Middengebied totaal	***622729***	***31104***	***1332679***	***741054***	***2160954***	***1569329***
A (o.a. Groningen, Enschede)	115508	23583	244203	152278	354513	280973
B (Heerlen, Assen, Venlo	297413	165613	455573	323773	613733	508293
C overig	179624	36674	379754	236804	551294	436934
Uitlopers Totaal	*607416*	*240741*	*1047426*	*680751*	*1560771*	*1194096*
Totaal overschot NL	**3993835**	**1372005**	**6807325**	**4462750**	**10089730**	**7745155**
Overschot per jaar	**499.229**	**171.501**	**850.916**	**557.844**	**1.261.216**	**968.144**

Bron: Scenario's Stec en berekening Expertteam Transformatie op basis cijfers BAK

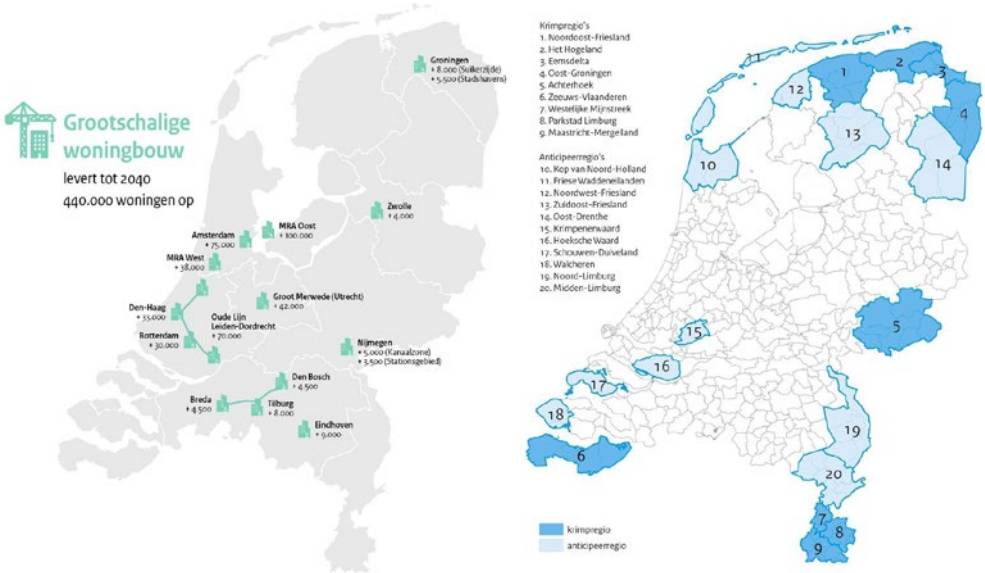
In alle scenario's is het overschot aan kantoren absoluut het hoogst in het kerngebied (zie tabel 4.5). Binnen het kerngebied zijn dat gemeenten die onder Kerngebied B-vallen. Dit zijn de gemeenten die in het verleden veel kantoren bouwden omdat er in de centrumgemeentes niet voldoende kantoorruimte was (zoals Nieuwegein, Rijswijk, Capelle en Woerden). In die gemeenten stond in het verleden veel kantoorruimte leeg maar is de afgelopen jaren ook heel veel kantoorruimte getransformeerd tot woningbouw. Volgens deze scenariostudie zal het overschot de komende jaren nog verder toenemen. Wel moet opgemerkt worden dat de tabel gemiddeldes binnen een gemeente geeft. In de praktijk zijn er ook in B-gemeenten kantoorwijken met meer en minder leegstand waardoor extra transformatiekansen kunnen ontstaan (zie paragraaf 4.1).

De conclusie is dat in scenario A er een overschot van 170.000 m2 aan kantoren per jaar is, terwijl in het scenario C er 1,3 miljoen m² per jaar aan overschot is. De verklaring is een combinatie van afnemende behoefte aan kantoren en tegelijkertijd nieuwbouw aan de markt toegevoegd wordt op gewilde locaties. Ook bij het scenario met een gelijkblijvende markt (A) betekent dat er (nu of op termijn) panden getransformeerd of gesloopt gaan worden.

Transformatiepotentie voor wonen naar landsdelen binnen Nederland

Vervolgens hebben we gekeken naar de transformatiepotentie in de verschillende deelgebieden (kerngebied, overloop). Helder is dat er in alle scenario's kansen voor transformatie zijn. Het overschot aan kantoren sluit over heel Nederland goed aan op de woningbehoefte. De meeste leegstand is daar waar ook de grootste woningvraag is. Er is vooral behoefte aan woningen in gemeenten in het kerngebied en in die gemeenten zit ook het merendeel van de transformatiepotentie. 30% tot 40% van het transformatiepotentie zit in het kerngebied. Een deel van de transformatiepotentie is daarvan nu al onderdeel van de regionale verstedelijkingsstrategieën uit de NOVI. Ook in de krimpgebieden is echter een fors overschot aan kantoren (zie afbeelding 4.6). De uitlopers in de gebiedsindeling van de Stec Groep komt grof overeen met de krimpgebieden. Afhankelijk van het scenario nemen deze 15% tot 25% van het overschot van kantoren voor haar rekening. Gelet op het ontbreken van woningbouwbehoefte in deze gebieden, zal dit overschot niet volledig benut kunnen worden voor transformatie. Dit wordt ook bevestigd in enkele gesprekken die we hebben gevoerd met provincies in de krimpgebieden. Dit betekent dat het overschot aan kantoormeters maar voor ongeveer 35% getransformeerd zou kunnen worden naar wonen.

Afbeelding 4.6 Locaties voor grootschalige woningbouw en krimpgebieden



Bron: Rijksoverheid.nl

Concluderend

In onderstaande tabel 4.7 is de conclusie samengevat van alle berekeningen en omgerekend naar de transformatiepotentie per jaar voor de periode 2022-2030. Totaal gaat het in het gemiddelde scenario B om 4.500 tot 7.000 woningen die per jaar door transformatie worden gerealiseerd. Hierin zitten zowel de woningen in overaanbod binnen regionale kaders (laaghangend fruit inclusief sloop/nieuwbouw), woningen door aanpassing van omgevingskenmerken (moeilijker te plukken fruit) als kantoren die door de dynamiek in de markt de komende jaren vrijkomen. Dit aantal is hoger dan een recente uitgevoerde studie van *Republiq*, die het moeilijker te plukken fruit buiten beschouwing laat.[53] Opvallend is dat in de scenario's A en het basisscenario B de grootste transformatie van kantoren naar wonen in de B-gemeentes plaatsvindt, terwijl bij het scenario C er meer kansen voor transformatie zijn in de A-Gemeenten (G4+Almere). De grote bandbreedte tussen de scenario's laat ook zien dat er onzekerheid is over de verwachtingen. Het geeft ook het belang aan van inspelen op ontwikkelingen ofwel *adaptief programmeren* voor de transformatiekansen. Aanbeveling is dat gemeentes niet uitgaan van de scenario's met de laagste leegstand maar rekening houden met verschillende scenario's en daardoor geen transformatiepotentie laten liggen of pas laat omschakelen.

Tabel 4.7. Te benutten transformatiepotentie van kantoren 2022-2030 in aantal woningen

Gebied	A Business as usual		B Basisscenario		C Covid als katalysator	
	Laag	hoog	Laag	hoog	Laag	hoog
A (G4+Almere)	3.400	0	13.300	6.500	28.500	21.200
B (o.a. Haarlem, Rijswijk, Woerden)	10.100	6.900	14.900	12.500	21.200	17.700
C overig	2.700	1.000	5.300	3.800	8.100	6.100
Kerngebied totaal	***16.000***	***7.900***	***33600***	***22.800***	***57.800***	***45.000***
A (o.a. Breda, Zwolle, Arnhem, Amersfoort)	2.200	160	6300	3.200	10.700	7.600
B (o.a .Tilburg, Alkmaar)	1.500	300	2900	1.700	4.600	2.900
C overig	2.300	100	5300	3.100	7.900	6.100
Middengebied totaal	**5.900**	**600**	**14.500**	**8.100**	**23.000**	**16.600**
A (o.a. Groningen, Enschede)	1.300	270	2800	1.800	4100	3200
B (Heerlen, Assen, Venlo	1.500	810	2300	1.700	3200	2600
C overig	900	190	1900	1.200	2800	2200
Uitlopers Totaal	***3.800***	***1.300***	***7100***	***4.600***	***10100***	***8100***
Totaal woningen NL	**25.900**	**9.700**	**55.200**	**35.600**	**90.900**	**69.700**
Totaal bovenop transformatiepotentie huidige leegstand	**0**	**0**	**29.180**	**9.600**	**64.900**	**43.700**
Aantal woningen per jaar tot 2030	**3.200**	**1.200**	**7.000**	**4.500**	**11.400**	**8.700**

Bron: scenario's Stec Groep en Expertteam Vastgoedtransformatie, cijfers BAK, bewerking Expertteam

53 In deze studie wordt vanuit een andere benadering uitgegaan van ca 1.500 woningen per jaar voor de grote en middelgrote plaatsen. Hiervan zijn 870 woningen per jaar voor grote plaatsen en 660 woningen per jaar voor middelgrote plaatsen tot 2030. Formele kantoren- en bedrijventerreinen worden geheel buiten beschouwing gelaten. Correctie van de cijfers van Republiq met kansen op deze terreinen levert een transformatiepotentie van 4.000 tot 7.000 woningen per jaar op. Dit is wel geheel in lijn met basisscenario B

4.4 Optoppen en verdichten kantoorlocaties

In tabel 4.3 en tabel 4.7 is geen *intensivering* meegenomen. Dit gebeurt meestal wel in de praktijk. Bij *gebouwtransformatie* worden vaak een of twee lagen opgetopt en bij sloop/nieuwbouw wordt de kavel zo efficiënt mogelijk ingezet voor een zo hoog aantal woningen. En in de praktijk zien we dat bij vervangen van oude kantoren meer vierkante meters (kantoor en woningen) worden gerealiseerd. Vuistregels of kentallen hoeveel extra woningen deze vormen van *intensivering* kunnen opleveren zijn niet beschikbaar. Voor deze rapportage is met een steekproef de intensiveringsfactor onderzocht van een aantal projecten waarin kantoren transformeren naar woningbouw[54] (zie tabel 4.8). De geselecteerde projecten laten zien dat het mogelijk is om de transformatiepotentie gemiddeld te verdrievoudigen. Voor het toekomstige potentieel komen er in het basisscenario nog circa 30.000 extra woningen bij tot het jaar 2030.

Tabel 4.8 Intensiveringsfactor bij transformatieplannen

	Te transformeren/ Sloopnieuwbouw in m² bvo	Extra metrage toegevoegd in plan	Te realiseren woningen met intensivering	Intensiverings-factor
Gebiedsontwikkeling kantorenwijk De Hoef West 1ste fase Amersfoort	14.000 m²	Ca 77.000 m²	1.300	6,5
Gebiedsontwikkeling HS Kwartier Kavel 2 met optopping bovenop kantoren, Den Haag	28.000 m² (terug-komend als kantoor)	50.000	700	2,9
Gebiedsontwikkeling Entree Zoetermeer	62.000 m²	568.000 m²	4.500	5,1
Spui Boulevard, Dordrecht	Ca 67.000 m²	Ca 0	800	+/-1
Totaal	Ca 130.000	693.000	7300	+/-3

Bron: analyse Expertteam Vastgoedtransformatie

Samenvatting

- Kantoren waren de afgelopen jaren de grootste leverancier van transformatiewoningen. Veel laaghangend fruit is de afgelopen jaren geplukt. Voor de komende jaren is de vraag of het lukt voldoende tempo te maken op lastiger locaties en of nieuwe manieren in de de vorm van *gebiedsaanpak, adaptief programmeren* en *gebiedstransformatie* worden opgepakt.
- In het overaanbod aan kantoorpanden kunnen totaal circa 10.000 woningen gerealiseerd worden door transformatie in locaties die op dit moment voor wonen geschikt zijn (inclusief sloop/nieuwbouw). Met deze panden kan snel worden begonnen. Dit aantal is wel veel minder dan zes jaar geleden. Door transformatie van kantoorgebouwen met een gebiedsaanpak (ingrepen in de omgeving) kunnen daar nog circa 16.000 extra woningen aan worden toegevoegd. De transformatiepotentie van de huidige voorraad bedraagt opgeteld 26.000 woningen.
- Ontwikkelingen op de kantorenmarkt leiden ook de komende jaren tot kansen voor transformatie en sloop/nieuwbouw. De berekeningen resulteren in een transformatiepotentie van circa 4.500 tot 7.000 woningen per jaar vanuit de kantorenvoorraad (huidige leegstaand en toekomstige leegstand als gevolg van die ontwikkelingen) tot 2030.
- Het aantal vierkante meter kantoor dat de komende jaren beschikbaar komt is minimaal 170.000 m² tot meer dan een miljoen vierkante meter in het maximale scenario. Deze bandbreedte laat het belang van adaptief programmeren door gemeenten zien en dat het is aan te bevelen om in de planning met verschillende scenario's rekening te houden.

54 Aan te bevelen is om een aantal representatieve gerealiseerde projecten cijfermatig te analyseren en daaruit vuistregels of kentallen voor verdichting te ontwikkelen

- Intensivering kan de transformatiepotentie verder verhogen. Een conservatieve schatting op basis van een aantal recente transformatieplannen geeft als indicatie een intensiveringsfactor van een-op-drie aan. In bassiscenario B kan dit 30.000 extra woningen opleveren voor 2030.

5. Winkels

Winkeliers in Nederland hebben het niet gemakkelijk. Alle branches met uitzondering van supermarkten kampen met dalende omzetten. Corona speelt het onlineshoppen nog eens extra in de kaart. Sinds midden jaren nul daalt het winkelareaal. Tussen 2014 en 2019 verdween 10% van alle winkels[55]. Het winkelvloeroppervlak (wvo) is afgenomen tot circa 45 miljoen vierkante meter eind vorig jaar volgens het CBS. Daarvan is 2,8 miljoen vierkante meter geregistreerde leegstand. Dat is 6,2% van de voorraad. Winkels die langer dan één jaar leegstaan worden gezien als langdurige leegstand. Deze leegstand bedraagt eind 2020 bijna twee miljoen vierkante meter. Voor winkels wordt 3 tot 5% leegstand wenselijk geacht om de voorraad te laten functioneren.[56] Uitgaande van deze frictieleegstand is er landelijk bijna één miljoen vierkante meter winkelruimte overtollig (zie tabel 5.1).

