

2010WMC39 bijlage 2

Leeswijzer

Voor u liggen de conclusies en aanbevelingen van de Taskforce transformatie. De conclusies zijn samengevat in het hoofdstuk “Leegstaand vastgoed in binnenstedelijk gebied is een teken van marktfalen”. Daarna volgen de aanbevelingen voor alle bij transformatie betrokken partijen. Deze zijn onderverdeeld in vijf hoofdstukken, waarbij in elk hoofdstuk een betrokken partij centraal staat:

- Het Rijk
- De provincie
- Gemeenten
- Beleggers en andere eigenaren
- De initiatiefnemers en uitvoerders (woningbouwcorporaties, ontwikkelaars, bouwende partijen)

Elk hoofdstuk van de aanbevelingen bestaat uit bevindingen, conclusies en aanbevelingen die bedoeld zijn voor die specifieke doelgroep. De aanbevelingen zijn steeds gemarkeerd en daardoor makkelijk te herkennen.

U kunt een gedrukt exemplaar van dit document bestellen bij marielle.hoefsloot@provincie-utrecht.nl. Deelnemers van de bijeenkomst op 18 februari 2010 krijgen deze definitieve conclusies en aanbevelingen automatisch toegestuurd.

Na de inhoudelijke hoofdstukken vindt u een overzicht van de leden van de Taskforce transformatie. We sluiten af met een overzicht van geraadpleegde bronnen.

De provincie Utrecht biedt meer ondersteuning en instrumenten voor transformatieprojecten. U vindt een overzicht van ons aanbod op onze website www.provincie-utrecht.nl/transformatievankantoren.

Inhoudsopgave:

Leeswijzer	1
Leegstand vastgoed in binnenstedelijk gebied is een teken van marktfalen	3
Specifieke bevindingen en aanbevelingen.....	4
1. Bevindingen en aanbevelingen voor het Rijk.....	4
2. Bevindingen en aanbevelingen voor de provincie.....	8
3. Bevindingen en aanbevelingen voor gemeenten	9
4. Bevindingen en aanbevelingen voor eigenaren	12
5. Bevindingen en aanbevelingen voor corporaties, ontwikkelaars en de (ver)bouwende partijen (de bouwkolom)	13
Nawoord.....	17

Leegstand vastgoed in binnenstedelijk gebied is een teken van marktfalen

Lange tijd werd structurele leegstand van kantoorgebouwen beschouwd als probleem van de markt: de markt bouwt nieuwe kantoren en creëert daarmee leegstand van oudere complexen. De overheid neemt vaak het standpunt in dat wat door de markt gecreëerd is, ook door de markt mag worden opgeruimd.

Het wordt nu echter duidelijk dat dit niet gebeurt: de markt is overduidelijk niet in staat om het snel toenemende arsenaal aan structureel leegstaand vastgoed weer aan nieuwe, functionele bestemmingen te helpen. Als je daar de voortdurende krapte op de woningmarkt naast plaatst, kunnen we spreken van een grootschalig marktfalen met ongewenste maatschappelijke gevolgen. Onze marktwerking is kennelijk niet in staat om goede, ongebruikte binnenstedelijke locaties om te zetten in functies waar behoefte aan is. Daarentegen verschijnen er steeds meer ‘nutteloze’ binnenstedelijke locaties waarbij de leegstand zo langdurig is dat er verloedering van de omgeving optreedt en er zich uiteindelijk sociale problemen voor gaan doen.

Tegelijkertijd geldt dat uitbreiding van het kantorenpotentieel regelmatig een belangrijke kostendrager is bij gebiedsontwikkeling en daar is de overheid (mede) verantwoordelijk voor. Er is in de diverse bestemmingsplannen ook nog steeds een forse plancapaciteit kantoren aanwezig. Gelukkig komt men nu steeds meer tot het besef dat leegstand van kantoorgebouwen en een eventuele transformatie van deze gebouwen naar woningbouw een onderwerp is dat de aandacht van *alle* partijen vergt.

In dit document worden de bevindingen van de Taskforce transformatie en de daarbij behorende aanbevelingen per betrokken partij weergegeven. Wij verwachten dat alle partijen hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheid zullen willen nemen. Eén van de belangrijkste conclusies die wij dan ook aan alle partijen mee willen geven is de volgende:

De markt is op dit moment niet in staat om het toenemende arsenaal aan structureel leegstaand vastgoed weer op nuttige wijze in gebruik te nemen. Hier is sprake van marktfalen. Om dit op te lossen is een groter besef van dit probleem en de gezamenlijke inzet van alle betrokken partijen broodnodig.

Niet alleen de boekwaarde van een gebouw is bepalend voor het toekomstig potentieel van een gebouw, maar ook de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke verantwoordelijkheid die aan het gebouw zijn verbonden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de milieubelasting en andere duurzaamheidsaspecten bij sloop van het gebouw. Dergelijke overheidsprykkels en andere aanpassingen van de bestaande wet- en regelgeving zouden er uiteindelijk toe moeten leiden dat de markt op dit onderwerp beter gaat functioneren. Daarnaast wordt het pijnlijk duidelijk dat het probleembesef en maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel van de betrokken eigenaren vaak niet of nauwelijks merkbaar is. Overheidsmaatregelen mogen in ieder geval niet leiden tot verder achteroverleunen van de verantwoordelijke eigenaren.

Specifieke bevindingen en aanbevelingen

1. Bevindingen en aanbevelingen voor het Rijk

1.1 Fiscale aspecten leegstaande kantoorgebouwen

Momenteel bestaat de situatie dat eigenaren het verlies van een leegstaand kantoorpand fiscaal mogen wegstrepen tegen de winst die gemaakt wordt op andere panden. Dit is één van de oorzaken van het marktfalen rondom leegstaand vastgoed.

