

Ruimte voor flexibel herbestemmen

HERBESTEMMEN

TEKST: NRP WERKGROEP WET- EN REGELGEVING

Hoewel de eerste tekenen van een economische opleving zich aandienen, kunnen we in Nederland voorlopig nog vooruit met de bestaande gebouwenvoorraad. De leegstand neemt immers nog steeds toe en vrijwel iedere vastgoedprofessional is er inmiddels van doordrongen dat het bestrijden van de leegstand de grote opgave is voor de komende jaren. Deze opgave is zeker ook voelbaar bij gemeenten. Waar zij in het verleden de concurrentie met elkaar aangingen bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, verplaatst deze strijd zich naar het aantrekken van initiatiefnemers die leegstaande gebouwen en gebieden herontwikkelen, om steden en dorpen van hun 'rotte kiezen' te verlossen. Voor gemeenten ligt er een belangrijke uitdaging om initiatiefnemers van herbestemmingsprojecten goed te faciliteren.

Op het gebied van wet- en regelgeving verdwijnen steeds meer obstakels voor herbestemming. Een voorbeeld hiervan is Bouwbesluit 2012, met soepelere en meer eenduidige eisen voor verbouw. De mogelijkheden voor tijdelijk herbestemmen worden verruimd en voor permanente herbestemming – in afwijking van het bestemmingsplan – wordt de procedure aanzienlijk vereenvoudigd door het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en diverse AMvB's. Zo krijgen gemeenten steeds betere instrumenten in handen om vergunningverlening voor herbestemmingsprojecten snel en soepel te laten verlopen.

Huidige praktijk

Maar de praktijk laat een wisselend beeld zien. Nog altijd zijn er veel gemeenten die gedetailleerde, conserverende bestemmingsplannen maken met weinig flexibiliteit om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is een bestemmingsplan waarin exact vastligt welk deel van het gebouw gebruikt mag worden voor een bepaalde functie. Omdat bij iedere functiewijziging opnieuw een omgevingsvergunning nodig is, wordt flexibel gebruik van het gebouw aanzienlijk belemmerd.

Ook komt het regelmatig voor dat een gemeente pas meewerkt aan een bestemmingswijziging als de herbestem-

mingsplannen definitief zijn. Het is dan voor de initiatiefnemer niet mogelijk om meerdere opties open te houden, omdat hij verplicht is eerst de plannen definitief te maken. Tenslotte blijken gemeenten vaak moeilijk te overtuigen dat voor een project de kruimelgevallen-regeling van toepassing is en daarom de reguliere Wabo-procedure gevolgd kan worden. Door dit soort obstakels duurt de vergunningverlening voor herbestemmingsprojecten langer dan noodzakelijk en is er bovendien lang onzekerheid over wat wel en niet mag. Beide kunnen voor huurders of kopers een reden zijn om uit te kijken naar een andere locatie. Ook financieringsoffertes hebben vaak een beperkte geldigheidstermijn, waardoor de financiering van het herbestemmingsproject in de knel kan komen.

Nieuwe aanpak binnen bestaande kaders

Het kan ook anders en in de meeste gemeenten willen bestuurders en ambtenaren dat ook graag. De uitdaging is om de mogelijkheden die de wet- en regelgeving nu al biedt goed toe te passen in de praktijk. Daarvoor moeten oude gewoonten slijten en is het van belang dat er ook meer kennis wordt ontwikkeld en verspreid over de mogelijkheden om herbestemmen zo goed mogelijk te faciliteren. Met dat doel worden in dit artikel concrete adviezen gegeven op basis van de ervaringen van NRP partners.

Praktijkvoorbeeld 1. Alkmaar, gebiedsontwikkeling Overstad

Om de woonboulevard Overstad van een impuls te voorzien heeft de gemeente Alkmaar gekozen voor een zo flexibel mogelijk bestemmingsplan: bijna alle bestemmingen zoals wonen, werken en perifere detailhandel zijn nagenoeg overal in het gebied mogelijk.

