



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# Transformatie en ruimtelijk beleid

Expertteam Woningbouw

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



>> *Duurzaam, Agrarisch, Innovatief  
en Internationaal ondernemen*

De woningnood is groot. Desondanks staan er in bestaande gebouwen op populaire plekken heel veel vierkante meters leeg. Wat ligt meer voor de hand dan die gebouwen te transformeren naar woningen? Zeker als het ook de leefbaarheid in de directe omgeving kan verbeteren en horeca en winkels een impuls geeft?

De laatste jaren worden per jaar meer dan tienduizend nieuwe woningen gerealiseerd door transformatie van kantoren, winkels en andere gebouwen. Begin van deze eeuw waren dat slechts honderden woningen per jaar. Ondanks dat er dus al veel ervaring met transformatie is opgedaan, worden de mogelijkheden hiervan nog altijd structureel onderschat. Het rapport [Transformatie in cijfers](#) uit 2022 laat zien dat er methodes zijn om te berekenen hoeveel woningen in bestaand vastgoed kunnen worden gerealiseerd: de transformatiepotentie. Het Rijk wil graag dat deze potentie beter benut wordt, en heeft als beleidsdoel gesteld dat er elk jaar 15.000 nieuwe *transformatiewoningen* bijkomen. Om dit mogelijk te maken zijn gemeenten aan zet: zij moeten hiervoor beleid maken.

Deze handreiking biedt ondersteuning voor gemeenten om meer woningen te realiseren door transformatie en dit op lokaal niveau te stimuleren en organiseren. De nadruk ligt hierbij op de inzet van ruimtelijke instrumenten. En op kansen voor woningbouw maximaal benutten vanuit een faciliterende of een actief participerende rol.

Met transformatiewoningen bedoelen we bestaande panden die worden hergebruikt en waarbij het gebruik van het pand (deels) verandert. Als een pand zonder woonfunctie wordt gesloopt en op dezelfde plek een nieuw gebouw met woningen wordt geplaatst, tellen die voor het CBS niet mee als transformatiewoningen.

## Kansen transformatie in een notendop

- Snel woningen toevoegen door efficiënte procedures waartegen vaak weinig bezwaren zijn, omdat ze kleinschalig zijn en de leefomgeving verbeteren.
- Het realiseren van meer betaalbare woningen. Transformatie leent zich ook voor woningen met (iets) lagere kwaliteit dan nieuwbouw, die vaak te duur is voor de nieuwe generatie.



- Het realiseren van woningen in meer verschillende soorten, maten, uitvoeringen, kwaliteit en (dus) prijs. Zoals bijvoorbeeld te zien op de foto: open plattegronden en de inpandige serre in een van de eerste kantoorgebouwen in Rijswijk in Nederland.



- Behoud van waardevolle gebouwen zoals de Ludgerkerk in Lichtenvoorde waar het dak is verdwenen en de gevels nu van de woningen zijn. De kerk blijft bestaan en heeft tegelijkertijd een nieuwe identiteit gekregen. Een bijzondere transformatie van Atelier Pro.

- Er is ruimte voor maatwerk: het inspelen op de lokale woningmarkt en woningen voor specifieke doelgroepen. In deze handreiking staan veel bijzondere projecten: kluswoningen, woningen voor spoedzoekers, begeleid wonen en mensen die uit een intramurale situatie komen. Dé woningmarkt bestaat niet, maar is een optelsom van alle woonbehoeften en situaties.

Bovendien veranderen woonwensen voortdurend door vergrijzing, verdunning (minder mensen in één huis), starters die alléén (willen) starten op de woningmarkt, enzovoort. Veel van deze niches willen niet ver van het centrum wonen en kunnen of willen nieuwbouwprijzen niet betalen.

- Meer woningen in binnensteden helpen de centrumfunctie economisch gezond en leefbaar te houden. In veel binnensteden met één dominante functie in de Verenigde Staten heerst momenteel 20-30% leegstand in alle commerciële functies, stelde marktonderzoeker Rene Buck. Hij typeerde dit fenomeen recent als the office hel (Vastgoedmarkt). Met meer woningen in het centrum zijn er meer klanten voor winkeliers en gebruikers van voorzieningen.
- Aanhaken bij landelijk beleid dat inzet op binnenstedelijk bouwen. In de Nationale Omgevingsvisie is de voorkeur voor binnenstedelijk bouwen duidelijk vastgelegd. Dat is niet alleen een kwestie van zuinig zijn op het openbaar gebied. Voor buitenstedelijk bouwen moeten dure wegen en voorzieningen nog worden aangelegd. De discussie wie moet betalen vertraagt het proces.
- Meer continuïteit en controle over de woningbouwplanning: transformatie gaat door, ook als nieuwbouw hapert door oplopende rentes of als er sprake is van mindere economische tijden (rapport Rekenen op herbestemming). Daarnaast is transformatie niet afhankelijk van Rijksbijdragen voor infrastructuur en aansluitingen op het wégennet.

## Welke rol pakt de gemeente?

Een gemeente kan op verschillende manieren transformatie stimuleren. Welke rol zij daarbij kiest, is uiteraard afhankelijk van de lokale (politieke) situatie en marktomstandigheden, maar ook van de eigen rolopvatting.

