



# **Van leegstand naar woonpand**

Herbestemming van bedrijfsgebouwen in Zaanstad

Havenstraat 75  
1506 PL Zaandam  
075-6313819  
[e.schaap@zaanstad.nl](mailto:e.schaap@zaanstad.nl)

## **Inleiding**

Tijdens de raadsbrede vergadering op 6 oktober 2004, die als thema het wonen in Zaanstad had, stelde het college van B&W zich -niet voor het eerst- zeer defensief op ten aanzien van het herbestemmen van bedrijfspanden tot woningen. Volgens het college is het uiterst moeilijk om met name kantoorpanden om te zetten in huisvesting. Wethouder N. Kroesen (volkshuisvesting) noemde op 6 oktober een reeks van belemmeringen, variërend van investeringskosten en ongeschikte locaties tot bouw- en veiligheidseisen. Ook concludeerde het college dat 'de rol van de gemeente bij het omzetten van leegstaande panden tot jongerenhuisvesting beperkt is'.

De Zaanse politieke vereniging ROSA is wel van mening dat het goed mogelijk is om een deel van de vele Zaanstedelijke leegstaande kantoor- en andere bedrijfspanden te veranderen in woningen. Volgens ROSA maakt het college bij haar afwegingen om al dan niet over te gaan op herbestemmen de gemeentelijke rol veel kleiner dan nodig is. Bovendien gebruikte B&W op 6 oktober -eveneens niet voor het eerst- eenzijdige argumenten om alternatieve woonbestemmingen te blokkeren en werd er selectief geshopt uit het toonaangevende onderzoek 'Het herbestemmen van kantoren naar wonen' van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.

De negatieve grondhouding van het college van B&W is voor ROSA reden om een notitie te produceren waarin de moeilijkheden én mogelijkheden ten aanzien van het herbestemmen van bedrijfspanden worden belicht. Om verwijten over subjectiviteit zoveel mogelijk te voorkomen, heeft ROSA voor haar notitie voornamelijk informatie gebruikt van onafhankelijke onderzoeksbureaus en van marktpartijen uit de bouw- en makelaarswereld.

Zaandam, oktober 2004

## De meningen

Zaanstad heeft behoefte aan woonruimte, daar is iedereen het over eens. Er is ook, binnen en buiten de gemeenteraad en het college van B&W, in grote mate consensus over de wens om de veenweidegebieden die de stad omringen te behouden en te beschermen. Daar kunnen dus geen huizen komen. De aan- en afvliegroutes van Schiphol vormen eveneens een beperking van het Zaanstedelijk bouwareaal.

Binnenstedelijk kan -op beperkte schaal- nog wel worden gebouwd. De hindernissen in dit mogelijke bouwgebied zijn echter talrijk en variëren van vervuilde bodems tot geluidsoverlast door langsrijdend verkeer en van hoge grondprijzen tot de beperkte beschikbaarheid van bruikbare locaties. Het is dus zaak om op een creatieve manier te zoeken naar binnenstedelijke woningbouw mogelijkheden.

In Zaanstad staan veel bedrijfspanden leeg, ook daarover bestaat consensus. Een groot deel daarvan is ongeschikt om te herbestemmen tot woningen, onder meer als gevolg van de gehanteerde bouwwijze of de gebruikte locatie. Maar sommige gebouwen hebben wel een veranderingsmogelijkheid in zich. Er zijn inmiddels meerdere Zaanse voorbeelden bekend van werkplekken die woonobjecten werden of binnenkort worden. Het ging daarbij onder meer om voormalige fabrieken (Zwaardemaker, Maison d'essence), scholen (Jedelooschool, basisschool Koning Williamstraat), kerken (Morgensterkerk) en pakhuizen (Wilhelmina).

Meer discussie is er anno 2004 over de vraag of het mogelijk is om kantoorpanden te verbouwen tot betaalbare woningen. Niet eerder stonden er zoveel Nederlandse kantoorpanden leeg (zie kader hieronder). Voor een deel van deze gebouwen worden ongetwijfeld nieuwe huurders of kopers gevonden, zeker als de economie zich herstelt. Steeds sterker wordt echter de vraag of de talloze resterende, vaak incurante kantoren een andere toekomst dienen te krijgen. Of zoals onderzoeksbureau Nyfer het verwoordt: "Momenteel zijn er vrijwel louter pessimistische geluiden te horen uit de kantorenmarkt. De leegstand heeft dan ook een historisch hoogtepunt bereikt. Dat leidt tot de vraag of al die kantoren ooit nog wel gevuld zullen worden. Kunnen panden niet beter gesloopt of omgevormd worden tot woningen." (*Kijk op kantoren 2003*)

