



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# *Transformatie en ruimtelijk beleid*

*van het Expertteam Transformatie*

in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Welke rol heeft de gemeente bij transformatie?

**In Nederland staat circa 8 miljoen m<sup>2</sup> kantoorvloer leeg. Daarnaast raakt steeds meer maatschappelijk vastgoed in onbruik. Doordat de samenleving verandert, zullen veel gebouwen nooit meer hun oorspronkelijke functie terug krijgen. Leegstand tast de leefbaarheid en de kwaliteit van de stad aan. Tegelijkertijd is het steeds moeilijker om uit te leggen waarom, ondanks de leegstand, de vraag naar woonruimte in diezelfde gebieden groot is.**

Transformatie van leegstaande gebouwen naar woningen is in een groeiend aantal steden een trend. Overal in Nederland zien we inspirerende voorbeelden. Afgeschreven gebouwen krijgen een tweede leven in de vorm van studentenwoningen, short-stayfaciliteiten, woon-werkeenheden, eengezinswoningen of luxe appartementen.

Vanuit het Rijk wordt transformatie onder andere gestimuleerd via het Expertteam Transformatie. Deze geeft advies aan met name gemeenten en stelt de kennis die daaruit voortkomt beschikbaar aan belanghebbenden. Als verantwoordelijke voor kwaliteit en leefbaarheid, is de gemeente echter aan zet om beleid te maken. Welke rol heeft de gemeente? Dat verschilt per regio, per gebied en per situatie.

In sommige gevallen kan de gemeente (passief) afwachten waar marktpartijen mee komen. De gemeente kan ook een stap verder gaan en initiatieven doelgericht faciliteren. Sommige gemeenten voeren een (actief) stimulerend beleid en lokken initiatieven van marktpartijen uit. Ook heeft een gemeente een rol als het gaat om maatschappelijk vastgoed, omdat ze hier vaak zelf eigenaar van is. De rolopvatting van de gemeente is bepalend voor het te voeren beleid.

In deze brochure worden 6 acties beschreven, waarmee gemeenten kunnen komen tot een bewust gekozen, effectief beleid dat aansluit op de specifieke situatie.

## De opgave definiëren

**Het is voor gemeenten allereerst van belang een beeld te hebben van de transformatieopgave. Welk vastgoed staat leeg? Waar is de (toekomstige) leegstand te vinden? Hoe zien deze gebouwen er uit qua bouwjaar, kwaliteit en toekomstverwachting? Welke ideeën hebben vastgoedeigenaren? Welke behoeften zijn er in de samenleving? Naar welk type woonruimte is vraag?**

De eerste stap om te komen tot beleid, is vaak het op orde brengen van de cijfers. De gegevens van het Kadaster vormen een basis. Daarnaast zijn er allerlei mogelijkheden om de gegevens te verfijnen. Voorbeelden zijn een digitaal bestand waarin vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd, enquêtes of interviews met vastgoedeigenaren, (structureel) overleg met beleggers en andere relevante partijen en bijeenkomsten of een congres waar (potentiële) initiatiefnemers ideeën uitwisselen.

Met deze input krijgen de cijfers over leegstand reliëf met kansen, toekomstverwachtingen en marktpotentieel. Dit inzicht vormt de basis voor strategie en beleid. De aard en omvang van de opgave is bovendien bepalend voor de rol die de gemeente zichzelf per locatie toebedeelt.

# De visie bepalen

De manier waarop wij in de samenleving wonen, werken, recreëren en zorg verlenen, is veranderd. Dit heeft voor een belangrijk deel de leegstand veroorzaakt. Tegelijk ontstaan er nieuwe kansen. De stad is populair bij nieuwe groepen woonconsumenten, ondernemers en bezoekers. Veel stedelingen hechten speciale waarde aan woonruimte met karakter en geschiedenis.

Bestaande gebouwen kunnen soms in die behoefte voorzien. Het is ook vaak wenselijker om bestaande gebouwen opnieuw te gebruiken, in plaats van op een andere, vaak buitenstedelijke locatie, nieuwbouw te realiseren. Door gebouwtransformatie kunnen voorheen monofunctionele kantoorgebieden weer onderdeel van de stad worden. De strikte scheiding tussen wonen en werken is aan herziening toe. De gemeente staat voor de taak om deze tendensen te overzien. Hoe ziet uw stad er over 10 of 20 jaar uit? Welke bijdrage levert transformatie aan de realisatie van dat beeld?

