

# Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed



# Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed

*Een handreiking voor gemeenten*

*Decisio bv*

### Colofon

Dit is een uitgave in de Kennisreeks voor Grote Steden. Deze publicatie is het resultaat van een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma. Het Stedelijk Innovatieprogramma is een samenwerking van het Kenniscentrum Grote Steden en NWO en is ondergebracht bij NICIS (Netherlands Institute for City Innovation Studies).

NICIS en  
Kenniscentrum Grote Steden  
Postbus 90750  
2509 LT Den Haag  
[www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)  
[www.hetkenniscentrum.nl](http://www.hetkenniscentrum.nl)

NUR: 780

ISBN: 90 121 13 857

© Sdu Uitgevers Den Haag 2006

Deze uitgave is opgesteld door: Decisio bv

Foto's: Decisio bv

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

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

# Inhoudsopgave

**5**

Samenvatting	7
1 Inleiding	15
2 Probleemschets	19
3 Instrumentarium hergebruik langdurig leegstaand vastgoed	31
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	47



# Samenvatting

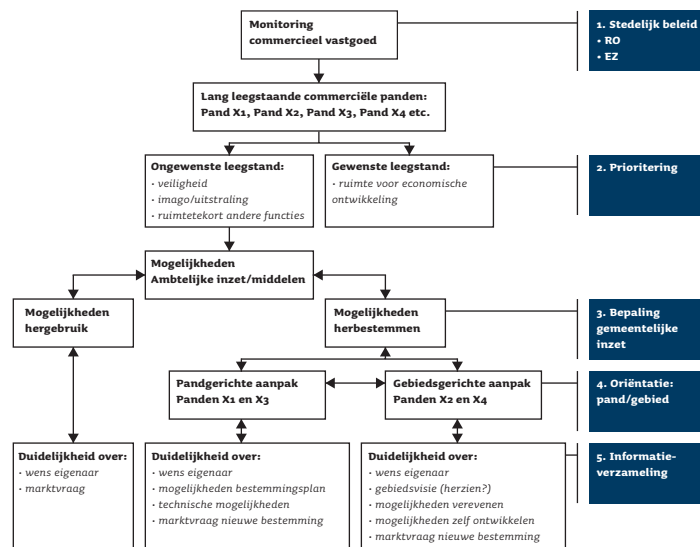
## Situatie

De leegstand op de bedrijfsruimte- en kantorenmarkt is aanzienlijk en zal de komende tijd blijven bestaan. Gemeenten hebben baat bij een zekere leegstand. Er is dan ruimte voor bedrijven om zich te vestigen of om uit te breiden. Echter een te grote leegstand kan voor een gemeente ongewenst zijn in verband met uitstralingseffecten op het gebied van imago, maar ook (sociale) onveiligheid. Voor gemeenten is dit de aanleiding om te kijken naar hoe zij leegstand op de kantorenmarkt kunnen tegengaan. Bijvoorbeeld door hergebruik en herbestemming van panden te stimuleren. In deze publicatie zijn de instrumenten beschreven waarmee hergebruik en herbestemming kunnen worden gestimuleerd.

De rol die een gemeente heeft bij het stimuleren van herbestemming is echter wel beperkt. Ten eerste heeft een gemeente vaak maar beperkte inzet en middelen ter beschikking om het probleem van langdurige leegstand aan te pakken. Daarnaast zijn lang niet alle panden geschikt voor hergebruik of herbestemming. Een pand staat niet voor niets lang leeg. Voor elk leegstaand pand geldt dat de oorzaak van de leegstand te maken heeft met de specifieke kenmerken van het pand, de kwaliteit van de locatie/omgeving en de marktsituatie.

## Prioritering in aanpak

Gelet op de beperkte personele inzet en financiële middelen is het voor een gemeente zaak om te prioriteren in de panden die zij wil aanpakken. In onderstaand stappenplan is hiervoor een voorzet gegeven.



Figuur S.1

Na de prioritering (ook op basis van beschikbare middelen) zal een oriëntatie moeten plaatsvinden op de aanpak. Uitgangspunt bij hergebruik of herbestemming van een pand is altijd de context van de omgeving. Wanneer er geen mogelijkheden zijn om vanuit gebiedsniveau hergebruik te stimuleren, moet gekeken worden of aanpak op pandniveau kansrijk is. In deze rapportage staat beschreven hoe.

Uiteindelijk is het niet de gemeente die een keuze maakt voor een bepaalde oplossingsrichting. Het pand is vooralsnog in eigendom van een andere partij. Voordat een gemeente daadwerkelijk actie kan ondernemen, is het noodzakelijk te weten wat de wens van de eigenaar/belegger is, hoe de marktvraag is, zowel voor de bestaande als nieuwe functie en welke bestemmingsplan- en technische mogelijkheden er zijn.

#### *Beschikbare instrumenten voor gemeenten*

De gemeentelijke ambities om langdurige leegstand van kantoren en bedrijfspanden tegen te gaan, gecombineerd met de ambities om ruimtetekort in andere segmenten op te heffen, vormen de basis van de gemeentelijke aanpak. Het gemeentelijk beleid voor gebieden waarin de leegstaande panden staan, bepaalt bovendien in belangrijke mate wat ambtenaren (kunnen) doen om tot hergebruik te komen. Daarvoor heeft de gemeente de volgende instrumenten (zie tabel s.1 hiernaast).



Kernaspect	Instrumenten
Aanbodsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beperken van nieuwbouwlocaties of stoppen gronduitgifte</li> <li>• verhogen van grondprijzen</li> <li>• stellen van uitgifte eisen</li> <li>• transformatie stimuleren</li> <li>• bestaande voorraad slopen</li> </ul>
Marktpartijen bij elkaar brengen en informeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contacten onderhouden met eigenaren, (her)ontwikkelaars, makelaars, andere commerciële beheerpartijen en potentiële huurders</li> <li>• gesignaleerde verhuur- of (her)ontwikkelingskansen en gemeentelijke steun bij verwezenlijking daarvan communiceren</li> <li>• marktpartijen informeren over en betrekken bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en gebiedsplannen</li> </ul>
Versoepeling van het proces van hergebruik en herbestemmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aanpassing bestemmingsplan</li> <li>• soepele omgang bouwregelgeving</li> <li>• hanteren overige beschikbare regelgeving (onder andere aanschrijvingen)</li> </ul>
Hergebruik en herbestemmen financieel stimuleren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gebruik maken van bestaande subsidieregelingen</li> <li>• toepassen bestaande fiscale stimuleringsmaatregelen</li> <li>• vereveningmogelijkheden benutten</li> <li>• samenwerking met woningbouwcorporaties of private partijen door middel van PPS-constructies</li> </ul>

Tabel S.1: Overzicht beschikbare instrumenten

### *Aanbod sturen*

Mogelijkheden van aanbodsturing zijn:

- beperken van nieuwe bouwlocaties of stoppen met het uitgeven van grond en het verhogen van grondprijzen (c.q. constant houden); dit zijn echter omstreden instrumenten;
- eisen stellen aan ontwikkelaars: gronden pas definitief overdragen als het te ontwikkelen pand voor een groot deel verhuurd zal worden (contracten met toekomstige huurders);
- transformatie stimuleren (of eventueel sloop) en daardoor het pand te onttrekken aan totale aanbod van commercieel vastgoed.

### *Marktpartijen bij elkaar brengen en informeren*

De gemeente kan een basis creëren voor hergebruik en herbestemming door goed contact te onderhouden met 'de markt' en eventueel door marktpartijen aan elkaar te koppelen. Veel eigenaren hebben geen contact met gemeenten en weten vaak simpelweg niet wat er met betrekking tot hun pand voor mogelijkheden zijn.

Instrumenten hierbij kunnen zijn:

- bij eigenaar navragen waarom het pand zo lang leeg staat;
- eigenaren attenderen op ruimtebehoefte van specifieke partijen;
- eigenaren voorlichten over gemeentelijke stimulansen van hergebruik en herbestemming;
- eigenaren attenderen op partijen die gespecialiseerd zijn in omvormen en herontwikkelen;
- door jaarlijks kantoren- en bedrijvenmarktonderzoek contact houden met marktpartijen;
- eigenaren betrekken bij en voorlichten over gemeentelijke gebiedsvisies en plannen;
- in samenwerking met eigenaar prijsvraag voor hergebruikplan organiseren.

### *Versoepeling regelgeving en procedures*

Wanneer een eigenaar een leegstaand pand gaat aanpassen voor nieuw gebruik, is het zaak dat de gemeente zo duidelijk mogelijk communiceert over regelgeving en procedures. Ambtenaren kunnen regels en procedures niet veranderen. Ze kunnen wel de pijn verzachten door goed mee te denken over praktische oplossingen voor problemen in verband met bepaalde regels. Aandachtspunten zijn:

- eigenaar goed op de hoogte houden van de status en doorlooptijden van procedures;
- helpen bij ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingsverzoeken;
- provincie vroeg betrekken bij een voorgenomen vrijstelling;
- goed gebruik van nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening: wijzigen en opstellen van bestemmingsplannen kan hierdoor sneller en efficiënter;
- nieuwe en herziene bestemmingsplannen flexibel maken.

Naast de bestemmingsplannen is bouwregelgeving van belang. De gemeente verstrekt bouwvergunningen en is daarbij gebonden aan het Bouwbesluit. De gemeente heeft echter de mogelijkheid om flexibel met deze regelgeving om te gaan, bijvoorbeeld:

- bij verbouw regels minder streng toepassen;
- toepassen van minder strenge eisen bij tijdelijke invulling;
- interim-wet Stad- en milieubenadering gebruiken.

#### *Hergebruik en herbestemmen financieel stimuleren*

Om tot hergebruik en herbestemming van een langdurig leegstaand pand te komen, moet vaak flink geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het pand. In veel gevallen blijken de nieuwe huuropbrengsten niet tegen de kosten op te wegen en is er sprake van een 'onrendabele top'. Er bestaan diverse landelijke subsidieregelingen en fiscale stimuleringsmaatregelen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken om hergebruik financieel te stimuleren.

De volgende subsidieregelingen kunnen in het kader van hergebruik worden ingezet:

- stimuleringspremies uit het Investerings Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV);
- GSB(Grote Steden Beleid)-gelden, economische pijler;
- Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS);
- Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN);
- subsidies voor herstructurering van bedrijventerreinen;
- doelstelling twee subsidies (Europese subsidie);
- subsidies in het kader van specifieke voorbeeldprojecten, bijvoorbeeld in het kader van IFD (Industrieel, Flexibel en demontabel bouwen) van VROM.

Om de kosten van het aanpassen van het gebouw te beperken, zijn er verschillende fiscale regelingen die kunnen worden toegepast:

- het lagere btw-tarief (6 procent in plaats van 19 procent), tijdelijke stimuleringsregeling voor het genereren van arbeidsplaatsen in arbeidsintensieve arbeid zoals stuc- en schilderwerk;
- vrijstelling van overdrachtsbelasting (bij verkoop) wanneer vastgoed is ondergebracht in een wijkontwikkelingsmaatschappij en onderdeel is van een door de gemeenteraad goedgekeurd herstructureringsplan;
- milieu-investeringsaftrek (van inkomsten en/of vennootschapsbelasting) bij investeringen in duurzame gebouwaanpassingen zoals energiezuinig verwarmingssysteem;
- speciale laagrentende 'groene' leningen bij duurzame investeringen in gebouwen;
- minder overdrachtsbelasting betalen door verkoop pand vóór verbouwing te laten plaatsvinden.

Ook wordt het financiële resultaat gunstiger wanneer toekomstige huurders meebetalen (of meewerken) aan de verbouwing en/of wanneer van vereveningsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt (inzet opbrengsten rendabeler project).

Omdat herbestemming of hergebruik vaak geen rendabele activiteit is, is een rol weggelegd voor partijen die minder hoge rendementseisen hanteren en ook maatschappelijke doelstellingen hebben, zoals woningbouwcorporaties. Toch is het ook voor een woningbouwcorporatie een zwaar traject en moet zij een laag of zelfs negatief rendement kunnen compenseren met rendabeler projecten.