De winkelmarkt is gelijkmatiger verdeeld over Nederland dan de kantorenmarkt. Dat geldt ook voor de winkelleegstand. De verschillen tussen gemeenten binnen provincies zijn ook minder groot dan op de kantorenmarkt. Als we de winkelleegstand in de kantorenkerngemeenten (zie Kantorenmarkt tabel 4.1) vergelijken met de rest van Nederland is die leegstand niet hoger dan het landelijk gemiddelde. De provincies Limburg en Zuid-Holland hebben in absolute aantallen de hoogste overtollige winkelmeters.

Tabel 5.1 Winkelleegstand per provincie

Provincie	Leegstand % van voorraad	Leegstand m²	Langdurige leegstand m²	Voorraad
Groningen	5,4	95.170	68.690	1.765.270
Friesland	6,5	124.180	89.450	1.902.110
Drenthe	6,4	94.230	64.760	1.477.580
Overijssel	6,3	236.110	162.570	3.732.090
Gelderland	5,6	368.660	253.170	6.559.050
Utrecht	6,4	157.420	113.630	2.474.620
Flevoland	5,8	47.680	32.090	818.190
Noord-Holland	5,2	355.610	223.010	6.876.400
Zuid-Holland	6,3	529.030	359.900	8.434.760
Zeeland	4,8	59.810	35.880	1.240.270
Noord-Brabant	5,7	383.930	254.610	6.775.700
Limburg	10,1	376.090	262.620	3.707.010
Nederland	6,2	2.820.000	1.920.000	45.000.000

Bron: CBS Leegstandsmonitor 2021, bewerking Expertteam Vastgoedtransformatie

5.1 Leegstand in binnensteden loopt op

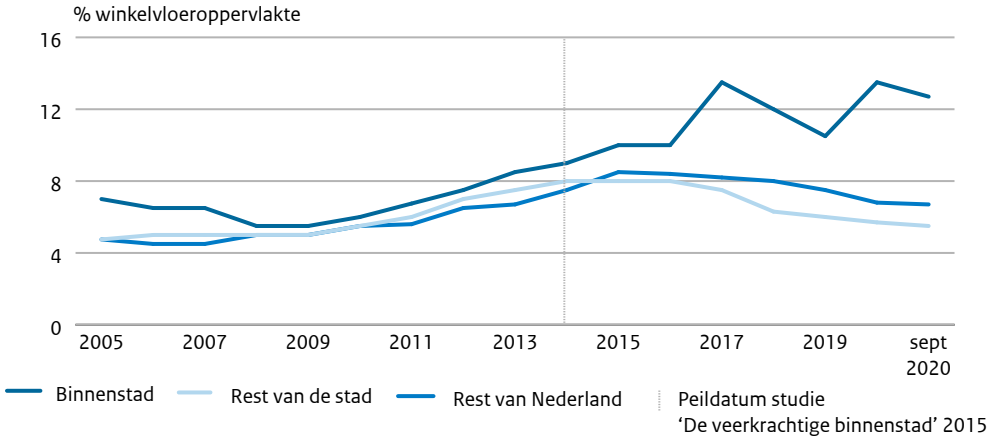
De leegstandcijfers zijn het hoogst in de hoofdwinkelgebieden en in de binnensteden. In de hoofdwinkelgebieden, gebieden met 100 tot 400 winkels, staat gemiddeld meer dan 12,5% van de winkelruimte leeg. In de binnensteden gemiddeld bijna tien procent. Sinds 2015 neemt de leegstand in de binnensteden toe terwijl deze in de rest van de stad daalt (zie figuur 5.2). Er zijn wel grote verschillen tussen binnensteden. In de 17 grootste binnensteden van Nederland staat circa 10% leeg, voor middelgrote steden is dit gemiddeld 16% en in een aantal stadscentra staat meer dan een kwart van het winkeloppervlak leeg[57].

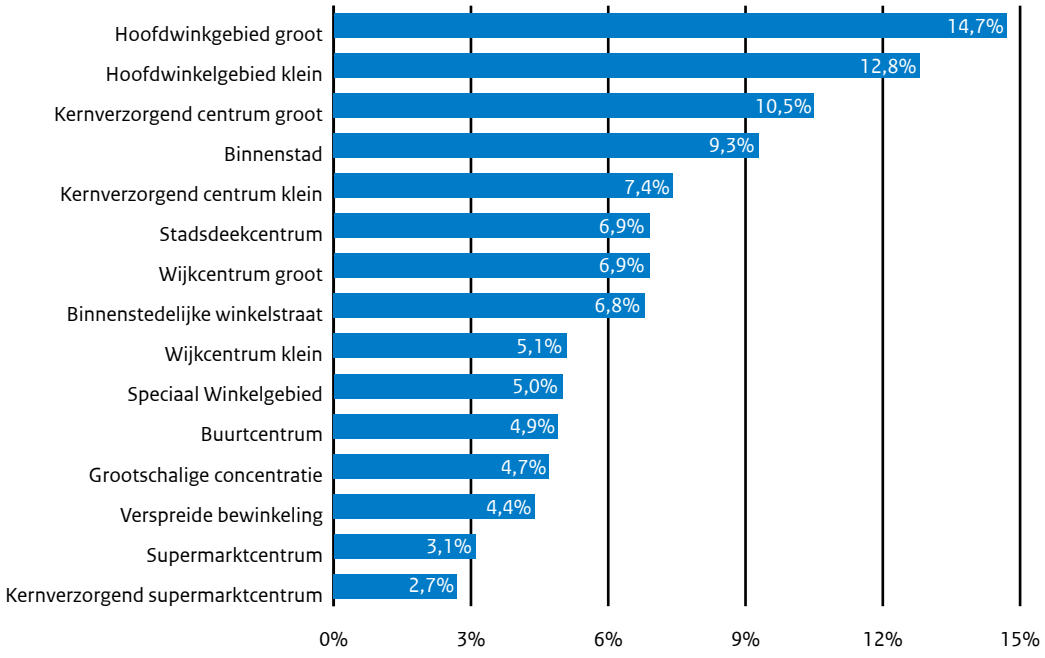
55 zie PBL 2020
56 zie Rabo, EIB e.a
57 zie Colliers met cijfers Locatus, 2021

Een aantal middelgrote steden lijkt tussen wal en schip te vallen. De regionale centrumfunctie raken ze kwijt aan de grote steden waardoor de winkelleegstand oploopt. Daarbij worden vooral aanloopstraten geraakt.

Deskundigen verwachten dat de dalende trend de komende jaren aanhoudt. In de meest sombere scenario's neemt de winkelleegstand nog veel verder toe waarbij de sterkste (binnen)steden de hardste klappen krijgen[55]. Helder is ook dat de vitaliteit van winkelcentra en binnensteden de komende jaren onder druk staat. De Stec Groep onderzocht dat 75% van de gemeenten en 80% van de grote landelijke beleggers leegstand een urgent probleem vindt en transformeren van winkelpanden een mogelijke oplossing[58].

Figuur 5.2 Aandeel winkelleegstand per gebiedscategorie en per winkelgebiedtype (2020)





Bronnen PBL (2020) en Locatus (2021)

58 zie *Stec-website* september 2021

5.2 Overaanbod biedt kansen voor 10.000 woningen

NVM-Business (2021), RaboResearch (2021) en Colliers (2020) rekenden de afgelopen jaren aan het direct beschikbare aanbod. RaboResearch en NVM-Business analyseerden alle winkelpanden die langer dan een jaar leegstaan. Colliers deed dat specifiek voor 70 stadscentra.
Vertrekpunt voor de analyse zijn de panden die op dit moment aangeboden worden. Dat aanbod ligt hoger dan de leegstand die CBS registreert.[59] In 2021 wordt 7,6% van het winkelvloeroppervlak aangeboden. Daarvan staan circa 9.500 panden langer dan één jaar in de etalage.[60] Die panden worden in de studies nader onderzocht. Bij elkaar gaat het om ruim twee miljoen m2 wvo voor heel Nederland. NVM en Rabo sluiten winkelpanden op o.a. meubelboulevards, kantorenwijken en perifere detailhandelvestigingen (PDV) uit als woonlocatie. Ook worden panden die te klein zijn of waar daglicht ontbreekt uitgeselecteerd. Rabo concludeert dat van de langdurige leegstand één miljoen vierkante meter wvo winkelruimte geschikt is voor transformatie. Dat is eenderde van de totale leegstand en de helft van de langdurige leegstand. NVM selecteert strenger en concludeert dat 800.000 m² wvo wat betreft de locatie geen belemmering voor wonen vormt. RaboResearch vergelijkt de gevonden panden vervolgens met de woningmarkt en concludeert dat met uitzondering van enkele krimpgemeenten overal woningen kunnen worden gerealiseerd. In totaal bieden de direct transformeerbare panden ruimte voor 10.000 grote woningen (of 20.000 kleine woningen).

NVM-Business heeft aansluitend op de locatieselectie de geschikte panden door lokale makelaars laten beoordelen. Dat is een verstandige analysestap aangezien onderzoek heeft laten zien dat de typologie van winkels een belangrijke factor is in bepalen van de kansen op transformatie. Wonen boven winkels en transformatie van kleinschalige winkelpanden met een straatgevel is (technisch) vrij eenvoudig. Transformatie van grote warenhuizen en complexen is lastiger. De conclusie uit die selectie is dat voor 75% van de panden op dit moment minstens één beperkende factor voor transformatie bestaat. Dat kan zijn dat het bestemmingsplan woningen op dit moment niet toestaat, hoge kosten voor transformatie of een eigenaar die niet wil meewerken. In de overige 25% van de panden is ruimte voor ongeveer 6.500 woningen die per direct zijn te realiseren. De transformatiepotentie kan oplopen tot 20.000 woningen als deze belemmeringen worden weggenomen aldus NVM-Business. Op basis van deze onderzoeken gaat het Expertteam uit van een voorzichtige schatting dat 10.000 middelgrote woningen zijn te realiseren in de huidige leegstand.

Direct transformeerbaar in stadscentra

Colliers onderzocht specifiek de transformatiepotentie van winkels in 70 stadscentra in (hoofd)winkelgebieden met ten minste 50.000 vierkante meter winkelvloeroppervlak of een inwonertal van minstens 75.000. Om te bepalen of transformatie haalbaar is, zijn de structureel leegstaande winkels (aangevuld met de verwachte leegstand) vergeleken met het woningtekort in de gemeente. Analyse door het designteam van Colliers leidt tot de conclusie dat 40% van die panden is te transformeren. In totaal is er 340.000 vierkante meter wvo transformeerbaar in de onderzochte stadscentra. Dat biedt ruimte voor 9.900 stadswoningen. Als de krimpregio's worden uitgesloten, bedraagt de transformatiepotentie 3.400 tot 6.800 woningen in de steden met een woningtekort. Daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid om binnensteden te verdichten met extra lagen.

Verborgen leegstand: Wonen boven winkels

De winkelleegstand biedt nieuwe kansen voor Wonen boven winkels (Wbw). De ruimte boven winkels wordt veelal voor opslag gebruikt. In het verleden was het verschil in opbrengsten tussen de winkelmeters en de woonfunctie zo groot dat inpandige trappen weggehaald werden. Met de huidige leegstand en woonprijzen worden meer (technische) oplossingen sneller haalbaar. Denk aan ontsluiting van woningen via de achterkant of een buurpand dat (ook) getransformeerd wordt. Vaak moet tijdens verbouwing de winkel (tijdelijk) sluiten. Als er leegstand is, kan er makkelijk – al dan niet gefaseerd – verbouwd worden. Een aantal gemeenten[61] heeft ervaring met een gestructureerde aanpak.

59 zie pagina 23 voor toelichting
60 NVM, cijfers Locatus
61 onder andere Maastricht, Leiden, Purmerend en Utrecht

De potentie van wonen boven winkels is flink[62] maar ervaring uit het verleden leert dat die woningen in de praktijk in kleine aantallen worden gerealiseerd. Dit komt omdat de aanpak maatwerk is, arbeidsintensief en niet goedkoop. Het vraagt bij voorkeur om een gespecialiseerd team of organisatie dat na de verbouwing ook het beheer (veelal verhuur) op zich neemt. Om die reden waren in het verleden vooral woningcorporaties lokaal de drijvende kracht achter Wonen boven winkels. Daar staat tegenover dat Wbw naast woningen ook levendiger binnensteden oplevert. Er is de nodige kennis verloren gegaan op het moment dat de landelijke vereniging Wonen boven winkels in 2016 samenging met Platform Binnenstadsmanagement. Die zal opnieuw opgebouwd en geactualiseerd moeten worden.

Voorbeeld van ontsluiting voor realisatie wonen boven winkels

Bron: Ilja De Pelsmaeker en Elias Verdegem ontwierpen een voorstel voor de Langemunt in Gent

5.3 Transformatiepotentie winkels op termijn

Voor het berekenen van de transformatiepotentie op termijn kijken we naar de hele voorraad. Een belangrijke factor voor de transformatiepotentie is of de vraag naar winkelruimte de komende jaren zal aantrekken of niet. Daarvoor hebben we gekeken naar recent onderzoek van de Stec Groep. Daarnaast kijken we ook naar kansen voor wijkwinkelcentra, aanloopstraten en winkels buiten de winkelcentra die met 37% een groot deel van de winkelmarkt uitmaken.

Toekomstige vraag naar centrumfuncties

De Stec Groep heeft een kwalitatieve raming van de marktvraag voor centrumfuncties gemaakt voor kleine, middelgrote en grote centra. Samengevat verwacht zij voor de middellange termijn vooral toename van de marktvraag naar wonen en een beperkte toename van dagelijkse voorzieningen (zie figuur 5.3) in de grote centra. Gemiddeld verwacht Stec voor alle andere functies een dalende ruimtevraag. Aansluitend schetst zij drie scenario's voor de centrumlocaties. Het scenario business-as-usual gaat uit van lichte krimp (10% minder winkelmeters tot 2030) waarbij de centrumfunctie behouden blijft door herwaardering voor de ontmoetingsfunctie, centrumbeleving en de voordelen van fysiek winkelen. De twee andere scenario's gaan uit van 20% tot 40% krimp van de centrumbranches. In die scenario's moet vol worden ingezet op het centrumgebied om de leefbaarheid te behouden. Dat betekent dat bestaande en nieuwe initiatieven (horeca, voorzieningen, leisure en kantoren) zoveel mogelijk naar het centrum gestuurd worden. In alle scenario's wordt ingezet op transformatie van leegstaand vastgoed naar woningen. De mate waarin verschilt.