Bijzonder is niet alleen de keuze voor een flexibel bestemmingsplan, maar vooral het opstellen van een Ontwikkelingsvisie in nauwe samenwerking met ondernemers. Dat document laat zien wat het flexibele bestemmingsplan mogelijk maakt. Het is bedoeld om partijen uit te nodigen en te verleiden in Overstad te investeren. Het toont de aanknopingspunten en de kaders. Aanknopingspunten zitten in bestaande kwaliteiten en kansen. Zo biedt een deel van het gebied door de huidige opzet en de al aanwezige ondernemers kansen voor een kleinschalig 'dwaalmilieu', een soort bazaar. Terwijl een ander stuk van Overstad juist goede aanknopingspunten biedt voor een gemengd gebied met leisure-activiteiten. Ook wordt een belangrijke kans voor het verbeteren van de aansluiting van Overstad op de binnenstad getoond. Ten slotte toont de Ontwikkelingsvisie de kansen voor tijdelijk programma, zowel op korte als op langere termijn, want slim tijdelijk gebruik is placemaking.

De kaders betreffen de volgende twee za-



Praktijkvoorbeeld 1. Alkmaar, gebiedsontwikkeling Overstad.

ken: om het winkelaanbod in de binnenstad goed te houden, biedt Overstad geen ruimte aan kleinschalige detailhandel en er is een slimme manier voor het borgen van parkeerplaatsen. Een parkeeroplossing is lastig als nog niet bekend is welk programma er in een tijdelijke en in de eindsituatie zal zijn. Principe is dat parkeren op Overstad op eigen terrein gebeurt. Daarnaast is de ambitie van de visie om een mobiliteitsarrangement te ontwikkelen dat speciaal is toegesneden op Overstad, geïnspireerd op Strijp S in Eindhoven. Onderdeel daarvan is een collectieve parkeervoorziening, gefinancierd uit een fonds waarin gemeente, bewoners en ondernemers participeren. Wie niet op de eigen kavel volledig kan voorzien in de eigen parkeerbehoefte kan een deel van die parkeeropgave afkopen. Die inkomsten zijn bestemd voor een gemeenschappelijke parkeervoorziening. Dat biedt meer efficiency en geeft grondeigenaren bovendien meer ruimte op eigen kavel. De nauwe samenwerking met Alkmaarse ondernemers heeft er sterk aan bijgedragen dat de visie met instemming is ontvangen op Overstad, en door de gemeenteraad welwillend is vastgesteld. Samen met de ontwikkelingsvisie heeft het bestemmingsplan in Overstad een nieuwe rol: het stimuleren van nieuwe initiatieven op zoek naar kansen voor een nieuwe ruimtelijke kwaliteit. Een rol die veel beter bij de huidige tijd past dan de traditionele rol van het beteugelen van bedreigingen voor de geambieerde ruimtelijke kwaliteit.

Praktijkvoorbeeld 2. Rotterdam, gebiedsontwikkeling Tuin van Noord
De 'Noordsingel' is een uniek complex in



Praktijkvoorbeeld 2. Rotterdam, gebiedsontwikkeling Tuin van Noord.

de stad Rotterdam en in de geschiedenis van het gevangeniswezen in Nederland. Een transformatie van een gesloten en sobere omgeving waar men niet vrijwillig verblijft, naar een open, groene en uitnodigende 'Tuin van Noord' die mensen met elkaar verbindt. In de bestaande gebouwen en in nieuwbouw komen verschillende collectieve en individuele woonvormen voor uiteenlopende doelgroepen. Maatschappelijke functies aangevuld met bedrijfs- en kantoorruimtes en een restaurant maken het gebied niet alleen aantrekkelijk om te wonen maar ook om het te bezoeken en er korter of langer te verblijven. Het gemengde programma draagt bij aan het stedelijk leven in het Oude Noorden.

De aanwezigheid van een groot draagvlak in de buurt is één van de succesfactoren in het proces tot herbestemmen. De wijkbewoners zijn betrokken bij de totstandkoming van het biedboek, een coproductie van het Rijk en de gemeente Rotterdam met inbreng van de omwonenden. De gemeente heeft een masterplan opgesteld waarin de haalbaarheid van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied is aangetoond en de risico's in beeld zijn gebracht. Relevante aspecten, zoals milieu en bodem, zijn onderzocht en vermeld in het biedboek. Daarnaast is gevraagd naar ideeën van omwonenden voor de toekomst van het gevangeniscomplex. Bij het vaststellen van de kaders is rekening gehouden met die wensen. De ideeën zijn door omwonenden vastgelegd in een boekje en een fotodoek, dat is onthuld op 22 september 2010. Het doek heeft een plek gekregen op de voorkant van de voormalige gevangenismuur.