Veel gemeenten geven het goede voorbeeld door vastgoed in eigendom - *maatschappelijk vastgoed* - dat niet of nauwelijks gebruikt wordt te (laten) transformeren naar woningen. Andere gemeenten hebben met succes woningen toegevoegd door transformatie in ruimtelijk beleid aantrekkelijk te maken. Zij hielpen initiatiefnemers en marktpartijen door te *faciliteren en stimuleren*. Als de gemeente zelf transformatie faciliteert kan zij ook sturen op de uitwerking van die plannen via datzelfde beleid. En daarmee heeft de gemeente invloed op welk woningaanbod er wordt gerealiseerd en wat de kwaliteit hiervan is.

Steeds vaker kiezen gemeenten voor een actieve rol. Ze kopen bijvoorbeeld zelf lege winkelpanden om toenemende leegstand tegen te gaan en de uitstraling en leefbaarheid van het

centrumgebied te verbeteren. Hier zien we dat gemeenten het initiatief nemen in het maken van plannen, het kopen van overtollige gebouwen om ze te transformeren, of te slopen om ruimte te creëren voor nieuwbouw. Meer woningen bouwen is in dat geval zowel doel als middel om de gewenste *gebiedstransformatie* mogelijk te maken.

Ook op verouderde bedrijventerreinen wordt steeds vaker getransformeerd, zonder dat de werkfunctie de stad uit wordt gejaagd. Steeds meer gemeenten zoeken naar een eigentijdse balans tussen wonen en nieuw werken in alle delen van de stad.

Deze handreiking beschrijft manieren om meer woningen door transformatie te realiseren. Effectief beleid moet uiteraard aansluiten op de lokale situatie en kan voor deelgebieden verschillen. Maar de belangrijkste keuze is welke rol de gemeente speelt. Deze handreiking is net als transformatie dynamisch: later zullen we voorbeelden voor onder andere de transformatie van bedrijventerreinen toevoegen.



# 1 Het goede voorbeeld geven

## Maatschappelijk vastgoed

Veel gemeenten geven het goede voorbeeld en laten eigen panden die niet meer (efficiënt) gebruikt worden, transformeren door een woningcorporatie of commerciële partij. Volgens landelijke leegstandcijfers (zowel die van CBS als makelaars) is er maar weinig leegstand in maatschappelijk vastgoed. Maar in de praktijk staan overal in Nederland scholen, stadhuizen, kerken, buurthuizen en andere gebouwen leeg (zie [kader 'maatschappelijk vastgoed en kansen voor transformatie'](#), pagina 5). Veel vaker worden die gebouwen maximaal een paar uur per week gebruikt voor maatschappelijke functies. Door nieuwe voorzieningen multifunctioneel te maken, kunnen die voor verschillende maatschappelijke doeleinden worden gebruikt, en de volledig leegkomende panden kunnen worden getransformeerd naar woningen.

Een aantal gemeenten heeft na een inventarisatie van het huidige gebruik een aantal panden vrijgespeeld en in de etalage gezet voor woningbouw. Uiteraard moeten alle vereiste procedures worden doorlopen om bestemmingen te wijzigen en moet aan alle randvoorwaarden worden voldaan. Maar als panden in eigendom zijn, biedt dat interessante mogelijkheden om specifieke doelgroepen te bedienen. Of om beleidsdoelen te realiseren waarover met marktpartijen minder makkelijk afspraken te maken zijn. Zie bijvoorbeeld de Kluswoningen in Rotterdam en het begeleid wonen in twee voormalige schoolgebouwen in Leiden.

Volgens onderzoek ([Transformatie in Perspectief](#)) liggen de grootste kansen voor woningbouw in maatschappelijk vastgoed in centrumgebieden. Ook daar waar huishoudens 'verdunnen', zoals in Vinexwijken en krimpregio's, zijn er volop kansen voor de woningbouw.

*De gemeente Leiden heeft de afgelopen jaren een klein dozijn schoolgebouwen getransformeerd, waaronder deze Driftkikker. Het gemeentelijk monument is in 2020 getransformeerd naar veertien appartementen voor jongeren. Ze worden verhuurd aan een samenstelling van reguliere woningzoekenden van Woningstichting Ons Doel en jongeren die begeleid worden door jeugdzorgorganisatie Cardea.*



## Aandachtspunt: Didam-arrest

Eind 2021 deed de Hoge Raad een uitspraak over de manier waarop gemeenten gebouwen die ze wil verkopen dient aan te bieden. Dit is het zogenaamde Didam-arrest en vraagt om zorgvuldigheid bij het verkopen van gemeentelijke panden. De Raad bepaalde dat wanneer een gemeente vastgoed (of grond) verkoopt, zij dit doet als publieke dienst en dus open moet staan voor alle (potentiële) gegadigden. Alle gegadigden moeten gelijke kansen te krijgen. Dat betekent niet dat verkoop aan specifieke partij(en) onmogelijk is. Als de gemeente specifieke beleidsdoelen wenst te realiseren, is verkoop aan een of meer voorkeurspartners mogelijk, mits dat gemotiveerd en transparant gebeurt. Heldere communicatie en onderbouwing van die besluiten vanuit beleidsdocumenten is daarbij essentieel.