De transformatieopgave is blijvend en zal ook de komende jaren een wezenlijk onderdeel van de stedelijke ontwikkeling vormen. De opgave is zelfs zo groot dat deze niet per afzonderlijk pand bekeken kan worden. De gebruiksmogelijkheden van een gebouw bepalen wat er technisch wel en niet kan. Maar daarna laat de visie van de gemeente zien welke transformatiekansen er zijn. Welke locaties mogen geheel of gedeeltelijk transformeren en op welke wijze? Welke locaties behouden kracht als monofunctionele werklocatie? Als deze (politieke) keuzes zijn bepaald, biedt dit duidelijkheid en ruimte aan initiatiefnemers en vastgoedeigenaren.

Het vormen van een goede visie vraagt om maatwerk. De opgave, de mogelijkheden en de kansen komen daarin samen. De gemeente kan de visie in samenwerking met gebouweigenaren en gebruikers ontwikkelen. Dat vergroot het draagvlak voor de visie. Ook andere spelers zoals beleidsafdelingen, maatschappelijke organisaties en burgers die 'iets' willen, kunnen in dit proces worden betrokken. Proactief overleg levert vaak de meest creatieve ideeën op en garandeert draagvlak.

*De kaart van Maastricht is het resultaat van dialoog tussen gemeente en marktpartijen. De gemeente geeft met deze kaart een eerste inzicht in de herbestemmingsmogelijkheden binnen de stad*





# De landelijke en provinciale beleidskaders bepalen

*In 2015 won Campus Diemen Zuid de Plabeka award. Deze grootschalige en succesvolle transformatie van 50.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte naar bijna 1.000 studentenwoningen, is een goed voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar en geeft een impuls aan het gebied.*

## Kaders op landelijk niveau

Op landelijk niveau stimuleert het Rijk transformatie van leegstaand vastgoed en herbestemming van cultureel erfgoed in beleid en regelgeving. Gemeenten kunnen binnen dat kader eigen afwegingen maken bij het bepalen van ruimtelijk beleid.

De [Wet ruimtelijke ordening \(Wro\)](#) stelt de realisatie van 'een goede ruimtelijke ordening' centraal. Bij het inrichten van de ruimte moeten gemeenten dus rekening houden met kwalitatieve aspecten als cultuurhistorie, parkeren, de behoeftevraag en duurzaam ruimtegebruik. [De ladder voor duurzame verstedelijking](#) geldt daarbij als procesvereiste. Omdat transformatie in de meeste gevallen niet tot nieuw ruimtebeslag leidt, is er al snel sprake van duurzaam ruimtegebruik.

Naast de Wro bepaalt nationale regelgeving de scheiding tussen gevoelige en hindergevendende functies: geluidhinder, externe veiligheid, luchtkwaliteit, flora en fauna en luchtkwaliteit. Ruimtelijke ontwikkelingen moeten aan deze aspecten worden getoetst. Dat kan in sommige gevallen de mogelijkheden voor transformatie beperken.

In 2018 treedt de nieuwe [Omgevingswet](#) in werking. Die vervangt de Wro en verschillende andere wetten die bepalend zijn bij besluitvorming over ruimtelijke projecten. De Omgevingswet geeft gemeenten meer bewegingsruimte bij het afwegen van omgevingsaspecten.

## Kaders op provinciaal en regionaal niveau

Ruimtelijk beleid wordt vaak op provinciaal en regionaal niveau afgestemd, onder andere als het gaat om de kantorenmarkt en woningbouwcontingenten. Voorbeelden zijn het [Platform Bedrijven en Kantoren](#) (Plabeka) in de metropoolregio Amsterdam, opgericht om het aantal bedrijventerreinen en kantoorlocaties terug te dringen, en de aanpak van de provincie Utrecht rondom het reduceren van kantorenplancapaciteit en het bevorderen van transformatie.

In 2012 heeft het Rijk samen met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en diverse brancheorganisaties het [Convenant Aanpak Leegstand Kantoren](#) gesloten. De partijen hebben onder meer afgesproken dat de provincie verantwoordelijk is voor een regionale programmering. Gemeenten borgen de afspraken in beleid en in het terugdringen van onbenutte plancapaciteit voor kantoren. De afspraken kunnen ook aangeven waar transformatie gewenst is.