"Tussen 2000 en 2004 is de leegstand [van kantoren, ROSA] in de regio Amsterdam opgelopen van 2 naar meer dan 18 procent van de voorraad. Begin 2004 stond in Amsterdam 17 procent van de voorraad leeg en in de rest van de regio circa 22 procent (Zaanstreek/Waterland 15 procent)." (*De Amsterdamse kantorenmarkt 2004*)

DTZ Zadelhoff stelde het percentage leegstaande kantoren in Zaanstad vast op 11,6% (peildatum 1-12-2003), maar dat betrof alleen kantoren groter dan 500 vierkante meter. (*Aanbod vrijkomende kantoorminimte in m<sup>2</sup>*)

De Kamer van Koophandel hield het een maand later op 8,5%, maar telde alleen de kantoren die te huur stonden. (*Kamerkrant*)

Verschillende partijen binnen en buiten de gemeenteraad bepleiten al jarenlang de mogelijkheid om meer bedrijfspanden te herbestemmen tot woningen. Een van de laatste pleidooien daartoe betrof 'Laat duizend bloemen bloeien', een notitie over jongerenhuisvesting in Zaanstad. Deze notitie d.d. februari 2004 is een coproductie van de Jongerenraad Zaanstad, de Federatie van Zaanse woningcorporaties, Stichting Welsaen en de gemeente Zaanstad. Behandeld werd onder meer de mogelijkheid om tijdelijke c.q. onzelfstandige woonruimte te creëren in leegstaande panden. Dat leidde tot de volgende tekst:

*"Er staat nogal wat leeg, de laatste tijd. Het kan gaan om een leegstaande kantoorvilla, een leegstaand kantoor, een leegstaand bedrijfsgebouw met niet al te hoge verdiepingen etc. etc. Niet elk pand is geschikt te maken voor bewoning, niet elke eigenaar wil van zijn pand af, maar toch. Op zich geschikte panden kunnen ook afvallen omdat de investering in het voor bewoning geschikt maken van een pand zo hoog uitvalt dat van verbouw moet worden afgezien.*

*Vooralsnog zal veelal sprake zijn van tijdelijke en onzelfstandige woonruimte. Aandachtspunt hierbij is de brandveiligheid. De vorm van de verbouwing is geheel afhankelijk van de mogelijkheden ter plekke. Dit betreft zowel de grootte van de kamers, de mate van zelfstandigheid, het al dan niet delen van voorzieningen etc etc.*

*Meerdere corporaties zijn geïnteresseerd in de mogelijkheden van deze variant. Zowel Saenwonen als ZVH hebben concrete plannen op de korte termijn.*"

Het college van B&W reageerde schriftelijk op 'Laat duizend bloemen bloeien'. In de 'Discussie-notitie jongerenhuisvesting' (3-8-2004) somt het college een reeks argumenten en conclusies op waaruit moet blijken dat het herbestemmen van met name kantoorpanden<sup>1</sup> voor minder draagkrachtige groepen 'zeer moeilijk' is. Om die stelling te onderbouwen, maakt B&W gebruik van het onderzoek 'Het herbestemmen van kantoren naar wonen', geschreven door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Daarbij winkelt het college erg selectief en vooral in haar eigen voordeel. Hieronder worden een paar voorbeelden genoemd van die eenzijdige benadering, gevolgd door het commentaar van ROSA.

**B&W:** *"De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) concludeert in de studie 'Het herbestemmen van kantoren naar woningen' dan ook dat het in de praktijk zeer moeilijk blijkt om kantoren tijdelijk of permanent een functie voor huisvesting van minder draagkrachtige groepen te geven. De SEV heeft in heel Nederland maar één succesvol voorbeeld van tijdelijke herbestemming van kantoren kunnen vinden."*

**ROSA:** Naast dat ene succesvolle voorbeeld van tijdelijke herbestemming -met als doelgroep minder draagkrachtigen, namelijk studenten- somt de SEV een aantal voorbeelden op van permanente herbestemming (in Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Delft). Deze voorbeelden van betaalbare jongerenwoningen 'vergeet' het college van B&W te noemen.

Ook gaat het college nergens in op de talloze door de SEV genoemde zogenaamde 'niet-kantoren' (scholen, verpleeghuizen, gemeentelijke objecten) die, al dan niet voor tijdelijk gebruik, zijn verbouwd tot jongeren-/studentenhuysvesting. Eveneens ongenoemd blijft dat de SEV zich in haar zoektocht naar voorbeelden heeft beperkt tot een interviewronde langs een aantal studentenhuysvesters en een zoekronde op internet, en dus geen uitputtend overzicht geeft van geslaagde herbestemmingprojecten.