De enige regeling die daar iets aan lijkt te doen is de nieuwe Leegstandwet (behandeling in de Eerste Kamer loopt nu, wordt mogelijk aangepast). Binnen deze Leegstandwet kan de gemeente, na aanzienlijke inspanningen (verordening, monitoren, aanmoediging alternatief gebruik) een maximale boete van enkele tienduizenden euro's op een leegstaand kantoorpand heffen.

De Leegstandwet bevat de volgende instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken om leegstand aan te pakken:

- Er kan een leegstandverordening worden ingesteld;
- daarin kan een meldingsplicht van leegstand worden opgenomen (maximum boete bij niet melden: € 7.500);
- er kan een leegstandgesprek worden gevoerd;
- de gemeente kan een verplichtende voordracht van een huurder doen;
- als een eigenaar niet meewerkt aan de melding kan naast de boete een last onder dwangsom worden opgelegd, die kan oplopen tot enkele tienduizenden euro's;
- als een eigenaar niet meewerkt aan het tot stand komen van een huurcontract met de voorgedragen huurder, kan eveneens een last onder dwangsom worden opgelegd die tot tienduizenden euro's kan oplopen.

Deze bedragen en de inspanningen die gepleegd moeten worden alvorens tot inning van een dwangsom overgegaan kan worden, staan niet in verhouding tot de fiscale voordelen bij leegstand indien de eigenaar naast het leegstaande pand ook andere panden bezit. Zeker nu de dreiging van kraken wordt beperkt door diezelfde wet, bevelen wij aan om nader onderzoek te doen naar prikkels die eigenaren zullen stimuleren serieus naar hun leegstaand vastgoed te kijken.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Formuleer andere fiscale regels met betrekking tot het verrekenen van winst met het verlies op leegstaand vastgoed en richtlijnen met betrekking tot de boekwaarde van een gebouw, waardoor die realistischer kan worden gehanteerd dan nu het geval is.

We stellen de volgende aanpassingen voor:

- Het afschaffen van overdrachtsbelasting bij transformatie van bestaand vastgoed;
- het verlagen van het BTW tarief naar 6% bij (verbouw)activiteiten voor transformatie van bestaand vastgoed;
- verruimen van de mogelijkheid van het aftrekken van kosten die samenhangen met transformatie (vergelijk met het aftrekken van onderhoudskosten);

- ook het gebruikersdeel van OZB (Onroerend Zaakbelasting) door eigenaar van leegstaand vastgoed laten betalen of zelfs het gebruikersdeel van de OZB voor niet-woonpanden af te schaffen en in plaats daarvan de gemeenten de mogelijkheid te bieden om een verhoogd (bijvoorbeeld verdubbeld) OZB-eigenaarsdeel op niet-woonpanden te heffen: zo worden *leegstaande* kantoorpanden eveneens belast – deze zijn nu vrijgesteld voor OZB-gebruikersdeel;
- de fiscale aftrekbaarheid (de optie om winst van andere locaties fiscaal te verrekenen met het verlies op een leegstaande locatie) te beperken tot maximaal drie jaar;
- onderzoek hoe een daadwerkelijk realistische boekwaarde kan worden berekend;
- onderzoek de bestaande accountancy regels op mogelijkheden voor het vaststellen van realistische boekwaardes voor gebouwen.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Verhoog de maximale boete voor leegstaande kantoorpanden, zodat een realistische waardering plaats vindt van het negatieve maatschappelijke effect van de leegstand.

1.2 Stimulering binnenstedelijke woningbouw

Binnenstedelijke woningbouw is een complexe en vaak kostbare opgave. Hierdoor komt het regelmatig voor dat gewacht wordt tot er daadwerkelijk verloedering van een wijk is opgetreden, wat vaak gepaard gaat met sociale problemen. Dit kan voorkomen worden door gerichte stimulering door bijvoorbeeld fiscale prikkels voor binnenstedelijk bouwen of specifiek voor transformatie.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Zet (fiscale) prikkels in voor binnenstedelijk woningbouw, met name bij bestaand leegstaand vastgoed.

1.3 Sloopwaardering

Bij overwegingen rond herbestemming van locaties is de duurzame waarde van de reeds aanwezige materialen op dit moment van sterk ondergeschikt belang. Daardoor wordt vaak eerder gekeken naar sloop/nieuwbouw voor een locatie dan naar hergebruik van het bestaande vastgoed.

Dit kan worden voorkomen door bij sloop van vastgoed nadrukkelijker de duurzaamheid en de milieulast te waarderen. Bijvoorbeeld door een verwijderingsbijdrage voor oude kantoren of door verhoging van stortkosten. Dit zal uiteindelijk leiden tot een andere houding ten opzichte van hergebruik en zelfs tot het sterker hergebruikgericht ontwerpen van nieuwbouw.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Voer een verwijderingsbijdrage in of creëer de mogelijkheid van een gemeentelijke heffing op sloop van vastgoed. Indien dit geen optie is, voer dan een statiegeld-systeem in zoals bedoeld onder 5.4.c

Daarnaast kan een specifieke versoepeling van de experimenteerbepaling uit de Woningwet voor transformatieprojecten mogelijk leiden tot meer mogelijkheden voor transformatie. De Taskforce transformatie acht de gedachte van het experimenteerartikel 7a Wonw, gericht op duurzamer bouw, van toepassing op transformatieprojecten. Het loont wellicht de moeite te onderzoeken of en zo ja, hoe, dit artikel transformatie van bestaande bouw kan stimuleren.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Onderzoek de mogelijkheden om artikel 7a van de Woningwet zodanig aan te passen, dat dit leidt voor een stimulans voor transformatie van bestaande gebouwen.