Praktijkvoorbeeld 3. Amsterdam en Rotterdam, Eén Blok Stad

Bij het concept 'Eén Blok Stad' worden voormalige corporatiewoningen casco gerenoveerd en daarna aan particuliere kopers verkocht. Het gaat veelal om kleine woningen die samengevoegd worden, verticaal en/of horizontaal, dit geheel naar de wens van de kopers. De renovatie van fundamentele bouwkundige zaken zoals fundering, bouwmuren, daken en gevels wordt in opdracht van de corporatie door de aannemer uitgevoerd. Gas, water, elektriciteit en riool worden tot een punt in de woning aangelegd. De corporatie of de aannemer vraagt een omgevingsvergunning aan voor de gehele cascorenovatie. De particulier kopers kunnen de woning vervolgens naar hun eigen wens afbouwen. Wanneer zij constructieve wijzigingen willen aanbrengen en daarmee afwijken van de eerder aan de corporatie/aannemer verleende omgevingsvergunning, moeten zij een nieuwe omgevingsvergunning aanvragen.

Eén Blok Stad vindt zijn oorsprong in Rotterdam. Daar heeft men er goede ervaringen mee, mede omdat vanuit de gemeente een vergunningencoach werd aangesteld. Er is sprake van een flexibele houding van de gemeente die onder meer is ingegeven door het belang dat de gemeente heeft bij renovatie en verkoop van deze woningen in het kader van leefbare wijken.

In Amsterdam is het concept van Eén Blok Stad ook op meerdere plekken succesvol toegepast. Er zijn echter enkele verbeterpunten te benoemen. Die verbeterpunten hebben te maken met gemeentelijke regelgeving (gemeentelijke welstandsnota, splitsing- en erfpachtaanbieding,



Links en boven: Praktijkvoorbeeld 3. Amsterdam en Rotterdam, Eén Blok Stad.

woningonttrekking), de benodigde vergunningen en de leges die verschuldigd zijn. Deze obstakels leiden ertoe dat er sprake is van minder flexibiliteit, langere doorlooptijden en hogere projectkosten. Een belangrijk aspect bij het aanbieden van cascowoningen aan kopers is de zekerheid over de prijs. Onderdeel van de prijs is de erfpachtcanon, die afhankelijk is van de bestemming en de oppervlakte. Om een erfpachtaanbieding aan de gemeente te vragen, moeten de woningen eerst worden gesplitst. De kopers willen echter vóóraf duidelijkheid dat de door hen uitgedachte woning uitvoerbaar en betaalbaar is. Daarmee zit je in een vicieuze cirkel die alleen doorbroken wordt als de erfpachtcanon voor de splitsing bekend wordt gemaakt.

Andere verbeterpunten zijn te vinden bij het samenvoegen van de doorgaans kleine sociale huurwoningen en de regelgeving over woningonttrekking. Verder is er het welstandsbeleid en de manier waarop ambtenaren met de welstandregels

omgaan. Bij dat laatste moet voorkomen worden dat er vertraging optreedt met extra kosten (onder andere projectbegeleiding en architect) tot gevolg.

Een suggestie om de ontwikkeling en realisatie van dit soort projecten soepeler te laten verlopen is dat de gemeente een case-manager (een accountmanager) per project aanstelt, vergelijkbaar met de vergunningencoach in Rotterdam. Iemand met voldoende mandaat om beslissingen te nemen en goede kennis van het ambtenarenapparaat. Een andere suggestie is dat de gemeente vroeg in het ontwikkelproces een gezamenlijk overleg initieert met de ontwikkelaar/bouwer en alle verschillende betrokken gemeentelijke afdelingen en disciplines die bij renovatie/transformatie betrokken zijn, om het plan integraal te bespreken en eventuele hindernissen te benoemen en zo mogelijk op te lossen.