**B&W:** *"Het aankopen van panden is uiterst kostbaar en daarom geen reële optie. Bij herbestemming tot jongerenhuysvesting bestaat bovendien een voortdurend exploitatietekort."*

**ROSA:** Uit voorgaande alinea blijkt al dat er in veel gemeenten bedrijfspanden zijn aangekocht en vervolgens verbouwd tot jongerenhuysvesting. Van een exploitatietekort is in geen van de door de SEV genoemde voorbeelden sprake.

Nota bene de toenmalige gemeentelijke woningbouwvereniging Centraal Woningbeheer (inmiddels opgegaan in Saenwonen) nam begin jaren tachtig van de vorige eeuw een economisch slechte periode het initiatief om het voormalige kantoor van het Gemeentelijk Electriciteitsbedrijf om te bouwen tot een appartementencomplex. Sinds 1984 herbergt dit gebouw aan de Zaandamse Oostkade 26-32 zeven zelfstandige jongerenwoningen. De bewoners betalen een sociale huur.

**B&W:** *"De rol van de gemeente bij het omzetten van leegstaande panden tot jongerenhuysvesting is beperkt."*

**ROSA:** Een citaat uit de SEV-studie: "De gemeenten zijn onmisbaar voor het welslagen van een project. Ze hebben zicht op panden, kunnen partijen (ook uit eigen gelederen) motiveren en hebben via de regelgeving en procedures en hun mogelijkheden tot het verlenen van vrijstellingen een grote invloed op de technische haalbaarheid van het project." De SEV somt daartoe ook een groot aantal mogelijkheden op. Een deel daarvan heeft ROSA verwerkt onder de kop 'Aanbevelingen'.

Wethouder N. Kroesen herhaalde tijdens het woondebat op 6 oktober dat het om allerlei redenen erg lastig was om leegstaande kantoorpanden tijdelijk te gebruiken voor jongerenhuysvesting. Toen Frank Nieuwenhuizen, lid van de Jongerenraad, daarop aanvoerde dat verschillende leegstaande Zaanse bedrijfsgebouwen inmiddels door kraakwachten werden bewoond, luidde de repliek van woonwethouder N. Kroesen dat hierbij geen sprake is van kantoorpanden en dat daardoor de situatie

---

<sup>1</sup> Opvallend is dat het college in haar 'Discussienotitie jongerenhuysvesting' uitgebreid ingaat op de bestaande kantorenvorraad, die volgens B&W 'zeer moeilijk' is te wijzigen in woningen. Vervolgens wordt -in vier regels- toegegeven dat andersoortige bedrijfspanden 'meer kans' maken bij een herbestemming. Dit leidt echter niet tot een verdere uitwerking of de conclusie dat de gemeente hierbij een rol kan spelen.

‘anders’ is. Ook die conclusie klopte niet. Het Nuon-kantoor en de ABN-Amrobank (beide te vinden aan de Westzijde in Zaandam) waren tot voor kort geheel of grotendeels in gebruik als kantoor. Ze worden momenteel door anti-kraakbureaus tijdelijk verhuurd aan jongeren. Hetzelfde geldt voor Overtoom 64 in Westzaan en het voormalige Kakes-kantoor aan de Zaandamse Oostzijde. Verder valt op dat het college bij geen enkele gelegenheid is ingegaan op het SEV-advies om waar nodig bedrijfspanden te verbouwen tot een mengeling van sociale en duurdere woningen, om op die manier (ook) jongeren te kunnen huisvesten. Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat B&W, om welke reden(-en) dan ook, zo min mogelijk wenst mee te werken aan de metamorfose van kantoor- en/of andere bedrijfspanden tot woningen.

“Het actief uit de markt halen van verouderd vastgoed is meer dan ooit van belang.” (*B. Hobbelink, bestuursvoorzitter DTZ Zadelhoff*)  
“Wij adviseren een totale herstructurering van het aanbod. Zonder ‘correcties’ zal de leegstand onacceptabel pijnlijk worden. Eigenaren van moderne vestigingen en gebouwen hoeven verhoudingsgewijs weinig te vrezen, maar eigenaren van gedateerde ruimte met een matige prijs/kwaliteit moeten zich zorgen maken. Alhoewel zorgen maken, beter is het om als verhuurder de uitdaging aan te gaan en deze tijd aan te grijpen om de eigen voorraad op te ‘schonen’ en te reorganiseren.” (*NVB Thermometer Kantoren*)