In een samenwerkingsverband, zoals een ontwikkelingsmaatschappij, kunnen rendabele en minder rendabele projecten worden ondergebracht. Een private ontwikkelaar en/of (ontwikkelingstak van een) woningbouwcorporatie zorgt voor het risicodragende kapitaal en brengt expertise in. De gemeente kan, naast de gemeentelijke planvorming, subsidies en ook risicodragend kapitaal inbrengen. Dit laatste is een extra stimulans om te zorgen voor een spoedig verlopend planproces. Het opzetten van een dergelijke (wijk)ontwikkelingsmaatschappij vergt echter nogal wat financiële en juridische expertise.

#### *Instrumenten die verder uitgewerkt moeten worden*

Naar aanleiding van de inventarisatie is gebleken dat er behoefte bestaat aan een krachtiger instrumentarium. Daarvoor zijn in deze publicatie enkele voorstellen gedaan, zoals:

#### *Realistische boekwaarde*

Binnenkort mogen eigenaren de waardedaling van het commercieel vastgoed terug laten komen in de boeken door af te schrijven. Dit stimuleert hen de lagere waarde te accepteren en ook voor een lagere waarde te verkopen. Er moet echter meer duidelijkheid komen over tot hoever mag worden afgeschreven: de waarde van het leegstaande kantoor of de waarde gezien de plannen voor omvorming naar wonen (die is vaak nog lager).

#### *Leegstandsbelasting*

In België werkt men met een belasting voor eigenaren van leegstaande en verkrotte gebouwen. De opbrengst wordt aangewend om het gemeentelijk beleid tot herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en tot de bestrijding van de kansarmoede, te ondersteunen. Een dergelijke belasting kan eigenaren stimuleren om aan een pand een bestemming te geven.

#### *Mogelijkheden onteigenen vergroten*

Bij panden die langdurig leegstaan en zorgen voor problemen met betrekking tot bijvoorbeeld de veiligheid, zou de gemeente een onteigeningsprocedure moeten kunnen opstarten. Nu vindt onteigening met name plaats wanneer de overheid de grond waarop het pand staat nodig heeft voor bijvoorbeeld woningbouw of natuurontwikkeling. Mogelijk is het feit dat een pand niet de functie huisvest die zij volgens het bestemmingsplan zou moeten huisvesten ook een manier om een wettelijke grond voor onteigening te creëren.

### *Versterking fiscaal instrumentarium*

Een sterk financieel instrument zou zijn de btw over opbrengsten van verkoop na transformatie flink te verlagen of af te schaffen, of de overdrachtsbelasting bij dit soort projecten flink te verlagen of af te schaffen. Transformatie behelst ook een verzameling economische activiteiten (verbouwen, materialen aanschaffen) waarover btw wordt betaald (zo zijn er toch inkomsten voor het ministerie van Financiën); zonder een flinke stimulans zullen deze activiteiten niet plaatsvinden. Bovendien heeft het Rijk enorme ambities waar het gaat om het creëren van woningen in kantoren; dat zou moeten worden geflankeerd door duidelijke fiscale instrumenten.



Sterlokatie Utrecht

# 1 Inleiding

15

## Aanleiding

De economische laagconjunctuur van de afgelopen jaren heeft een onevenwichtigheid in de bedrijfs-onroerendgoedmarkt opgeleverd. Een grote leegstand van met name kantoor- en in mindere mate bedrijfspanden is ontstaan. Het zijn vooral de oudere incurante panden die lang leeg staan. Ook wanneer de economie weer aantrekt, zal het moeilijk zijn om voor deze panden gebruikers te vinden.

Leegstand van bedrijfs- en kantoorpanden is ongewenst: schaarse ruimte wordt zo niet optimaal gebruikt, het kan een onveilige situatie opleveren (zowel sociaal als bouwkundig) en het pand ziet er vaak verloederd uit en heeft een negatieve uitstraling op de omgeving.

Voor een deel van de langdurig leegstaande panden is het aannemelijk dat ze voor de huidige functie niet meer aantrekkelijk zijn. Het herbestemmen van het gebouw, transformeren naar een andere functie, is een van de mogelijke oplossingen om het object weer aantrekkelijk te maken. Wanneer het om herbestemmen gaat dan is met name omvorming van kantoren naar woningen interessant. Immers, er is grote leegstand van kantoorruimte en een steeds grotere vraag naar woonruimte in de grote steden. Herbesteding, teneinde problemen die met leegstand samenhangen tegen te gaan, komt moeizaam op gang. Sinds 1990 zijn in totaal 2.500 woningen omgezet vanuit een kantoorfunctie (Tweijstra Gudde, 2005). In de toekomst zal er meer omvorming naar woningen moeten plaatsvinden. De beleidsdoelstelling van VROM is dat er tot 2010 25.000 woningen in voormalig kantoorpanden moeten worden gerealiseerd.

Naast herbesteding is ook hergebruik in dezelfde functie mogelijk. Het concept moet dan vaak wel anders zijn, bijvoorbeeld het ombouwen van een grootschalig onverhuurbaar pand naar kleine units voor kleinschalige bedrijvigheid.

**Wanneer we het in deze publicatie hebben over hergebruik dan gaat het om gebruik in dezelfde functie. Herbesteding is het veranderen van de functie, termen die daarbij aansluiten zijn omvorming en transformatie.**

Decisio is gevraagd een instrumentenoverzicht op te stellen waarmee gemeenten uit de voeten kunnen teneinde hergebruik en herbesteding van leegstaande panden te stimuleren. In deze publicatie geven we een handreiking hoe gemeenteambtenaren kunnen omgaan met langdurig leegstaand commercieel vastgoed. Het gaat in deze handreiking om de inventarisatie van het probleem, het kijken naar de mogelijkheden met betrekking tot mankracht en budget en een overzicht van instrumenten die op dit moment voorhanden zijn.

## Probleemstelling

De probleemstelling die voor dit onderzoek gehanteerd is, luidt als volgt:

Welke instrumenten heeft de gemeente ter beschikking teneinde marktpartijen te bewegen zich in te zetten voor

hergebruik en herbestemming van langdurig leegstaand commercieel vastgoed?

In deze publicatie worden de instrumenten gepresenteerd waarmee gemeenten hergebruik van langdurig leegstaand commercieel vastgoed kunnen stimuleren. Het gaat hierbij met name om een overzicht van reeds bestaande mogelijkheden. Deze worden waar mogelijk verduidelijkt met praktijkvoorbeelden. Daarnaast zal gekeken worden naar de instrumenten waarvoor een nadere uitwerking nodig is.

### **Leeswijzer**

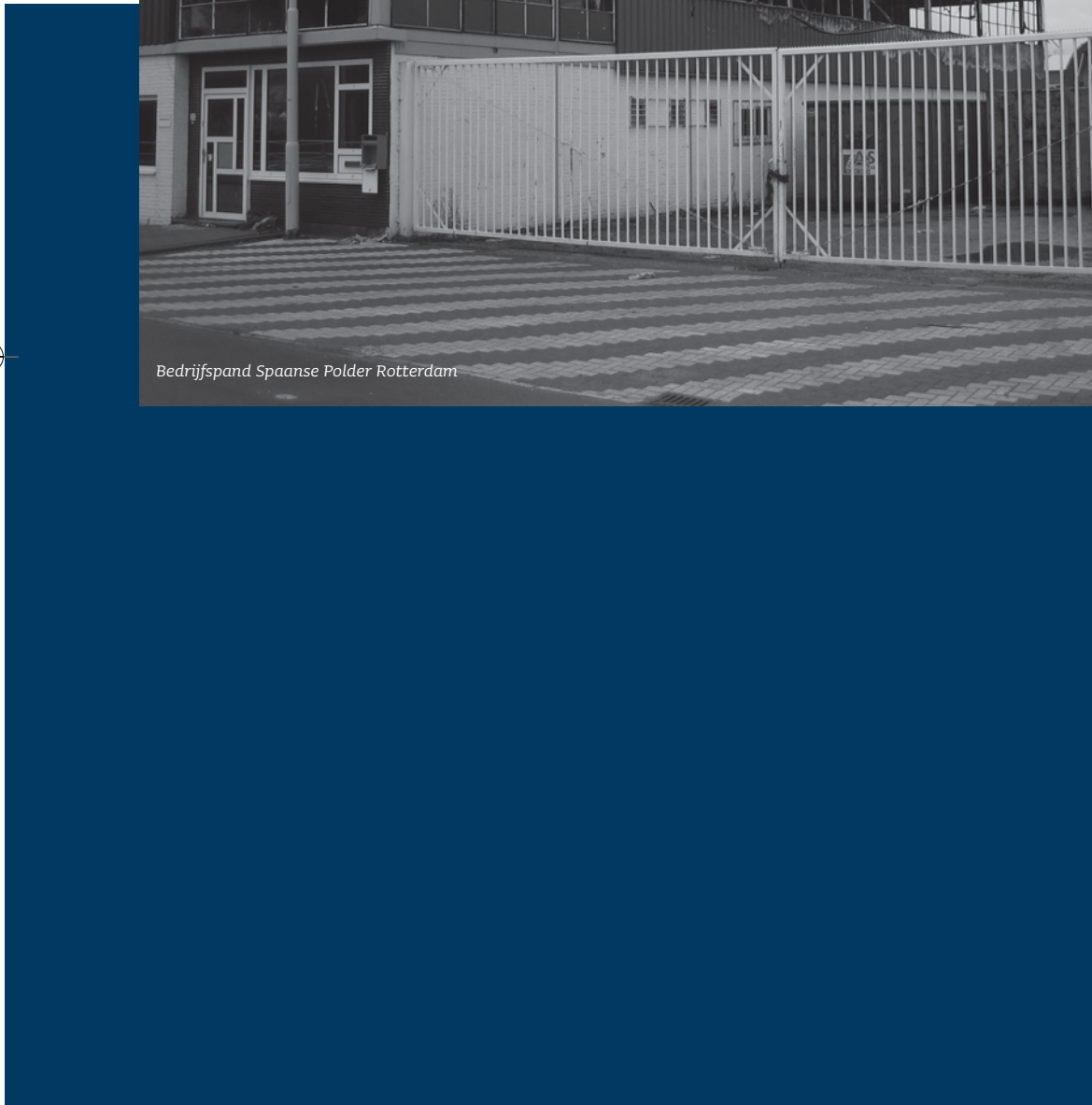
In hoofdstuk 2 gaan we in op de achtergrond van het probleem. Ten eerste schetsen we de situatie op de vastgoedmarkt, vervolgens gaan we in op de belemmeringen voor het hergebruik en/of herbestemmen van incurante panden en ten slotte wordt het veld van actoren geschetst die hierbij een rol spelen. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de problematiek (voor wie is leegstand een probleem?) en op de rol van de gemeente. Er wordt een overzicht gegeven van het huidige instrumentarium dat gemeenten kunnen aanwenden om hergebruik en herbestemming van lang leegstaand commercieel vastgoed te stimuleren. Ten slotte gaan we ook in op gewenste verdere ontwikkeling van instrumenten om hergebruik en herbestemming te stimuleren.







*Bedrijfspannend Spaanse Polder Rotterdam*



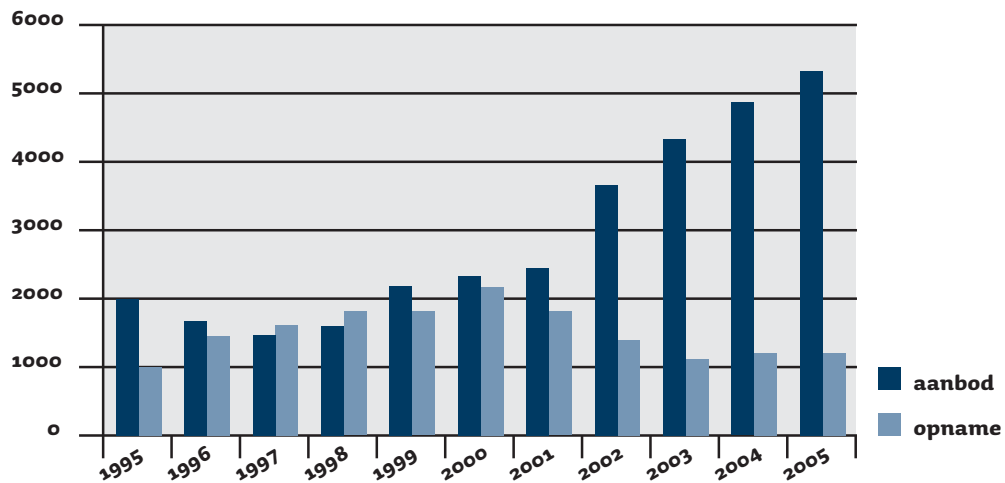
## 2 Probleemschets

### Leegstand op commercieel vastgoed blijft voorlopig bestaan

#### Leegstand op de kantorenmarkt

Er is sprake van een grote leegstand op de kantorenmarkt in Nederland. De grote productie in voorgaande jaren en minder sterke economische groei zijn hiervan de oorzaken. Afgelopen jaar is er wel een groei van de (met name vervangings-) vraag naar kantoorruimte gesignaleerd.