62 Stec becijfert deze recent op 41.500 woningen op leegstaande verdiepingen plus 12.000 door opslag efficienter te organiseren

Figuur 5.3 Kwalitatieve raming marktvraag voor centrumfuncties

	Korte termijn (< 3 jaar)	Middellange termijn (> 3 jaar)	Kleine centra	Middelgrote centra	Grote centra
Dagelijkse winkels	●○○	○●○	- Optimalisatie supermarkten en inpassing op strategische locaties - Boost 'local food' en speciaalzaken - Toename aandeel dagelijks	- Boost 'local food' en speciaalzaken - Sturen op cityshops bij bronpunten - Verschuiving food naar reguliere winkels (warenhuis, discount)	- Kwaliteit toevoegen, bv. foodhall - Sturen op cityshops bij bronpunten - Verschuiving food naar reguliere winkels (warenhuis, discount)
Niet-dagelijkse winkels	○○●	○○●	- Minder landelijke ketens, uitzondering: streekfunctie-centra - Potentie lokale onderscheidende concepten en mengvormen	- Mode zwaar onder druk, grote afschaling verwacht, ook op A1/A2 - Ketens met financiële slagkracht dominanter in straatbeeld	- Afwaardering A/B locaties, ook centra die vooralsnog buiten schot bleven moeten compactiseren - Meer flagshipstores
Wonen	●○○	●○○	- Starterswoningen - Levensloopbestendige woningen zoals patio's in vnl. winkelpanden - Combinaties van wonen en zorg	- Geclusterde woonvormen met zorg - Middenhuurappartementen - Levensloopbestendige woningen	- In gebieden met druk compacte betaalbare appartementen in koop en middenhuur - Lofts
Horeca	○○●	○●○	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Kwalitatief: missende segmenten en aansluiten op DNA deelgebied	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Kwalitatief: missende segmenten en aansluiten op DNA deelgebied	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Op termijn potentie voor nieuwe horeca bij toeristische hotspots
Leisure	○○●	○●○	- Beperkte marktpotentie, vooral sturen verplaatsing naar centra - Mengvormen met winkels/horeca	- Sturen op initiatieven in centra: potentie voor kwalitatief onderscheidend, wel sterk afhankelijk van huurwaarden	- Sturen op initiatieven in centra: potentie voor kwalitatief onderscheidend, wel sterk afhankelijk van huurwaarden
Cultuur en maatschappij	○●○	○●○	- Lokale voorzieningen (bibliotheek, theater, stadskantoor, dorpshuis) herschikken op centrale locatie - Verbinden met lokale identiteit	- Lokale voorzieningen (bibliotheek, theater, stadskantoor) herschikken op centrale locatie in centra - Verbinden met lokale identiteit	- In deelgebieden met (historische) kwaliteiten potentie voor kunst, ateliers en experimenteerzones
Bedrijfs- en kantoorfuncties	○○●	○●○	- Beperkt kleinschalige ambachten, baliefuncties en kantoren (zoals makelaar, accountancy, etc.)	- In winkelstraten baliefuncties (B/C-locaties) en ambachten (randen) - Kantoorfuncties op verdieping en bij knooppunten	- In winkelstraten baliefuncties (B/C-locaties) en ambachten (randen) - Kantoorfuncties op verdieping en bij knooppunten

Bron Naar Vitale (winkel)centra, Stec Groep mei 2020

Verdichten nodig en waarschijnlijk

In alle scenario's van de Stec Groep speelt woningbouw een belangrijk rol. Niet alleen om overtollige winkels te transformeren maar ook om in de binnensteden voor extra bezoekers voor de winkels te zorgen. Elke extra woning draagt bij aan de vitaliteit van winkelcentra. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt[63] dat 1.000 woningen financieel draagvlak bieden voor 1.655 vierkante meter winkels en horeca en 650 vierkante meter maatschappelijke diensten. Woningbouw zal bovendien in veel gemeenten nodig zijn om de businesscases haalbaar te maken. Stec verwacht dat de centrumaanpak zal leiden tot intensivering van de centrumgebieden en meer functiemenging. Stec becijfert ook dat transformatie van leegstaand vastgoed naar woningen en verdichting het mogelijk maakt om leegstand in centrumgebieden tegen te gaan, rotte plekken in te vullen en onderbenutte plekken beter te gebruiken. Ze linkt deze aan de woningbehoefte voor centrumwonen (160.000 tot 240.000 woningen landelijk) en ziet volop kansen voor bijvoorbeeld moderne appartementen en vernieuwende woonvormen. Dat verdichten waarschijnlijk is blijkt ook uit de Woningbouwimpuls. In een aantal binnenstedelijke projecten zoals Deventer, Enschede, Eindhoven, Helmond en Nijmegen worden grote aantallen woningen toegevoegd bij de transformatie van de binnensteden[64].

Kansen in aanloopstraten en gespreide winkels

Hoewel de totale winkelvoorraad langzaam krimpt, worden er ook dagelijks nieuwe winkels geopend. In 2020 nam de voorraad per saldo met 1.400 panden af maar werden er ook bijna 7.500 winkelpanden omgebouwd naar een andere functie.[65] Dat betekent dat er in 2020 ook 6.100 nieuwe winkels hun deuren openden. De winkelmarkt is dynamisch waardoor er snel kansen voor transformatie ontstaan. Die kansen blijven niet beperkt tot de centrumgebieden waar panden transformeren. In een krimpmarkt betekent intensiveren op één voorkeurslocatie immers dat er op andere plekken verdund wordt. Dat betekent dat er meer leegstand zal ontstaan in traditionele aanloop-

63 zie *Veerkracht op de proef* (PBL, 2020)
64 Cees-Jan Pen geciteerd door PBL, 2020
65 zie, *Locatus-website* blog januari 2021

straten en op verspreide winkellocaties. Ook dit biedt kansen voor transformatie naar woningen. Veel aanloopstraten zijn uitermate geschikt voor wonen. De locatie in de stad en de kleinschaligheid bieden bovendien kansen voor maatwerk om specifieke niches te bedienen. Denk bijvoorbeeld aan senioren die in stadsappartementen willen wonen. Uit onderzoek[66] blijkt dat winkellocaties (gelijkvloerse appartementen bij voorzieningen) aantrekkelijk zijn voor een doelgroep die nu in te ruime grondgebonden woningen wonen. Deze groep is bereid kleiner te gaan wonen maar is notoir lastig te verleiden om te verhuizen. Alleen met een bijzonder product en een scherpe prijs is dat kansrijk.

Transformatiepotentie winkels

In tabel 5.4 berekenen we de transformatiepotentie van de winkelvoorraad voor de komende jaren. Daarvoor gaan we uit van een afnemende vraag naar winkelvastgoed van 15% voor de sector tot circa 2030, het gemiddelde van de eerste twee Stec-scenario's. De leegstand is vervolgens verdeeld over de verschillende typen winkelgebied waarbij rekening gehouden wordt met de leegstand boven frictieniveau. Op die manier wordt er rekening mee gehouden dat supermarktcentra nu een lage leegstand kennen en die vraag volgens experts niet zal dalen.
Vervolgens is aangenomen dat de oplopende leegstand in de binnensteden leidt tot de beleidskeuze om bestaande en nieuwe retail in de binnensteden en hoofdwinkelgebieden te concentreren (optimaliseren ruimtegebruik). Dat betekent dat winkeliers vanuit aanloopstraten en andere winkelgebieden worden verleid zich in het centrum te vestigen waardoor elders winkelpanden vrijkomen voor transformatie. Door actief verhuisketens op gang te brengen kunnen de panden die het meest aantrekkelijk zijn om te transformeren naar wonen ook daarvoor uit de markt genomen worden. Een deel van de panden zal transformeren naar andere functies (leisure, logies, cultuur). Tenslotte is de leegstand vergeleken met de woningvraag. In marktgebieden zonder (grote) woningvraag zullen minder woningen (kunnen) worden gerealiseerd. Daarvoor is een correctie uitgevoerd. Aannemelijk is dat de komende jaren ook winkelcentra uit de markt worden genomen en omgezet tot park, plein of andere functie. Om te berekenen welk deel van de voorraad geschikt is voor transformatie naar wonen, hanteren we de percentages uit de hiervoor genoemde studies naar direct transformeerbaar vastgoed.

Dit levert een transformatiepotentie op van circa 18.000 woningen (zie tabel 5.4) van 50/70 m² bvo. Dat is, zo mag worden aangenomen, inclusief de 10.000 woningen in panden die nu al (langdurige) leegstaan en geschikt zijn voor transformatie. In de berekeningen is rekening gehouden met de lagere woningbehoefte in de krimpregio's. Dat aantal is ongeveer 25% hoger dan het aantal woningen dat de afgelopen jaren in winkels is gerealiseerd. Reden daarvoor is dat bovenop de huidige leegstand de komende jaren nog meer leegstand wordt verwacht. De belangrijkste variabele in de berekeningen is de ontwikkeling van die leegstand. Als de leegstand met 20 tot 40% toeneemt zoals in de somberste Stec-scenario's, loopt de transformatiepotentie fors op. Deze ca 18.000 woningen tot 2030 liggen geheel in lijn met een recent uitgevoerde studie van *Republiq*.[67]

Gebiedsaanpak in Oss met plannen voor Walkwartier Oss ter plaatsen van voormalige V&D met retail en 131 appartementen op deels gemeenteperceel

Bron: Gemeente Oss

66 *10 kansrijke typen ouderenwoningen, want de ene senior is de andere niet* Sprinco Urban Analytics, 2020

67 Deze studie komt ook uit op ca 2.000 woningen tot 2030, waarvan 12.000 in grote plaatsen en 6.200 in middelgrote plaatsen. Kleinere plaatsen worden in die studie buiten beschouwing gelaten

Gebiedsaanpak en optimaliseren ruimtegebruik

De transformatiepotentie neemt toe als lokaal wordt besloten tot projectmatig realiseren van een *gebiedsaanpak* waarbij ook in de vorm van sloop/nieuwbouw winkels worden getransformeerd naar woningen. Projecten in de Woningbouwimpuls laten zien dat in een aantal binnensteden flink getransformeerd wordt. Daarbij kan ook een deel van het centrumgebied worden aangewezen voor woningbouw. In tabel 5.4 schatten wij dat een *gebiedsaanpak* leidt tot meer dan een verdubbeling van de woningaantallen. Dat is een conservatieve raming (vergeleken met kantoren) ingegeven door de ervaring dat intensiever bouwen in centrumgebieden lokaal weerstand kan oproepen. Feitelijk wordt het maximum aantal woningen alleen begrensd door de woningbehoefte en planologische concurrentie. Tenslotte merken we nog op dat de woningbehoefte door transformatie van winkels niet uitsluitend bestaat uit (stads)appartementen. In de praktijk transformeren delen van de binnensteden naar woninggebieden en kunnen daar ook grondgebonden woningen worden gerealiseerd. In de tabel is te lezen dat een grote bijdrage kan komen door verdringing van nu verspreid gelegen winkels. Daar ontstaan ook mogelijkheden voor nieuwe woonconcepten maar ook voor grondgebonden woningen.

Tabel 5.4 Transformatiepotentie op termijn naar type winkelgebied

Type locatie	Voorraad	% verwachtte afname behoefte aan voorraad tot 2030	Transformabel naar wonen % en m² wvo	woningen (70 m² bvo)	Intensivering factor	Transformatiepotentie	
						Gebouw transformatie	*Gebiedsaanpak, schuiven met programma en intensivering*
Binnenstad	3.182.000	14%	40%	180.000	2.575	4,0	2.575	10.300
Binnenstedelijke winkelstraat	1.161.000	12%	40%	55.000	800	2,0	800	1.600
Hoofdwinkelgebieden	5.805.000	17%	25%	246.000	3.500	2,0	3.500	7.000
Kernverzorgend (supermarkt)centrum	6.278.000	13%	25%	210.000	3.000	1,0	3.000	3.000
Stadsdeelcentra	731.000	13%	25%	22.000	325	1,0	325	325
Wijk- en buurtcentra	4.085.000	11%	25%	108.000	1.550	2,0	1.550	3.100
Verspreide bewinkeling	16.039.000	11%	25%	425.000	6.000	2,0	6.000	12.000
Grootschalige concentratie	5.246.000	11%	5%	28.000	400	1,0	400	400
Nederland totaal tot 2030 (afgerond)	42.527.000			1.275.000	18.150		18.000	38.000

Bron: Locatus (voorraad), NVM, Rabo, Colliers (% transformabel), bewerking Expertteam Vastgoedtransformatie

Samenvatting

- Wonen in het centrum is in veel gemeenten zeer gewenst. Meer woningen, minder leegstand en een levendiger centrum is een win-win-winsituatie. Woningbouw is in veel gevallen ook nodig om de transformatie van binnensteden financieel haalbaar te maken;
- In langdurig leegstaande winkelpanden op voor wonen geschikte locaties kunnen op dit moment circa 10.000 woningen worden gerealiseerd blijkt uit een analyse van NVM en EIB. Met deze panden kan morgen worden begonnen. De komende jaren schatten we dat door een toename van de leegstand een *gebiedsaanpak* en intensivering in de binnensteden 18.000 tot circa 38.000 woningen worden toegevoegd;
- Wonen boven winkels heeft de potentie om meer woningen in binnensteden te realiseren. Benutten van dit potentieel is sterk afhankelijk van lokale bereidheid om deze arbeidsintensieve en dure verbouwingen uit te voeren en de woningen aansluitend te gaan beheren. Met de huidige leegstand en urgentie komen meer (technische) dure oplossingen in beeld;
- Transformeren in en van een winkelgebied is een complexe opgave. Er komt technisch en organisatorisch veel bij kijken: bedrijfsverplaatsingen, oplossingen voor parkeren, omgang met laad/loszones en het woonmilieu, brandveiligheid, daglicht en ventilatie. Er kan op dit vlak nog veel geleerd worden van goede voorbeelden Bestaande eigendomsverhoudingen kunnen transformatie van gebieden lastig maken. Sommige wijkwinkelcentra hebben één eigenaar, maar in veel binnensteden is het eigendom zeer versnipperd. Een goede organisatiegraad en regie is nodig om te komen tot een gezamenlijk beeld over de toekomst. In de praktijk is grote behoefte aan goede voorbeelden hoe dat te bereiken.