In provinciaal beleid en regelgeving wordt meestal onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en buitengebied. Ook zijn op provinciaal niveau vaak werk- en detailhandelslocaties aangewezen. Transformatie naar woningbouw is op deze locaties en/of in buitengebied niet altijd gewenst en in sommige gevallen zelfs niet toegestaan.

Een gemeentelijke visie moet uiteraard met dergelijke boven-gemeentelijke kaders rekening houden.

# Gemeentelijke beleidsterreinen op elkaar afstemmen

Binnen de kaders van Rijk, provincie en eventueel regio is de gemeente vrij om eigen beleid te maken. Beleid op het gebied van transformatie is echter niet alleen ruimtelijk. Het heeft raakvlakken met diverse andere beleidsterreinen. Op gemeentelijk niveau komen die samen.

## Ruimtelijk beleid

In haar ruimtelijk beleid kan een gemeente kenbaar maken waar zij kantoorfuncties wil handhaven en waar zij ruimte ziet voor transformatie naar woonfuncties. De gemeente kan ook richting geven aan de toekomst van het maatschappelijk vastgoed. Het meest aangewezen instrument hiervoor is de structuurvisie omdat hierin alle beleidsvelden samenkomen.

## Economisch beleid

Regionale afspraken over kantoorcapaciteit worden vastgelegd in economisch beleid. Vertaling van die afspraken in beleid kan betekenen dat de gemeente gebieden aanwijst waar kantoren blijven en gebieden waar transformatie naar andere functies gewenst is. Daarbij hoeft het niet altijd te gaan om transformatie naar woningen. Het economisch beleid bevat misschien ook aanknopingspunten voor transformatie naar andere functies zoals detailhandel, horeca, bedrijfsmatige activiteiten en diverse combinaties van functies.

## Woonbeleid

Het woningbouwbeleid kan kenbaar maken aan welke typen en aantallen woningen behoefte is. Binnen het gemeentelijk woonbeleid kan transformatie een effectief instrument zijn om de diversiteit van het woningbestand te vergroten en doorstroming te bevorderen. Er zijn voldoende voorbeelden van getransformeerde gebouwen waarin verschillende typen woonoplossingen opgenomen zijn: zorgwoningen, crisisopvang, short-stayfaciliteiten, atelierwoningen, studentenwoningen, startersappartementen en woonwerkruimten. Maar ook grondgebonden woningen kunnen in leegstaand vastgoed worden gerealiseerd. Ook kunnen mensen hun eigen woning creëren in zogenaamde kluspannen.

De gemeente kan hiervoor 'kluskavels' ter beschikking stellen.

## Maatschappelijk beleid

Het maatschappelijk beleid geeft antwoord op de behoefte aan zorg en onderwijs binnen een gemeente. Dit kan leiden tot afstoten van maatschappelijk vastgoed, dat een nieuwe invulling kan krijgen. De behoefte aan bijvoorbeeld appartementen voor begeleid wonen, crisisopvang of zorgwoningen voor ouderen leiden ook weer tot nieuwe mogelijkheden voor invulling van leegstaande gebouwen.

## Milieubeleid

Kantoorgebouwen staan vaak langs drukke wegen of bij bedrijven-terreinen. Hier past niet altijd een woonfunctie. Vaak wordt milieuwetgeving als knelpunt gezien. Dat is niet altijd terecht. De noodzaak van transformatie, ofwel de vraag naar woningen, kan ertoe leiden dat voor sommige locaties de gemeentelijke normen soepeler mogen worden toegepast. De wetgeving biedt dus beleidsruimte, maar het is wel van belang om milieuaspecten vanaf het begin mee te nemen. Veel gemeenten hebben geluids- of luchtkwaliteitskaarten die een eerste indicatie geven van de mogelijkheden.

## Parkeerbeleid

Het parkeerbeleid geeft aan hoeveel parkeerplaatsen een bepaalde functie vraagt. Transformatie naar woningen leidt vaak tot een andere parkeervraag. Soms zijn daarvoor oplossingen mogelijk, zoals het creëren van parkeerruimte in de buurt, de instelling van een parkeerfonds of het aanpassen van parkeernormen (studenten hebben bijvoorbeeld vaak geen auto). Als die oplossingen er niet zijn, is transformatie naar alternatieve functies misschien mogelijk. In alle gevallen is het belangrijk om het parkeerbeleid mee te nemen bij het maken van een visie op transformatie.