Meer informatie over het Didam-arrest leest u [hier](#). Het Expertteam Woningbouw ondersteunt gemeenten bij vragen over specifieke situaties waar het Didam-arrest een rol speelt.

*Gemeente Rotterdam inventariseerde overtalig maatschappelijk vastgoed en bood een aantal schoolgebouwen aan als zogenaamde kluswoningen. De woningen worden casco opgeleverd, waarna de koper de inbouw zelf organiseert en/of uitvoert.*

### Maatschappelijk vastgoed en kansen voor transformatie

De officiële leegstandscijfers geven weinig inzicht in hoeveel kansen maatschappelijk vastgoed werkelijk biedt voor woningbouw. De registratie van deze categorie gebouwen is minder nauwkeurig dan voor commercieel vastgoed. Veel gemeenten zetten feitelijk overtollige gebouwen in als variant op tijdelijk beheer (het vroegere antikraak verhuren). Veelal betekent dit dat een gebouw maar enkele uren per week of maand wordt gebruikt door een gebruikersgroep die prima (soms zelfs *liever*) op andere locaties terecht kan. De statistieken worden bovendien vervuld door strategische aankopen (bijvoorbeeld voor latere gebiedsontwikkeling). Deze zijn weliswaar eigendom van de gemeente maar, hebben niet tot doel om maatschappelijke dienstverleners van accommodatie te voorzien. In de praktijk kan alleen door het pandsgewijs inventariseren van het huidig gebruik, de gebruikers en hun wensen, worden bepaald hoe groot de potentie voor extra woningen is. In een onderzoek uit 2021 naar heel Nederland ramen Republiq en Tias deze *transformatiepotentie* op zo'n 25.000 leegstaande woningen in maatschappelijk vastgoed. Daar komen dagelijks nieuwe gebouwen bij. Door vergrijzing, ontgroening en krimp verandert ook de behoefte aan maatschappelijke dienstverlening. Volgens Republiq kunnen deze demografische ontwikkelingen in de komende jaren leiden tot nog eens enkele tienduizenden woningen, in dan overbodig geworden scholen en sportvoorzieningen. Opvallend is dat de kansen zich niet alleen voordoen in binnensteden waar veel maatschappelijk vastgoed is, maar ook in krimpgebieden en Vinex-wijken. Daar woont een relatief jonge bevolking met veel kleine kinderen die over een aantal jaren andere voorzieningen nodig heeft dan nu.



## 2 Marktpartijen stimuleren met ruimtelijk beleid

### Duidelijkheid geven

Een tweede manier om woningbouw en transformatie te stimuleren is door het transformeren voor marktpartijen aantrekkelijker te maken. Traditionele bestemmingsplannen met verbodsbepalingen leiden in de praktijk tot veel gemiste kansen: marktpartijen zoeken liever naar alternatieve locaties dan dat zij uitzoeken wat er kan en mag. Duidelijkheid en transparantie van beleid is belangrijk voor marktpartijen: op welke locaties wil een gemeente medewerking verlenen aan transformatie en op welke niet? (zie kader 'Praktijkvoorbeeld: afwegingskader' op pagina 7). Die duidelijkheid kan al worden gegeven in een structuurvisie (omgevingsvisie in de Omgevingswet). Daarin kan men opnemen dat de gemeente voorziet dat een bepaalde werklocatie zich zal ontwikkelen tot een gemengde woon/werklocatie. Daarnaast kan aangegeven worden dat de gemeente (onder voorwaarden dat parkeren, geluidhinder en kwaliteit van de woningen aan de normen voldoen) meewerkt aan verandering van de bestemming. Het vaststellen van de ruimtelijke visie kan voldoende zijn om een proces van *gebiedstransformatie* op gang te brengen. In gebieden waar verder geen milieuhinderlijke bedrijven zijn en de sociale veiligheid geborgd is, is deze manier van stimulerend *faciliteren* van marktpartijen een aantrekkelijke optie.

*De wijk Rijnhuizen in Nieuwegein transformeert bijna vanzelf. De gemeente legde vast dat de monofunctionele kantorenwijk mag transformeren naar een wijk waar gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt. Inmiddels wordt er volop getransformeerd.*

### Interne organisatie op orde

Het spreekt vanzelf dat de gemeente daarbij ook de interne organisatie zo inricht dat alle afdelingen met ruimtelijke verantwoordelijkheid de marktpartijen zo goed mogelijk en binnen gestelde termen faciliteren.

Gemeenten kunnen de gewenste gebiedstransformatie verder stimuleren door de omgeving aantrekkelijker te maken voor wonen, door de realisatie van openbaar vervoer, fiets- en wandelpaden, speelvoorzieningen, ontmoetingsplekken en andere voorzieningen. De kosten daarvoor kunnen worden verhaald op het moment dat concrete plannen voor transformatie worden ingediend.