## De moeilijkheden

Een aantal door het college van B&W genoemde bezwaren tegen herbestemming gaan wel op en maken het in veel gevallen niet mogelijk om bedrijfspanden te verbouwen tot woningen. De belangrijkste handicaps zijn (in willekeurige volgorde):

-Aankoopsom. De aankoop van bedrijfspanden -en dan met name kantoorpanden- vergt vaak grote bedragen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat eigenaars, niettegenstaande de steeds slechter wordende kantorenmarkt, vooralsnog blijven uitgaan van de boekwaarde van hun vastgoed (x keer de huurprijs per jaar is de boekwaarde). Beleggers bepalen hun verkoopprijs op basis van 100% verhuurd. Ook bij tijdelijk gebruik, bijvoorbeeld in afwachting van sloop, stranden veel pogingen tot aankoop of huur op de vraagprijs. Indien niet de boekwaarde, maar de taxatiewaarde wordt gehanteerd, dalen de verkoopprijzen aanzienlijk. Daartoe zijn de vastgoedeigenaars echter lang niet altijd bereid.

-Bouwtechnische haalbaarheid. In het Bouwbesluit staan de spelregels ten aanzien van onder meer veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en milieu-eisen in nieuwbouw en bestaande bouw. Bij een functieverandering van bedrijfspand naar woningen wordt er eerst getoetst aan het Bouwbesluit bestaande bouw. Vervolgens moeten alle wijzigingen aan het gebouw in principe voldoen aan de nieuwbouweisen voor woningen. In de praktijk blijkt dit vooral te betekenen dat er veranderingen moeten plaatsvinden op het gebied van brandveiligheid, geluidsbelasting, daglicht en ventilatiemogelijkheden. Naast het Bouwbesluit speelt de lokale regelgeving een rol. De brandweer dient bijvoorbeeld vast te stellen of er een gebruiksvergunning kan worden afgegeven. De relatieve onbekendheid van inspecteurs met herbestemming van gebouwen blijkt in de praktijk vaak te leiden tot een grote voorzichtigheid ten aanzien van te kiezen oplossingen. Dit kan leiden tot het niet doorgaan van een investeringsbesluit.

-Overige financiële haalbaarheid. Bovenstaande eisen leiden uiteraard tot hogere uitgaven. En als de aankoopsom van het bedrijfspand ook al hoog is, komt het break-evenpoint steeds verder weg te liggen.

-Regelgeving en lengte van procedures voor herbestemming. Bij het herbestemmen van bedrijfspanden naar woningen moet worden afgeweken van het bestaande bestemmingsplan. De gemeente heeft hiertoe wel de sleutel in handen, maar de reguliere procedure voor bestemmingsplanwijzigingen is in de regel een langdurige aangelegenheid met ruime bezwaarmogelijkheden. De daardoor ontstane vertraging kan investeerders afschrikken.

-Locaties en verkaveling. Het aantal gebouwen dat geschikt kan worden gemaakt voor bewoning is relatief beperkt door hun ligging. Panden op de route naar onderwijslocaties, nabij het centrum of in de buurt van openbaar vervoer zijn makkelijker verhuurbaar dan gebouwen langs de snelweg of op een

industrieterrein. Samengevat: binnenstedelijke panden zijn aantrekkelijker dan gebouwen in de periferie.

Maar ook binnenstedelijk gelegen panden moeten te verkavelen zijn. Kan dat niet, dan is een herbestemming tot woningen moeilijk tot onmogelijk. Uitgaand van jongerenhuisvesting ligt de vereiste grootte per eenheid tussen de 11 en 30 vierkante meter (voor een onzelfstandige eenheid gemiddeld 21 vierkante meter, voor een zelfstandige eenheid gemiddeld 30 vierkante meter).

"Prof. Pieter Hooijmeijer (Universiteit Utrecht) zet het onderwerp cijfermatig in perspectief. Na 1998 is het woningtekort gegroeid van 85.000 tot het record van 185.000 in 2003. Hij ziet in het beleid van minister Dekker geen aanzetten die dit probleem helpen oplossen. Aan de andere kant stijgt de kantorenleegstand naar recordhoogte. In 2005 zal het aanbod 5,5 keer zo groot zijn als de vraag. Door de zwakke economie wordt dit probleem op korte termijn zeker niet minder, en op lange termijn ziet het er niet veel beter uit. Of die kantoren op aantrekkelijke woonlocaties staan, vertelt Hooijmeijer niet, maar wel ziet hij de noodzaak voor transformatie, al is het maar tijdelijk." (*Verslag seminar '(Tijdelijk) wonen in kantoren', Bouwraai 2004*)