Onderstaande figuur toont het aanbod en de opname van kantoorruimte in Nederland. Hierin is te zien dat het verschil tussen vraag en aanbod in de laatste jaren steeds groter is geworden. Er is een mismatch tussen vraag en aanbod, zowel in kwantitatieve termen als kwalitatieve termen. Kwantitatief wil zeggen dat er een overaanbod c.q. beperkte vraag is die vooral wordt veroorzaakt door conjuncturele economische ontwikkelingen. Daarnaast is er echter een structurele leegstand die wordt veroorzaakt door de kwalitatieve mismatch. Er bestaat vooral behoefte aan kleinschalige kantoorruimte in de koopsector terwijl er juist veel grootschalige panden worden aangeboden in de huursector.



Figuur 2.1

De opname van kantoorruimte is de afgelopen jaren gedaald. In 2005 was echter sprake van een zeer beperkte toename (2%) van de opname ten opzichte van 2004. Het aanbod aan kantoorruimte (nieuw en bestaand) is de afgelopen jaren gegroeid. Het percentage nieuwbouw in het aanbod neemt af. In 2005 bestond 17 procent van het aanbod uit nieuwbouw. Het overige deel is bestaande bouw. Volgens de Thermometer Kantoren 2005 van de NVB-bouw worden momenteel zelfs voor 6,3 miljoen vierkante meter kantoorruimte klanten gezocht.

De leegstand op de kantorenmarkt is het grootst in het lagere segment. Dit zijn verouderde panden op onaantrekkelijke locaties. Leegstand op de markt van kwalitatief goede ruimte op aantrekkelijke locaties is beperkt. Volgens makelaar DTZ-Zadelhoff is ongeveer twee miljoen vierkante meter 'kansarm' (ongeveer 7% van de voorraad). Hiervan is 358.000 vierkante meter (ongeveer 1,2% van de voorraad) zelfs kansloos om als kantoorgebouw verhuurd te worden.

De vraag naar kantoorruimte zal de komende jaren nauwelijks nog groeien. CPB-voorspellingen laten zien dat de groei van de zakelijke dienstverlening afvlakt. Wel zal er sprake zijn van een verschuiving in de vraag: van uitbreidingsvraag naar vervangingsvraag. Hierdoor zal het aanbod van incurante kantoorruimtes alleen nog maar toenemen.

#### *Leegstand op de markt voor bedrijfsruimte*

De Thermometer Bedrijfsruimten van het NVB laat zien dat het aanbod van bedrijfsruimten in 2004 toenam tot 7,5 miljoen vierkante meter. Dit is een stijging van 15 procent ten opzichte van het voorgaande jaar. De forse groei was uitsluitend toe te schrijven aan het aanbod van bestaand vastgoed. Het aanbod van nieuwe bedrijfsruimten daalde zelfs. Het gevolg is dat bijna negentig procent van het aanbod bestaat uit bestaande, in veel gevallen verouderde, objecten die niet voldoen aan de hedendaagse vraag. Het aanbod van relatief goedkope en aantrekkelijke nieuwe bedrijfslocaties op nieuwe bedrijventerreinen zorgt er in veel regio's voor dat het aanbod van oudere panden niet concurrerend is, ook omdat de kosten van technische aanpassing voor nieuwe gebruikers vaak te hoog zijn.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) schrijft in het Actieplan bedrijventerreinen (EZ, 2005) dat er ondanks het grote aanbod van bedrijfsruimte tot het jaar 2020 nog ruim 23.000 hectare bruto nieuw bedrijventerrein nodig is. De trend is namelijk dat er naast de toename van de leegstand van verouderde panden ook een stijgende opname is van bedrijfsruimten. De grote opname van bedrijfsruimten komt vooral voort uit de toename van het gemiddelde ruimtegebruik per werkzame persoon.

Naast ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen is er volgens EZ een herstructureringsopgave van 21.000 hectare (EZ, 2005). Het kan bij herstructurering gaan om hergebruik van lang leegstaand vastgoed. Immers, herbesteding is voor veel bedrijfspanden een lastige opgave. Wanneer dit gebeurt, gaat het om binnenstedelijke locaties en vaak om monumenten of (industriële) erfgoed. Hierna wordt aandacht besteed aan de problematiek en belemmeringen bij hergebruik en herbesteding.

De vorenstaande beschrijving geeft een landelijk beeld weer. Voor zowel de kantorenmarkt als de bedrijfsruimtemarkt is de leegstand sterk locatieafhankelijk, zowel binnen Nederland als binnen een gemeente. Minder aantrekkelijke locaties (wat betreft uitstraling en bereikbaarheid) en panden (uitstraling en kwaliteit) zullen eerder te maken krijgen met grotere leegstand dan aantrekkelijke.

### Er is wel een grote ruimtebehoefte in specifieke sectoren

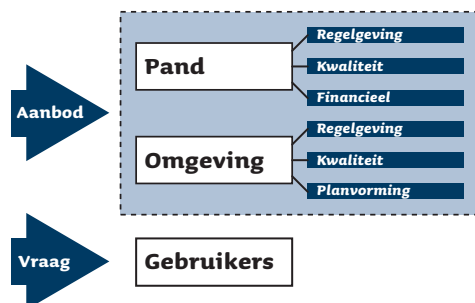
Met name in de grote steden is een toenemend tekort aan woonruimte. Dit tekort manifesteert zich met name in de starters- en studentensegmenten. Daarnaast wordt, gelet op de toenemende vergrijzing, een groot tekort verwacht aan seniorenwoningen. Het omvormen van leegstaande kantoren naar woningen biedt daarom grote kansen. De rijksoverheid heeft hiervoor aandacht. De doelstelling van VROM was in 2005 om in vijf jaar (tot 2010) 25.000 woningen in voormalige kantoorpanden te realiseren. Herbestemmingen, teneinde problemen die met leegstand samenhangen tegen te gaan, komen echter nog moeizaam op gang.

Overigens bestaat er niet alleen vraag vanuit de woningmarkt. Ook vanuit specifieke segmenten in de kantorenmarkt bestaat grote vraag. Bijvoorbeeld naar kleinschalige bedrijfskantoorruimtes voor (door)startende ondernemingen. Uiteraard verschilt deze vraag per gemeente.

### Problematiek langdurig leegstaand commercieel vastgoed

Een pand staat niet voor niets lang leeg. Voor elk leegstaand pand geldt dat de oorzaak van de leegstand te maken zal hebben met (zie figuur 2.2):

- specifieke kenmerken van het pand;
- de kwaliteit van de locatie/omgeving;
- de marktsituatie.



Figuur 2.2

Hierna gaan we in op de factoren die van belang zijn voor hergebruik of herbestemming van langdurig leegstaand commercieel vastgoed zoals die in figuur 2.2 zijn weergegeven.

### **Belemmering pandeigenschappen**

#### *Kwaliteit*

Met de kwaliteit van een pand wordt bedoeld op de technische staat en de uitstraling van het pand. De technische staat kan een knelpunt vormen voor hergebruik door de verouderde indeling en/of aankleding of een slechte staat van onderhoud. Niet alle soorten kantoorpanden zijn geschikt voor omvorming. Redenen hiervoor zitten niet alleen in regelgeving maar met name in praktische zaken. Diepe kantoren bijvoorbeeld (vaak van na de jaren tachtig) zijn moeilijker om te vormen tot woningen omdat het wenselijk is dat de kamers een raam hebben. Ook het plaatsen van natte cellen en keukenvoorzieningen is niet altijd mogelijk of zeer kostbaar. Er moet in een gebouw ook ruimte zijn voor bekabeling van de woningen of om bijvoorbeeld een separaat verwarmingssysteem per woning aan te leggen. Tot slot is in veel verouderde panden asbest verwerkt, hetgeen ook een groot (financieel) knelpunt kan vormen bij hergebruik of herbestemming.

De uitstraling van het pand bepaalt mede de mogelijkheden van hergebruik en herbestemming. Karakteristieke of monumentale panden hebben nu eenmaal meer uitstraling dan een in zichzelf gekeerd kantoorpand uit de jaren tachtig.

#### *Regelgeving*

Vanuit technische regelgeving is het Bouwbesluit van belang. Voor wonen en kantoren gelden verschillende eisen. De ombouw van kantoren naar woningen kan daarom een knelpunt vormen. Met betrekking tot bouwregelgeving gaat het met name om eisen op het gebied van veiligheid (vluchtwegen), gezondheid (daglicht), bruikbaarheid (verdiepingshoogte, openen ramen, geluidsbelasting), energiezuinigheid en milieu. Regelgeving die voor herbestemming verder van belang is, betreft de gemeentelijke bouwverordening, bouwvergunning en gebruikersvergunning. Het gaat hier om lokale regelgeving die niet uniform is over het hele land. Wat betreft de gebruikersvergunning kunnen met name (brand)veiligheidseisen een grote belemmering vormen.

Naast technische regelgeving is er planologische regelgeving. In het bestemmingsplan is opgenomen welke functies op welke locaties (panden of gebieden) zijn toegestaan. Wanneer een nieuwe functie voor het pand niet past binnen het bestemmingsplan, is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Permanente bestemmingsplanwijzigingen zijn een langdurige aangelegenheid met veel mogelijkheden tot bezwaar. Kansrijker zijn de vrijstellingen van het bestemmingsplan (artikel 19-procedure). Deze procedure duurt ook vaak nog lang (9-12 maanden) en bovendien heeft de provincie hierbij het laatste woord. Voor tijdelijke herbestemmingen zijn de bezwaarprocedures beperkter en daarmee ook de duur van de wijzigingsprocedure. Op grond van artikel 15 van de Leegstandswet en artikel 17 van de WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening) is herbestemming toegestaan voor een periode van maximaal vijf jaar. Een trend die met betrek-

king tot herbestemming interessant is, betreft het feit dat gemeenten steeds meer bestemmingsplanruimte geven. Bepaalde gebieden krijgen bij de herziening van verouderde bestemmingsplannen een gemengde of dubbele bestemming, waardoor panden makkelijker van functie kunnen veranderen.

#### *Financieel*

Het omvormen van kantoren naar een andere functie is vaak een kostbare zaak. Dit heeft te maken met de kosten van de aankoop van het pand en met de kosten voor het geschikt maken voor een andere functie (zie ook de paragraaf 'Belemmering marktfactoren'). De verkoopprijs van langdurig leegstaand commercieel vastgoed kan een belemmering vormen bij hergebruik of herbestemming. Eigenaren zijn vaak niet bereid het pand te verkopen voor, in veel gevallen, de inmiddels gedaalde marktwaarde. Hierdoor staan panden te koop tegen prijzen die te hoog liggen om het pand geschikt te maken voor een andere functie. Dit is zeker het geval bij functies die minder opleveren dan kantoorbestemmingen, bijvoorbeeld bij het omvormen van kantoren naar studenten- of starterswoningen. Naast de verwervingskosten zullen er ook nog kosten gemaakt moeten worden om het pand geschikt te maken voor woningbouw.

### **Belemmering omgevingsfactoren**

#### *Kwaliteit*

De locatie van het pand is bepalend voor de mogelijke oplossingsrichtingen voor hergebruik en herbestemming. Bij herbestemming naar wonen is de aanwezigheid van winkel- en (recreatie)voorzieningen in de omgeving van belang. Voor omvorming naar woningen zijn binnenstedelijke panden dus het meest interessant; voor panden in de periferie is omvorming minder kansrijk. Hierbij moet worden opgemerkt dat tijdelijke bewoning vaak wel mogelijk is. Tevens is het denkbaar dat een nu nog perifeer gebied in de toekomst van functie verandert, waardoor woningen wel weer interessant kunnen zijn.