Praktijkvoorbeeld 4. Zutphen, herbestemming Koelhuis 'De Landbouw'

Koelhuis 'De Landbouw' ligt in het gebied

Noorderhaven, een oud industriegebied direct ten noorden van het historische centrum van de stad. Het gebied wordt getransformeerd van een voormalig industrieterrein naar een hoogwaardig, divers en levendig centrumstedelijk milieu om in te wonen, werken en te verblijven. Bij de herontwikkeling van Noorderhaven heeft gemeente Zutphen de herbestemming van het Koelhuis vooraan in het proces gezet. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar het komt regelmatig voor dat een 'nieuwe wijk' volledig wordt ingevuld met functies en men later pas gaat denken over de aanpak van de te behouden monumenten.

De gemeente heeft het Koelhuis voor herbestemming te koop aangeboden door middel van een 'open prijsvraag'. De nieuwe eigenaar was verplicht om het gebouw te restaureren volgens het restauratieplan van BOEi. Voor de nieuwe functie was relatief veel vrijheid. Studio Hoogeveen & Van Tilburg heeft de prijsvraag gewonnen. Zij bieden nu in



Praktijkvoorbeeld 4. Zutphen, herbestemming Koelhuis 'De Landbouw'.

het Koelhuis een podium voor allerhande activiteiten: van zakelijke bijeenkomsten tot culturele festivals, biologische proeverijen en optredens. Ze krijgen daarbij van de gemeente Zutphen de ruimte om het Koelhuis organisch te herbestemmen. Op basis van een plan op hoofdlijnen kunnen zij in de loop van de tijd bepalen hoe zij elke verdieping van het gebouw binnen de toegestane functies een nieuwe invulling geven. In de situatie van tijdelijkheid – totdat omliggende woningen worden gerealiseerd – wordt ruimte geboden voor het organiseren van activiteiten met een hoge geluidsproductie, zoals dansfeesten.

Leermomenten uit praktijkvoorbeelden

De vier praktijkvoorbeelden tonen dat er bij herbestemming al heel veel mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving. De attitude en interne processen bij de betreffende gemeente zijn minstens zo bepalend voor de snelheid waarmee RO-procedures kunnen worden doorlopen. Uit de praktijkvoorbeelden is een aantal adviezen gedestilleerd die breed toepasbaar zijn voor overheden die betrokken zijn bij een herbestemming.

Maak bestemmingsplannen (indien mogelijk) globaal en flexibel

De ontwikkeling van Koelhuis 'De Landbouw' is een mooi voorbeeld waarbij de herbestemming van een bestaand gebouw als eerste is opgepakt bij de herontwikkeling van een voormalig industriegebied. Aan de nieuwe eigenaren van het Koelhuis wordt daardoor relatief veel ruimte geboden in het herbestemmingsproject. De gemeente Alkmaar heeft veel speelruimte gecreëerd door voor het gebied Overstad een globaal bestemmingsplan te maken. Bovendien brengt de gemeente de kansen die het gebied nu biedt actief in beeld. Dat doet de gemeente in de vorm van een Ontwikkelingsvisie die is opgesteld in samenwerking met (al aanwezige) ondernemers en initiatiefnemers. Nu nog lijkt het bestemmingsplan vaak het uitgangspunt te zijn van de herontwikkeling van een gebouw of gebied binnen de gemeentegrenzen, terwijl het bestemmingsplan juist het resultaat zou moeten zijn van de gewenste ontwikkelingsrichting. Deze nieuwe richting wordt bepaald door de kansen in de markt en de wensen van de al aanwezige bewoners en gebruikers. Op het eerste gezicht lijkt het er misschien op dat de belangen van de aanwezige bewoners en gebruikers het beste gediend worden door een scherp gedefinieerd bestemmingsplan vast te stellen op basis van het principe 'Nee, tenzij', maar daarmee wordt sterk de rem

gezet op de ontwikkeling van het gebied. Kansen op nieuwe, positieve impulsen worden daardoor onvoldoende benut.