## De mogelijkheden

ROSA meent dat het mogelijk is bedrijfs- en andere panden te herbestemmen, tijdelijk of permanent. ROSA is tevens van mening dat de gemeente hierbij een belangrijke rol kan spelen, als initiatiefnemer en als aanjager. Het college van B&W is een stuk behoudender, zo blijkt uit haar 'Discussienotitie jongerenhuisvesting' en het debat op 6 oktober 2004. Hieronder doet ROSA enkele voorzetten om de tegengestelde meningen dichter bij elkaar te brengen en de mogelijkheden voor herbestemming van leegstaande gebouwen te vergroten. We beginnen met de vijf in het vorige hoofdstuk genoemde handicaps.

-Aankoopsom. De nood is hoog op met name de kantorenmarkt, en de meeste voorspellingen gaan uit van een verdere verslechtering op de korte en middellange termijn. Daardoor worden de onderhandelingsmogelijkheden steeds beter. Een vastgoedeigenaar heeft er namelijk geen belang om zijn bedrijfspand jarenlang te laten leegstaan en daardoor te zien verpauperen. Hij wordt dus, mede op aanraden van zijn vakbroeders (zie de diverse kaders), ontvankelijker voor het overgaan van boek- op taxatiewaarde van zijn bezit. En dat betekent een aanzienlijke daling van de verkoopprijs.

-Bouwtechnische haalbaarheid. Alle wijzigingen aan een tot woningen om te bouwen bedrijfspand moeten in principe voldoen aan de nieuwbouweisen voor woningen, schreven we in het vorige hoofdstuk. Het 'in principe' betekent echter ook dat de gemeente de vrijheid heeft (op grond van §1.5 Bouwbesluit 2003) om op bepaalde onderdelen vrijstelling te verlenen. In het algemeen zal dat zijn tot het niveau van bestaande bouw, wat de mogelijkheden voor herbestemming behoorlijk verruimt. Voor het verkrijgen van een gebruiksvergunning is het wenselijk dat gemeente en brandweer eenduidige afspraken maken, opdat de onbekendheid met alternatieve oplossingen om gebouwen veilig te maken niet leidt tot afwijzingen of onmogelijke c.q. onbetaalbare oplossingen.

-Overige financiële haalbaarheid. De gemeente kan, zo blijkt uit voorgaande alinea, invloed uitoefenen op de bouweisen, gebruiksvergunningen, etc. Dat beïnvloedt de eindprijs in meerdere of mindere mate.

-Regelgeving en lengte van procedures voor herbestemming. Een verandering van het bestaande bestemmingsplan -nodig bij een herbestemming tot woningen- kan op twee manieren: tijdelijk en permanent.

Een tijdelijke oplossing is toegestaan op grond van artikel 15 van de Leegstandswet voor maximaal drie jaar (dat wordt binnenkort waarschijnlijk vijf jaar, waardoor de terugverdiensdijd langer wordt). Daarnaast geeft artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan B&W de mogelijkheid om maximaal vijf jaar vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan in afwachting van een bestemmingsplanwijziging. Bij tijdelijke herbestemmingen zijn de bezwaarprocedures beperkter dan bij permanente herbestemming. Bovendien is er in principe geen opschortende werking.

Voor een permanente herbestemming is een aanpassing of een permanente vrijstelling van het bestemmingsplan vereist, conform artikel 19 WRO. Daarvoor is toestemming nodig van Gedeputeerde Staten. Een permanente herbestemming kost dus over het algemeen veel tijd, zeker als er bezwaren

worden ingediend. Daar staat tegenover dat de gemeente veel invloed kan uitoefenen op de afhandeling van de procedures.

-Locaties en verkaveling. Een groot deel van de Zaanse bedrijfspanden ligt in de buurt van winkelvevoorzieningen en/of het openbaar vervoer. Dat vergroot de kansen om voor herbestemming in aanmerking komende gebouwen te vinden.

Overeind blijft de eis dat de eventueel geschikte gebouwen verkavelbaar moeten zijn.

Het Kantoren Fonds Nederland neemt zich het volgende voor: "Een blijvende inzet om oudere kantoorpanden ter waarde van circa €40,0 mln te verkopen, c.q. de mogelijkheden tot herbestemming te onderzoeken." (*Halfjaarbericht 2004*)

DTZ Zadelhoff: "Oudere incurante kantoren zullen aanzienlijk in prijs gaan dalen." (*Verschuivingen op de kantorenmarkt*)

Wat betekent voorgaande opsomming in de praktijk? Laten we de bedrijfspanden opdelen in vier groepen en elke groep beoordelen op de eerder genoemde moeilijk- en mogelijkheden.