6. Bedrijfsruimte

In dit hoofdstuk kijken we naar de transformatiepotentie van bedrijfsruimte zoals CBS bedoelt met de functie *industrie*. Daarmee wordt bedrijfsruimte op formele bedrijventerreinen bedoeld en informele bedrijfsruimtes verspreid in de bestaande stad. De (juridische) definitie van bedrijfsruimte is breder. Daaronder valt ook winkelruimte, horeca en kantoorruimte die we in voorgaande hoofdstukken al beschreven. Om die reden kijken we hier naar bedrijfsruimte op bedrijventerreinen. In de praktijk zal er overlap zijn tussen de categorieën. Een winkel die meubels verkoopt en repareert in de binnenstad telt mee als winkel. Dezelfde functies op een bedrijventerrein tellen daar als bedrijfsruimte. Nederland telt in totaal 54.000 hectare formeel bedrijventerrein aldus EIB en BCI.[68] Op deze bedrijventerreinen werkt ongeveer 30% van de Nederlandse beroepsbevolking.

Landelijk en provinciaal geen laaghangend fruit

Volgens de Leegstandsmonitor van het CBS staat 3,8% van de bedrijfsruimte gebruikt door de industrie leeg begin 2021. Voor de bedrijfsruimtemarkt wordt in de regel 5% frictieleegstand gehanteerd om de markt goed te laten functioneren.[69] Hiermee is er landelijk gezien geen sprake van overtollig aanbod, maar eerder van schaarste. Ook op het schaalniveau van provincies is nergens sprake van overtollig aanbod aan bedrijfsruimte. In Limburg waar de leegstand relatief het hoogst is volgens het CBS (overigens nog altijd lager dan de frictieleegstand), wordt deze leegstand lokaal niet herkend. Dat geldt ook voor de gemeente Rotterdam die volgens het CBS in absolute cijfers de hoogste leegstand heeft. Eigen onderzoek van Limburg en Rotterdam komt tot een lagere leegstand dan het CBS van respectievelijk 2,5% en 5,1%.[70] Recente cijfers geven een nog grotere schaarste aan. Het aanbod op bedrijventerreinen is conform de Stec Groep het eerste kwartaal van 2022 ten opzichte van het laatste kwartaal vorig jaar gezakt van 3,0 naar 1,7%.

Langzaam verkleuren

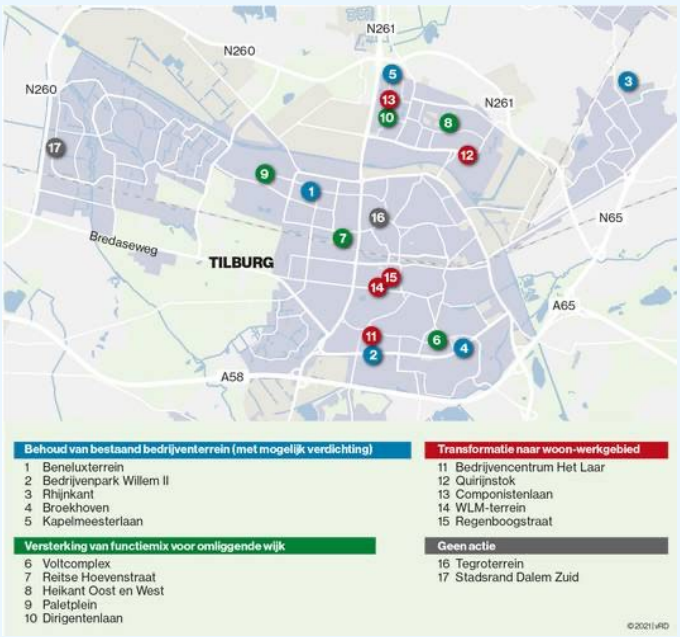
In tegenstelling tot het landelijke beeld zijn er wel grote verschillen tussen bedrijventerreinen binnen gemeenten. Op verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen kan veel leegstand zijn en de kwaliteit van de panden en openbare ruimte laag. Dit zijn gebieden die soms kansen bieden voor nieuwe economie. In tal van gemeenten zijn productiegebouwen overgenomen door startups en nieuwe ambachten in bedrijfsverzamelgebouwen.[71] Vooral binnenstedelijke bedrijventerreinen verkleuren naar een gemengd stedelijk gebied. De bedrijfsruimte functie staat onder druk en maakt plaats voor andere functies.[72] Er wordt veel gepionierd en de uitkomsten zijn niet altijd te voorspellen. Veel gemeenten werken in eerste instantie mee met ontwikkelingen met tijdelijke bestemmingen of uitzonderingen op het beleid, maar de praktijk laat ook zien dat veel initiatieven permanent een plek krijgen in de nieuwe stadswijken en dat na die pioniersfase woningen, winkels, leisure en cultuur in een gemengd stedelijk gebied een plek krijgen. Een bekend voorbeeld is Strijp S waar woningcorporatie Trudo met veel succes aan de slag is gegaan. RekenenOpHerbestemming laat zien dat dit op meer plekken in Nederland (zij het op kleinere schaal) gebeurt.

Niet overal komt *gebiedstransformatie* spontaan op gang. Met de huidige krapte op de markt zien we dat leegstand vaak tijdelijk is in afwachting van reeds gemaakte plannen. Soms wordt door eigenaren gespeculeerd op woningbouw in de toekomst. Maar er zijn ook veel onderbenutte en inefficiënte panden aan het einde van de levensduur die door de gebruikers gewoon gebruikt blijven worden simpelweg omdat ze nog aan hun eisen voldoen[73].

68 *Ruimte voor economische activiteit tot 2030*, Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren, juli 2019)
69 Stec Groep, RPB, e.a.
70 *Monitor provincie Limburg, 2020 en Monitor bedrijfs-, kantoor-, en winkelruimte*, gemeente Rotterdam 2020
71 zie o.a. *Rekenen Op Herbestemming*, NAI010 2015
72 zie uitgebreide beschrijving in *Verkleuren met behoud van maximaal grijs*, Stec groep, 2014
73 Bron interviews en studie *Toekomstbestendige werklocaties* Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht, 2021

Veel cijfers over het aantal bedrijventerreinen waar panden of gebieden (langzaam) van kleur veranderen, laat staan het aantal woningen dat dit oplevert, zijn er niet. Het CBS meldt dat 10% van alle getransformeerde gebouwen tussen 2012-2020 industriegebouwen betreft[74] Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland (SKBN) geeft aan dat tussen 2014 en 2019 4.700 hectare bedrijfsterrein is omgezet naar woningbouw.[75]

Illustratief voor de praktijk en de transformatiepotentie is een recente visie van gemeente Tilburg voor zeventien bedrijventerreinen in of nabij woonwijken. Voor vijf locaties wordt ingezet op bedrijvigheid (met verdichting), voor vijf bedrijventerreinen op een functiemix die aansluit op de wijk en voor vijf andere terreinen wordt ingezet op transformatie naar woon- en werkgebied. Op twee terreinen is geen actie nodig.[76]



Dynamiek op de bedrijfsvastgoedmarkt

EIB en BCI ramen voor de toekomst een 10% toename van de behoefte aan bedrijventerreinen tot 59.500 hectare in 2030. Als de economie zich gunstiger ontwikkelt neemt het ruimtegebruik zelfs met 17% toe tot 63.500 hectare in 2030. Bij deze berekeningen is er rekening mee gehouden dat een deel van de economische groei niet leidt tot meer gebouwen maar beter gebruik van bestaande. De extra ruimtebehoefte is het grootst in het westen van Nederland. Regionaal en lokaal zijn er grote verschillen. Veel bestaande bedrijventerreinen vernieuwen waarbij ook wordt ingespeeld op vervangingsvraag.[77] Leidende thema's zijn verduurzamen, de energietransitie en klimaatadaptatie. Ook technologische ontwikkelingen en circulaire economie zijn belangrijke thema's.

Hoeveel woningen er in de toekomst op bedrijventerreinen kunnen worden gerealiseerd is niet te becijferen vanuit de leegstandscijfers. Er wordt veel gesproken over de potentie om binnenstedelijke bedrijventerreinen voor wonen te benutten maar dit heeft weinig met de leegstand zelf te maken. Eerder is sprake van verdringing van bedrijfsruimte door de woonfunctie dat als voordeel niet alleen hogere opbrengsten per vierkante meter heeft maar ook de mogelijkheid tot verdichten bij nieuwbouw. Deze verdringing kan worden doorgezet om planologische redenen.

74 CBS, 2021
75 Binnenlands Bestuur, Weinig liefde voor bedrijventerreinen, 17 september 2021
76 Brabants Dagblad, 23 november 2021
77 in *Strategie Werklocaties Metropoolregio Rotterdam-Den Haag* wordt ingezet om 36 van 250 bedrijventerreinen te revitaliseren

Bijvoorbeeld omdat bedrijven op andere locaties beter kunnen functioneren. Maar er kan ook worden ingezet op behoud van de terreinen om ongewenste 'verdozing' van het groene landschap tegen te gaan, omdat alternatieve locaties ontbreken of hoge verplaatsingskosten van bedrijven. Ook de groeiende behoefte aan werkgelegenheid voor specifieke groepen in de stad – denk aan (onderhouds)diensten, stadsdistributie en circulaire bedrijvigheid – kunnen overwegingen zijn om bestaande bedrijventerreinen in de stad te willen houden. Ze hebben weinig te maken met leegstandsbestrijding.

Nieuwe combinaties van wonen en werken

Bedrijfsvastgoedexperts verwachten de komende jaren een tekort aan bedrijfsterreinen. Verouderde bedrijventerreinen zijn een makkelijk doelwit. Het gaat meestal om veel vierkante meters en er is weinig liefde voor onder de bevolking. Er wordt niet voldoende gekeken wat het effect is als werklocaties verdwijnen. Oplossingen moeten ook gevonden worden in pionieren met nieuwe vormen van wonen op werklocaties. Langzame *gebiedstransformatie* leent zich in grote steden bij uitstek voor het verkennen van nieuwe woonvormen en multifunctioneel ruimtegebruik zoals Rijksadviseur Zandbelt voorstaat[78]. In kleinere gemeenten kan het ook gaan om maatwerk voor aandachtsgroepen of specifieke woonproducten waarmee doorstroming op de woningmarkt wordt beoogd. Inspirerende voorbeelden kunnen laten zien dat er in de praktijk vaak meer kan dan gedacht wordt, ook op moeilijke locaties.

Samenvatting

- Landelijk gezien is er geen sprake van overtollig aanbod, maar eerder van schaarste aan bedrijfsruimte;
- Er is tegelijkertijd wel veel onderbenutte en inefficiënte bedrijfsruimte aan het einde van de levensduur die door de gebruikers gebruikt blijven worden, omdat ze nog aan hun eisen voldoen. Deze bieden kansen voor woningbouw en verdichting; maar deze potentie moet wel in een bredere context bekeken worden, omdat het kan leiden tot verdringing van bedrijfsruimte waaraan ook behoefte is en blijft.

78 *Guiding Principles voor een metropolitane* mix Zandbelt, 2019

7. Publiek en maatschappelijk vastgoed

De leegstandsmonitor van het CBS (2021) geeft aan dat 2,4% van scholen, musea, ziekenhuizen en sportaccommodaties in Nederland leeg. Om gebruikers te laten verhuizen en de gebouwen te onderhouden is enige frictieleegstand handig. Hiermee is er landelijk gezien geen sprake van overtollig aanbod van publiek vastgoed maar markttechnisch een evenwicht tussen vraag en aanbod.

Daarbij kunnen wel twee kanttekeningen geplaatst worden. Anders dan bij commercieel vastgoed is het aanhouden van frictieleegstand in deze categorie niet altijd zinvol. Een leegstaand theater is geen alternatief voor een basisschool en andersom. Daarnaast lijkt de data niet echt volledig of actueel. Panden met een tijdelijke invulling ontbreken of hebben al een (mogelijk idee voor een) andere bestemming en worden dus niet aangeboden. Veel leegstaande gebouwen worden vaak weer snel in gebruik genomen wat erop duidt dat er niet veel overaanbod is. De Benchmark Gemeentelijk Vastgoed (2021) geeft voor de 20 grote gemeenten een leegstand van 2,6% van publiek vastgoed. Dit was in 2018 nog 5,2%.[79] Een deel van het overaanbod is in de afgelopen jaren getransformeerd naar flexwoningen o.a. voor statushouders en recentelijk voor de huisvesting van Oekraïnse vluchtelingen, waardoor de leegstand is gedaald.

Monumenten

Monumenten zijn een speciale categorie binnen het maatschappelijk vastgoed. Hoewel vaak in particulier eigendom zijn de gebouwen ook een beetje van ons allemaal. De leegstand onder de Rijksmonumentale niet-woningen (het merendeel van de Rijksmonumenten betreft woningen) is met 5% laag. Het percentage geeft aan dat er kansen zijn want 'frictiemonumenten' bestaan niet. Transformatie van monumenten is werk voor specialisten. Dat geldt ook voor plantoetsers. Die kennis is niet altijd lokaal aanwezig. Transformatie van monumenten kan kostbaar zijn maar is dat niet altijd en levert vrijwel altijd bijzondere woningen op.[80]
Vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) werd in de periode 2010-2015 het Nationaal programma herbestemming uitgevoerd in samenwerking met gemeenten, corporaties en traditionele bouwpartijen. Dat programma was zeer succesvol en in die periode is veel kennis ontwikkeld. In het verleden waren het vaak corporaties die oude gebouwen tot nieuwe pareltjes herbestemden.[81] Sinds de nieuwe Woningwet en de Verhuurdersheffing zijn corporaties minder actief geworden op dit terrein. Mogelijk dat hier de komende jaren verandering in komt.