#### **Tijdelijke herbestemming KPN-kantoor Utrecht**

**Het voormalig KPN-kantoor in Utrecht is omgevormd ten behoeve van tijdelijke studentenhuisvesting. De locatie van dit pand aan de Kanaalweg in Utrecht, in een rustige omgeving, maakte het mogelijk dat er geen extra geluidsisolatie aan de gevel noodzakelijk was. Wanneer het pand aan een hele drukke doorgangsweg had gelegen met veel verkeerslawaaï dan was tijdelijke herbestemming zeer waarschijnlijk geen optie geweest. Ook het feit dat het pand niet te ver van het centrum van Utrecht ligt, maakte het voor studenten een interessante locatie.**

De locatie is ook een van de factoren waarom een pand leeg staat en er geen hergebruik plaatsvindt. Bedrijven hechten steeds meer aan een goede bereikbaarheid en voldoende parkeercapaciteit. Echter, ook zachte locatiefactoren als imago van het gebied spelen een rol. Voor een andere gebruikersgroep, bijvoorbeeld kleinschalige bedrijvigheid in een verzamelgebouw, kan deze locatie wel interessant zijn. Bedrijvenverzamelgebouwen zijn met name interessant voor

startende ondernemers of doorstromers die voorheen vanuit huis werkten. Zij zoeken vaak een locatie in de buurt van de woning en hechten minder aan bereikbaarheid of parkeercapaciteit.

### Regelgeving

Net als voor een pand is regelgeving ook van belang wanneer het gaat om de omgeving. Het herbestemmen van een pand moet passen binnen de regelgeving die geldt voor dit pand en zijn omgeving. Met betrekking tot planologische regelgeving is met name het bestemmingsplan van belang. In het bestemmingsplan is vastgelegd welke functie wordt toegestaan op de locatie.

#### **Bedrijfspannend Spaanse Polder Rotterdam**

**Op bedrijventerrein Spaanse Polder in Rotterdam staat een aantal panden langdurig leeg. Voor deze panden is omvorming naar woningen geen optie vanwege milieuoverlast. Omdat op het terrein bedrijven zijn gevestigd uit milieucategorie 4 en 5 zal hier dus gezocht moeten worden naar hergebruik van panden met een vergelijkbare functie.**

#### **Sterlocatie Utrecht**

**Aan de A2 op bedrijventerrein Lage Weide staat de zogenaamde Sterlocatie. Dit gebouw uit het begin van de jaren zeventig bestaat uit twee delen, een kantoor-toren (ongeveer 10.000 m<sup>2</sup>) en grootschalige bedrijfsruimten (ongeveer 20.000 m<sup>2</sup>). Het pand staat ruim twee jaar leeg.**

**De locatie heeft een bedrijvenbestemming. Daardoor kan het kantoorgebouw niet los worden verkocht/verhuurd van de bedrijfsruimte (locatie is niet aangewezen als kantorenlocatie). Er moet dus een grote gebruiker gevonden worden die beide delen, zowel het kantoor- als bedrijfspannend, betreft. Voor de gemeente is deelverhuur aan verschillende huurders en solitaire verhuur van alleen het kantoorpand geen optie.**

**Ook een andere bestemming of transformatie tot woningen is zeer lastig. Detailhandel, hotels en leisure-activiteiten zijn niet toegestaan. Woningen zijn niet mogelijk in verband met de ligging aan de A2 en de bedrijven in hoge milieucategorieën (4 en 5) die in de buurt gevestigd zijn.**

### Planvorming

Gemeentelijk beleid en de visie die de gemeente heeft voor een gebied hebben gevolgen voor de mogelijkheden van hergebruik of herbestemming. Wanneer in een gebied herstructurering op stapel staat, kan hergebruik of herbestemming van het pand mogelijk als aanjager dienen voor het hele gebied. Omgekeerd kan gemeentelijk beleid ook beperkend werken. Beleggers kunnen gaan speculeren op het feit dat gebieden, en dus het pand, interessanter worden als gevolg van bijvoorbeeld herstructurering of gebiedsontwikkeling en laten hierdoor het pand voorlopig leegstaan. Bij herbestemming geldt dat het bestemmingsplan, én de wil van gemeente en provincie dit te wijzigen, bepalen wat mogelijk is.



### **Bestemmingsplanruimte Den Haag**

**De gemeente Den Haag heeft voor de hele stad gebieden aangewezen waar door sloop of transformatie een andere bestemming of dubbele/gemengde bestemming mogelijk is. Het gaat hierbij met name om een woningbestemming. Het doel is tweeledig: enerzijds om kansloze kantoorruimtes uit de markt te halen en anderzijds het aantal woningen op te schroeven.**

**Belangrijke overweging bij het vergroten van bestemmingsplanruimte is dat niet alle kantoren die leegstaan in aanmerking moeten komen voor functiewijziging. Enerzijds moet tegemoet worden gekomen aan de wensen van de markt en moeten economisch verouderde kantoren worden omgezet. Anderzijds moet worden voorkomen dat in stadsdelen waar al weinig werkgelegenheid is alle kantoren verdwijnen. Ook moeten kantoorlocaties, die van groot belang zijn voor de verdere ontwikkeling van Den Haag en de werkgelegenheid, die voor draagvlak voor openbaar vervoer zorgen en het internationale cluster faciliteren, hun functie behouden.**

*Bron: Evaluatie en actualisering kantorenbeleid, gemeente Den Haag 2006.*

### **Belemmering marktfactoren**

Marktaspecten met betrekking tot leegstand hebben te maken met de vraag en het aanbod. Vanwege het overaanbod en de specifieke vraag zal een deel van het aanbod kansloos blijven. In theorie zou een eigenaar/belegger van een incurant pand dat lang leeg staat actie moeten ondernemen. Het komt echter voor dat een eigenaar/belegger een pand bewust leeg laat staan. Natuurlijk heeft hij liever een huurder, want er komen geen huurinkomsten binnen, maar de leegstand vormt voor de eigenaar/belegger kennelijk geen reden om hergebruik of herbestemming te overwegen. Redenen daarvoor zijn:

- Speculatie: Een eigenaar/belegger van langdurig leegstaand vastgoed speculeert op herstel van de vraag en/of op de mogelijkheid de bestemming aan te passen. Bij herstel van de vraag gaat het om een stijgende marktwaarde in dezelfde functie: de markt zal weer aantrekken en het pand zal weer goed verhuurd kunnen worden. Een andere mogelijkheid is dat de eigenaar/belegger wacht op het moment dat de gemeente transformatie toestaat naar een functie waar marktwaarde voor is.
- Een ander soort speculatie betreft die op verbetering van de omgeving van het pand. Het gaat hierbij dus om speculatie op gemeentelijke investeringen in de kwaliteit van de omgeving. Naast speculatie op gemeentelijk beleid kan een eigenaar/belegger ook speculeren op een algemene stijging van grondwaarde en in het geval van een karakteristiek pand ook de waarde van het pand. Gevolg van alle vormen van speculatie is een afwachtende eigenaar/belegger die het pand niet verkoopt.
- Financieel: Financieel gezien blijkt leegstand geen (of een onvoldoende) prikkel het pand te verkopen of te herontwikkelen. In een grote beleggingsportefeuille voelt de eigenaar de pijn van het leegstaande pand niet. Ook willen veel eigenaren, met name beleggers met aandeelhouders, liever niet de gedaalde marktwaarde in de boeken laten zien. Dit geldt voor kleine beleggers zonder aandeelhouders veel minder. Bij verkoop is het verlies nog veel duidelijker; veel

eigenaren willen hun 'verlies niet nemen' door het pand tegen de realistische marktwaarde te verkopen. Het gevolg hiervan is dat de verwervingsprijs te hoog is voor herontwikkeling (of het nu om hergebruik of herbestemming gaat). Daarnaast kost het ombouwen van het pand geld. Dat geld moet worden terugverdiend hetgeen vaak niet lukt omdat de opbrengsten voor doelgroepen als studenten, senioren en starters niet zo hoog zijn en de terugverdientijd lang is.

- Gebrek aan expertise: Eigenaren van lang leegstaande kantoor- of bedrijfspanden zullen niet vaak zelf het initiatief nemen een gebouw grondig te verbouwen of te herbestemmen. Ontwikkelen van woningbouw is een heel andere tak van sport voor eigenaren van commercieel vastgoed.
- Gezichtsverlies: Herbestemmen van een commercieel pand naar een woonbestemming wordt door veel eigenaren/beleggers niet als een succes gezien. Het staat niet goed wanneer een deel van je voorraad wordt omgezet naar woningen.

### Actoren bij hergebruik en herbestemming

Bij hergebruik en herbestemming zijn vele partijen betrokken. Deze hebben niet allemaal dezelfde belangen. Hieronder schetsen we kort welke belangen (rechts) de verschillende actoren (links) hebben.

Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand in bepaalde gevallen ongewenst:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- leefbaarheid</li> <li>- imago</li> <li>- gronduitgifte elders in gemeente</li> </ul> </li> <li>• Groot woningaanbod</li> <li>• Ruimte voor bedrijven</li> <li>• Functiemenging</li> <li>• Hergebruik/herbestemming betrekken bij herstructurering</li> </ul>
Eigenaar/ex-gebruiker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardeontwikkeling pand</li> <li>• Aftrekbaarheid waardedaling</li> <li>• Kosten leegstand (wegen zwaar)</li> <li>• Beschikking over liquide middelen</li> <li>• Positieve ontwikkeling omgeving pand</li> </ul>
Eigenaar/belegger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardeontwikkeling pand</li> <li>• Rendement op portefeuilleniveau en niet op objectniveau</li> <li>• Kosten leegstand (wegen minder zwaar)</li> <li>• Imago (portefeuille, opbrengsten panden)</li> <li>• Positieve ontwikkeling omgeving pand</li> </ul>

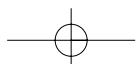
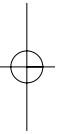
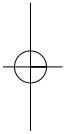
Projectontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none"><li>· Lage aankoopprijs</li><li>· Toekomstige winsten na herontwikkeling</li><li>· Prestigeprojecten</li><li>· Positieve ontwikkeling omgeving pand</li></ul>
Woningbouwcorporaties (/ontwikkelaar)	<ul style="list-style-type: none"><li>· Maatschappelijke doelen:<ul style="list-style-type: none"><li>- leefbaarheid wijk/buurt (huurwaarde nabijgelegen bezit)</li><li>- functiemenging (kansen hergebruik startershuisvesting bedrijven)</li><li>- passend woningaanbod voor alle sociale groepen</li></ul></li><li>· Lage aankoopprijs</li><li>· Toekomstige winsten na herontwikkeling (doch lager rendement is mogelijk)</li><li>· Prestigeprojecten</li></ul>

Gezien de belangen van vorenstaande partijen maakt het nogal een verschil met welke partij de gemeente van doen heeft. Een eigenaar/gebruiker is eerder geneigd verlies te nemen dan een belegger omdat de eerste vaak een relatief kleine vastgoedportefeuille heeft. Ook kleinere beleggers, die bijvoorbeeld in vastgoed beleggen voor hun pensioen, voelen eerder de pijn van leegstand. De kans op een oplossing van de leegstand is dus groter wanneer het om deze partijen gaat. Ook niet elke ontwikkelende partij kijkt hetzelfde tegen hergebruik en herbestemming aan. Een woningcorporatie heeft andere belangen dan een 'gewone' commerciële ontwikkelaar.