1.4 Beleid eigen gebouwen

Vanuit de provincie Utrecht zijn in het afgelopen jaar twee gesprekken met Domeinen/RGD gevoerd over leegstaande kantoorgebouwen die in handen zijn van het Rijk (Gerbrandystraat, Utrecht en Bilderdijklaan, Amersfoort). Bij deze besprekingen was het opvallend dat de afweging van het Rijk nadrukkelijk gericht is op winstmaximalisatie. Deze winstmaximalisatie staat soms haaks op maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de praktijk blijkt deze maatschappelijke verantwoordelijkheid niet mee te wegen. Zo wordt er bijvoorbeeld de voorkeur gegeven aan het aanbieden van een pand aan de markt, in plaats van met een marktconforme waardebeoordeling met een maatschappelijk betrokken partij om tafel te gaan. De Taskforce transformatie pleit voor een betere balans tussen het maatschappelijk belang en winstmaximalisatie.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Scherp de prioriteitregeling aan (en/of aan te tonen waarom maatschappelijk inzet niet mogelijk is) bij verkoop van Rijksgebouwen. We stellen voor om de zogenoemde 'leurprocedure' zodanig aan te passen dat verkopen voor maatschappelijke bestemmingen (bijvoorbeeld sociale woningbouw, sociale voorzieningen) alsmede voor verbouw/transformatie van het bestaande pand voorrang krijgen, dat wil zeggen voordat het pand door RVOB wordt aangeboden aan overige marktpartijen.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: zorg dat de verschillende betrokken ministeries, Economische Zaken (EZ), Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Financiën beter samenwerken bij de verkoop en bij het vinden van nieuwe functies voor Rijksvastgoed.

1.5 Tijdelijke ontheffingsmogelijkheden (voorheen art 17 Wro) en bouwbesluiten bij tijdelijke functiewijziging

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt van oudsher vrijstellingsmogelijkheden om tijdelijke functiewijzigingen relatief eenvoudig te laten verlopen. Artikel 3.22 (vroegere art. 17) van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bedoeld om de tijdelijkheid van een functiewijziging aan te scherpen, maar VROM krijgt ambtelijk signalen dat de toepasbaarheid moeilijk lijkt te zijn. Toch blijkt er in de praktijk geregeld behoefte aan een tijdelijke woonfunctie, met name op zogenaamde

pionierslocaties, de eerste locaties/gebouwen in een gebied die getransformeerd worden van kantoren naar woningbouw. Een ontheffingstermijn van maximaal vijf jaar van de bestemming kantoren biedt de eigenaar de mogelijkheid om zijn opties te overzien (heringebruikname van de locatie als kantoor of definitieve wijziging naar wonen) en de gemeente kan in die periode de gewenste ontwikkelingen verwerken in een gebiedsvisie. Een goede tijdelijke ontheffingsmogelijkheid biedt alle partijen de flexibiliteit waar men behoefte aan heeft en kan onnodige leegstaand voorkomen.

- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Verruim de tijdelijke ontheffingsmogelijkheden met voortvarendheid zo dat een tijdelijk gebruik als woningen (van maximaal vijf jaar) mogelijk wordt.
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Biedt binnen het Bouwbesluit de mogelijkheid om bij (tijdelijk) hergebruik van bestaand vastgoed meer gebruik te kunnen maken van de bestaande structuur van het gebouw.
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: In het bouwbesluit van 2012 – 2013 wordt overwogen om een groot aantal regels te schrappen. Onderzoek de mogelijkheden om, vooruitlopend op dit bouwbesluit, hier al gebruik van te maken in de bijzondere situatie transformatie van leegstaand vastgoed naar woningbouw.

1.6 Planschade

In een van de voorbeeldprojecten in de provincie Utrecht blijkt dat de planschade voor de betrokken eigenaar bij het veranderen van de bestemming ten behoeve van transformatie van (leegstaand) vastgoed een groot struikelblok is. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente de eigenaar zou moeten vergoeden voor verlies van potentiële inkomsten die in de praktijk niet gerealiseerd kunnen worden. Hierbij worden dus de maatschappelijke kosten van leegstand afgewenteld op de overheid in plaats van gedragen door de eigenaar.

- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Biedt bij leegstand van drie jaar of meer de eigenaar geen planschademogelijkheden meer bij verandering van het bestemmingsplan (bestemmingswijziging) ten behoeve van transformatie van bestaand vastgoed.
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Breng in kaart hoe het beste omgegaan kan worden met de planschade die optreedt bij het veranderen van de bestemming kantoren naar andere bestemmingen op locaties waar nog niet gebouwd is.

2. Bevindingen en aanbevelingen voor de provincie

2.1 Plancapaciteit

De bestaande plancapaciteit aan kantoren is vaak een kostendrager. Daarbij vindt nieuwbouw nog steeds aftrek, maar de verhuizende bedrijven laten vervolgens wel vaak bestaande kantoren leegstaand achter. Het overschot aan kantoren, ruim 6 miljoen m² in Nederland, is alle partijen inmiddels wel bekend. Nu ligt de vraag voor hoe de bestaande plancapaciteit kan worden verkleind.

Eén partij zou hier de regie op moeten nemen: door continue actualisatie van de bekende gegevens en door het formuleren van beleid voor het in balans brengen van de plancapaciteit met een in potentie gezonde kantorenmarkt.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Breng de bestaande plancapaciteit van (nog niet gebouwde) kantoren op provincieniveau in kaart, ontwikkel een provinciebrede visie op de benodigde kantorencapaciteit en ontwikkel beleid om de plancapaciteit in balans te brengen met een in potentie gezonde kantorenmarkt. Bijvoorbeeld door stadsregio's en gemeenten te stimuleren in het zoeken naar alternatieven voor de bestaande overschotten in plancapaciteit. Plan The Edge in Nieuwegein kan hierbij als voorbeeld dienen.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Dring bij het Rijk aan op het in kaart brengen van de beste manier(en) om met eventueel planschadeclaims om te gaan, die optreden bij het veranderen van de bestemming kantoren naar andere bestemmingen op locaties waar nog niet gebouwd is.

2.2 Blijf actief rond transformatie

Op het gebied van transformatie lijkt het soms alsof partijen op elkaar zitten te wachten. Dat heeft als effect dat er zeer weinig beweging is rond transformatie. Neem daarom als provincie Utrecht de voortrekkersrol.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Provincie Utrecht, wacht niet op activiteiten van anderen maar zet je voortrekkersrol voort.