De RCE bevordert actief dat leegstaande monumenten worden herbestemd. De RCE doet onderzoek naar leegstand en herbestemming vanuit haar reguliere taken en speciale programma's samen met andere partijen. Samen met het Nationaal Restauratie Fonds voert zij een tweetal specifieke *herbestemmingssubsidies* (de wind- en waterdichtregeling en één voor onderzoek) uit. De afgelopen jaren is een inhaalslag gemaakt met beter toegankelijk maken van gebouwinformatie. Sinds de Oude Kaart van Nederland verscheen in 2005 en men constateerde dat inzicht in het gebruik van onze Rijksmonumenten ontbrak, is er veel ten goede veranderd. Alle monumenten zijn geregistreerd en de Rijksdienst is actief met verrijken van de data. In testcases wordt ervaring opgedaan met aanvullen van data en wat die informatie oplevert in de dagelijkse praktijk.

Rijksvastgoedbedrijf en de Nationale Politie

Het Rijksvastgoedbedrijf en de Nationale Politie beheren vastgoed en hebben ook leegstaand en leegkomend vastgoed. Na 2019 is er voor ongeveer 200.000 m2 aan vastgoed aangeboden en verkocht. Deze afstoot is (afgezien van verdichting) goed voor meer dan 2.000 woningen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft recent voor het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) het leegstaand (overtollig) publiek en maatschappelijk vastgoed in centrumgemeenten in kaart gebracht (zowel Rijksvastgoed als niet-Rijksvastgoed). Het Rijksvastgoedbedrijf stelde het doel partijen in staat te stellen 3.000 extra woonplekken te realiseren voor kwetsbare doelgroepen.

79 Bij de definitie van publiek vastgoed gaat het om vastgoed in eigendom van gemeente. Dit kunnen hiermee ook leegstaande kantoren of winkels zijn

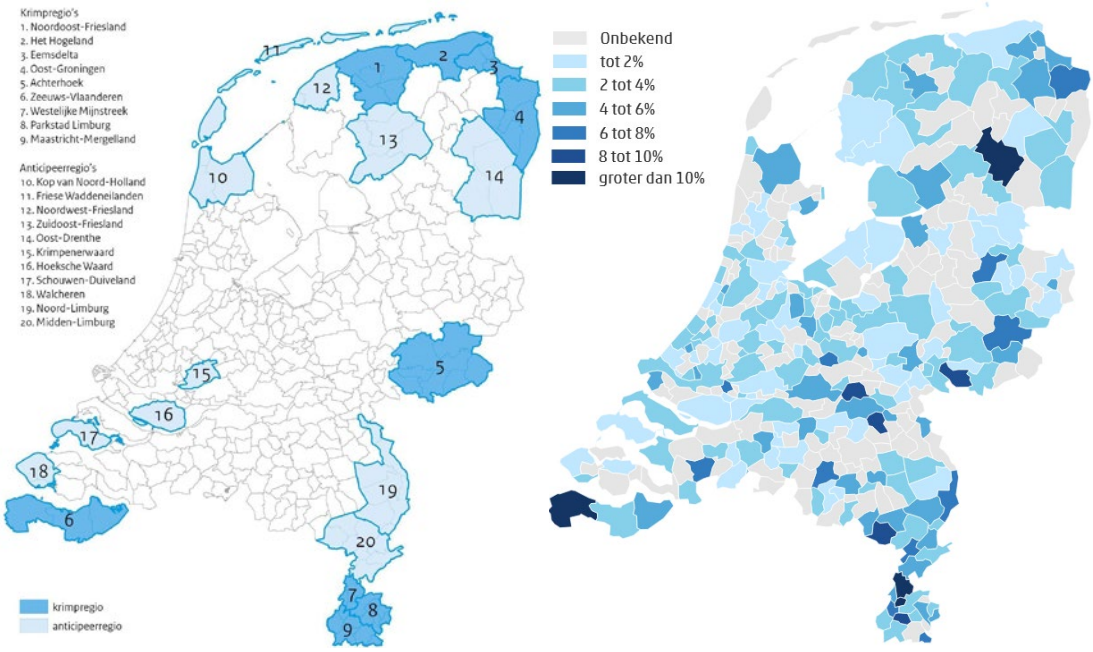
80 zie o.a. RekenenOpHerstemming, 2015

81 zie Juweeltjes van herbestemming, Pareltjes voor de stad, SBR 2010

Uit de eindrapportage[82] blijkt dat de beoogde 3.000 woningen voor dak- en thuislozen om verschillende redenen niet makkelijk is te realiseren. Een inventarisatietraject onder dertien centrumgemeente en ca 19.000 gebouwen levert wel 74 in technisch geschikte woonpanden op; goed voor in potentie circa 600 woonruimtes.

In tegenstelling tot het landelijke beeld is er regionaal soms wel sprake van overtollig maatschappelijk vastgoed. De hoogste leegstand is 6% van de totale oppervlakte in Limburg en daarna Drenthe met 4% leegstand[83]. In afbeelding 7.1 is te zien dat de leegstand hoger is in een aantal krimpregio's. Voor die leegstand is er maar een beperkte match met de woningbouwopgave.

Afbeelding 7.1. Overeenkomst krimpregio's en leegstand maatschappelijk vastgoed in 2021 als percentage van de voorraad (naar oppervlakte)



Bron: Rijksoverheid.nl en CBS (2021)

De verwachting van het Expertteam is dat er ook op langere termijn niet veel aanbod bij gaat komen. Dit gebeurt vooral niet in de gebieden met de grootste woningbouwopgave. Dit heeft de volgende oorzaken:

De bevolkingsgroei gekoppeld aan woningbouwopgave zorgt juist voor veel meer behoefte aan voorzieningen[84];

- Dubbele vergrijzing zorgt voor meer behoefte aan zorgvoorzieningen
- De verduurzamingsopgave vraagt hogere frictieleegstand. Voor de verduurzaming van bijvoorbeeld scholen zijn tijdelijke locaties nodig. Basisscholen kunnen meestal niet in zes weken schoolvakantie worden opgeknapt. Basisscholen nemen ca 20% van het gemeentelijk vastgoed in gebruik, waarmee het effect groot is;
- Privatiseringstendens waarbij zorgtaken van de overheid naar de markt worden overgeheveld spelen minder dan 10 jaar geleden. Een basisniveau aan voorzieningen blijft nodig. Lokaal blijven bibliotheken gewenst en her en der worden bezuinigingen na de kredietcrisis weer teruggedraaid. Hetzelfde geldt ook voor het Rijksvastgoedbedrijf dat een aantal verkopen heeft teruggedraaid en op verzoek van ruimtevragende Rijksdiensten weer overgaat tot aankopen.

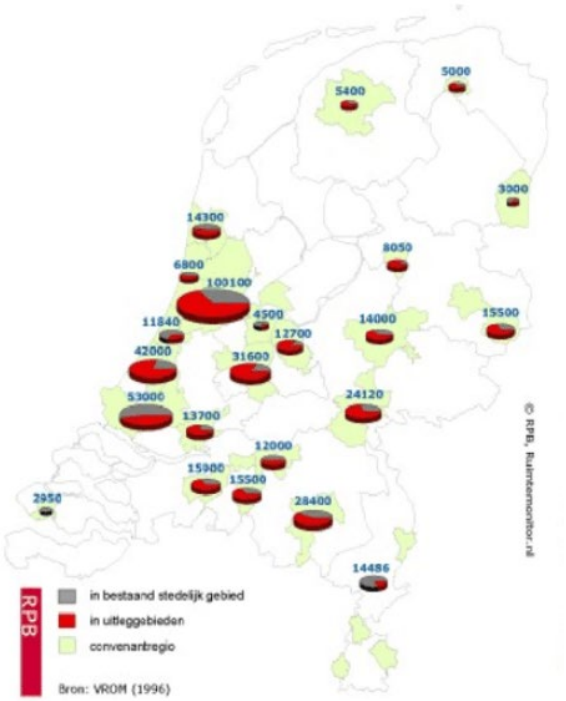
82 Rijksvastgoedbedrijf, dec 2021
83 leegstandsmonitor van het CBS, 2020
84 zie bijvoorbeeld de Strategisch Huisvestigingsplannen van gemeente Amsterdam voor maatschappelijk vastgoed

- De opkomst van diverse vecht- en urbansport en het olympisch worden daarvan, zorgt voor toenemende behoefte aan maatschappelijk sportaanbod in vooral stedelijk gebied.

Toch zijn er zowel landelijk als lokaal kansen met vrijkomend maatschappelijk vastgoed:

- Er is sprake van leegkomend maatschappelijk vastgoed als gevolg van vervangingsvraag, waarbij nieuwbouw wordt gerealiseerd. Economisch afgeschreven maatschappelijk vastgoed zorgt dan voor nieuwe leegstand.
- Veel gemeente laten overtollig en strategisch aangekocht vastgoed voor gebiedsontwikkeling niet leeg staan, maar benutten die met een tijdelijke invulling. De Benchmark Gemeentelijk Vastgoed geeft aan dat leegstand onder 20 grote gemeenten weliswaar 2,6%, maar Republiq berekent dat 7% geen maatschappelijk doel heeft (inclusief kinderopvang, parkeren en monumentale panden). Met de aannames van Republiq is er mogelijk bijna drie keer zoveel potentieel als de leegstandscijfers doen vermoeden. Republiq schat in dat er in de middelgrote en grote gemeenten tot 2030 23.630 woningen gerealiseerd kunnen worden in dit publiek vastgoed. Kanttekening is wel dat hieronder ook strategisch aangekochte winkel-, bedrijfs- en kantoorpanden zitten en er deels sprake is van overlap met vorige hoofdstukken. Ook is onbekend of op het moment van schrijven deze panden niet al benut zijn in verband met tijdelijke huisvesting.
- Ontgroening en algehele bevolkingsdaling in (voormalige) krimpregio's zorgt voor minder behoefte aan onderwijsvoorzieningen en deze vermindering weegt in metrage flink op tegen verhoging van de behoefte aan zorgvoorzieningen. In de recent uitgevoerde studie van Repuliq wordt door ontgroening een overschot van basis- en middelbare scholen berekend van 10.600 woningen tot 2030 in middelgrote en grote plaatsen. Ook wordt door ontgroening een potentie berekend van 6.600 woningen in sporthallen en zalen tot 2030. Hierbij is geen rekening gehouden met behoefte voortvloeiend uit bevolkingsgroei door nieuwe woningbouwplannen.
- In Vinexwijken is sprake van ontgroening. In de Vinexwijken wordt de komende 10 jaar dan ook een afnemende behoefte aan basisscholen verwacht (zie afbeelding 7.2 met indicatie van de ligging van dit potentieel). Deze potentie is in studie van Republiq door analyse per woonplaats niet geheel meegenomen.

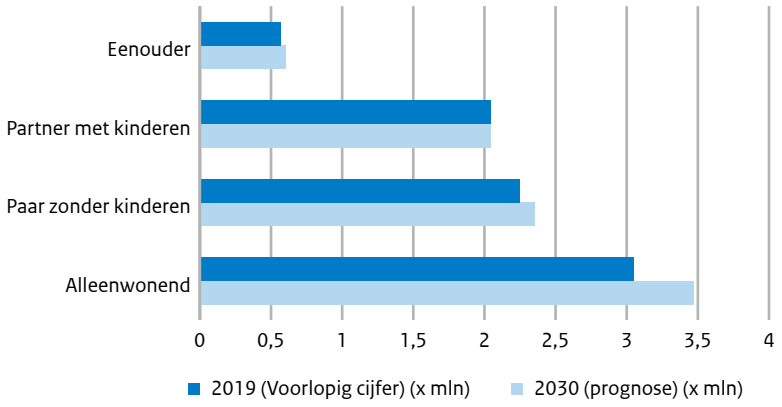
Afbeelding 7.2 Vinexlocaties hebben te maken met ontgroening.



Bron RPB (2005)

- Veel gemeenten hebben weliswaar de komende jaren met bevolkingroei te maken, maar hebbben tegelijk wijken met daling van de bevolking door forse huishoudingsverdunning. Hierdoor neemt de behoefte aan voorzieningen in die wijken af.

Afbeelding 6.3 Huishoudens naar type in 2019 en prognose 2030



Bron CBS, 2019

- Deeleconomie zorgt nog steeds op sommige locaties voor afname van behoefte aan maatschappelijke voorzieningen. Hoewel dit minder is dan 10 -15 jaar terug met de komst van online boekingsystemen. Er worden bijvoorbeeld nog steeds veel buurthuizen en sportkantines samengevoegd en efficiencyslagen gemaakt. Er zijn hierbij grote verschillen tussen gemeenten.
- Ontkerkelijking zet door.

Nog onduidelijk is of digitalisering tot extra leegstand gaat leiden na corona. Denk aan meer colleges op afstand in het voortgezet onderwijs. Ook is onduidelijk hoe eerder aangekondigde vermindering van het aantal ziekenhuizen doorgezet wordt gelet op corona. De lokale kansen hebben we niet verder onderzocht.

Samenvatting

- De leegstandscijfers voor vastgoed met een maatschappelijke bestemming zijn laag. De registratie van maatschappelijk vastgoed is minder volledig en actueel dan (gebouwinformatie over) commercieel vastgoed. Hierdoorworden transformatiekansen gemist, kansen die vanwege de urgentie rond de huisvesting Oekrainers soms weer wel naar voren zijn gekomen.
- De meeste transformatiepotentie van maatschappelijk vastgoed is gelegen in gebieden waar huishoudens gaan 'verdunnen': Vinexwijken en krimpregio's.
- Monumenten verdienen speciale aandacht in een nationale aanpak. Samenwerking en kennisontwikkeling samen met partijen in de erfgoedwereld waaronder de RCE is aan te bevelen om te komen tot meer woningen in monumentale gebouwen.