Naast de **structuurvisie** (straks Omgevingsvisie) kent de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ook andere mogelijkheden om te sturen op transformatie. Denk aan gemengde bestemmingen of de bestemming 'centrum' waarbinnen verschillende functies mogelijk worden gemaakt onder randvoorwaarden. Een relatief nieuwe mogelijkheid is **meervoudig bestemmen** (zie kader 'Ruimtelijke ordening steeds flexibeler' op pagina 16). In het bestemmingsplan wordt dan vastgelegd dat meerdere gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan. Meervoudig bestemmen geeft, meer dan in structuurvisies, de mogelijkheden om maatwerk te leveren. In bestemmingsplannen kan gedetailleerd worden vastgelegd waar in de toekomst wonen, werken, gemengd gebruik, dubbel ruimtegebruik, en bijvoorbeeld het *optoppen* van een gebouw, is toegestaan.

Ook kunnen de voorwaarden, waaronder waar medewerking voor transformatie wordt verleend, gedetailleerder worden vastgelegd. Meervoudig bestemmen geeft eigenaren de zekerheid dat functieverandering in de toekomst is toegestaan zonder aanvullende vergunningsplicht of zonder dat een wijzigingsplan moet worden goedgekeurd.

### Praktijkvoorbeeld: afwegingskader

Aangezien aantrekkelijke locaties om te wonen vaak ook aantrekkelijk zijn om te werken, heeft de gemeente Amersfoort in 2019 een *Afwegingskader transformatie kantoren* opgesteld. Om te zorgen voor voldoende aantrekkelijke woon- en werklocaties heeft de gemeente daarin per deelgebied vastgelegd welke functies wenselijk geacht worden en voor welke locaties het gemeentebestuur meewerkt aan transformatie naar wonen. Als onderdeel van het afwegingskader is geanalyseerd welke (planologische) rechten eigenaren op dit moment hebben en welke (harde of zachte) toezeggingen voor transformatie zijn gedaan. Het Afwegingskader is opgesteld omdat sommige plekken zoveel transformeerden dat een goede ruimtelijke ordening in het geding kwam. Met het Afwegingskader verschaft de gemeente duidelijkheid aan marktpartijen over hoe zij zal reageren op initiatieven uit de markt. De inhoud van het Afwegingskader wordt in de toekomst meegenomen in het integraal beleid van de Omgevingsvisie.

*In Rijnhuizen staan marktpartijen inmiddels in de rij om te (mogen) transformeren. De gemeente voert regie op de gewenste woonkwaliteit en kan haar voorinvesteringen in de woonomgeving (groen, trottoirs en het ontsluiten van de wijk voor fietsers) verhalen. De komende jaren worden naar verwachting nog zo'n 1.500 woningen toegevoegd aan de circa 1.000 gerealiseerde woningen.*

A large, modern multi-story apartment building with a concrete facade and many balconies. The name 'BRUI SHUIS' is written vertically on the side. The building is surrounded by greenery and trees under a blue sky with clouds.

# 3 Partijen verbinden

Gemeenten transformatie ook met mens- en overtuigingskracht stimuleren. Tien jaar geleden deden zogenaamde kantorenloosden en aanjaagteams dat door aan te tonen dat er in lege kantoorgebouwen goed woningen te maken zijn. Anno nu bestaat stimuleren of *aanjagen* vaker uit het bij elkaar brengen van partijen rond lokale (markt)kennis. Een goed voorbeeld zijn de *centrummanagers* die lege winkelruimtes vullen. Zij bestrijden leegstand door aanbod te verbinden aan kleine of minder draagkrachtige ruimtevragers. Het levert huurinkomsten op, tevreden gebruikers en levendigere binnensteden. Dat geldt ook voor Wonen boven winkels (zie kader 'Wonen boven winkels' op pagina 14) waarvoor snel meer belangstelling ontstaat.

Projecten als het Bruishuis in Arnhem laten zien dat transformatie uitermate geschikt is om groepen die vaak over het hoofd worden gezien, zoals begeleid wonen en *spoedwoningen* voor mensen in scheiding, te bedienen. Het project van Volkshuisvesting Arnhem laat zien hoe groot de verborgen ruimtevrage (van zowel commerciële als niet-commerciële gebruikers) ook in wijken ver van het centrum is.

## Uitnodigen transformatiespecialisten

Na gesprekken met vastgoedeigenaren die vaak minder bekend zijn met de lokale markt, kan besloten worden overtollige panden onder de aandacht te brengen van landelijke transformatiespecialisten zoals jongerenhuisvesters. Ook onder bouwers en enkele beleggers zijn een aantal landelijke specialisten die het vak geleerd hebben in de jaren van de vastgoedcrisis.

*Bijzondere projecten als het Bruishuis in Arnhem laten zien dat er lokaal veel meer mensen zijn die (af en toe) ruimte nodig hebben, dan gedacht. Ook in woonwijken ver van het centrum. Het Bruishuis biedt begeleid wonen en spoedwoningen voor mensen in scheiding aan. Dit doen zij op enkele verdiepingen van de voormalige bejaardenflat. Daarnaast is er een heel scala aan maatschappelijke, gezamenlijke en buurtactiviteiten. Bijzonder is ook een woongroep voor dementerende oudere voormalig nieuwe Nederlanders.*





## Snel schakelen

Planologisch gezien is de uitdaging om deze aanjagers en vooral hun partners in de praktijk te ondersteunen met snelle besluitvorming en procedures. De Wro biedt daartoe meerdere mogelijkheden, maar in de praktijk wordt voor transformatie naar woningbouw vaak gebruik gemaakt van de zogenaamde Kruimelgevallenregeling. Daarmee kan het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) besluiten om afwijkend gebruik van het bestemmingsplan toe te staan en een Omgevingsvergunning voor de transformatie te verlenen binnen acht weken (zie kader). Met dezelfde procedure kunnen ook tijdelijke transformaties (tot tien jaar) worden gegund.