## Financieel beleid

Een transformatieproject vraagt van initiatiefnemers een aanzienlijke voorinvestering. De financiële risico's zijn daardoor relatief groot. Denk aan leges voor vergunningen, kosten voor planologische procedures, kosten voor aanpassing van de openbare ruimte en eventuele planschade. De gemeente kan transformatie bevorderen door andere financiële eisen te stellen of vanuit fondsvorming een financiële bijdrage leveren.

# 5 Procesafspraken maken

Het formuleren van visie en beleid heeft als doel duidelijkheid te geven. Dat stimuleert en versnelt transformatieprojecten. Om de transformatie vervolgens effectief te faciliteren, is een duidelijke werkwijze belangrijk.

## Een leidraad

In een leidraad kan de gemeente procesmatige en beleidsinhoudelijke aspecten van de werkwijze vastleggen. Dat maakt het voor marktpartijen duidelijk hoe de gemeente met initiatieven omgaat. Hoe wordt een aanvraag beoordeeld en welke aspecten spelen daarbij een rol? Hoe gaat de gemeente om met transformatie van haar eigen vastgoed? Deze leidraad borgt ook de afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen.

## Kantorenloods

Om transformatie vanuit de gemeente goed te begeleiden is het van belang één aanspreekpunt aan te wijzen. Daarmee hebben initiatiefnemers één contactpersoon die zorgt voor informatie en ambtelijke coördinatie. Verschillende gemeenten, bijvoorbeeld

Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, hebben in dit verband een zogenoemde 'kantorenloods' benoemd. Deze bundelt informatie, brengt vraag en aanbod bij elkaar en loodst vergunningaanvragen door de ambtelijke dienst.

## Ambtelijk mandaat

Niet alle besluiten over vergunningverlening hoeven door B&W te worden genomen. Vaak zijn afdelingshoofden goed in staat om deze besluiten binnen de (politieke) grenzen te nemen. Zo kunnen categorieën van besluiten worden aangewezen waarvoor B&W de afdelingshoofden mandateert. Dat levert een versnelling op in het proces en beperkt daarmee het risico voor initiatiefnemers van transformatieprojecten.

# 6 Instrumenten benutten

Er bestaan verschillende beleidsinstrumenten waarmee de gemeente transformatieprojecten kan bevorderen. Voor een effectief beleid is het belangrijk om van die instrumenten gebruik te maken.

## De kruimelgevallenregeling

De "kruimelgevallenregeling" houdt in dat voor bijna elke functie-wijziging binnen de bebouwde kom in afwijking van het bestemmingsplan, de toepassing van de reguliere (in plaats van de uitgebreide) procedure verplicht is. De meeste transformatieprojecten vallen daaronder. Het is onder deze regeling ook mogelijk een pand uit te breiden en de omliggende gronden in de functie-wijziging mee te nemen. De kruimelgevallenregeling maakt het mogelijk hierover besluiten te nemen zonder instemming van de gemeenteraad. Deze reguliere procedure duurt maximaal 8 weken.

Juist vanwege die korte beslistermijn is het van belang vooraf zoveel mogelijk beleidsmatige duidelijkheid en afstemming te hebben. De gemeente kan vooraf kenbaar maken in welke gevallen of in welke gebieden de kruimelgevallenregeling van kracht is. Dit geeft duidelijkheid aan eigenaren en verlicht de motiveringsplicht van besluiten.

## Tijdelijke functie-wijziging

Bij panden buiten de bebouwde kom is de uitgebreide procedure van toepassing. Als het echter gaat om een tijdelijke functie-wijziging, van maximaal 10 jaar, kan alsnog via de reguliere

procedure een vergunning worden verleend. Bij transformatieprojecten buiten de bebouwde kom kan dat van pas komen.