Voordelen transformatie

Transformatie wordt vaak afgedaan als lastig, duur en tijdrovend. Tegenover deze vooroordelen staan vele bewezen voordelen voor de woningbouwopgave:

1. In leegstaande gebouwen kan snel getransformeerd worden, sneller dan de voorbereidingstijd op uitleglocaties en gebiedstransformatie. Bij de laatste is een voorbereidingstijd van minder dan vijf jaar zeldzaam, terwijl er verschillende voorbeelden zijn waarbij de voorbereidingstijd van transformatie is gereduceerd tot een paar maanden en er binnen een jaar na eerste idee gewoond kan worden.

   Foto links Holliday Inn Express in Den Haag, transformatie van kantoor naar hotel waarbij planvorming en verbouwing plaatsvonden binnen een half jaar. Het pand stond daarvoor niet lang omdat er geanticipeerd werd op vertrek van de gebruiker.

   Foto rechts: het GAK-gebouw aan de A10 in Amsterdam is een voorbeeld van wonen op een lastige geluidsbelaste locaties. Door het monument uit te voeren met een dubbele gevel aan de kant van de A10 bleek transformatie mogelijk.

Bron: RVO, 2012

2. Transformatie is vrijwel altijd binnenstedelijk bouwen en draagt bij aan het draagvlak voor voorzieningen, het beperken van de mobiliteit, beter benutten van OV en openhouden van de schaarste ruimte. Op Rijksniveau levert transformatie een forse besparing op kosten voor aanleg van nieuwe infrastructuur en de maatschappelijke businesscase is positiever.[85]
3. De leegstand matcht goed met de woningbehoefte. Mensen willen stedelijk wonen. Er is veel vraag naar appartementen van studenten, arbeidsmigranten (<40 m²), starters, alleenstaanden (voornamelijk 40 -75 m²), emptynesters, expats en oudere jongeren (gedifferentieerd en afhankelijk van locatie van t/m grotendeels 120 m²). Transformatie van winkels in met name aanloopstraten lijkt bovendien kansen te bieden voor transformeren gericht op doorstroming: als emptynesters in grote woningen verhuizen en ruimte vrijmaken voor jonge gezinnen ontstaan er dubbele meters als opbrengst.
4. Bij Winkelleegstand is transformatie een driesnijdend zwaard. Het werkt overtollige winkelruimte weg met kans op ondermijning en onveiligheid, het realiseert nieuwe woningen en nieuwe bewoners en het versterkt het draagvlak voor de overgebleven winkels.
5. Transformatie draagt bij aan duurzaam bouwen. Materiaal wordt hergebruikt. Hergebruik van casco's bespaart veel CO_2-uitstoot. Ook draagt de transformatie bij aan bewustwording van de circulaire economie als geheel en het hergebruik zorgt hierbij ook nog eens voor een grotere diversiteit aan nieuwbouw.

85 *De stad van de toekomst staat al in de steigers* APPM, 2021

8. Conclusies en aanbevelingen

Deze rapportage bevat een analyse van de mogelijkheden om nieuwe woningen te realiseren door *transformatie* van bestaand verouderd vastgoed. Het rapport laat zien dat de afgelopen tien jaar circa 100.000 nieuwe woningen in bestaande gebouwen zijn gerealiseerd. Het aantal *gebouwtransformaties* vertoont een stijgende lijn sinds begin deze eeuw. De afgelopen jaren zijn gemiddeld ongeveer 10.000 *transformatiewoningen* gerealiseerd. Verhogen van dat aantal is mogelijk maar niet zonder een extra beleidsinzet en maatregelen om transformatie te stimuleren. Simpel gesteld is een groot deel van het laaghangend fruit (dat voornamelijk te vinden was op de kantorenmarkt) geplukt en zullen de komende jaren vooral winkels, kantoren en bedrijfsruimtes en andere lastiger te plukken gebouwen getransformeerd moeten worden.

Voorlopers in transformatieland laten zien dat meer (en betere) transformaties wel degelijk mogelijk zijn. In de rapportage ordenen we deze in de vorm van een TransformatieLadder. Stuk voor stuk zijn dat nieuwe opgaven die vaak een (net wat) andere inzet, aanpak en expertise vragen. Het is zaak om landelijk zo snel mogelijk te leren van goede voorbeelden en om kentallen en ervaringscijfers te produceren zodat ook deze transformaties snel 'normaal' worden. Centrale regie op deze kennisontwikkeling is gewenst, ook omdat de afgelopen jaren ook de (beleids) omgeving voor woningbouw sterk is veranderd. Transformatiewoningen moeten niet alleen kwalitatief concurreren met nieuwbouw, maar vooral ook toekomstbestendig, aanpasbaar en duurzaam zijn.

De cijfermatige analyse is uitgevoerd in de tweede helft van 2021 op basis van leegstandsgegevens uit die periode. In de maanden daarna is het nieuw Kabinet aangetreden met de ambitie om jaarlijks 15.000 woningen te realiseren door transformatie (Nationale Woon- en bouwagenda, BZK 2022). Naar aanleiding daarvan zijn de meest recente leegstandscijfers in het rapport op enkele punten geactualiseerd met gegevens uit het eerste kwartaal van 2022. De doorrekeningen zijn niet opnieuw uitgevoerd omdat de leegstandscijfers op landelijk en regionaal niveau niet wezenlijk zijn veranderd in de tussentijd.

Nog miljoenen vierkante meter leegstand

Begin 2022 staat er nog minstens 20 miljoen vierkante meter in gebouwen leeg. Hoeveel nieuwe woningen daarin de komende jaren kunnen worden gerealiseerd, is lastig te bepalen op basis van landelijk onderzoek. De meeste studies die deze vraag proberen te beantwoorden geven op zijn best maar een deel van het antwoord (alleen leegstaande gebouwen, alleen ontwikkelingen op lange termijn of alleen onderbenutte gebieden in de stad). Op veel van die studies is bovendien methodologisch het nodige aan te merken. Panden worden soms op basis van grove aannames kansloos genoemd. Minder bekende vormen van transformatie zoals tijdelijk wonen, Wonen boven winkels en wonen op werklocaties staan niet op de radar van de onderzoekers. Studies naar de transformatiepotentie van onderbenutte *locaties* laten dermate grote verschillen in uitkomsten zien dat het vakdebat nog alitjd met te weinig feiten wordt gevoerd zoals het Planbureau voor de Leefomgeving al eerder constateerde. Aanbevolen wordt om het vakdebat te ondersteunen met het produceren van feitelijke basisinformatie over veelgenoemde knelpunten voor transformatie zoals de ontwikkeltijden, kosten en opbrengsten en het woningbouwprogramma in gerealiseerde projecten.

Naar een structurele benadering van de transformatiepotentie

Om de kansen voor transformatie te benutten zijn uit de praktijk een tiental benaderingen genoemd en geordend naar oplopende complexiteit in de TransformatieLadder. Uit de Ladder blijkt dat er in de praktijk meer variatie is dan *transformatie* van één enkel gebouw enerzijds en grootschalige *gebiedstransformatie* als andere uiterste. De Ladder laat zien dat er meer kansen zijn om op korte termijn woningen te realiseren in bestaande gebouwen bij pro-actief beleid. Het combineren van kansen op korte termijn (*gebouwtransformatie* en sloop/nieuwbouw, gebiedsaanpak, tijdelijke transformatie) en inspelen op ontwikkelingen op lange termijn kan leiden tot meer transformatiewoningen en toekomstbestendige wijken. Veel *gebouwtransformaties* blijken in de praktijk bovendien snel tot woningen te kunnen leiden.

De transformatiepotentie kan uiteindelijk het best op lokaal niveau worden bepaald waar alle ruimtevraag bij elkaar komt en bestuurlijk wordt gewogen. Gezien de omissies in veel studies is de vraag hoe potentiële transformatie op dit moment in regionale woningplanningen wordt ingeschat en meegenomen. Aanbevolen wordt om met lokale partijen kennis te ontwikkelen over actiever transformatiebeleid in een aantal p*ilotprojecten TransformatieInDeplanning.*

Kansen voor winkels, kantoren en andere gebouwen

In de hoofdstukken 4 t/m 7 is gekeken naar de kansen voor de verschillende soorten gebouwen op basis van bestaande studies. Dat levert het volgende beeld en aantallen op:

Kantorenmarkt: laaghangend fruit geplukt

Op de kantorenmarkt zijn de afgelopen zeven jaar veel overtollige panden getransformeerd. Op veel plaatsen is het zogeheten 'laaghangend fruit' geplukt. Lokaal zijn er grote verschillen en er komen dagelijks nieuwe kantoorgebouwen leeg, maar de huidige leegstand maakt waarschijnlijk dat er de komende jaren minder overaanbod zal zijn dat voor transformatie beschikbaar komt. De leegstand biedt op dit moment – op basis van een aantal grove filters als aannames - kansen voor ongeveer 10.000 woningen in direct beschikbare panden op locaties waar al gewoond wordt. Dit is minder dan een aantal jaren geleden maar nog altijd substantieel. Kijken we naar de hele kantorenvoorraad zien we dat er ook kantoorwijken en bedrijventerreinen zijn met de potentie om te transformeren. Door relatief eenvoudige maatregelen kan dit 16.000 extra woningen in de komende jaren opleveren (zie tabel 8.1 gebiedsaanpak). Door optoppen of bijbouwen van nieuwe woningen op bestaande plekken (*verdichting)* kan dat aantal nog worden verhoogd. Een verkenning van recente plannen leert dat in veel projecten namelijk fors verdicht wordt. Op langere termijn verwachten we dat ontwikkelingen op de kantorenmarkt (nieuwbouw en vervangingsvraag vanwege verduurzaming en vraag naar toplocaties die in de toekomst leiden tot extra leegstand) nog eens tien tot twintigduizend woningen kunnen opleveren tot 2030.

Winkelleegstand leidt tot aanpak binnensteden

In winkelpanden kunnen per direct circa 10.000 woningen gerealiseerd worden in de *langdurige leegstand*. De leegstand en verdere krimp van de winkelvoorraad de komende jaren biedt kansen voor 2.250 tot circa 3.600 transformatiewoningen per jaar (zie tabel 8.1). Als gemeentebesturen, winkels en vastgoedeigenaren de handen ineenslaan en komen tot een *gebiedsaanpak* en inzetten op *optimaliseren* van ruimtegebruik kan dat aantal nog veel verder oplopen.

Aandachtspunt is het versnipperd eigendom bij (vastgoed)eigenaren van winkels. Een heldere visie vanuit de gemeente, met draagvlak van alle stakeholders, waar de winkelfunctie geconcentreerd wordt en welke gebieden en aanloopstraten mogen transformeren kan helpen om sneller tot nieuwe woningen en vitale binnensteden te komen. Goede voorbeelden kunnen helpen om te komen tot meer draagvlak onder eigenaren en burgers. Daarnaast bieden tijdelijke invullingen, schuiven met retailprogramma en Wonen boven winkels nieuwe kansen voor wonen. Concluderend is de verwachting dat gelet op de transformatiepotentie we meer transformatiewoningen uit winkels gaan zien dan in de afgelopen decennia.

Nauwelijks overaanbod bedrijfsruimte, wel onderbenutte ruimte

De leegstand op bedrijventerreinen is laag en nauwelijks meer dan frictieleegstand. In de praktijk worden op veel bedrijventerreinen toch nieuwe woningen gerealiseerd. Vaak gaat dit ten koste van de werkfunctie en worden bedrijven verdrongen naar het buitengebied. In het vakdebat wordt regelmatig aandacht gevraagd voor de keerzijde hiervan. De komende jaren is juist meer behoefte aan werken in de stad en zal juist extra ruimte gevonden moeten worden voor stadsdistributie en nieuwe circulaire bedrijvigheid.

Er is in de beroepspraktijk behoefte aan goede voorbeelden hoe wonen op werklocaties samen te laten gaan in nieuwe multifunctionele stedelijke gebieden. Wij bevelen aan de komende jaren een aantal experimenten met *wonen op werklocaties* te stimuleren met het doel ervaringen op te doen over vormen van multifunctioneel ruimtegebruik in de praktijk. Welke doelgroepen zijn geïnteresseerd in minder-alledaags-wonen, kunnen na pioniers ook andere doelgroepen worden bereikt en hoe zorgen we dat zij aangenaam wonen in en bij bedrijvigheid?

Cijfers publiek vastgoed betrouwbaar?
Overal in Nederland staan scholen, kerkgebouwen en andere gebouwen met een maatschappelijke functie leeg of worden sporadisch gebruikt. In de CBS-cijfers vinden we die leegstand nauwelijks terug. Van commerciële gebouwen wordt veel informatie realtime bijgehouden. Voor publiek vastgoed is de vraag hoe actueel en betrouwbaar de leegstandcijfers zijn. Dit betekent dat kansen worden gemist om publiek vastgoed te transformeren. Aanbevolen wordt deze kansen mee te nemen in de genoemde *pilotprojecten TransformatieInDePlanning.* Voor publiek vastgoed geldt dat de grootste dynamiek te vinden is in binnensteden en de grootste transformatiepotentie in gebieden waar huishoudens 'verdunnen' zoals Vinexwijken en krimpregio's. In gebieden met sterke bevolkingsgroei geldt dat er behoefte is aan extra maatschappelijke voorzieningen.

Monumentaal vastgoed
Als we de toekomst een verleden willen geven moeten we zuinig zijn op onze monumenten.[86] Misschien soms zelfs een beetje voortrekken als er maar beperkte ruimtevraag is. De leegstand onder de Rijksmonumentale niet-woningen (het merendeel is woningen) is met 5% overigens laag. Het geeft wel aan dat er kansen zijn want 'frictiemonumenten' bestaan niet. In het verleden waren het vaak corporaties die oude gebouwen herbestemden,[87] maar na invoering van de Verhuurdersheffing zijn corporaties minder actief geworden op dit terrein. De erfgoedwereld heeft de afgelopen jaren een inhaalslag gemaakt met toegankelijk maken van gebouwinformatie. Sinds de Oude Kaart van Nederland verscheen in 2005 en men constateerde dat inzicht in het gebruik van onze Rijksmonumenten ontbrak, is er veel veranderd. Alle monumenten zijn geregistreerd en de Rijksdienst is actief met verrijken van de data. In testcases wordt ervaring opgedaan met aanvullen van data en wat die informatie oplevert in de dagelijkse praktijk.