2.3 Aanjaagactiviteiten specifieke transformatieprojecten

De provincie dient zijn (aanjaag)activiteiten vooral ook te richten op maatwerk bij concrete projecten; iedere situatie is anders. Deze werkwijze heeft tot doel: het bespoedigen van de transformatie van leegstaand vastgoed, partijen met elkaar in contact brengen en de maatschappelijke discussie rond leegstaand vastgoed een positieve impuls geven.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Continueer deze activiteiten in de toekomst.

2.4 Onderzoek ook de mogelijkheden voor transformatie op bedrijventerreinen

De focus voor te transformeren vastgoed ligt sterk op binnenstedelijke kantoorlocaties. Dit zijn goede locaties om te transformeren, maar er is nog meer transformatiepotentieel: het leegstaande vastgoed op bedrijventerreinen. Waar de milieucirkels dat toelaten, zijn juist locaties op bedrijventerreinen interessant voor een groep pioniers die bereid is op een dergelijke locatie te wonen als ze daarvoor gecompenseerd wordt met bijvoorbeeld een groter woonoppervlak voor hetzelfde geld.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Onderzoek ook de mogelijkheden voor transformatie op bedrijventerreinen.

3. Bevindingen en aanbevelingen voor gemeenten

3.1 Gebiedsontwikkeling

Het is van belang dat gemeenten actief aan de slag gaan met het bestaande leegstaande vastgoed op hun grondgebied. Bij gebiedsgerichte planologie wordt vaak voorbijgegaan aan transformatiemogelijkheden van bestaand vastgoed. Terwijl juist in gebieden met veel leegstaand vastgoed transformatie een impuls kan geven aan gebiedsontwikkeling. Daarvoor zijn de volgende uitgangspunten te hanteren:

- a. Voor gebieden met meer dan 7 % leegstand een ruimtelijke strategie ontwikkelen met nadrukkelijke aandacht voor transformatiemogelijkheden, waarbij de leegstaande locaties in een bredere context worden geplaatst dan alleen het betreffende perceel. De strategie later vertalen naar een juridisch kader met adequate instrumenten.
- b. Op basis van de ruimtelijke strategie de betrokken eigenaren aanspreken: “Wat ga je met je leegstaand pand doen?” In gesprek gaan, en daarbij aangeven wat je niet wilt. Eventueel bij een pro-actieve houding van de eigenaar het gemeenschappelijk belang van eigenaar en gemeente en de gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid in beeld brengen.
- c. Waken voor het achteroverleun-effect: alleen pro-actief herbestemmen als eigenaar bereid is zijn boekwaarde af te stemmen op de leegstand. Om dit te bemoedigen kan restrictief of conservatief bestemd worden. Als overheid wil je geen problemen oplossen voor eigenaren, maar wel beschikbaar en klaar zijn als de vraag om functieverandering komt en deze vraag waar mogelijk aanmoedigen.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Ontwikkel een strategie op kantoorontwikkeling in relatie tot gebiedsontwikkelingen (zie ook aanbeveling provincie), kies een strategisch moment voor een passende bestemmingsregeling en ga actief in overleg met eigenaren.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Iedere gemeente krijgt regelmatig makelaarsvragen over ontwikkelmogelijkheden van locaties in de verkoop. Deze vragen worden meestal standaard beantwoord met een overzicht van de huidige

bestemmingsplanvoorschriften. In gebieden waar transformatie voorgestaan wordt, kan dit gemeld worden bij de beantwoording van deze vragen en kan eventueel ook vermeld worden dat uitbreiding cq nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren op deze locaties ontmoedigd worden.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Stimuleer gebiedsontwikkeling in leegstandsgebieden door actief gronden in erfpacht te nemen.

3.2 WVG als instrument?

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) kan ingezet worden als instrument om ontwikkeling ‘in beweging’ te krijgen. Vaak volgen op de vestiging van de WVG nieuwe gesprekken met de eigenaar en eventuele ontwikkelaars, waar die eerder moeizaam verliepen of zelfs vastgelopen waren. In tegenstelling tot vele gangbare opvattingen zorgt het vestigen van de WVG in de praktijk altijd tot veel communicatie en beweging rond een project.

Echter! Vestiging van WVG kan ook averechts werken (‘er gaat iets gebeuren’), waarbij zowel eigenaar als ontwikkelaar achterover kunnen leunen om de activiteiten van de overheid af te wachten. De situatie is dus bepalend voor het nut van de inzet van dit instrument. De WVG als instrument wordt een stuk effectiever voor transformatie als de planschade voor eigenaren bij leegstand wordt beperkt (zie ook aanbeveling 1.6)

3.3 Stimuleren van transformatie door transformatieloodsen en een Kaderbeleid Transformatie

De Taskforce constateert dat initiatiefnemers en ontwikkelaars steeds meer de diverse procedureonderdelen achter elkaar doorlopen om zo min mogelijk risico te lopen. Bij de meeste transformatieprojecten gaat veel tijd zitten in de besprekingen met brandweer en bouwplantoetsers, omdat daar de meeste mogelijkheden en vaak onduidelijkheden zijn. Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden. Het vertrouwen dat het goed gaat komen ontbreekt vaak tussen initiatiefnemer en gemeente. Hierdoor duurt het transformatieproces langer en kost het daarom meer geld, ook bij de gemeente!

Een gemeente kan transformatie stimuleren door één aanspreekpersoon (coördinator) rond transformatie te laten communiceren met de initiatiefnemer en door haar toetsingkaders helder te formuleren in een transformatienotitie of een zogenaamd Kaderbeleid Transformatie.

Daarin kan zij ondermeer:

- a. Aangeven wat de ruimte is binnen de diverse afdelingen van het bouwbesluit en op het gebied van veiligheid;
- b. een eventuele ontheffing voor transformatie binnen haar geluidsnota aangeven;
- c. aangeven op welke locaties transformatie tot de mogelijkheden of zelfs de voorkeur van de gemeente behoort, als voorloper op de gebiedsvisie/het masterplan.