*Landelijk transformatiespecialist Socius transformeerde in 2018 het voormalig gemeentekantoor van Almere, dat de bijnaam de Aardbei draagt. Socius transformeerde het kantoor tot een community met zelfstandige studio's en appartementen voor studenten en starters, werkplekken voor ondernemers, horeca en een collegezaal. Foto's: Socius.*

### Een Omgevingsvergunning in acht weken

De afgelopen jaren is er veel geprocedeerd over de regeling Kruimelgevallen die (sinds de introductie zo'n tien jaar geleden) de juridische basis vormt voor veel transformatieprojecten. Uit de rechterlijke uitspraken blijkt dat de regeling ruime mogelijkheden biedt om het gebruik van bestaande gebouwen te wijzigen.

Voor transformatie naar wonen is aantrekkelijk dat Kruimelgevallen mogen worden 'gestapeld'. Dat betekent dat gelijktijdig met de functiewijziging (de transformatiebepaling, artikel 4 lid 9 bijlage II Bor) uitbreiding (lid 1) kan worden gerealiseerd en het gebruik van aansluitend terrein mag worden gewijzigd. Bijvoorbeeld als dat nodig is voor het realiseren van extra parkeerplaatsen. Voor een permanente transformatie op basis van dit artikel is wel een ruimtelijke motivatie vereist waarin het project wordt getoetst aan andere wet- en regelgeving, zoals de Wet geluidhinder (Wgh).

Juridisch regelt de Kruimelgevallenregeling dat gebruik *in afwijking* van het bestemmingsplan wordt toegestaan. De oorspronkelijke bestemming wordt dus niet gewijzigd, maar zal bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan alsnog wijzigen. Wanneer er sprake is van een tijdelijke transformatie ligt dit genuanceerder. Dan is het logisch om te kijken naar de gewenste ontwikkeling op de langere termijn.

Het voordeel van de regeling Kruimelgevallen is evident: het is een relatief eenvoudige manier om transformatie te vergunnen, met een korte doorlooptijd en (veelal) lagere legeskosten voor de indiener. Een nadeel is dat er (anders dan de reguliere bestemmingsplanprocedure waarbij inspraak/zienswijzen vooraf mogelijk is) na besluit van B&W nog bezwaar (en aansluitend beroep) gemaakt kan worden. Dat kan alsnog tot vertraging leiden. Gebruik van de Kruimelgevallenregeling leidt dus niet per se tot grotere zekerheid voor planindieners.



# 4 Regionale samenwerking en adaptief programmeren

## Als harde plannen niet zo hard blijken

Nu het aantal bouwvergunningen terugloopt en harde plannen minder hard zijn dan gehoopt, halen veel regio's en gemeenten hun woningbouwplanningen niet. *Adaptief programmeren* kan bijdragen om de uitval van nieuwbouw woningbouw op te vangen met een groter aantal transformatiewoningen. De term adaptief programmeren is relatief nieuw en wordt gebruikt voor nieuwbouw, maar het instrument lijkt minstens zo inzetbaar voor transformatie. Het komt neer op het inspelen op de marktdynamiek. Die dynamiek is groter voor bestaande gebouwen dan voor weilanden.

Adaptief programmeren betekent dat gemeenten nauwer samenwerken met marktpartijen (zowel vraag- als aanbodzijde). Zo wordt er beter en sneller ingespeeld op kansen (door veranderingen) op vastgoedmarkten, productie monitoren vanuit marktdynamiek en (knelpunten in het) aanbod, en is het makkelijker om flexibel te zijn in het oplossen van knelpunten. In veel gevallen betekent adaptief programmeren ook meer regionaal samenwerken en kennis uitwisselen.

*Koningin Sophiestraat, Den Haag. Een kantoorgebouw dat gedeeltelijk leegstaat, maar al een aantal appartementen en een grote parkeergarage bevat, blijkt eenvoudiger te transformeren dan andere kantoorgebouwen. Na enkele voorstudies door marktpartijen helpt de gemeente om voor de laatste huurders een andere plek te vinden. Dan kan 7.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte worden getransformeerd.*