Conclusies cijfermatig
In hoofdstuk 4 en 5 is de transformatiepotentie voor kantoren en winkelvastgoed berekend met scenariostudies tot het jaar 2030. Daarbij zijn heel veel aannames gedaan. De cijfers moeten dan ook gezien worden als een indicatie van de transformatiepotentie voor de komende jaren en geen voorspelling. Uit de cijfermatige verkenningen blijkt dat er veel potentie is voor transformatie maar ook dat er nog veel witte vlekken zijn. In tabel 8.1. zijn de resultaten voor kantoren en winkels samengevat waarbij een enigszins arbitraire verdeling is gemaakt tussen de activiteiten die horen bij de huidige praktijk en welke aantallen woningen mogelijk zijn bij verhoogde beleidsinzet.[88]

86 *Nationaal programma herbestemmen,* Frank Strolenberg,

87 zie Juweeltjes van herbestemming, Pareltjes voor de stad, SBR 2010

88 De huidige praktijk verschilt nogal per gemeente. De vergelijking is bovendien niet volledig. De CBS-cijfers van de huidige praktijk bevat ook transformaties van bedrijfsruimte, maatschappelijk vastgoed en andere functies. Bedrijfsruimtes en maatschappelijk vastgoed zullen ook in de toekomst bijdragen maar dat gaat om kleinere aantallen.

Tabel 8.1 Indicatief transformatiepotentie t/m 2030

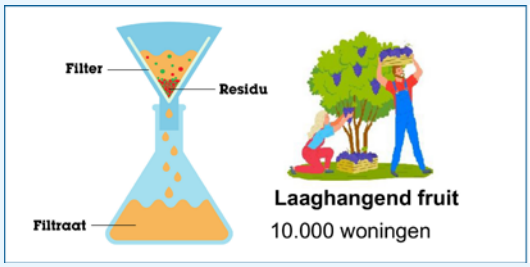
		Huidige praktijk	Extra woningen door extra beleidsinzet
Kantoren	Benutten huidige leegstand (gebouwtransformatie inclusief enig optoppen)	10.000	
	Benutten toekomstige leegstand door ontwikkelingen op de kantorenmarkt (benodigde voorraad, vervangingsvraag en nieuwe kantoormilieu's) tot 2030*	25.600 – 45.200	
	Optimaliseren en verdichten bij transformatie		30.000 – 50.000
	Gebiedsaanpak (wijziging bestemming en aantrekkelijker maken omgeving voor wonen)		16.000**
	Benutten verborgen leegstand		P.M.
	Per jaar	4.500 – 7.000	5.750 – 8.250 woningen extra
Winkels	Benutten huidige leegstand	10.000	
	Benutten toekomstige leegstand door ontwikkelingen in (benodigde) voorraad, vervangingsvraag en nieuwe concepten) tot 2030***	8.000 – 18.500	
	Optimaliseren en verdichten bij transformatie		10.000 – 24.000
	Optimaliseren (schuiven met retailfuncties)		P.M.
	Benutten verborgen leegstand (Wonen boven winkels)		P.M.
	Per jaar	2.250 – 3.600	1.250 – 3.000 woningen extra
Totaal per jaar		6.500 – 10.600	7.000 tot 12.000 extra

* *Zie paragraaf 4.3. De aantallen woningen in die paragraaf zijn inclusief de huidige leegstand. In tabel 8.1. zijn die twee gescheiden.*
** *Kan leiden tot verdringing van werkfuncties uit de stad.*
*** *Zie paragraaf 5.3. De woningaantallen tot 2030 zijn verdeeld over benutten huidige en toekomstige leegstand en verdichten.*

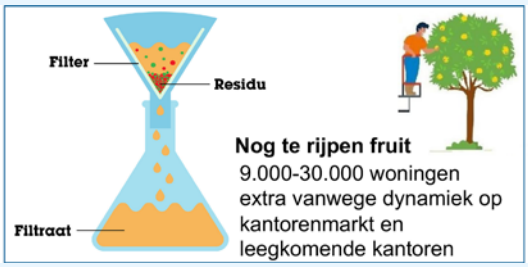
Zonder beleidsaanpassing is de inschatting dat er tot 2030 per jaar gemiddeld 6.500 tot 10.600 woningen ontstaan door transformatie van kantoor- en winkelgebouwen. Ter vergelijking: de afgelopen jaren was dat iets meer dan 10.000 woningen per jaar. De tabel laat zien dat de trend dus dalend is en alleen als toekomstige ontwikkelingen gunstig zijn voor transformatie het aantal van 10.000 woningen vanzelf gehaald wordt. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat een groot deel van het overaanbod aan kantoren (de aanjager van het aantal transformaties de afgelopen jaren) is opgeruimd en de winkelleegstand wel toeneemt maar landelijk meer gespreid is (dus ook op locaties met minder woningvraag) en er veel minder ervaring is met transformeren van winkels en winkelgebieden. Tabel 8.1. laat ook zien dat er kansen zijn voor meer transformaties op kantoorlocaties door in te spelen op de toekomstige leegstand, extra woningen te realiseren bij transformatieprojecten (intensivering) en door beleidsprioriteit te leggen bij wonen (met het risico op verdringing van werkfuncties uit de stad). Daarnaast biedt de oplopende leegstand van winkels kansen voor meer woningbouw door concentratie van winkels, verdichting bij transformatie en stimuleren dat Wonen boven winkels in meer gemeenten wordt opgepakt. Met extra beleidsinzet kunnen dan tot 12.000 extra woningen per jaar gerealiseerd worden bovenop de huidige praktijk van 10.000 woningen.

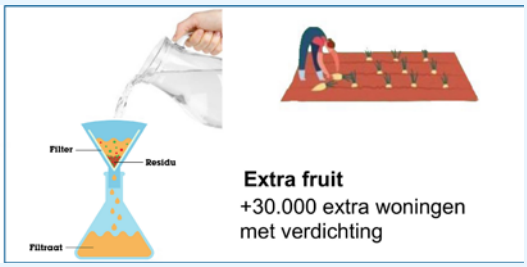
Indicatieve transformatiepotentie kantoren en winkels in beeld

Benutting huidige overtollige kantorenleegstand

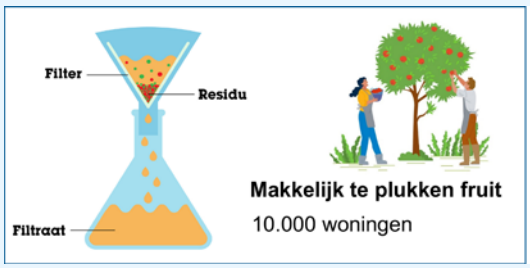


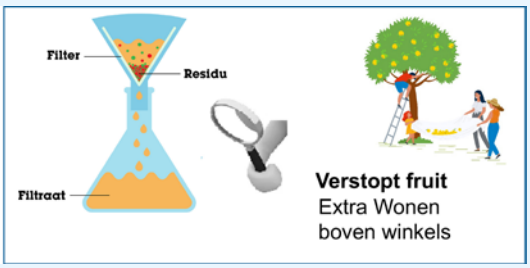
Benutting verwachte overtollige kantorenleegstand t/m 2030 en verdichting



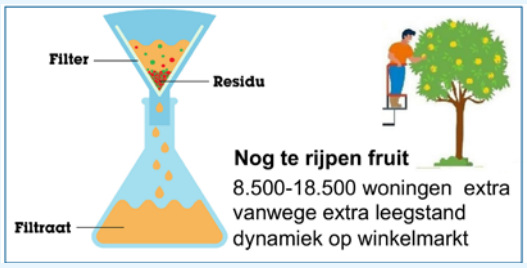


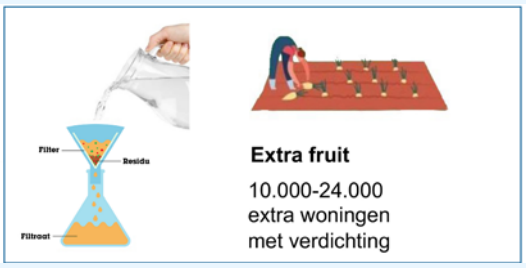
Benutting huidige overtollige winkelleegstand en verborgen leegstand





Benutting verwachte overtollige winkelleegstand t/m 2030 en verdichting





Wat is daarvoor nodig?

Duidelijk is dat de ambitie van 15.000 transformatiewoningen uit de Nationale Woon- en bouwagenda (BZK, 2022) door middel van transformatie van winkels en kantoren fors is en alleen mogelijk met extra beleidsinspanning. Om te komen tot 15.000 vastgoedtransformaties zullen ook moeilijke transformaties en categorieën tot wasdom moeten komen. Om de doelstelling te bereiken is nodig dat de beroepspraktijk wordt voorzien van meer kennis en informatie om de transformatiepotentie te benutten. Het is aan te bevelen daarbij sterk te focussen op de vormen van transformatie die snel tot resultaten kunnen leiden. Inspirerende voorbeelden kunnen bijdragen aan het herkennen van kansen. Met actualisatie van bestaande factsheets en bundeling van bestaande kennisproducten tot een nieuwe TransformatieWijzer kunnen snelle slagen gemaakt worden. Op korte termijn zijn transformatiebrigades die op afroep bijspringen en de praktijk ondersteunen noodzaak en de Transformatiefaciliteit zou moeten worden uitgebreid. Voor de langere termijn is aan te bevelen om de praktijk te ondersteunen met kennisproducten zodat externe ondersteuning niet langer nodig is. Het is aan te bevelen deze kennisproducten te ontwikkelen met en in de praktijk, in samenwerking met bestaande netwerken als het Programma Stedelijke Transformatie en kennispartners (universiteiten, hogescholen en RVO). Ook is aan te bevelen vastgoedbeleggers en -banken bij de kennisontwikkeling te betrekken. Zij hebben een groot belang bij gezonde vastgoedmarkten en het voorkomen van overaanbod in de toekomst. Ook kennisverspreiding vraagt om aandacht. Niet elke marktpartij is evengoed vertegenwoordigd in bestaande netwerken. Veel marktpartijen op lastige locaties zijn bovendien geen lid van brancheorganisaties.

Verder onderzoek

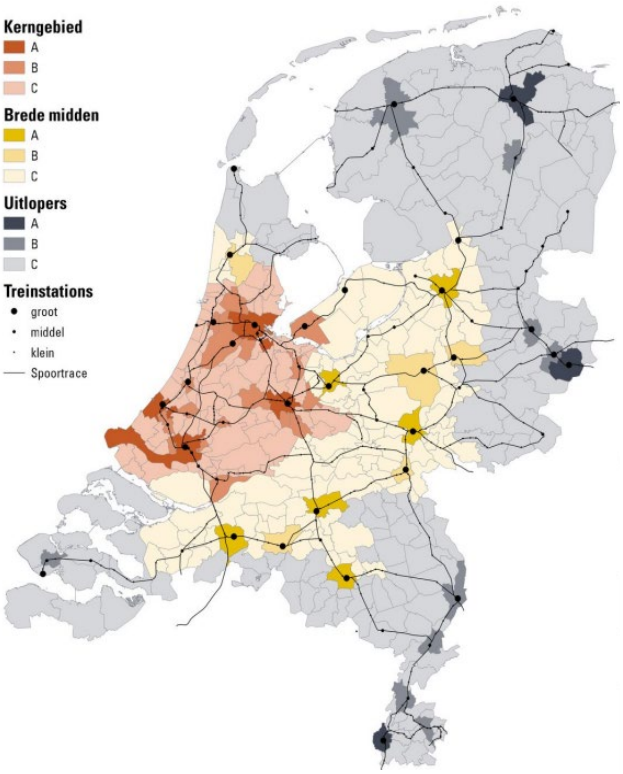
Tenslotte concluderen we dat op aantal aspecten nader onderzoek nodig is. Een onderwerp dat in deze studie niet uitvoerig aan bod komt, zijn de financiële aspecten. Ook op dit punt wordt nog te vaak gerekend met verouderde kentallen of gemiddeldes en kunnen inspirerende voorbeelden helpen. Soms is er geen sluitende businesscase te maken als de woningmarkt onvoldoende opbrengst genereert voor de verbouwing en/of aanpassing van omgeving. De Woningbouwimpulsregeling en de Impulsaanpak Winkelgebieden zijn hiertoe niet altijd toereikend. De G4 is uitgesloten van de laatste regeling, terwijl landelijk gezien met name in Rotterdam met een winkelleegstand van 10% juist veel kansen liggen. Voor kantorentransformatie op bedrijventerreinen geldt het knelpunt dat deze te laag scoren door de inzet op zowel wonen als werken. Het advies is om de mogelijkheid van verbreding van genoemde financiële regelingen te onderzoeken en daarbij ook rekening te houden met andere ruimteclaims dan wonen en de transitie-opgaven.

Twee andere knelpunten die om nader onderzoek vragen zijn capaciteitsgebrek bij gemeenten en lokale participatie. Prioriteren van ambtelijke inzet op transformaties die passen binnen bestaand regionaal/provinciaal beleid is soms nodig, maar tegelijkertijd een noodzakelijk kwaad. Deze praktijk roept bovendien de vraag op wat de 'rechten' en mogelijkheden zijn voor eigenaren/initiatiefnemers die buiten de kaders aan de slag willen of moeten. Inspirerende voorbeelden kunnen ook op dit punt andere gemeenten helpen als helder wordt hoeveel tijdwinst kan worden behaald met het stroomlijnen van processen. Een interessante mogelijkheid is het versnellen van processen door deze met (intelligente) data te ondersteunen. Informatie over commercieel vastgoed is vrijwel realtime beschikbaar. Met automatiseren van herkennen van transformatiekansen vanuit gebouwregistraties is een start gemaakt door RVO. Tenslotte vraagt lokale besluitvorming om landelijke aandacht. NotInMyBackYard is van alle tijden maar inspraak, participatie en de vraag of wel binnen een bestuursperiode kan worden ge100gst lijken vooral bij bepaalde vormen van transformatie een grote invloed te krijgen. Het moeilijker te plukken fruit blijft daardoor soms liggen. Het is van belang hier een modus in te vinden en waar nodig op verschillende niveaus van doorzettings- en uitvoeringsmacht te gebruiken. Dit vraagt om regie vanuit de Rijksoverheid. Ook kunnen vanuit de regierol inspirerende voorbeelden en instrumenten-die-werken helpen transformaties op lokaal niveau te versnellen.