Een dergelijk Kaderbeleid Transformatie geeft een minimaal of gemiddeld kwaliteitsniveau van te transformeren kantoorpanden weer en biedt daardoor duidelijkheid aan eigenaren en ontwikkelaars. Dit maakt het inschatten van het transformatiepotentieel eenvoudiger en bespaart alle partijen tijd en geld.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Stel een stimulerend Kaderbeleid Transformatie op, waarin met name het gemiddelde kwaliteitsniveau en de speelruimte voor ontwikkelaars duidelijk is weergegeven. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden geput uit de publicatie Van Werkruimte tot Woonruimte van de provincie Utrecht en de SBR en de transformatiewijzer van de SBR.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Maak een toetspakket voor ambtenaren dat ze kunnen raadplegen bij transformatieprojecten, zowel voor definitieve als voor tijdelijke transformaties.

3.4 Maak afspraken met lokale corporaties

Juist corporaties zouden een voorbeeldfunctie moeten vervullen als het om transformatie van leegstaand vastgoed gaat. Enerzijds hebben zij een nadrukkelijke maatschappelijke verantwoordelijkheid en anderzijds zijn juist zij in staat om de initiële kosten van transformatie te spreiden over een langere periode.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Gebruik de reguliere overleggen met corporaties om ze aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid rond transformatie. Spreek met minimaal één corporatie af dat zij een voortrekkersrol vervult op het gebied van transformatie van leegstaand vastgoed naar woningen. Deze corporatie kan ook tijdelijke invullingen voor langdurig leegstaand vastgoed bieden.

3.5 Verminder de bestaande plancapaciteit

Veel bestemmingsplannen bevatten een behoorlijke capaciteit aan nog niet gebouwde kantoren.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Onderzoek alternatieven voor deze locaties en breng de plancapaciteit op lokaal niveau terug.

4. Bevindingen en aanbevelingen voor eigenaren

4.1 *Word wakker!*

Alle recente onderzoeken geven aan dat de kantorenmarkt niet beter wordt, maar nog verder verslechtert. Tegelijkertijd wordt door veel beleggers nog vastgehouden aan lang achterhaalde boekwaarden. Hoe langer dat duurt, hoe groter de klap uiteindelijk moet zijn. Het klimaat is nu rijp voor verandering. Hoe eerder u uw alternatieven gaat onderzoeken, hoe eerder u daar de vruchten van plukt.

- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Boek af naar een realistische marktwaarde
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Benader uw lokale overheid en onderzoek samen wat uw ruimte en mogelijkheden zijn rond transformatie van uw vastgoed.
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Zoek actief de samenwerking op (PPS) met de overheid.
- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Overweeg de onderliggende gronden in erfpacht te verkopen aan de gemeente.

4.2 *Overheid en maatschappelijke instellingen (scholen, zorg etcetera) hebben een voorbeeldfunctie*

Eerder is al opgemerkt dat vastgoedeigenaren weinig probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel rond de leegstand schijnen te hebben. Dat is ook het geval voor de overheid als eigenaar en voor diverse maatschappelijke instellingen. Eerder is al gemeld dat de afwegingen van het Rijk nadrukkelijk gericht zijn op winstmaximalisatie. Deze winstmaximalisatie staat soms haaks op maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de praktijk blijkt deze maatschappelijke verantwoordelijkheid niet of nauwelijks mee te wegen. Ook zorginstellingen en andere maatschappelijke instellingen opereren meer en meer vanuit de winstmaximalisatie-gedachte.

- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Geef het goede voorbeeld door de voorkeur te geven aan maatschappelijk verantwoord hergebruik van bestaande materialen, ook bij het eigen vastgoed.

4.3 *Ga pro-actief op zoek naar aansprekende pilotprojecten*

Eigenaren en beleggers kunnen zich maatschappelijk goed profileren door in samenwerking met de betrokken actoren overheid en ontwikkelaar/bouwkolom één van de nu leegstaande objecten te transformeren naar een passende alternatieve functie.

- ▶ Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Geef actief invulling aan aansprekende pilotprojecten.

4.4 Let bij nieuwbouw op uw verantwoordelijkheid voor alle fasen in de levensduur van het gebouw

In het hoger onderwijs op het vakgebied van de bouwkunde wordt op verschillende plaatsen in het land, waaronder bij de Hogeschool Utrecht, actief aandacht besteed aan het belang van integraal ontwerpen. De integraal ontwerpen-methodiek leidt ertoe dat bij de ontwikkeling en bouw van nieuwe bouwprojecten de totale lifecycle daarvan betrokken wordt.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Let als opdrachtgever/koper erop dat bij het ontwerp van nieuwe (ver)bouwprojecten gebruik gemaakt wordt van actuele integrale inzichten, gericht op de totale levensduur van het gebouw. De ontwerpende en bouwende partijen dienen zich verantwoordelijk te weten voor alle fasen die de levensduur van het gebouw omvatten vanaf het ontwerp, de bouw, de installatie, de oplevering, het (her)gebruik en de amovatie.

5. Bevindingen en aanbevelingen voor corporaties, ontwikkelaars en de (ver)bouwende partijen (de bouwkolom)

5.1 De voorbeeldfunctie van corporaties benadrukken

Corporaties hebben een maatschappelijke functie. Juist corporaties kunnen daarom het goede voorbeeld geven in transformatieprojecten en daarmee een nieuwe werkwijze, nieuw gedachtegoed en de voor transformatie nodige ervaringen in de bouwkolom tot stand brengen. Op dit moment zijn veel corporaties nog gericht op sloop/nieuwbouw, terwijl juist het duurzame behoud van een gebouw dat getransformeerd wordt binnen het gedachtegoed van corporaties kan passen.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Corporatie, neem in goed overleg met de gemeente(n) waarin u actief bent een voorbeeldrol in op het gebied van transformatie van leegstaand vastgoed. Biedt daarbij ook oplossingen voor tijdelijk hergebruik van het leegstaande vastgoed (verhuur voor vijf jaar).