*Het tijdelijk herbestemmen van kantoren* naar goedkope huurwoningen (bijvoorbeeld in afwachting van een betere kantorenmarkt) is met de huidige landelijke wetgeving en gevraagde kantoorprijzen lang niet altijd een haalbare optie. De kosten zijn meestal te hoog, een enkele uitzondering daargelaten, zoals het Utrechtse KPN-kantoor dat een paar jaar lang studenten herbergt. Pas als vastgoedeigenaars bereid zijn om water bij de wijn te doen, komt er een haalbare constructie in zicht. De kans daarop stijgt overigens snel, gezien de conclusies van vastgoedorganisaties als NVB en DTZ Zadelhoff.

Anti-kraakconstructies -overigens een weinig wenselijke wijze van huisvesting; zie ook de ROSA-notitie 'Craquelé'- bewijzen dat tijdelijke huisvesting in kantoren snel mogelijk is indien de eigenaar doordrongen raakt van de noodzaak om zijn bezit in gebruik te houden.

Daar komt bij dat de behoefte aan woonruimte onder jongeren groot is, en het wooneisenpakket van de gemiddelde jongere lager ligt dan van de meeste andere bewoners. Bovendien is de verblijfsduur in dergelijke jongerenhuisvesting over het algemeen kort. Er zijn dus relatief weinig aanpassingen nodig om het de nieuwe bewoners naar de zin te maken. Een kosten-baten-analyse per beschikbare locatie moet dan ook uitwijzen of het zin heeft om leegstaande kantoren tijdelijk te veranderen in woonruimte (een handelwijze die overigens ook opgaat voor de volgende drie groepen).

*Bij tijdelijke herbestemming van andersoortige gebouwen* zijn er vaak meer mogelijkheden, die bovendien over het algemeen tegen lagere kosten kunnen worden uitgevoerd. Bejaarden- en verpleeghuizen, scholen en hotels zijn over het algemeen makkelijker te verbouwen dan kantoren en gemiddeld genomen minder onderhevig aan marktwerking. De panden zijn over het algemeen al voor bewoning geschikt en op de juiste manier verkaveld. Kort gezegd; de investeringskosten liggen lager dan bij kantoorruimte.

Bij een *permanente herbestemming van kantoren* is een artikel 19 procedure nodig voor een aanpassing van het bestemmingsplan. Daarbij speelt de gemeente uiteraard een belangrijke rol. Is deze procedure kansrijk, dan ligt de weg open naar een herbestemming. Het voormalige kantoor kan veranderen in jongerenhuisvesting, maar ook in woningbouw voor andere doelgroepen. Een combinatie van studentenwoningen en huizen voor draagkrachtiger groepen en/of bedrijfsruimten is soms een aantrekkelijke optie. De opbrengsten worden namelijk hoger, waardoor de investeringskosten ook hoger kunnen worden (en bijvoorbeeld de aankoopssom minder een struikelblok hoeft te zijn).

*Permanente herbestemming van andersoortige gebouwen* biedt over het algemeen genomen het meeste succes op een sluitende begroting. De terugverdientijd is niet gebonden aan een beperkt aantal jaren en de variëteit aan potentieel geschikte panden is relatief groot, zoals eerdere herbestemmingsprojecten binnen en buiten de Zaanstreek hebben aangetoond. Gebouwen die niet uit de commerciële markt komen, blijken door hun inrichting over het algemeen eenvoudiger en (dus) goedkoper te herbestemmen dan kantoren.

Over de verbouwing van het voormalige Delftse belastingkantoor tot permanente studentenhuysvesting: "De geringe verdiepingshoogte van de begane grondverdieping, die in de oude situatie als souterrain fungeerde, leverde een regeltechnisch probleem op. De toch al geringe verdiepingshoogte zou bij toepassing van een verlaagd plafond te laag worden voor verblijfsruimten. Dit is opgelost met aanpassingen in het leidingverloop en de toepassing van brandwerende coating. De eenheden die op de begane grond zijn gelegen, voldoen niet geheel aan de toentertijd vereiste vrije verdiepingshoogte. De gemeente is hier coulant mee omgegaan. Dit is een belangrijke factor geweest, waardoor realisatie mogelijk werd." (*Het herbestemmen van kantoren naar woningen*)

## De aanbevelingen

Zaanstad bouwt er de komende jaren alleen al rond het centrum van Zaandam 140.000 vierkante meter kantoorruimte bij. Nut en noodzaak van deze gigantische uitbreiding staan ter discussie<sup>2</sup>, maar vast staat dat de vergroting van het kantorenreservoir zijn weerslag zal hebben op de bestaande voorraad. Met name de wat oudere en nu al incurant geworden kantoorpanden zullen nog moeilijker te verkopen of te verhuren zijn.