### **Wat kan Adaptief programmeren betekenen in de praktijk:**

- Het monitoren welke kantoren en winkels op korte termijn leegkomen. Transformatiescans laten uitvoeren om geschikte panden te filteren.
- Met (potentiële) initiatiefnemers bespreken welke knelpunten zij tegenkomen. Het aandragen van oplossingen uit andere projecten.
- Met eigenaren van langdurig leegstaande panden in gesprek over de toekomstverwachtingen.
- Kennis opbouwen (monitoring) van reële doorlooptijden van transformatieprojecten en dit inbrengen in regionale plannings.
- Het ondersteunen van onverwachte mogelijkheden om historische panden te transformeren (denk aan subsidieverzoek en contacten Rijksdienst cultureel erfgoed).
- Uitleggen wat de gemeente 'de juiste woningen voor de juiste bewoners op de juiste plek' vindt.
- De vraag van 'niches' op de woningmarkt centraal stellen.
- Niches (of vertegenwoordigers) betrekken bij planvorming voor gebouwen die op eerste gezicht lastig te transformeren zijn.
- Projecten 'verbinden' zodat er doorstroming ontstaat: woningen voor ouderen realiseren in de binnenstad om gezinswoningen elders vrij te spelen. Hoe langer de ketens hoe groter het woonrendement.
- Brede coalities bouwen: klussers die (deels) zelf willen transformeren begeleiden en (markt)risico voor groepen beperken met achtervang.
- Samenwerking tussen marktpartijen stimuleren.
- Wijzen op overlap in aanbod (in doelgroep en timing).
- Afzetrisico's reduceren door samenwerking tussen de corporatie, ontwikkelaar en belegger te stimuleren.
- Plannen combineren zodat slimme oplossingen zoals gezamenlijk parkeren, milieumaatregelen en samenhangend groen ontstaan.;
- Woningcorporaties stimuleren voor Wonen boven winkels.
- Lokale partijen inspireren met bijzondere transformaties uit binnen- en buitenland.
- Regionaal kennis delen betekent kennis vermenigvuldigen.

Paul Kersten, expert kantoortransformatie Expertteam Woningbouw:

“Vastgoedmarkten zijn dynamisch. Er komen elke dag panden leeg te staan, maar die kunnen morgen weer verhuurd zijn. Wil je gebruikmaken van lege panden, dan moet je bliksemsnel reageren. Daarom is het handig om te weten welke panden er leeg gaan staan. En nog handiger is het om dan te weten welke daarvan het meest kansrijk zijn om woningen in te maken. Dan pak je de kansen om woningen toe te voegen, maar je stuurt als gemeente ook waar het echte overaanbod op de markt aan kantoren en winkels neerslaat. Het vraagt wel om een ruimtelijke visie voor de lange termijn, maar meer nog om denken in scenario's en snel handelen.”



## Elke verandering is een kans

Wat vandaag nog verhuurd is, kan morgen leegstaan. Toch blijkt (Transformatie in Perspectief) dat vrijwel alle onderzoeken naar de transformatiepotentie alleen naar de leegstand op dit moment kijken. Dat geldt voor zowel lokaal als landelijk onderzoek. Opmerkelijk, aangezien kansen op transformatie juist ontstaan doordat vastgoedmarkten veranderen. Zo wordt vaak en gemakkelijk gesteld dat het laaghangend fruit op de kantorenmarkt wel geplukt is.

Daarmee wordt vergeten dat er morgen weer nieuwe panden leegkomen. Veel veranderingen worden bovendien aangekondigd. Denk maar aan het Besluit waardoor kantoren vanaf januari 2023 minimaal energielabel C nodig hebben, om opnieuw verhuurd te worden. Of denk aan de vraag van bedrijven naar nieuwe zeer energiezuinige kantoren, die elders in de voorraad voor leegstand zorgt.

*Een tuin op de begane grond geeft privacy. Als het grondgebruik rond het kantoorgebouw een andere functie krijgt tijdens de transformatie voor bijvoorbeeld parkeerplaats of tuin moet ook die bestemmingswijziging geformaliseerd worden.*

### Transformatie meer recessiebestendig dan nieuwbouw

Nu het aantal vergunningen voor nieuwbouw terugloopt, is het zaak om een aantal lessen uit de vorige (vastgoed)crisis af te stoffen. Een van die lessen is dat transformeren van bestaande gebouwen naar woningen een constantere woningproductie oplevert dan nieuwbouw. In zekere zin is het anticyclisch beleid te noemen. Juist als nieuwbouw wordt stopgezet in economisch mindere tijden richt een aantal marktpartijen zich op transformatie, aangetrokken door de kleinschalige projecten waarvoor procedures en het verkooprisico beter te overzien is. Bovendien blijkt in de praktijk dat gemeenten op die momenten ook vaker bereid zijn (en meer tijd hebben) om problemen met maatwerk op te lossen.

## Tweedehands pareltjes

De kantorenmarkt is een vervangingsmarkt geworden en onder de tweedehandsjes zijn nieuwe *pareltjes voor de stad* te vinden. Er wordt verwacht dat het aantal retailmeters voor heel Nederland de komende jaren krimpt, maar elk jaar worden er ook vele duizenden nieuwe winkels, eetcafé's en restaurants geopend. Bedrijven fuseren, krimpen, verhuizen en heropenen aan de lopende band.



# 5 Van winkelleegstand naar florerend centrum

## Winkeliers hebben het moeilijk

Woningen maken van retailpanden is een relatief nieuwe ontwikkeling maar zal de komende jaren in veel gemeenten een prioriteit worden, als de verwachte afname van de winkelveorraad waarheid wordt.

De opgave is anders dan het transformeren van kantoren. Van een leegstaand kantoor liggen weinig mensen wakker, maar leegstand in winkelstraten tast direct de uitstraling en leefbaarheid van centrumgebieden aan. Maatregelen daartegen hebben vrijwel altijd prioriteit bij politiek, bevolking en ondernemers. In de praktijk nemen gemeenten vaak zelf het initiatief, maken ruimtelijke plannen, verwerven panden die leegstaan en organiseren de transformatie waarbij ze ook investeren in parkeren en het openbaar gebied.