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Corporatie, verleg de focus van sloop/nieuwbouw naar een duurzamer, doelgroep gestuurde inpassing van een bestaand gebouw in de omgeving.

5.2 Actief invulling geven aan aansprekende pilotprojecten

Om de maatschappelijke belangstelling voor herontwikkeling en hergebruik van leegstand te bevorderen kunnen aansprekende experimenten een belangrijke rol spelen. Met dergelijke pilotprojecten kunnen geïnteresseerde en gemotiveerde marktpartijen de nodige ervaring opdoen en expertise ontwikkelen, zodat zij meer competent zijn om bij andere leegstandprojecten een adequate invulling aan de van hen verlangde rol te geven.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Het is wenselijk dat actief invulling wordt gegeven aan aansprekende pilotprojecten. Hierbij is ook van belang de betrokkenheid van zoveel mogelijk relevante marktpartijen uit de gehele bouwkolom.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Ontwikkelaars en makelaars, er zijn meer doelgroepen voor transformatieprojecten te vinden dan nu vaak gedacht wordt, ook in niet-studentensteden! Ieder transformatieobject kent zijn eigen extra's die voor verschillende doelgroepen aantrekkelijk zijn: oppervlakte, licht, plafondhoogte, ligging, etcetera.

5.3 Bij opdrachtverlening actief uiting geven aan de levensduurbenadering

De bouwsector zou zich bij voorkeur, net als bij vele andere sectoren, verantwoordelijk moeten weten voor de door de sector op de markt gebrachte bouwproducten in alle fasen van de levensduur. Deze benadering zou ook voor opdrachtgevende partijen maatgevend moeten zijn bij het formuleren van bouwopgaven op het gebied van de ontwikkeling en herontwikkeling van projecten.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Opdrachtgevende partijen, zowel uit de publieke als de private sector, wordt geadviseerd om bij de invulling van de opdrachtgevende verantwoordelijkheid actief uiting te geven aan de levensduurbenadering, waardoor marktpartijen uitgedaagd worden om hieraan op een juiste wijze invulling te geven. Maatschappelijk betrokken opdrachtgevers verkeren in de positie om op die wijze sturing te geven aan het gedrag van alle betrokken marktpartijen. Ontwikkelaar, neem voor langere tijd de verantwoordelijkheid voor je eindproduct op je (en eventueel zelfs de beheerdersol)

5.4 Efficiënter inzet van de bouwkolom en inrichten van het bouwproces

a. Meer focus op kansen en mogelijkheden herontwikkeling

De bouwsector heeft traditioneel een aanbodgerichte houding en kent een sterk gefragmenteerd en vaak geschakeld functionerend bouwproces. Daarbij bieden bouwende marktpartijen een generiek aanbod aan op het gebied van nieuwbouw, verbouw en onderhoud. Deze aanbodgerichte marktbenadering staat vaak een oplossingsgerichte bijdrage in de weg.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Op opdrachtgevende ontwikkelaars en marktpartijen in de gehele bouwkolom wordt dringend een beroep gedaan om zich meer te richten op de kansen en mogelijkheden op het gebied van herontwikkeling en hergebruik van bestaande gebouwen.

b. Werken aan integrale bouwprocessen

De traditionele bouwpraktijk wordt gekenmerkt door bouwprocessen, waarin meerdere schakels als onderaannemers betrokken zijn. Die marktpartijen bieden een deeloplossing aan en zijn daardoor doorgaans niet rechtstreeks betrokken bij de eisen,

wensen en verwachtingen van de eindgebruiker en/of opdrachtgever¹. Het werken aan integrale bouwprocessen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vinden van oplossingen voor leegstand in de gebouwde omgeving.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Aan bedrijven uit alle schakels in de bouwkolom wordt geadviseerd om meer samenwerkingscompetenties te ontwikkelen en gezamenlijk met andere schakels uit de hele bouwkolom te werken aan integrale oplossingen, in het bijzonder voor leegstaande gebouwen².

c. Brancheregulering met een verwijderbijdrage voor bouwproducten

Veel sectoren kennen een vorm van brancheregulering waarbij producten in de afdankfase op een verantwoorde wijze worden hergebruikt of geamoveerd. De bouwsector kent dergelijke brancheregulering niet, terwijl bouwproducten juist in de afdankfase een omvangrijk maatschappelijk probleem vormen³.

► Aanbeveling Taskforce transformatie: Op brancheorganisaties op sectorniveau wordt door de Taskforce transformatie een beroep gedaan om actief invulling te geven aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de door de sector op de markt gebrachte bouwproducten in de afdankfase. Daarbij kan gedacht worden aan een vorm van brancheregulering, zoals een bedrijfstakfonds voor de aanpak van leegstand. De taskforce beveelt de branche sterk aan om het heft nu in eigen handen te nemen, voordat de Rijksoverheid hier de onvermijdelijke statiegeldregeling voor gaat treffen.

d. Alle partijen zijn verantwoordelijk voor alle fasen in de levensduur van het gebouw

Niet alleen de eigenaar is als opdrachtgever verantwoordelijk voor het eindproduct, de ontwikkelende partij en de bouwers zijn dat ook. Ook voor hen is het dus belangrijk aandacht te hebben voor integraal ontwerpen. De integraal ontwerpen-methodiek leidt ertoe dat bij de ontwikkeling en bouw van nieuwe bouwprojecten de totale lifecycle daarvan betrokken wordt.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Het is wenselijk dat bij het ontwerp van nieuwe bouwprojecten gebruik gemaakt wordt van actuele integrale inzichten, gericht op de totale levensduurcyclus van het gebouw. De ontwerpende en bouwende partijen dienen zich verantwoordelijk te weten voor alle fasen die de levensduur van het gebouw omvatten vanaf het ontwerp de bouw, de installatie, de oplevering, het (her)gebruik en de amovatie.

e. Aanbodgerichte marktclusters die oplossingen aandragen voor de leegstand

Het is niet vanzelfsprekend dat innovatieve bedrijven uit de gehele bouwkolom elkaar op het juiste moment weten te vinden. Het is juist van groot belang dat alle betrokken schakels vanuit een gezamenlijk gedeeld ambitieniveau met elkaar optrekken.