De sterk gegroeide leegstand in met name de kantorensector baart zorgen. Leegstaande gebouwen zijn nutteloos, nemen ruimte in die beter besteed kan worden en werken verloedering en criminaliteit in de hand. Doordat gebouwen leegstaan is een deel van de OZB oninbaar. De Zaankanters die wel betalen, kunnen daardoor in 2005 een 0,9% hogere OZB-aanslag tegemoet zien. Er zijn, kortom, een aantal belangrijke redenen om iets tegen de leegstand te doen. ROSA doet dan ook hieronder een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad, het college van B&W en de Zaanse woningcorporaties om de Zaanse 'markt' in beweging te krijgen op het gebied van herbestemming. Deze aanbevelingen werken overigens alleen als de knop omgaat: niet het probleem, maar de mogelijkheid dient centraal te staan.

-Het ligt vooralsnog voor de hand om op zoek te gaan naar panden die in de praktijk makkelijk te transformeren zijn, zoals seniorenflats, verpleeghuizen, scholen of kleinschalige kantoren in de non-profitsector. De aankoopbedragen liggen voor deze gebouwen minder hoog dan in de commerciële sector, er kan vaak makkelijker aan het Bouwbesluit en lokale eisen worden voldaan en de benodigde investeringen liggen (mede daardoor) lager dan bij grote commerciële kantoorpanden. Daar waar de kantorenmarkt verder in problemen komt en de noodzaak groeit om het vastgoed tegen een lagere prijs te verkopen, dienen gemeenten en woningcorporaties alert te zijn op de mogelijkheden om ook grotere kantoorpanden te verbouwen tot woningen.

-De Technische Universiteit Delft heeft een 'transformatiemeter' ontwikkeld. Dat is een instrument waarmee op snelle wijze de transformatiepotentie van kantoren voor het herbestemmen naar verschillende woonfuncties voor specifieke doelgroepen kan worden bepaald. In het instrument zijn veel criteria verwerkt die in voorgaande tekst zijn genoemd. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of deze transformatiemeter kan worden ingezet in Zaanstad.

Oving Architecten won in 2001 de Nationale Renovatieprijs voor de functietransformatie van twee overbodig geworden kantoren aan de Sir Winston Churchilllaan in Rijswijk. Sloop van de torens zou een aanzienlijke kapitaalvernietiging en milieubelasting met zich mee hebben gebracht. Het architectenbureau veranderde de jaren-zeventigkantoren in 116 appartementen, een bedrijfsruimte en vier penthouses. Architect Gerrit van der Meer over zijn prijswinnende werk: "In kantoren kun je met een veel hogere dichtheid bouwen. Daardoor bleef de prijs nog onder de helft van nieuwbouw." (*Bouwraai 2004*)

-Een belangrijke randvoorwaarde voor het inschatten van de transformatiepotentie van de kantorenmarkt is het verkrijgen van een goed beeld van de mate waarin leegstaande bedrijfsgebouwen geschikt zijn voor bewoning. Naast techniek spelen daarbij de locatie en het gemeentelijk beleid een

<sup>2</sup> "Het huidige en naar verwachting structurele ruime aanbod aan kwalitatieve kantoorruimte op toplocaties leidt tot de verwachting dat de komende jaren de stad weer terrein zal winnen ten opzichte van de randgemeenten. Concreet luidt de verwachting: Amsterdam wint van Hoofddorp en Zaanstad." (*Kijk op kantoren 2003*)



belangrijke rol. Het verdient dan ook aanbeveling om de leegstandscijfers te nuanceren naar het type, de omvang en de locatie van bedrijfspanden, met name van kantoren. Vervolgens dient de vraag te worden gesteld waaraan de gemeente behoefte heeft en hoeveel ruimte er is voor de herbestemming van bedrijfspanden. Vervolgvraag is aan welk type woning er op welke locatie behoefte is.

-De gemeente dient over de uitkomsten van bovenstaande scan in gesprek te gaan met beleggers en ontwikkelaars en de eigen uitkomsten te leggen naast de beelden uit de markt. Gespreksonderwerp zou in voorkomende gevallen ook moeten zijn dat de vastgoedsector bij langdurige leegstand niet langer moet uitgaan van de boekwaarde, maar van de taxatiewaarde. Zonder een gevoel van urgentie bij de partners is herbestemming gedoemd te mislukken. De gemeente kan het initiatief nemen om vastgoedeigenaars en andere betrokkenen te motiveren, onder het motto dat jarenlang een bord 'te huur' in je kantoorruimte je handelsimago bepaald geen goed doet.