Betrek omwonenden bij de planvorming

De voorgaande alinea laat zien dat de belangen van zittende bewoners/gebruikers en nieuwkomers in een bepaald gebied minder sterk uiteenlopen dan vaak wordt aangenomen. Om die reden is het ook zo nuttig om zittende bewoners en gebruikers in een vroeg stadium te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het gebied. Allereerst heeft dit als voordeel dat hun belangen behartigd worden door participatie in het proces in plaats van starre regels in het bestemmingsplan. Maar wellicht belangrijker nog is dat de omwonenden heel goed in staat zijn om kansen aan te reiken voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Voorbeeld hiervan is de case 'Tuin van Noord', waarbij de omwonenden actief werden betrokken bij de plannen. Zij konden meedenken over de invulling van de openbare ruimte in het project. Van die openbare ruimte kunnen zij straks ook gebruik maken. Hiermee wordt het project een deel van de omgeving en ontstaat er al in een vroeg stadium draagvlak voor de herbestemming.

Bied ruimte aan functiemenging

Een globaal en flexibel bestemmingsplan biedt ruimte aan functiemenging. In publicaties en literatuur wordt het principe van functiemenging inmiddels breed omarmd. Mengen van wonen en werken vergroot de leefbaarheid en levendigheid van de wijk en leidt tot intensiever ruimtegebruik in combinatie met een dalende mobiliteitsbehoefte. Dit wordt ook zo ervaren door betrokkenen bij 'Tuin van Noord' in Rotterdam en het Koelhuis in Zutphen. Natuurlijk is er een risico op overlast tussen verschillende functies. Maar dit wordt grotendeels al ondervangen door de regels van het Activiteitenbesluit Milieubeheer, met algemene normen waarvoor soms maatregelen nodig zijn. Per saldo is het effect van functiemenging doorgaans positief. Ondanks dit inzicht zijn veel bestemmingsplannen vaak nog zeer monofunctioneel opgezet en toegepast op de bestaande situatie.

Zorg voor afstemming tussen verschillende gemeentelijke disciplines

Herbestemming heeft doorgaans consequenties op meerdere aspecten zoals het leefmilieu, mobiliteitsbehoefte en parkeerdruk. In 2010 is de omgevingsvergunning geïntroduceerd om te waarborgen dat de toetsende instanties rekening

houden met alle aspecten en zo nodig een afweging maken bij verschillende tegenstrijdige belangen. Het praktijkvoorbeeld Eén Blok Stad laat zien dat afstemming tussen de verschillende aspecten van het project en de verschillende ambtelijke disciplines in een eerder stadium van het proces een positieve invloed heeft op het procesverloop. Het is belangrijk om eventuele problemen bij de aanvraag van de vergunningen zo vroeg mogelijk te signaleren en met de betrokken ambtenaren te bespreken en af te stemmen. Dit leidt tot betrokkenheid en draagvlak bij de ambtenaren voor de belangen van de ontwikkelaar, zodat vertraging in de ontwikkeling en de realisatie van het project kan worden voorkomen. In Rotterdam zorgde een vergunningencoach voor een soepel procesverloop en een goede afstemming tussen de verschillende gemeentelijke disciplines.

Niet enkel reguleren, maar ook faciliteren

De vastgoedwereld is volop in beweging. Overal is voelbaar dat ontwikkelaars en overheden de bakens verzetten van grootschalige ontwikkeling naar hergebruik van de bestaande bouwvoorraad. Op het gebied van wet- en regelgeving zijn in de afgelopen jaren een aantal stappen gezet om herbestemming te bevorderen. De praktijk is nog weerbarstig, al zien we steeds meer voorbeelden waarbij gemeenten de initiatiefnemers goed faciliteren. Door ruimte te geven voor flexibel herbestemmen wordt de leegstand beperkt en laten gemeenten zien dat zij niet enkel reguleren, maar vooral ook kansen bieden.



De NRP Werkgroep wet- en regelgeving, onderdeel ruimtelijke ordening, bestaat uit: Michael Klijnstra (Lexence), Wilco van Oosten (Inbo), Joske Poelstra (Rho adviseurs voor leefruimte), Kirsten van Schaik (Mitros), Rob Tempelaars (Ymere) en Frank Vehof (BOEi). www.nrp.nl. Het Rijk neemt naast flexibilisering Ruimtelijke Ordening en Bouwregelgeving ook andere initiatieven om herbestemming te bevorderen, zoals opheffen Integratieheffing (BTW), korting op Verhuurderheffing en kennisoverdracht naar en tussen gemeenten via het Expertteam Transformatie (www.rvo.nl/transformatie).