¹ Een meer integrale samenwerking tussen bouwpartners met een *bottom up* werkwijze wordt bijvoorbeeld door het Centrum voor Innovatie van de Bouwkolom (CIB) in Zeist met succes in de bouwsector uitgerold.

² In het brancheproject ReB&Uilding is door het CIB met actieve betrokkenheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Focusgroep-methodiek ontwikkeld, met behulp waarvan voor leegstandprojecten nieuw perspectief kan worden ontwikkeld. Deze methodiek kan hierbij een nuttig en zinvol hulpmiddel zijn.

³ Zie ook de bijlage: In meerdere columns is door Piet M. Oskam, directeur van het Centrum voor Innovatie van de Bouwkolom (CIB) in Zeist gewezen op de mogelijkheid en wenselijkheid van een vorm van brancheregulering, zoals een verwijderbijdrage voor bouwproducten.

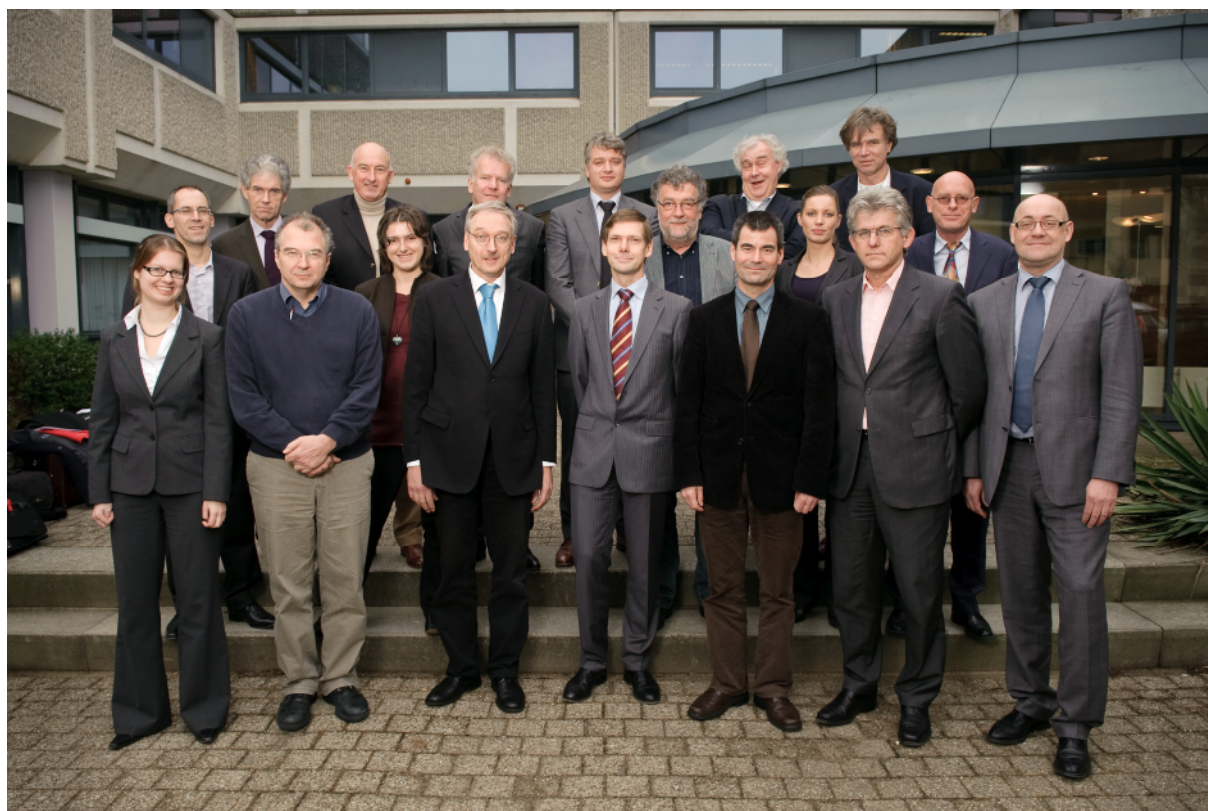
Daardoor zullen nieuwe aanbodgerichte marktclusters ontstaan, die zowel in de provincie Utrecht als in het gehele land oplossingen kunnen aandragen voor de leegstand.

► Aanbeveling van de Taskforce transformatie: Organiseer vanuit de brancheorganisaties dat de (ondermeer door het Centrum voor Innovatie van de Bouwkolom (CIB)) reeds in gang gezette netwerkvorming op het gebied van transformatie wordt bevorderd en dat op regionale schaal marktpartijen met elkaar komen tot vormen van kennisdeling, intervisie en het gezamenlijk opdoen van ervaring en ontwikkelen van expertise.

Nawoord

In februari 2009 heeft de provincie Utrecht een bijeenkomst georganiseerd over leegstaand vastgoed en de mogelijkheden om niet courant vastgoed te transformeren naar woningen. Daar was een aantal bestuurders van gemeenten aanwezig, die met elkaar de wens hebben uitgesproken een vervolg te willen geven aan de bijeenkomst en vanuit bestuurlijk perspectief de problematiek rond transformatie onder de loep te willen nemen. In het najaar van 2009 hebben zij daarom de Taskforce transformatie opgericht.