Transformaties in winkelgebieden zijn complexe opgaven. Zowel technisch als organisatorisch komt er veel bij kijken. Denk hierbij aan bedrijfsverplaatsingen, oplossingen voor parkeren, omgang met laad/loszones en het woonmilieu, brandveiligheid, daglicht en ventilatie. Er ligt veel nadruk op communicatie, het creëren van draagvlak en het aanwenden van subsidies. De komende jaren kan er veel geleerd worden van goede voorbeelden.

## Meer woningen doel én middel

De leegstand van de een is de kans op wonen voor de ander. In alle winkels die op dit moment leegstaan kunnen volgens berekeningen zo'n tienduizend woningen worden gerealiseerd. Daar komen jaarlijks naar schatting drie- a vierduizend woningen bij als de trend in leegstand zich doorzet.

*In o.a. Maastricht, Leiden, Purmerend en Utrecht is in het verleden ervaring opgedaan met een gestructureerde aanpak voor Wonen boven winkels. In de publicatie Binnenstad op niveau bundelde de vereniging Wonen boven Winkels Nederland lessen en tips. Foto: voorkant publicatie 'Binnenstad op niveau' van WbW Nederland.*

Die woningaantallen kunnen flink oplopen als gemeenten met winkeliers en vastgoedeigenaren samen inzetten op een *gebiedsaanpak* waarin naast transformatie en Wonen boven winkels (zie kader) ook flink wordt ingezet op *verdichten*, ofwel het toevoegen van extra woningen. Woningen spelen een cruciale rol in de leefbaarheid. Niet alleen zorgt het voor extra (sociale) veiligheid, maar het zijn ook extra winkelbezoekers. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in Veerkracht op de proef (PBL, 2020) dat 1.000 woningen financieel draagvlak bieden voor 1.655 vierkante meter winkels en horeca en 650 vierkante meter aan plekken met een maatschappelijke functie. De opbrengsten van woningen zijn bovendien in veel gemeenten nodig om de businesscases haalbaar te maken.

## Versnipperd eigendom

Planologisch is het versnipperd eigendom van de winkelpanden vaak een knelpunt. Een heldere visie vanuit de gemeente kan helpen om sneller tot nieuwe woningen en vitale binnensteden te komen. Een essentieel onderdeel van deze visie is draagvlak van alle stakeholders, waar de winkelfunctie behouden en versterkt wordt en welke gebieden en bijvoorbeeld aanloopstraten mogen transformeren. Daarnaast bieden ook tijdelijke invullingen, schuiven met retailprogramma's en Wonen boven winkels nieuwe kansen voor wonen.

### Wonen boven winkels

De ruimte boven winkels wordt veelal voor opslag gebruikt. In het verleden was het verschil in opbrengsten tussen de winkelometers en de woonfunctie zo groot dat verhuren als woning niet opwoog tegen het ruimteverlies voor de (in pandige) trap naar boven. Een grote belemmering was ook dat tijdens de verbouwing de winkel (tijdelijk) moet sluiten met inkomstenverlies als gevolg. De huidige leegstand en hogere woonhuurprijzen veranderen de rekensommen. Daardoor worden ook andere (technische) oplossingen haalbaar, zoals het gezamenlijk ontsluiten van panden en/of het gebruik van een trap of trappenhuis aan de achterzijde. Concentratie van leegstand biedt meer kansen voor dergelijke oplossingen.

De potentie van Wonen boven winkels is enorm: 41.500 woningen op leegstaande verdiepingen plus nog eens 12.000 woningen als opslag efficiënter wordt georganiseerd, aldus recent onderzoek ([Stec, 2022](#)). Maar de ervaring leert dat er niet eenvoudig grote aantallen worden gerealiseerd. Dit komt omdat het arbeidsintensief maatwerk is voor meestal één of enkele woningen. Het vraagt bij voorkeur om een gespecialiseerd team of organisatie die na de verbouwing ook het beheer (veelal verhuur) van de woningen op zich neemt. Om die reden waren in het verleden vooral woningcorporaties de drijvende kracht achter Wonen boven winkels. Er is de afgelopen jaren de nodige kennis verloren gegaan, maar die zal de komende jaren weer opgebouwd en geactualiseerd worden.



# 6 Later is allang begonnen

Tenslotte werpen we graag een blik op de toekomst. Een goede gemeente is op haar toekomst voorbereid! De woningbehoefte is groot en die zal de komende jaren nog niet zijn opgelost. Helemaal niet als we ook naar de kwalitatieve vraag achter 'de grote getallen' kijken. Denk aan de vraag naar betaalbare woningen voor starters (die ook steeds vaker alleenstaand starten) en de vele tienduizenden expats, seizoenskrachten en andere spoedzoekers. Het aantal mensen dat snel tijdelijke woonruimte zoekt is groot en de groep is divers. Van mensen in echtscheiding tot mensen die zoeken naar een nieuwe baan of een stage of opleiding volgen. Ook het aantal mensen dat voor werk, een tijdelijke detachering of onregelmatige diensten tijdelijke woonruimte zoekt, is groot.