### **Walenburgerweg Rotterdam**

Aan de Walenburgerweg in Rotterdam staat het monumentale gebouw van de voormalige Raad van Arbeid. Het gebouw is in 1933 gebouwd en is gelegen in de wijk Blijdorp. Het pand is in 2004 door de woningcorporatie Vestia gekocht met als doel het pand te transformeren naar woningen. Estrade Projecten is de ontwikkelingsstak van woningcorporatie Vestia in Rotterdam en voert de transformatie uit. De doelgroep voor de nieuwe sociale huurwoningen zijn jongeren tussen de 18 en 30 jaar, mede vanwege de gemeenschappelijke ruimtes. Voor de aankoop van het pand is het doorslaggevend geweest dat het pand in eigendom was van een kleine particuliere belegger die aanvoelde dat verkoop, en zijn verlies daarbij nemen, de enige mogelijkheid was. Nog steeds overstijgen de kosten de verwachte opbrengsten, maar dat neemt Vestia voor lief.

Vestia was bereid deze onrendabele investering te doen. Dat komt enerzijds omdat het een zeer bijzonder pand betreft, dat een prestigeproject is geworden, anderzijds omdat de corporatie zich met dit pand wil profileren. Daarnaast voldoet het project aan het beleid dat Vestia samen met de gemeente Rotterdam heeft gemaakt; er is een maatschappelijk rendement. De projectopzet met vele kleine woningen past in het streven om meer huuraanbod voor deze doelgroep te realiseren.





*Verloedering in gebied met veel leegstand*

## 3 Instrumentarium hergebruik langdurig leegstaand vastgoed

31

### Leegstaand commercieel vastgoed: voor wie een probleem?

#### Eigenaren

Leegstand is voor de eigenaar van het pand niet prettig. De eigenaar loopt huurinkomsten mis, de vaste kosten lopen door en de leegstand zorgt voor een dalende waarde van het pand. Daarnaast is een leegstaand pand geen visitekaartje voor de eigenaar. Vooral wanneer het pand verloederd is, is dit slecht voor het imago en de uitstraling van het pand en wellicht voor de eigenaar zelf. Toch zien eigenaren leegstand niet altijd als een groot bezwaar.

Argumenten zijn in hoofdstuk 2 geschetst:

- speculatie;
- eigenaar wenst niet te verkopen tegen gedaalde marktwaarde ('neemt geen verlies');
- daling marktwaarde in de boeken wordt niet gewenst door aandeelhouders;
- transformatie van kantoor tot woningen voelt voor een belegger niet als succes;
- eigenaar heeft geen expertise op het gebied van omvorming.

#### Gebruikers

Een grote leegstand betekent veel keus voor nieuwe bedrijven om zich in een gemeente te vestigen. Leegstand maakt het tevens mogelijk dat bedrijven makkelijker doorstromen naar een nieuwe locatie. De ruime keuze maakt dat bedrijven kunnen kiezen voor dure en goedkope huisvesting, voor een ouder of nieuw pand, voor een centrumlocatie of een snelweglocatie, enzovoort. De leegstand heeft tevens een financieel voordeel: de gebruiker heeft in onderhandelingen namelijk een goede uitgangspositie. Wanneer gebruikers van kantoor- en bedrijfspanden in een stad lage huisvestingskosten hebben, dan is dat goed voor de bedrijfsvoering en de concurrentiepositie.

#### Gemeente

Leegstand zorgt ervoor dat bedrijven zich makkelijk kunnen vestigen in een stad en dat de kosten voor huisvesting lager zijn dan wanneer er een tekort aan kantoor- en bedrijfsruimte is. Wanneer het goed gaat met de bedrijvigheid is dat tevens goed voor de werkgelegenheid. Daarnaast voorkom je als stad dat bedrijven wegens gebrek aan geschikte kantoor- of bedrijfshuisvesting hun heil elders zoeken.

Naast voordelen zijn er voor gemeenten wel degelijk nadelen verbonden aan leegstand. Een belangrijke inkomstenbron is namelijk het geld dat voortkomt uit de gronduitgifte van nieuwe terreinen. Een grote leegstand kan ervoor zorgen dat er minder ontwikkeld kan/mag worden, hetgeen gevolgen heeft voor de inkomsten van gemeenten. Leegstand is het meest vervelend wanneer het een negatief effect heeft op de uitstraling van een wijk of stad. Voor leegstaande bedrijfsruimte gaat het hierbij met name om verloedering, voor leegstaande kantoorpanden is niet zozeer de verloedering een probleem maar veel meer de uitstraling en het imago van een locatie.

Tot slot kunnen leegstaande panden voor gemeenten en probleem vormen wanneer sprake is van een ruimtetekort voor andere functies. De aanwezige ruimte wordt dan niet efficiënt gebruikt.

Kortom, het is duidelijk dat leegstand niet altijd een probleem is en niet overal aangepakt dient te worden. In de volgende paragrafen zal dan ook blijken dat gemeenten selectief moeten zijn bij het stimuleren van hergebruik van lang leegstaand vastgoed.

### **Rol gemeente bij het aanpakken van langdurige leegstand**

Gemeenten hebben maar beperkte inzet en middelen ter beschikking om het probleem van langdurige leegstand aan te pakken. De aanpak en prioritering van de gemeente moet voortvloeien uit beleid dat er is op het gebied van kantoren, bedrijfsruimten, woningen en andere functies. Niet alle langdurig leegstaande panden kunnen worden aangepakt. Er moet een duidelijke reden zijn voor gemeenten om iets te doen aan leegstand. Het gaat om het prioriteren van problemen en het bepalen van de gewenste inzet. Het is voor een gemeente van belang in kaart te brengen wat de probleemlocaties zijn en hoe het probleem kan worden aangepakt. Daarvoor zal een aantal stappen moeten worden doorlopen (zie figuur 3.1). Het stappenplan gaat er van uit dat een gemeente een beleid en visie op de commerciële vastgoedsector heeft. Uitgangspunt is dan ook het stedelijk beleid.

#### *Stappenplan toegelicht*

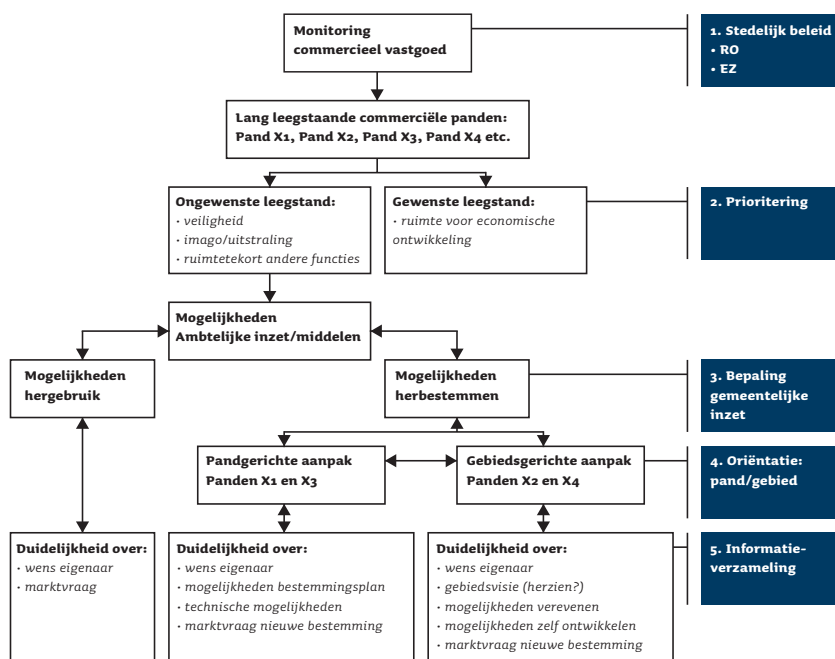
##### **1 Stedelijk beleid vastgoedmarkten**

Teneinde keuzes te kunnen maken bij de vervolgstappen is het van belang dat een gemeente een visie heeft op en inzicht heeft in de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt en de woningmarkt. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van beleid en monitoring op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en economische zaken:

- ontwikkeling van nieuwe kantoor- en bedrijfslocaties;
- algemene beleidsvisie en monitoring leegstand;
- waar herstructurering/gebiedsontwikkeling?;
- waar zijn woningen gewenst (functiemenging), voor welke doelgroepen?;
- waar is een tekort aan (kleinschalige) bedrijfsruimte, bij welke doelgroepen?

Uit de monitoring van het beleid komt voort welke panden leegstaan. In de volgende fase zal een prioritering van probleem panden moeten plaatsvinden, gebaseerd op het beleid en de gewenste inzet en middelen.





Figuur 3.1 Stappenplan aanpak langdurig leegstaand commercieel vastgoed

## 2 Prioriteringsfase

Bij het prioriteren wordt in het licht van het beleid bepaald bij welke panden de langdurige leegstand ongewenst is. Het kan immers zijn dat bepaalde leegstaande panden geen problemen veroorzaken of dat ze zich in een gebied bevinden waar niets anders dan de huidige functie mogelijk is. Afhankelijk van het beleid wordt een weging toegepast waarbij bijvoorbeeld aspecten als veiligheid (overlast), imago en ruimtetekort voor ontwikkelingen elders een rol spelen. Hieruit volgt een lijst met panden die ongewenst langdurig leegstaan en waarvoor in de volgende stappen een oplossing moet worden gevonden.

## 3 Bepaling gemeentelijke inzet

Het aanpakken van leegstand kost tijd en geld. Vanuit de algemene beleidsinzet zal aan de hand van het beschikbare budget en de personeelscapaciteit worden bepaald wat de mogelijkheden zijn en daarmee welke instrumenten kunnen worden ingezet. Wanneer een bepaalde oplossingsrichting geen soelaas biedt, moet weer opnieuw worden afgetast wat de mogelijkheden zijn.

#### 4 Oriëntatie op aanpak: pand en/of gebied?

Uitgangspunt bij hergebruik of herbestemming van een pand is altijd de context van de omgeving. Hierbij moet gedacht worden aan de:

- autonome ontwikkeling;
- visie van de gemeente op het gebied;
- eventuele plannen voor (gedeeltelijke) herontwikkeling van het gebied;
- mogelijkheden voor verevening tussen projecten.

Wanneer er geen mogelijkheden zijn om vanuit gebiedsniveau de leegstand aan te pakken zal gekeken moeten worden of aanpak op pandniveau kansrijk is. In alle gevallen zal informatie nodig zijn om te bepalen of aanpak van de leegstand mogelijk is.

#### 5 Informatieverzameling

Uiteindelijk is het niet de gemeente die een keuze kan maken voor de gewenste oplossingsrichting. Het pand is vooralsnog eigendom van een andere partij. Voordat een gemeente daadwerkelijk actie kan ondernemen, is het noodzakelijk te weten:

- wat de wens van de eigenaar/belegger is;
- hoe de marktvraag is, zowel voor de bestaande als de nieuwe functie;
- welke bestemmingsplanmogelijkheden er zijn;
- wat de technische mogelijkheden zijn.

Voor een volledig inzicht in de mogelijkheden kan de Herbestemmingswijzer worden gebruikt.

##### **Herbestemmingswijzer TU Delft/PRC**

**De TU Delft heeft in samenwerking met adviesbureau PRC de 'Herbestemmingswijzer' ontwikkeld. Dit is een instrument voor onder andere gemeenten waarmee alternatieve functies voor leegstaande gebouwen kunnen worden bepaald en onderbouwd. Door middel van een quick-scan kunnen aspecten als financiële haalbaarheid, maatschappelijke wenselijkheid, technische mogelijkheden en procedurele bezwaren in beeld worden gebracht. De gemeente kan hiermee bij de eigenaar de mogelijkheden voor hergebruik aantonen en hen over de streep trekken om 'iets' met een pand te doen.**

Vanuit het vastgoedbeleid en het inzicht in de mogelijkheden voor hergebruik en herbestemming moet de gemeente bepaalde instrumenten inzetten teneinde hergebruik of herbestemming daadwerkelijk te realiseren. Een overzicht van mogelijke instrumenten wordt in de volgende paragraaf beschreven.

### Hoe kan een gemeente nieuw gebruik stimuleren?

De gemeentelijke ambities om langdurige leegstand van kantoren en bedrijfspanden tegen te gaan, gecombineerd met de ambities om ruimtetekort in andere segmenten op te heffen, vormen de basis van de gemeentelijke aanpak. Het gemeentelijk beleid voor gebieden waarin de leegstaande panden staan, bepalen bovendien in belangrijke mate wat ambtenaren (kunnen) doen om tot hergebruik te komen. De eigenaar bepaalt in de meeste gevallen zelf wat hij met het pand wil doen (binnen de juridische/planologische mogelijkheden). Maar een gemeente heeft wel instrumenten beschikbaar waarmee hergebruik gestimuleerd kan worden:

- sturen in het aanbod van kantoren en bedrijvenlocaties;
- marktpartijen bij elkaar brengen en goed informeren over mogelijkheden;
- het proces van hergebruik en herbestemmen procedureel zo soepel mogelijk laten verlopen;
- hergebruik en herbestemmen financieel stimuleren.