-In een aantal gevallen zijn corporaties bereid om zelf extra te investeren in een object, vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid (zie bijvoorbeeld het Boon-complex, Maison d'essence en De Burcht). Minder welvarende corporaties kunnen daarbij soms een beroep doen op hun rijkere collega-corporaties, door middel van 'collegiale financiering'. Welvarende corporaties leveren dan een financiële bijdrage aan de opgave op het gebied van (jongeren-)huisvesting door collega-woningbouwverenigingen en vullen zo hun maatschappelijke opgave in. Voorbeelden van deze samenwerking zijn te vinden in de brochure 'Investeren in de toekomst van Nederland', waarin corporaties op basis van projectvoorstellen hun collega's uitnodigen om mee te investeren in huisvestingsprojecten.

-Bij gebrek aan voldoende financiële middelen is het verkrijgen van een gemeentelijke bankgarantie, een subsidie of een lening een mogelijk 'breekijzer' naar (andere) financiers. Een overbruggingskrediet, bankgarantie of lening kan helpen om de dure beginfase van een herbestemmingsproject door te komen. Een voorbeeld van deze werkwijze vond plaats bij de eerder in deze tekst genoemde verbouwing van het KPN-kantoor in Utrecht. Daarbij werd gebruikgemaakt van bankgaranties van de gemeente en de provincie Utrecht, een voorfinanciering door projectontwikkelaar Timpaan en een zachte lening uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten.

-Op beperkte schaal is er in Nederland ervaring opgedaan met zelfwerkzaamheid door studenten (tevens de toekomstige bewoners) om de investeringskosten binnen de perken te houden. Deze voorbeelden zouden vaker toegepast kunnen worden.

-Zoek als gemeente beleggers en/of projectontwikkelaars die bereid zijn om te participeren in voorbeeldprojecten en laat hen samen met woningcorporaties rendabele woonoplossingen ontwikkelen. Een deel van de terughoudendheid bij allerlei partijen heeft simpelweg te maken met de onbekendheid van het herbestemmingsvraagstuk. Onderzoek tevens de mogelijkheden voor gemeentelijke en/of rijkssubsidiëring voor pilots, vanuit het hiervoor beschreven overheidsbelang bij het voorkomen van (verdere) leegstand in met name de kantorensector.

België heeft al langer ervaring met het herbestemmen van bedrijfspanden. Alleen al in Brussel zijn 34 voorbeelden te vinden van reconversie van kantoren tot woningen, goed voor 30.000 vierkante meter. Daar bovenop komen nog de talloze andersoortige bedrijfsgebouwen die een woonbestemming kregen. Belangrijke verschil met Nederland is dat in België dergelijke transformaties vallen onder het verlaagd BTW-tarief. Verder dienen in België eigenaars van vastgoed een gemeentelijke belasting te betalen indien hun bezit langer dan een jaar leegstaat. Deze heffing stimuleert om vastgoed zo snel mogelijk een, al dan niet nieuwe, bestemming te geven.

## **Literatuuropgave:**

Aanbod vrijkomende kantoorruimte in m2 - Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (1-12-2003)  
De Amsterdamse kantorenmarkt 2004 - Dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Amsterdam (april 2004)  
Discussienotitie jongerenhuisvesting - College van B&W Zaanstad (3-8-2004)  
Halfjaarbericht 2004 - Kantoren Fonds Nederland (23-7-2004)  
Het herbestemmen van kantoren naar wonen - Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (juni 2004)  
Kamerkrant - Kamer van Koophandel Amsterdam (september 2004)  
Kijk op kantoren 2003 - NYFER (juni 2003)  
Laat duizend bloemen bloeien - Diverse partijen (februari 2004)  
NVB Thermometer Kantoren - NVB, Vereniging voor projectontwikkelaars (najaar 2003)  
Op kantorenmarkt vooral dynamiek door efficiency - DTZ Zadelhoff (1-7-2004)  
(Tijdelijk) wonen in kantoren - Gerd Jan Rapati (2004)  
Verschuivingen op de kantorenmarkt - DTZ Zadelhoff (25-6-2003)  
Website - Oving Architecten (2004)  
Werken langs de Zaan - EOW Dienst Stad, gemeente Zaanstad (2004)  
20 jaar evolutie van het Brussels vastgoedpark voor bedrijven - Inventimmo (2004)