## Algemene verklaring van geen bedenkingen

Voor permanente transformaties buiten de bebouwde kom, of voor de (weinig) transformaties binnen de bebouwde kom waarvoor de kruimelgevallenregeling niet van toepassing is, moet de uitgebreide planologische procedure van 26 weken worden gevolgd. Hoewel B&W de vergunning afgeeft, moet de gemeenteraad tijdens de procedure in principe twee keer worden betrokken. Om vergunningverlening te versnellen, kan de gemeenteraad voor specifieke ontwikkelingen een [verklaring van geen bedenkingen](#) afgeven. De raad hoeft dan voor de in dat besluit aangewezen gevallen niet te worden betrokken. Dat kan bijvoorbeeld gaan om transformatie in bepaalde gebieden die qua karakter mogen verkleuren.

## Actualisering bestemmingsplannen

Zijn er bestemmingsplannen die op korte termijn moeten worden geactualiseerd? Dan is het opportuun om te kijken in hoeverre de visie op transformatie hierin is of kan worden verwerkt.

De gemeente Den Haag heeft sinds een paar jaar een kavelwinkel, waar zij kavels ter beschikking stellen voor inwoners die hun eigen woning willen bouwen. Ook kavels in leegstaand vastgoed worden via de kavelwinkel aangeboden.

### Aanbevelingen

Door economische en maatschappelijke ontwikkelingen groeit de leegstand. Transformatie van leegstaand vastgoed is daarmee een trend geworden. Transformatie verlicht de leegstand en biedt kansen voor nieuwe functies en bijzondere woonvormen. Gemeenten staan voor de taak om de kwaliteit en de leefbaarheid van de stad te waarborgen. Transformatie speelt daarin meer dan ooit een rol. Wat is de visie op transformatie? Hoe is transformatie in ruimtelijk beleid opgenomen en met sectoraal beleid verweven? Welke rol wil de gemeente spelen: actief of passief? Faciliterend, stimulerend of initiërend?

- Bepaal de opgave waar u als gemeente voor staat qua leegstand en sociaaleconomische ontwikkeling.
- Maak een visie. Hoe ziet uw stad er in de toekomst uit en hoe past transformatie in dat beeld?
- Stel vast welke landelijke, provinciale en regionale afspraken kaderstellend zijn.
- Stem transformatiebeleid af met ander relevant gemeentelijk beleid.
- Maak procesafspraken om transformatie efficiënt te faciliteren.
- Maak optimaal gebruik van bestaande (ruimtelijke) instrumenten.



## JUNOBLOK KLUSHUIZEN

Wonen en werken aan de Trekvlief

Ook zo'n uitzicht?

Het kan vanuit het Junoblok.

Appartementen te koop vanaf 55 m<sup>2</sup> vanaf € 48.900

Aantrekkelijke prijzen + Weinig bouwregels + Veel mogelijkheden + Met kopersco

## Verwijzingen

- **Beleid ruimtelijke ordening:**  
[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/inhoud/beleid-ruimtelijke-ordening](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/inhoud/beleid-ruimtelijke-ordening)
- **de Wet ruimtelijke ordening:**  
[wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2015-07-01](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2015-07-01)
- **de ladder voor duurzame verstedelijking:**  
[ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder](http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder)
- **Plabeka:**  
[www.metropoolregioamsterdam.nl/economie/plabeka](http://www.metropoolregioamsterdam.nl/economie/plabeka)
- **Aanpak provincie Utrecht:**  
[www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/werklocaties/aanpak/](http://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/werklocaties/aanpak/)
- **Convenant Aanpak Leegstand Kantoren:**  
[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leegstand-kantoren/documenten/convenanten/2012/06/27/convenant-aanpak-leegstand-kantoren](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leegstand-kantoren/documenten/convenanten/2012/06/27/convenant-aanpak-leegstand-kantoren)
- **Verklaring van geen bedenkingen**  
[www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning/wabo-kort-1/verklaring/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning/wabo-kort-1/verklaring/)

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Prinses Beatrixlaan 2  
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag  
T +31 (0)88 042 42 42  
E [transformatie@rvo.nl](mailto:transformatie@rvo.nl)  
[www.rvo.nl/transformatie](http://www.rvo.nl/transformatie)

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Bouwen en Energie). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) streeft naar een vrij toegankelijke woningmarkt die aansluit bij de woonwensen van mensen. Belangrijke aspecten zijn de veiligheid en gezondheid van gebouwen, energie besparen en leefbaarheid in steden en dorpen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geeft uitvoering aan dit beleid o.a. met het Expertteam Transformatie.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | maart 2016  
Publicatienummer: RVO-206-1501/FD-DUZA

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

RVO.nl is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.