Hierna worden deze instrumenten verder toegelicht.

#### Aanbod sturen

Bij het nadenken over gemeentelijk beleid ten aanzien van leegstand moet de gemeente inzicht hebben in de verhouding tussen vraag en aanbod en de wijze waarop zij daarin kan en wil sturen. Mogelijkheden van aanbodsturing zijn:

- 1 beperken ontwikkeling nieuwe bouwlocaties / stoppen gronduitgifte;
- 2 verhogen grondprijzen nieuwe locaties;
- 3 uitgifte-eisen: geen nieuwe ontwikkeling zonder huurder;
- 4 herbestemmen naar woon- of andere functie;
- 5 opkopen en slopen.

Ad 1 Het beperken van nieuwe bouwlocaties of het stoppen met het uitgeven van grond is een omstreden instrument. Ten eerste kan het financiële gevolgen hebben voor de gemeente: uitstel van inkomsten. En bovendien: gemeenten streven naar een zo gedifferentieerd mogelijk aanbod. Wanneer er geen aanbod in het hogere segment (nieuwbouw) is, bestaat de mogelijkheid dat bedrijven aan de gemeente voorbijgaan. Overigens zal een gemeente dit instrument alleen kunnen gebruiken wanneer de gronden ook in eigen bezit zijn. In veel gemeenten is de grond waarvoor kantoorontwikkelingsplannen bestaan al in bezit van ontwikkelaars, waardoor de invloed van de gemeente sterk wordt beperkt.

### **Regionale samenwerking**

**Op het niveau van kaderwetgebieden (bijvoorbeeld BRU en Haaglanden) wordt geprobeerd door middel van regionale samenwerking het aanbod aan kantoor- en bedrijfsruimtes af te stemmen.**

**In de Noordvleugel van de Randstad gebeurt dit in het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (PlaBeKa). Binnen PlaBeKa werken gemeenten als Almere, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad samen met provincies Flevoland en Noord-Holland en het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) om als Noordvleugel beter op de wensen van het (inter)nationale bedrijfsleven te kunnen inspelen.**

**Maatregelen zijn het bevroeren of juist opzetten van bepaalde ontwikkelingen.**

Het is tegelijkertijd ook de vraag of de echt kansloze kantoorruimtes en leegstaande verouderde bedrijfshallen door het beperken van nieuw aanbod wél nieuwe gebruikers vinden. Zoals eerder opgemerkt, is er nu eenmaal sprake van een vervangingsvraag (naar nieuwe panden). Bovendien is er in veel gemeenten behoefte aan kleinschalige kantoorruimte in de koopsector terwijl er juist veel grootschalige panden worden aangeboden in de huursector. Op de markt voor bedrijventerreinen komt het omgekeerde regelmatig voor: kleinschalige panden staan leeg en grote kavels met grote panden worden gevraagd.

Ad 2 Het verhogen van grondprijzen is een ander middel om ervoor te zorgen dat het huidige aanbod wordt gevuld. Dit is vooral een optie wanneer er sprake is van een groot aanbod van hoogwaardige kantoorpanden, omdat de gemeente zichzelf anders uit de markt prijst. Dit instrument wordt niet veel ingezet, zeker nu het wat minder gaat met de kantorenmarkt.

### **Haarlemmermeer: bescherming huidige beleggers**

**De gemeente Haarlemmermeer houdt sinds 2001 de grondprijzen constant. Dat doet zij niet zozeer om het aanbod te sturen maar meer om een signaal af te geven naar de huidige beleggers die hoge prijzen hebben betaald en met veel leegstand kampen. De gemeente Haarlemmermeer benadrukt dat het niet verlagen van de grondprijzen geen kunstgreep is. Het is een marktconforme prijs. Er is simpelweg geen markt voor nieuwe ontwikkelingen en daarnaast heeft de gemeente voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de huidige voorraad.**

Ad 3 Uitgifte-eisen: Gemeenten kunnen van ontwikkelaars eisen dat gronden pas definitief worden overgedragen als het te ontwikkelen pand voor een groot deel verhuurd zal worden (contracten met toekomstige huurders). Op deze manier wordt voorkomen dat panden worden gebouwd die vervolgens leeg blijven staan. In de vier grote steden wordt dit instrument momenteel (deels) toegepast.

Ad 4 Herbestemmen: Wanneer een commercieel pand een andere functie krijgt, wordt het onttrokken aan het aanbod. Door transformatie te stimuleren, kan de gemeente derhalve ongewenst overaanbod van kantoren en (mogelijk ook) bedrijfsruimte terugdringen.

Ad 5 Slopen: Door bestaande voorraad te slopen wordt het aanbod verkleind. Dit is meestal echter financieel niet erg aantrekkelijk (slopen is duur) en heeft alleen effect op de markt als het op grote schaal gebeurt. Het kan echter wel onderdeel zijn van herstructurering op gebiedsniveau; veelal zal er dan sprake zijn van nieuwbouw van woningen. Met de opbrengsten van nieuwe woningen in koopsegmenten kunnen de sloopkosten dan (deels) worden opgebracht.

### **Contact met de markt**

De gemeente kan een basis creëren voor hergebruik en herbestemming door goed contact te houden met 'de markt' en soms ook door marktpartijen aan elkaar te koppelen. Dit kan door:

- contacten te onderhouden met eigenaren van panden, (her)ontwikkelaars, makelaars en andere commerciële beheerpartijen, alsmede met potentiële huurders;
- gesignaleerde verhuur- of (her)ontwikkelingskansen en gemeentelijke steun bij verwezenlijking daarvan te communiceren;
- marktpartijen te informeren over en betrekken bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en gebiedsplannen.

Veel eigenaren hebben geen contact met gemeenten en weten vaak simpelweg niet welke mogelijkheden er bestaan voor hun pand. Een eerste concrete stap op weg naar nieuw gebruik van een leegstaand kantoor- of bedrijfspand kan zijn dat een ambtenaar uitzoekt wie de eigenaar is, contact opneemt en vriendelijk vraagt hoe het komt dat het pand al zo lang leeg staat. Daarbij kan kort en bondig voorlichting gegeven worden over de manieren waarop de gemeente hergebruik en herbestemming stimuleert en de eigenaar daarbij kan ondersteunen. Een en ander kan de gemeente in een beknopte brochure zetten (en op relevante websites).

De gemeente kan eigenaren daarbij rechtstreeks attenderen op ruimtebehoefte van specifieke partijen: denk aan kleinschalige bedrijven, maar ook bijvoorbeeld aan starters op de woningmarkt, of heel specifieke partijen die zelf contact met de gemeente hebben opgenomen. De gemeente moet niet de rol van makelaar op zich willen nemen; dit kost erg veel tijd en bovendien is dat het werk van private partijen. Met de signalen die de gemeente krijgt kan men wel partijen aan elkaar koppelen en een zetje in de goede richting geven.

Wanneer een leegstaand pand in een te herstructureren of te revitaliseren gebied staat, dan biedt dat vanzelfsprekend kansen voor hergebruik of wellicht herbestemming. De eigenaren van panden in zo'n gebied moeten uiteraard op een zeker moment bij het herstructureringsproces worden betrokken. Er zijn eigenaren van leegstaande panden die dan uit speculatieve overwegingen een afwachtende houding aannemen ('het wordt hier opgeknapt, ik wacht nog even met verkopen'). Er zijn ook eigenaren die de positieve ontwikkeling van de omgeving aangrijpen om het pand op te

knappen, te verbouwen of te transformeren en opnieuw te verhuren. De herstructurering van een gebied kan in een samenwerkingsverband met eigenaren/ontwikkelaars en gemeente samen worden aangepakt in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij. Hierover meer onder Financieel stimuleren op bladzijde 41.

Veel eigenaren hebben niet de kennis in huis voor het omvormen en herontwikkelen van een pand. De gemeente kan bedrijven die daarin zijn gespecialiseerd (projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties) introduceren bij de eigenaar. Ook zijn er partijen die – zonder het pand te kopen – herinrichting, nieuwe verhuur en beheer organiseren en daarvoor een deel van de verhuuropbrengsten ontvangen.

Wanneer een eigenaar ervoor openstaat, kan de gemeente in samenwerking met hem een prijsvraag organiseren: wie heeft het beste plan voor hergebruik of herbestemming. De winnaar kan met de prijs (een bedrag dat door gemeente en eigenaar samen wordt verstrekt) aan de slag om het plan uit te werken.

#### **Omvorming tot kleinere kantoorunits**

**Voor eigenaren van (langdurig) leegstaande kantoorpanden is het veel werk om het pand op te delen in kleinere units, daar huurders bij te vinden en de nodige dagelijkse service te bieden. Partijen die deze activiteiten aanbieden in één pakket, kunnen deze hobbel wegnemen en zijn zodoende een instrument om te komen tot hergebruik. Het bedrijf Taminiua bijvoorbeeld, is gespecialiseerd in de exploitatie van kantoor(verzamel)gebouwen (zonder daar zelf eigenaar van te zijn). Oorspronkelijk bood het bedrijf met name centrale kantoordiensten aan: receptie- en telefoondiensten, repro, technische dienst. Gaandeweg heeft het bedrijf haar werkveld verbreed naar het werven van huurders en beheren van huurcontracten. Ook de herinrichting van kantoren – veelal het herindelen in kleinere units – heeft het bedrijf opgepakt als activiteit om te komen tot een optimale gebouwexploitatie voor eigenaren.**

Een manier om periodiek contact te hebben met de eigenaren en andere vastgoedmarktpartijen in het algemeen is het houden van een periodiek kantoren- en bedrijvenmarktonderzoek. Zowel door het uitvoeren van het onderzoek als het verspreiden van de rapportage houdt de gemeente contact met verschillende vastgoedpartijen. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om leegstand goed te monitoren.

#### **Vastgoedmonitor Breda**

**De gemeente Breda heeft als uitgangspunt dat kennis van, en contact met, spelers op de vastgoedmarkt van groot belang is bij het maken van beleid en het zoeken naar oplossingen voor lang leegstaande panden. De vastgoedmonitor die de gemeente uitbrengt heeft ook als een van de voornaamste doelen dat contact met marktpartijen in stand wordt gehouden.**

### **Toepassen regelgeving en procedures**

Wanneer een eigenaar een leegstaand pand gaat aanpassen voor nieuw gebruik, is het zaak dat de gemeente zo duidelijk mogelijk communiceert over regelgeving en procedures. Een veel gehoord geluid is 'dat je nooit iets hoort, dat je er ontzettend achteraan moet zitten en dat de ambtenaren geen haast hebben en geen idee hebben van de kosten die de eigenaar ondertussen heeft'.

Ambtenaren kunnen regels en procedures niet veranderen. Ze kunnen wel de pijn verzachten door goed mee te denken over praktische oplossingen voor problemen in verband met bepaalde regels. Bovendien kunnen ze de eigenaar goed op de hoogte houden van de status en doorlooptijden van procedures. Hierna is een aantal aandachtspunten opgenomen.

#### ***Bij aanpassing bestemmingsplan***

Wanneer een pand een andere functie krijgt, moet in veel gevallen het bestemmingsplan worden aangepast. Een sneller alternatief is vrijstelling van het bestaande bestemmingsplan. Wanneer vrijstelling van een bestemmingsplan moet worden verleend, wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde artikel 19-procedure. Gemeenten moeten daarvoor wel met een goede ruimtelijke onderbouwing van de vrijstelling komen. Afhankelijk van de omvang van de vrijstelling bestaat er een lange en een korte vrijstellingsprocedure (de lange procedure duurt 9 tot 12 maanden).