Bijlage 1. Berekening van overaanbod en transformatiepotentie aan kantoren voor 2022 en 2030 voor Nederland

Voor de berekeningen is uitgegaan van de onderverdeling van gemeenten conform de studie van de Stec Groep 'De Invloed van COVID op de kantorenmarkt´. Hierin is Nederland ingedeeld op basis van StedelijkNetwerkNederland (SNN) uit de NOVI. De NOVI onderscheidt belangrijke concentratiegebieden van economische activiteiten. Het belang van de kantorenmarkt verschilt tussen steden binnen het SNN. De Stec Groep heeft als basis van de NOVI een onderscheid gemaakt in drie deelgebieden in Nederland: kerngebied, brede midden en uitlopers van het brede midden. Binnen een deelgebied onderscheiden we drie soorten gemeenten, op basis van het belang dat die gemeenten hebben binnen de regionale kantorenmarkt:

- 'A-gemeenten' hebben een grote kantorenvoorraad en zijn daarmee de belangrijkste kantorengemeenten binnen een deelgebied. Het zijn de G4 in de kern, en de belangrijkste regionale kantorensteden in het brede midden (bijvoorbeeld Amersfoort, Eindhoven, Den Bosch, Arnhem, Zwolle) en de uitlopers (Groningen, Maastricht, Enschede).
- 'B-gemeenten' hebben ook nog een aanzienlijke kantorenvoorraad, maar hebben een secundaire rol in de (regionale) kantorenmarkt. In de kern gaat het om bijvoorbeeld Nieuwegein, Zoetermeer, Delft, Capelle a/d IJssel. In het brede midden gaat het om bijvoorbeeld Tilburg, Nijmegen, Apeldoorn en Alkmaar. In de uitlopers om bijvoorbeeld Assen, Leeuwarden, Almelo, Roermond en Middelburg.
- 'C-gemeenten' zijn alle overige gemeenten. De kantorenvoorraad is in al deze gemeenten bij elkaar nog vrij fors, maar individueel gaat het per gemeente zelden om een grote voorraad.



Voor de kantorenlocaties zijn de volgende type onderscheiden conform BAK:

Centrum	Op centrale locaties bevinden zich kantoren in de stadscentra en rond de centrale treinstations bij de binnenstad.
Kantorenwijk	Kantorenwijk is een formele werklocatie, die een kantoorconcentraties bevat niet zijnde een bedrijventerrein.
Bedrijventerreinen	Een formele werklocatie die vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid en industrie. Onder de omschrijving vallen daarmee tevens (delen van) werklocaties die gedeeltelijk bestemd zijn en geschikt zijn voor kantoren, maar deze hebben samen een minderheidsaandeel in de terreinoppervlakte.
Woonwijk	op zichzelf staande, verspreide kantoren in woonwijken.
Buitengebied	Locaties gelegen buiten de bebouwde kom van een gemeente.

Met deze indeling zijn drie stappen doorlopen:
1. Bepalen van het overaanbod/overtollig aan kantoren
2. Bepalen van het metrage dat te transformeren is
3. Bepalen van aantal woningen dat te transformeren is

Ad 1.

A) Voor het bepalen van het overaanbod in 2020 is uitgegaan van een gezond aanbodpercentage van 3% voor bedrijventerreinen; 7,5% voor centrumlocaties in de G4 en voor overige locatietypen van 5% van de voorraad. Met deze uitgangspunten is zowel rekening gehouden met opname als voorraad (vervangingsvraag) als benodigde frictieleegstandindicator. Voor opname geldt dat de gemiddelde opname van afgelopen 5 jaar *1,5 ongeveer overeenkomt met dit frictieaanbod. Ook geldt het principe dat op A-locaties (toplocaties) overaanbod niet leidt tot een groter transformatiepotentieel op toplocaties zelf maar op andere locaties, terwijl op B-locaties leegstand resulteert in overaanbod. Het percentage is berekend per eenheid van gemeente en locatietype vastgesteld van de grootste 44 gemeenten van Nederland. De overige gemeenten zijn samengevoegd.

B) Voor het bepalen van het overaanbod in 2030 is uitgegaan van de benodigde voorraad in zes scenario's conform Stec Groep met daarbij opgeteld de sloopnieuwbouw, die zal plaatsvinden op nieuwe locaties. Dit is gebeurd op basis van inschatting van twee berekeningen die bijna hetzelfde resultaat hebben. 0,025% van de voorraad als vervangingsvraag in de vorm van sloopnieuwbouw op een nieuwe locatie en de gemiddelde nieuwbouw in de afgelopen 5 jaar op nieuwe locaties.

Ad 2.

Voor het bepalen van het te transformeren metrage is er vanuit gegaan dat:
- in krimpgebieden door onvoldoende vraag de transformatie wordt beperkt tot 40%
- op bedrijventerreinen vanwege milieuhinder en concurrerende ruimteclaims (behoefte hotels, bedrijfsruimte, voorzieningen) er op bedrijventerreinen 30% wordt getransformeerd naar wonen;
- in kantorenwijken de transformatie wordt beperkt vanwege concurrerende ruimteclaims en hinder wordt beperkt tot 70%.

Ad 3.

Uitgegaan is van een gemiddelde woninggrootte van bruto 70 m² (conform studie Raboresearch, 2017). Dit is netto ca 50 m² rekening houdend met gangen en liften e.d.

Colofon

Verantwoording

Dit rapport is opgesteld vanuit de ervaringen van het Expertteam Vastgoedtransformatie van RVO dat sinds 2012 in wisselende samenstellingen in 100+ gemeenten heeft bijgedragen aan transformatieprojecten. De rapportage is opgesteld op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het najaar van 2021 waarbij gevraagd is om de cijfers en prognoses uit verschillende studies te analyseren en te vergelijken met de praktijkervaring van het expertteam. Voor de rapportage en met name de aanbevelingen is dankbaar gebruik gemaakt van de werkbijeenkomst over transformatie van het Programma Stedelijke Transformatie op 2 november 2021. Een tiental personen heeft via interviews en opmerkingen op eerdere versies waardevolle input geleverd voor de rapportage. RVO dankt voor hun inbreng: Atie de Wolf (Provincie Zuid-Holland), Cees-Jan Pen (Fontys Hogeschool), Hilde Remøy (TU Delft), Dionne Baaré (gemeente Nieuwegein), Frank Strolenberg (Rijksdienst Cultureel Erfgoed), Ivo Latuperisa (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), Klaas Bart van den Berg (gemeente Rotterdam), Maarten Hoorn (Platform 31), Martijn Pustjens (Colliers), Irene Buitenhuis (Provincie Gelderland) en Toon van der Pas (voormalig directeur landelijke vereniging Wonen boven winkels).

Voor het rapport zijn vrijwel uitsluitend bestaande onderzoeken gebruikt. Op enkele aspecten is aanvullend onderzoek gedaan met opgevraagde (meest actuele) leegstandsdata eind 2021. Bij de verkenning van het transformatiepotentie zijn zoals in de tekst aangegeven flink wat aannames gedaan. De cijfers geven dan ook een indicatie.

Sander Gelinck en Paul Kersten zijn beide verbonden aan het landelijk Expertteam Woningbouw en daarbinnen in het Expertteam Vastgoedtransformatie. Sander Gelinck is directeur van id&dn. Paul Kersten is zelfstandig adviseur bij Kansrijp en werkzaam bij de gemeente Den Haag.

Gebruikte bronnen

- APPM (2021) De stad van de toekomst staat al in de steigers
- Benchmark Gemeentelijk Vastgoed (2021) Benchmark Gemeentelijk Vastgoed
- Brabants Dagblad (23 november 2021) Tilburg moet flink groeien
- Brinkgroep (2017) De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied
- BOEI, (2014) De financiële puzzel bij herbestemming, 25 herbestemmingsprojecten financieel vergeleken
- CBS (website) Leegstandsmonitor (2021)
- Claassens, J., & Koomen, E. (2017). Steden blijven verdichten. ROm: maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling
- Cobouw (21 december 2021), De transformatie is toe aan uitdaging
- College van Rijksadviseurs (april 2019) Guiding Principles voor een metropolitane mix
- Colliers International (januari 2020) Wijkwinkelcentra in Nederland
- Colliers International (oktober 2020) Transformatie van winkels naar woningen
- Colliers International (november 2021) Leegstand winkels (presentatie kennisbijeenkomst)
- Cushman & Wakefield (2021 en 2022) kwartaalcijfers q1 2021 en q1 2022
- Deloitte (2015) Transformatie leegstaande kantoren volwaardig alternatief nieuwbouw? Resultaten
- EIB Economisch Instituut voor de Bouw (2015) Investeren in Nederland
- EIB en Buck Consultants International (2019) Ruimte voor economische activiteit tot 2030, Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren
- Fakton (2018) Katalyseren woningbouw Zuid-Holland, Aanbevelingen voor de Provincie ZuidHolland
- Gemeente Den Haag (2015, 2016, 2017) voortgangsrapportages kantoortransformatie
- Gemeente Amsterdam (2012) Voortgangsrapportage Aanpak Leegstaande kantoren in Amsterdam
- Gemeente Amsterdam/CBRE (2021) Kantorenmonitor juli 2021
- Gemeente Amsterdam (2021) Strategisch Huisvestigingsplannen Sport, Cultuur en Onderwijs
- H-team in gebiedsontwikkeling.nu (2016). De groeiende en krimpende brandhaarden van de Leegstand
- In Retail (2021) Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelstructuur vitaal houdt
- IVBN (2009), Ralph Muller - De Amsterdamse transformatiemarkt
- KAW Architecten (2020) Ruimte zat voor de nieuwe stad
- LeidschDagblad (15 mei 2021) Project wonen boven winkels succesvol en wordt doorgezet
- Locatus (website) (januari 2021) Ondanks corona stijgt winkelleegstand in Nederland nauwelijks
- Locatus (website) winkelgebiedtyperingen Nederland
- Locatus Factsheet Retaildata Benelux 2021
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) Nationale Woon- en bouwagenda (2022)
- NAI010 Uitgevers (2015) Rekenen op herbestemmen. Idee, aanpak en cijfers van 25+1 projecten
- NLMagazine (31 oktober 2018) Maak bedrijventerreinen klaar voor de (circulaire) toekomst
- NVM Kantorenmarkt in cijfers (2015, 2016, 2021)
- NVM Business, (2021) Transformatie winkelruimte, naar een beter evenwicht op de retail- en woningmarkt
- NVM Commercieel Vastgoed (2021)
- Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (2021) Toekomstbestendige werklocaties
- Provincie Limburg (2020) Monitor bedrijventerreinen
- Planbureau voor de leefomgeving, Evers, D. et al. (2020) Veerkracht op de proef. Een verkenning van de impact van corona op binnensteden
- Planbureau voor de Leefomgeving, Buitelaar e.a (2016) Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020: Nulmeting bij de start van de Nationale Omgevingsvisie
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie
- Programma Stedelijke Transformatie (2018) Meer ruimte voor wonen Versnipperd grondeigendom en Essay Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?
- RaboResearch (oktober 2021) Transformatieatlas Retail: omvormen van winkels naar woningen draagt bij aan oplossen woningtekort
- RaboResearch (2017) Transformatieatlas kantoren

- Real Estate Researh Quarterly (maart 2017) door Ossokina, Svitak en Teulings: Leegstand en transformatie van winkelvastgoed
- Regiomedia (2 oktober 2021) Succes werkgroep Wonen Boven Winkels Purmerend krijgt vervolg
- Republiq en Tias (2021) Benchmark Gemeentelijk Vastgoed
- Republiq (maart, 2022) Ruimte voor de nieuwbouwopgave, Een datagedreven onderzoek naar nieuwbouwlocaties in Nederland
- RetailAgenda (2021) Retail Postcorona Impactanalyse januari/februari 2021
- Rijksoverheid.nl grootschalige woningbouw van NOVI en Krimpgebieden
- Rijksvastgoedbedrijf & Atelier Rijksbouwmeester (december 2021) Rapportage programma huisvesting dak- en thuisloze mensen
- RTV Utrecht (website): Utrecht steekt tonnen in leegstand binnenstad
- SBR (2010) Juweeltjes van herbestemming, Pareltjes voor de stad
- SBR (2010) Transformatie kantoren gaat niet vanzelf
- SBR (2011) Transformatiewijzer: van kantoor naar woonruimte; financiën en regelgeving
- SEV (2007) Wonen op de Zaak
- SEV (2012) Wonen buiten kantoortijd, Handleiding voor permanente en tijdelijke transformaties van kantoorgebouwen
- Stec Groep, mei (2020) Naar vitale (winkel)centra: toekomstperspectief in crisistijd
- Stec Groep (2018) Behoefteraming van kantoren 2018 in opdracht van Provincie Zuid-Holland
- Stec Groep (december 2021), De Invloed van COVID op de kantorenmarkt
- Stec Groep (2014) Verkleuren met behoud van maximaal grijs; over verkleuring van bedrijventerrein ZKD, Den Haag
- Stec Groep (mei 2022), Update leegstand en aanbod bedrijventerreinen
- Stichting Platform Binnenstadsmanagement (oktober 2016) Binnenstad op niveau, uit de praktijk van wonen boven winkels
- TU Delft (2007) Theo van der Voordt: Transformatie van kantoorgebouwen
- TU Delft (2008) Rens Verbunt Succesvol Transformeren. Risicobeheersing bij transformatieprojecten
- TU Delft (2010) Hilde Remøy Out of Office: A Study on the Cause of Office Vacancy and Transformation as a Means to Cope and Prevent
- TU Delft en Platform 31 (2019) Tom Daamen, Leren van stedelijke transformaties
- Tubantia (16 december 2021), Minder leegstand in Hengelo
- Twynstra & Gudde (2011) Een nadere analyse van het aanbod en van de vraag op de kantorenmarkt voor de kansrijk als kantoorlocatie en voor andere functies
- Vastgoedmarkt (13 oktober 2021) Wijkwinkelcentra als gamechanger voor wijkaanpak en woningnood
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (29 oktober 2020) Positionpaper ten behoeve van hoorzitting binnen- en buitenstedelijk bouwen

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23
E klantcontact@rvo.nl
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | juni 2022

Publicatienummer: RVO-128-2022/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.