Vergrijzing en vergroening zijn voorspeld, maar waar blijven de woonvormen waar ouderen oud kunnen worden zoals zij dat willen? Denk ook aan de starters die graag tijd willen investeren om in een kluswoning hun betaalbare once-in-a-lifetime droomwoning te realiseren. En aan alle uitzonderingen op de regel zoals de muzikant, de kunstenaar en de ambachtslui, die best willen wonen tussen andere bedrijven of met wat meer geluidsoverlast als ze daardoor (betaalbaar) wonen en hun werk of passie kunnen combineren.

## Dé woningmarkt bestaat niet

Wat 'de woningmarkt' genoemd wordt bestaat feitelijk uit een optelsom van al die niches. Transformatie is bij uitstek geschikt om de niche die past bij het gebouw te vinden. Als marktpartijen daar niet in slagen, luister dan naar de mensen die al in de buurt wonen en/of werken. Het is verbazingwekkend hoeveel mensen, initiatiefnemers, bedrijven en informele organisaties in de praktijk ruimte blijken te zoeken voor allerlei activiteiten. Transformatie is, meer dan nieuwbouw, in staat niches te bedienen.

*Uniek Urban Lofts van BNLA  
Architecten waarin de  
oorspronkelijke trap is gebleven.  
Foto: Studio de Nooyer.*



## Niet alleen binnenstedelijk

In deze handreiking ligt de focus op binnenstedelijk transformeren. In die gebieden willen veel mensen graag wonen, en is vaak veel leegstand te vinden. Buitenstedelijk is ook veel leegstand in aantocht. Denk alleen al aan de vele verouderde bedrijventerreinen en de miljoenen vierkante meters voormalig agrarische bedrijfsgebouwen, waarvoor naar schatting geen economische toekomst meer is.

## De wereld verandert

Het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat verandert mee. De ruimtelijke ordening speelt in op de dynamiek van de vastgoedmarkten met snellere en flexibeler instrumenten (zie kader). Dat biedt weer nieuwe kansen voor gemeenten om nieuwe rollen in te nemen. Maar belangrijker dan de tools zijn de doelen die de gemeente stelt en de beleidskeuzes die de gemeente daarvoor maakt. Als de wind waait, bouwen sommigen muren en anderen windmolens.

### Ruimtelijke ordening steeds flexibeler

De Wet ruimtelijke ordening introduceerde vijftien jaar geleden een aantal planvormen om bestemmingsplannen flexibeler te maken met de wijzigingsbevoegdheid en de afwijkbevoegdheid van B&W. De op pagina 7 genoemde mogelijkheden waaronder meervoudig bestemmen bieden nog meer flexibiliteit. Eigenaren kunnen daarmee van gebruik veranderen zonder een wijzigingsplan of vergunningplicht. Gemeenten blijken in de praktijk soms terughoudend met deze planvormen. Het biedt weliswaar meer snelheid en flexibiliteit, maar heeft ook nadelen. Zo neemt de onderzoekslast toe naarmate meer uitkomsten mogelijk worden en vrezen gemeenten dat het planschaderisico toeneemt. De Kruimelgevallenregeling daarentegen wordt veel toegepast voor transformatie en biedt naast snelheid een grote mate van flexibiliteit. Interessant is wat de effecten zullen zijn van nieuwe mogelijkheden in de Omgevingswet (die de Wro en veel andere regels voor ruimtelijke ontwikkeling bundelt). Een planvorm die veel ruimte voor latere invulling laat is het *bestemmingsplan met verbrede reikwijdte* die het principe van uitnodigingsplanologie introduceert: de gemeente geeft de richting in hoofdlijnen en nodigt burgers en marktpartijen uit met initiatieven te komen. Deze planvorm wil in spelen op veranderingen in de praktijk waarin veel ontwikkeling over lange tijd in vele kleine stappen wordt gerealiseerd (organisch ontwikkelen) en verduidelijken welke rolverdeling tussen overheid en marktpartijen daarbij past. In hoeverre die instrumenten leiden tot meer en beter transformeren gaan we ervaren.



Dit is een publicatie van:

**Rijksdienst voor Ondernemend Nederland**

Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag

Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag

T +31 (0) 88 042 42 42

[www.rvo.nl](http://www.rvo.nl)

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

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | september 2023  
Publicatienummer: RVO-198-2023/BR-DUZA

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

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

**Vragen over transformatie?**

Vraag advies aan het Expertteam woningbouw via [woningbouw@rvo.nl](mailto:woningbouw@rvo.nl)

Gemeenten en corporaties kunnen het Expertteam Woningbouw om advies vragen. Bijvoorbeeld over:

- Hoe u bouwkundige wet- en regelgeving toepast;
- de ruimtelijke kaders;
- de financiering;
- de woon- en inrichtingsmogelijkheden van het pand.

2/3 van de kosten van de inzet van een expert vergoedt het Rijk.

*Disclaimer: deze handreiking is primair bedoeld om beleidskeuzes te maken die transformatie stimuleren. De planologische instrumenten en methoden worden in hoofdlijnen beschreven zonder volledige en juridische uitwerking en zonder te streven naar volledigheid. In de praktijk zijn er in de ruimtelijke ordening strikte juridische regelingen van toepassing.*