#### **HQ03 II Hoofddorp**

**In Hoofddorp (Beukenhorst-West) wordt het kantoorpand aan de Saturnusstraat 71-105 omgevormd tot appartementen. Eigenaar Verwelius heeft het pand destijds zelf als kantoorpand ontwikkeld. Het staat meer dan een jaar leeg en Verwelius besloot, mede vanwege de kwalitatief interessante omgeving, te kiezen voor woningen. De gemeente Haarlemmermeer heeft zich heel soepel opgesteld door middel van het verstrekken van een vrijstelling van het bestemmingsplan (artikel 19 lid 2).**

Omdat bij een vrijstelling van het bestemmingsplan de provincie een 'verklaring van geen bezwaar' moet afgeven aan de gemeente, is het verstandig de provincie vroeg te betrekken bij een voorgenomen vrijstelling.

Tegenwoordig worden steeds vaker bestemmingsplannen gemaakt die flexibel zijn in die zin dat er veel ruimte is voor verschillende functies. Dit wordt ook bij het vernieuwen van bestemmingsplannen toegepast. Voordeel van dergelijke multifunctionele plannen is dat niet zo snel naar een artikel 19-procedure hoeft te worden gegrepen waardoor het wijzigen van functie weinig proceduretijd kost.

Naar verwachting treedt in 2007 de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking. In deze nieuwe wet wordt artikel 19 vervangen door het Projectbesluit. Het wijzigen en opstellen van bestemmingsplannen zal hierdoor sneller en efficiënter kunnen plaatsvinden.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft ook de mogelijkheid voor een tijdelijke vrijstelling (artikel 17). Deze vrijstelling duurt maximaal vijf jaar.

#### **Tijdelijk hergebruik en herbestemming als strategie**

**Het aanmoedigen van tijdelijk gebruik kan voor een gemeente een instrument zijn om een bepaald gebied reeds in 'the picture' te zetten en te associëren met de gewenste ontwikkeling die de gemeente met een gebied voor heeft. De marktwaarde van panden die tijdelijk worden verhuurd zal hierdoor stijgen. Dit levert een goede uitgangspositie op, mits een deel van deze waardeontwikkeling kan worden ingezet als financiering van de herontwikkeling.**

#### *Bouwregelgeving*

De gemeente verstrekt bouwvergunningen en is daarbij gebonden aan het Bouwbesluit. De gemeente heeft echter de mogelijkheid om flexibel met deze regelgeving om te gaan. Zo bestaat er bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij bestaande bouw de regels minder streng toe te passen dan bij nieuwbouw. Wanneer sprake is van tijdelijke invulling bestaan er ook minder strenge eisen. Het laagst acceptabele niveau met betrekking tot veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid wordt dan toegestaan. Overigens wordt aan de eisen voor brandveiligheid in principe nooit afbreuk gedaan. Bij definitieve functieverandering gelden vaak de nieuwbouweisen.

#### **Starterswoningen Delft**

**Gemeenten kunnen ten dele soepel omgaan met bepaalde eisen die worden gesteld met betrekking tot de bouw. Bij de omvorming van het oude belastingkantoor tot starterswoningen in Delft is de gemeente Delft coulant omgegaan met de verdiepingshoogte van de begane grond (oude souterrain) die eigenlijk te laag was (SEV, 2004).**

#### *Interimwet Stad- en milieubenadering*

De Interimwet Stad- en milieubenadering geeft gemeenteraden de mogelijkheid om ten behoeve van aangewezen gebieden voor functiemenging af te wijken van de gebruikelijke milieukwaliteitsnormen voor bedrijven met betrekking tot bodem, lucht, geluid en stank. Bij het afwijken van deze normen wordt rekening gehouden met zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit.

#### *Andere juridische instrumenten*

Wanneer een leegstaand pand ongewenste effecten heeft, bijvoorbeeld op het gebied van (sociale) veiligheid, en de eigenaar niet wil meewerken aan een functiewijziging, kan de gemeente wel eisen dat het pand in goede staat wordt gehouden. Gemeenten kunnen eigenaren aanschrijven en eisen dat het pand beter wordt onderhouden (wind- en waterdicht, uitstraling).



### **Financieel stimuleren**

Om tot hergebruik en herbestemming van een langdurig leegstaand pand te komen, moet vaak flink geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het pand. In veel gevallen blijken de nieuwe huuropbrengsten niet op te wegen tegen de kosten en is er sprake van een 'onrendabele top'. Er bestaan diverse landelijke subsidieregelingen en fiscale stimuleringsmaatregelen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken om hergebruik financieel te stimuleren.

#### *Subsidies*

De volgende subsidieregelingen kunnen in het kader van hergebruik worden ingezet:

- stimuleringspremies<sup>1</sup> uit het Investerings Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV);
- GSB(Grote Steden Beleid)-gelden, economische pijler (bijvoorbeeld bij herontwikkelen naar bedrijvenverzamelgebouw);
- Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS).

#### **Omvorming belastingkantoor Delft**

**Bij het omvormen van het oude belastingkantoor door DUWO aan het Westplantsoen in Delft is gebruik gemaakt van BWS-subsidies (Besluit Woninggebonden Subsidies) en heeft de TU Delft (het ging om studentenwoningen) bijgedragen (SEV, 2004). De BWS-subsidie kan niet meer worden aangevraagd, maar er zijn ook voorbeelden dat gebruik is gemaakt van andere subsidies, bijvoorbeeld het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS).**

- Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN);
- subsidies voor herstructurering van bedrijventerreinen, zowel van het Rijk (TOP-projecten EZ) als van de provincie;
- doelstelling twee subsidies (Europa); bepaalde stedelijke achterstandsgebieden komen in aanmerking voor deze subsidie;
- subsidies in het kader van specifieke voorbeeldprojecten, bijvoorbeeld in het kader van IFD (Industrieel, Flexibel en Demontabel bouwen) van VROM.

Eigenaren en ambtenaren kunnen zich ervoor inzetten om voor hergebruik of herbestemming van langdurig leegstaande kantoor- of bedrijfsruimten subsidies te werven. Het is niet altijd zo dat er een zeer lange subsidieweg moet worden afgelopen voordat de middelen worden vrijgemaakt. Het komt ook wel voor dat gemeenten op een zeker moment 'restgelden' uit bepaalde rijks- of Europese subsidies incidenteel kunnen inzetten bij de financiering van hergebruik of herbestemming.

<sup>1</sup> Projecten in de 56 prioriteitswijken kunnen worden voorgedragen voor een stimuleringspremie, ook ombouw van kantoren bijvoorbeeld.

### *Fiscale stimuleringsmaatregelen*

Om de kosten van het aanpassen van het gebouw te beperken, zijn er verschillende fiscale regelingen die kunnen worden toegepast:

- lager btw-tarief van 6 procent in plaats van 19 procent, tijdelijke stimuleringsregeling voor het genereren van arbeidsplaatsen in arbeidsintensieve arbeid zoals stuc- en schilderwerk;
- vrijstelling van overdrachtsbelasting (bij verkoop) wanneer vastgoed is ondergebracht in een wijkontwikkelingsmaatschappij (zie ook hierna) en onderdeel is van een door de gemeenteraad goedgekeurd herstructureringsplan;
- milieu-investeringsaftrek (van inkomsten- en/of vennootschapsbelasting) bij investeringen in duurzame gebouwaanpassingen zoals energiezuinige verwarmingssystemen;
- speciale laagrentende 'groene' leningen bij duurzame investeringen in gebouwen.<sup>2</sup>

Ook kan de gangbare fiscale regelgeving slim worden toegepast: woningen die worden gerealiseerd in een kantoorpand worden reeds verkocht voordat het pand is omgevormd. Op die manier betaalt de koper minder overdrachtsbelasting; de waarde van de woning is dan immers lager. Bovendien hoeft er dan ook niet over alle toe te voegen waarde dubbel belasting te worden betaald: een keer in de btw (bij verbouwingsactiviteiten en materialen) en daarover nog eens de overdrachtsbelasting.

#### **Transformatie voormalig KPN Kantoor Utrecht**

**Voor de realisatie van de tijdelijke bewoning van het oude KPN-kantoor aan de Kanaalweg is een lening verkregen van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN). De gemeente en de provincie Utrecht verzorgen de garantstelling (bankgarantie) en ondersteunen het project bestuurlijk.**

Ontwikkelaars kunnen zelf ook de kosten voor hergebruik op creatieve wijze beperken door bijvoorbeeld toekomstige huurders mee te laten betalen aan de verbouwing (zie hierna).

#### **Transformatie voormalig KPN-kantoor Utrecht**

**De Stichting Tijdelijk Wonen (STW) in Utrecht heeft de bewoners door middel van het huurcontract verplicht 64 uur te klussen aan het pand. Daar stond voor de bewoners tegenover dat in ruil daarvoor maar 72 procent van de huurprijs hoeft te worden betaald. Met de bewoners is een huurcontract afgesproken op basis van de Leegstandswet (SEV, 2004).**

<sup>2</sup> In november 2005 is het rapport *Nederland Verbouwt* verschenen (onder andere Bouwend Nederland, Vereniging Eigen Huis, Vastgoedbelang, NVM en VvE Belang). Hierin wordt gepleit voor een uitbreiding van de laagrentende leningen, zodat hiermee onder andere ook het omzetten van kantoren kan worden gestimuleerd.

### Verevening

Een andere optie is het zoeken naar vereveningsmogelijkheden voor ontwikkelaars bij hergebruik van panden door een koppeling te maken tussen een laagrendabel transformatieproject met een ander hoogrendabel project. Dit kan met de (her)ontwikkeling van panden die in verschillende gebieden staan, maar ook met de (her)ontwikkeling van panden in een zelfde gebied. De gemeente is hierbij echter in veel gevallen wel aan Europese aanbestedingsregels gebonden.

#### **Omzetting kantoorpand Loosduinsekade Den Haag**

**Amvest heeft in Den Haag sociale huurwoningen gerealiseerd in een voormalig kantoorpand aan de Loosduinsekade. In ruil hiervoor mocht Amvest elders in Den Haag luxe huurappartementen realiseren.**

### *Inzet van partijen met lagere rendementseisen: de woningbouwcorporatie*

Het herontwikkelen van een gebouw om tot hergebruik of herbestemming te komen, is een lastig en vaak niet al te rendabele activiteit. Daarom zijn de meeste commerciële ontwikkelaars niet geïnteresseerd in dit soort projecten. Een mogelijke rol is daarom weggelegd voor partijen die minder hoge rendementseisen en ook maatschappelijke doelstellingen hebben, zoals woningbouwcorporaties. Een aantal (ontwikkelbedrijven van) woningbouwcorporaties hebben ervaring op dit vlak of zijn bezig ervaring op te doen. De mogelijkheden van woningbouwcorporaties zijn soms beperkt: zij kunnen bijvoorbeeld alleen een bedrijvenverzamel pand realiseren en exploiteren wanneer dit bijdraagt aan de kwaliteit van een gebied waarin zij zelf substantieel bezit hebben. Met betrekking tot omvorming naar woningen zijn de mogelijkheden groter. Maar dan nog is het ook voor een woningbouwcorporatie een zwaar traject en moet zij een laag of zelfs negatief rendement kunnen compenseren met rendabele projecten.

### *Publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkelingsmaatschappij*

Om de herontwikkeling van een bepaald gebied en/of bepaalde panden te realiseren, kunnen eigenaren, private ontwikkelaars en gemeente een samenwerkingsverband aangaan: een ontwikkelingsmaatschappij. Hierin kunnen rendabele en minder rendabele projecten worden ondergebracht. Een private ontwikkelaar en/of (ontwikkelingstak van) een woningbouwcorporatie kunnen het nodige risicodragende kapitaal en expertise inbrengen. De gemeente kan – naast de gemeentelijke planvorming – subsidies en ook risicodragend kapitaal inbrengen. Wanneer de gemeente zelf ook risicodragend kapitaal inbrengt, is er een extra stimulans om te zorgen voor een spoedig verlopend planproces.

Het opzetten van een dergelijke (wijk)ontwikkelingsmaatschappij vergt nogal wat financiële en juridische expertise. Vertrouwen tussen de participerende partijen en overeenstemming over het gebiedsplan is de basis. Daaraan moet in de beginfase vaak hard gewerkt worden. Hoe meer partijen participeren, hoe ingewikkelder dat is.