De Taskforce transformatie bestaat uit 6 wethouders, 3 corporatiedirecteuren, 3 directeuren van ontwikkelaars, een directeur van een bureau gespecialiseerd in gebiedsontwikkeling, de directeur van het CIB (Centrum voor Innovatie in de Bouwkolom), 2 specialisten van VROM, een kennismakelaar transformatie van VROM en een specialist van het BRU. Gedeputeerde De Jong van de provincie Utrecht is gespreksleider/voorzitter van de Taskforce transformatie. De Taskforce heeft zich in de periode november 2009 – januari 2010 ondermeer gebogen over de onderwerpen wet- en regelgeving, stimuleren van eigenaren en de financiële aspecten van transformatie, inclusief de maatschappelijke kosten van (niet) transformeren.



De Taskforce kent de volgende deelnemers: De heer Luchtenveld (wethouder Amersfoort), de heer Lubbinge (wethouder Nieuwegein), de heer Strik (wethouder Woerden), de heer Van Vossen (wethouder Maarssen), de heer Salverda (wethouder Leusden), de heer Bosch (wethouder Utrecht), de heer De Lange (directeur Mitros), de heer Benraad (directeur Stadswonen), de heer Roolvink (directeur Seysterveste), de heer Janssen (directeur Office-Up bv, onderdeel van BAM Utiliteitsbouw), de heer

Voorrijs (directeur Commercieel vastgoed Ballast Nedam), de heer Stroink (directeur TCN), de heer Camphuisen (directeur Draaijer en partners), de heer Oskam (CIB, Centrum voor Innovatie in de Bouwkolom), de heer Van Hilten (BRU), mevrouw Sondermeijer (VROM), de heer Kupka (VROM), de heer Vos (kennismakelaar transformatie van VROM). De heer De Jong (gedeputeerde provincie Utrecht) heeft opgetreden als gespreksleider/voorzitter. Hij werd daarbij ambtelijk ondersteund vanuit het team Wonen.

Deze concept conclusies en aanbevelingen zijn geschreven vanuit het perspectief van de Taskforce transformatie, met leden die voornamelijk afkomstig zijn uit de provincie Utrecht. De Taskforce kan zich goed voorstellen dat enkele aanbevelingen in krimpgebieden niet effectief of slechts deels toegepast kunnen worden.

U kunt een gedrukt exemplaar van dit document bestellen bij marielle.hoefsloot@provincie-utrecht.nl.

Dankwoorden:

De Taskforce wil ten eerste mevrouw R. Westerveen van Aprisco BV hartelijk danken voor haar bijdragen aan de Taskforce vanuit het perspectief van de eigenaar. Daarnaast wil de Taskforce Aprisco speciaal danken voor het beschikbaar stellen van het te transformeren pand Archimedeslaan 16 voor de presentatie van deze conclusies en aanbevelingen op 18 februari 2010.

De Taskforce wil tevens de heer P.M. Oskam, directeur van het CIB in Zeist, hartelijk danken voor zijn bijdragen aan de paragraaf met aanbevelingen voor de bouwkolom.

DEMONTAGEHEFFING



Als we lege flessen terugbrengen, wordt het eerder betaalde statiegeld geretourneerd. Daarmee wordt het hergebruik van glaswerk mogelijk gemaakt. Als we een nieuwe auto kopen, wordt een demontageheffing in rekening gebracht. Daarmee wordt de sloop van afgedankte vierwielers gefinancierd. Bij glaswerk en auto's zijn hergebruik en sloop door de sector zelf geregeld. In de vastgoedsector is dat anders. Er is volop leegstand in kantoren en verloedering van wooncomplexen. Eigenaren van vastgoed en beleggers in nieuwbouwprojecten leggen de rekening daarvan bij de samenleving neer. Belangenorganisaties als Neprom en NVB laten met enige regelmaat hun licht schijnen over de omvangrijke leegstand van kantoorruimte in ons land. Daar zou vooral de overheid iets aan moeten doen, zo luidt dan het commentaar. Vroegere fouten in het ruimtelijk beleid worden door de belangenbehartigers gezien als de belangrijkste verklaring van misstanden op de kantorenmarkt. Voor het gemak wordt er aan voorbijgegaan dat ontwikkelaars en beleggers zelf verantwoordelijk zijn voor de door hen gemaakte keuzen voor de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten, zowel vroeger als nu. De kantorenmarkt heeft een relatief kortcyclische werking. Huurtermijnen duren doorgaans vijf jaar. Huurders stappen gemakkelijk over op een nieuwbouwlocatie die beter voldoet aan actuele huisvestingswensen. Met leegstand als gevolg. Leegstand is een maatschappelijk probleem, waaraan diverse aspecten kleven. Het is maatschappelijk ongewenst dat kantoorterreinen langdurig onbevolkt zijn. Het heeft geen zin om de overheid hierop aan te spreken als de eerste betrokkenen niet zelf tot actie komen. De sleutel voor een structurele aanpak van leegstand ligt in een demontageheffing. De sloopkosten van een bedrijfspand kunnen verrekend worden in de stichtingskosten. Deze integrale stichtingskosten worden vervolgens verrekend in de huurwaarde. De uitwerking van zo'n demontageheffing vraagt actieve betrokkenheid van alle partijen die belang hebben bij vitale kantoorruimte. Wij kunnen het ons niet veroorloven om slordig om te gaan met het beheer van ons vastgoed. Voordat de samenleving zich breed met leegstand gaat bezighouden moet het ons, als beleggend, bouwend en werkend Nederland, bezighouden.

Piet M. Oskam, directeur Centrum voor Innovatie van de Bouwkolom (CIB) in Zeist

Bronvermeldingen

De Taskforce heeft in haar bijeenkomsten ondermeer gebruikt gemaakt van de volgende bronnen:

Provincie Utrecht/SBR, Van Werkruimte naar woonruimte. Handreiking publiekrechtelijk instrumentarium bij transformatie van kantoren naar woningen, Utrecht 2009
(partiële voorloper op de Transformatiewijzer: van kantoor naar woonruimte, SBR Rotterdam, 2010)

T. van der Voordt ea, Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, Rotterdam 2007

Nicis, Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed, Den Haag 2006

Hulsman en Knoop, Transformatie van kantoorgebouwen, Delft, 1998