### Startgoed Amsterdam

Startgoed Amsterdam BV is een publiek-private samenwerking. Hierin participeren Economische Zaken van de gemeente Amsterdam, een woningcorporatie (Eigen Haard Olympus Wonen) en een projectontwikkelaar (Mainland partners in projectdevelopment). De gemeente participeert omdat:

- **functiemenging gerealiseerd wordt: door huisvesting voor startende bedrijven te realiseren in de woonwijken vindt verlevendiging van de wijken plaats;**
- **de lokale economie gestimuleerd wordt: door bij elkaar gehuisvest te zijn, worden de bedrijven gestimuleerd in hun activiteiten en hun samenwerking zodat er sprake is van synergie. Samen staan zij sterk en weten zij meer te bereiken dan wanneer zij zijn versnipperd en op afstand van elkaar werken;**
- **de discrepantie tussen vraag en aanbod kan worden aangepakt: dit wordt mede mogelijk gemaakt door de investeringssubsidie die door Economische Zaken van de gemeente Amsterdam beschikbaar wordt gesteld voor het realiseren van de bedrijfshuisvesting. Door deze subsidie is een lage huur mogelijk.**

### Welke instrumenten dienen verder te worden uitgewerkt

De instrumenten die een gemeente ter beschikking heeft om hergebruik van lang leegstaand vastgoed te stimuleren, hebben over het algemeen een redelijk vrijblijvend karakter. Naar aanleiding van de inventarisatie is gebleken dat er behoefte bestaat aan een dwingend instrumentarium. Daarvoor zijn ook verschillende voorstellen gedaan. Deels gaat het om instrumenten die het Rijk zou moeten oppakken en deels om instrumenten die een gemeente zou moeten ontwikkelen. Hierna noemen we de meest interessante.

#### *Realistische boekwaarde*

Vanaf 2007 mogen afschrijvingen op beleggingspanden (tot de realistische marktwaarde) en derhalve de waardevermindering in mindering van de winst worden gebracht. Tegenover dit voordeel staat het nadeel dat hiermee de gedaalde waarde aan (eventuele) aandeelhouders wordt getoond, hetgeen door beleggers wordt ervaren als gezichtsverlies.

Wanneer de boekwaarde flink is gedaald, wordt het 'gevoelsmatig' minder moeilijk om tegen een gedaalde prijs te verkopen en het 'verlies te nemen'. Dan nog vinden eigenaren dit moeilijk, vooral als er sprake is van aandeelhouders.

Naar verwachting wachten veel eigenaren met het afschrijven tot in 2007; waarschijnlijk zullen veel partijen vanaf dan ook makkelijker tot verkoop overgaan. Met betrekking tot de omzetting naar wonen is van belang dat de eigenaar moet weten tot welke waarde afgeschreven kan worden: de leegstaand-kantoorwaarde of de leegstaand-en-in-technisch-slechte-staat-zijnde-woningwaarde. Aangezien de laatste beneden de eerste ligt, zou het stimulerend werken als deze waarde gehanteerd kon worden. Echter wanneer er nog geen woonfunctie is, kan dit om planologisch-juridische redenen niet. Het is van belang hiervoor een regeling te treffen en daarbij ook te zorgen voor heldere communicatie naar vastgoedpartijen.

### *Leegstandbelasting*

In België werkt men met een belasting voor eigenaren van leegstaande en verkrotte gebouwen. De opbrengst wordt aangewend om het gemeentelijk beleid tot herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en tot de bestrijding van de kansarmoede te ondersteunen. Een dergelijke belasting kan eigenaren stimuleren om tot een invulling van het pand te komen. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Panden die om conjuncturele redenen leeg staan, zullen door deze belasting niet opeens gevuld zijn. Verder bestaat er het probleem van ontduiking door eigenaren die fakehuurders opgeven. Sowieso zal een dergelijke belasting een toename van handhavingkosten en bureaucratie betekenen. De gemeente Tilburg heeft uiteindelijk van de invoering van dit instrument afgezien.

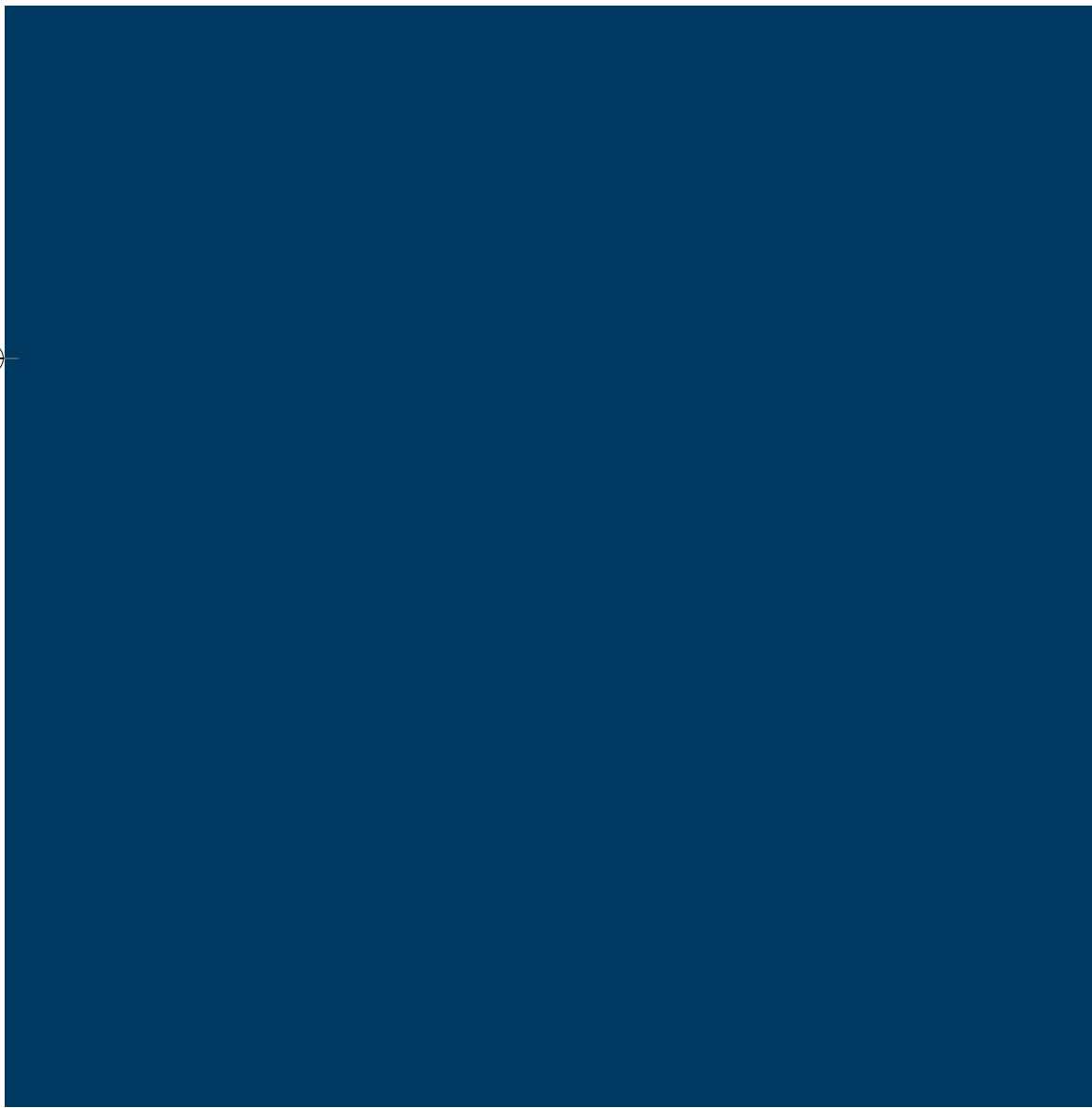
### *Mogelijkheden onteigenen vergroten*

Bij panden die langdurig leegstaan en zorgen voor problemen met betrekking tot bijvoorbeeld de veiligheid zou de gemeente een onteigeningsprocedure moeten kunnen opstarten. Nu vindt onteigening met name plaats wanneer de overheid de grond waarop het pand staat nodig heeft voor bijvoorbeeld woningbouw of natuurontwikkeling. Een dergelijke procedure wordt opgestart wanneer blijkt dat de gemeente niet tot overeenstemming komt over de verkoop van de grond en het pand. Bij leegstaande panden zou de gemeente dus eerst moeten proberen om het pand via de 'minnelijke weg' te kopen alvorens tot onteigening over te gaan. Mogelijk is het feit dat een pand niet de functie huisvest die zij volgens het bestemmingsplan zou moeten huisvesten een manier om een wettelijke grond voor onteigening te creëren.

Onteigening is echter een zeer zwaar middel en zal pas overwogen moeten worden wanneer alle andere instrumenten niet het gewenste effect opleveren. Overigens is het wellicht ook mogelijk te onteigenen zonder als gemeente het pand te kopen, maar meteen een derde partij het pand te laten kopen.

### *Versterking fiscaal instrumentarium*

Een sterk financieel instrument zou zijn om de btw over opbrengsten van verkoop na transformatie flink te verlagen of af te schaffen, of de overdrachtsbelasting bij dit soort projecten flink te verlagen of af te schaffen. Transformatie behelst ook een verzameling economische activiteiten (verbouwen, materialen aanschaffen) waarover btw wordt betaald (zo zijn er toch inkomsten voor het ministerie van Financiën) en zonder een flinke stimulans zullen deze activiteiten niet plaatsvinden. Bovendien heeft het Rijk enorme ambities waar het gaat om het creëren van woningen in kantoren; dat zou moeten worden geflankeerd door duidelijke fiscale instrumenten.



## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

47

- Dekker, S. (2005), *Kamerbrief DBO2005037626: De aanpak van leegstand en van kraken, de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur van woonruimte en de ombouw van kantoren tot woonruimte.*
- Dynamis (2006), *Sprekende Cijfers.*
- Hek, M., Kamstra, J. & R.P. Geraedts (2004). *Herbestemmingswijzer; herbestemming van bestaand vastgoed.* TU Delft/PRC.
- NVB/Twijnstra Gudde (2004), *Van Werken naar Wonen; transformatie van kantoren tot woningen.*
- NVB (2005), *Thermometer kantoren;* NVB.
- NVB (2004), *Thermometer bedrijfsruimten;* NVB.
- SEV (2004), *Het herbestemmen van kantoren naar woningen; stand van zaken en aanbevelingen voor proefprojecten.* Stichting Experimentele Volkshuisvesting Rotterdam.
- Twijnstra Gudde, *Herbestemming van kantoren vergt nieuwe aanpak.* In: PropertyNL, nr. 5 2005, p. 39-42.

### Interviews:

- Dhr. J.P.P. Taminiau & mevr. M. van der Werf, Taminiau Business Services.
- Dhr. P. Kersten, afdeling Economie Gemeente Den Haag.
- Dhr. E. van der Graaf, vastgoedmedewerker OBR Gemeente Rotterdam.
- Mevr. A. Renne & dhr. R. Knijff, Economische Zaken Gemeente Utrecht.
- Dhr. H. Duimelaar, Economische Zaken Gemeente Amsterdam.
- Dhr. M. Wijngaarden, directeur Startgoed Amsterdam BV.
- Dhr. E. Bloembergen, de Amsterdamse Compagnie.
- Dhr. R. Schoenaker, beleidsadviseur Economische Ontwikkeling Gemeente Breda.
- Dhr. A. van de Zalm, projectmanager TCN projectontwikkeling.
- Dhr. R. Stet, Estrade projectontwikkeling.
- Dhr. D. van Leeuwen, project- en beleidsadviseur sector Economische Zaken Gemeente Haarlemmermeer.
- Dhr. E. Pranger, directeur Statement Real Estate Utrecht.
- Dhr. F.M. van Beek, directeur Lingotto Vastgoed.
- Dhr. S. Smit, projectarchitect en stedenbouwkundige VHP Rotterdam.
- Dhr. E. Gudde, directeur Property Conversion Rotterdam.
- Dhr. D.J.M. van der Voordt & mevr. H.T.Rimøy, TU Delft, Real Estate & Housing.

