

Nieuwegein



**Ruimtelijke Ontwikkeling &
Duurzame Ontwikkeling**

Werkwijze bij transformaties

Werkwijze bij transformatie van kantoor naar andere functies.

Datum 10 januari 2012

Auteurs Barbara Timmermans en Dionne Baaré

Versie 2.0

Werkwijze bij transformaties

1. De werkwijze

In Nieuwegein is de kantorenleegstand relatief hoog. De gemeente heeft daarom de keuze gemaakt op verschillende plekken het onttrekken van kantoren uit de markt mogelijk te maken. Dit kan onder meer door transformatie van kantoorpand naar andere functies. Beleggers, eigenaren, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties en corporaties hebben reeds planinitiatieven neergelegd om kantoorpanden een nieuwe functie te geven. Vanuit de markt wordt regelmatig de vraag gesteld hoe de gemeente omgaat met verzoeken om panden te transformeren. Om hier duidelijkheid in te geven is de notitie 'Werkwijze bij transformaties' opgesteld.

Meest voorkomend is transformatie van kantoorpanden naar woningen. Aan deze vorm van transformatie zal daarom in deze werkwijze de meeste aandacht worden geschonken. De werkwijze gaat in op thema's die een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van initiatieven. Uit de initiatieven tot nu toe is gedestilleerd welke onderwerpen een struikelblok vormen of kunnen vormen. Dit zijn eveneens de onderwerpen waarover bij de markt de grootste onzekerheid en onbekendheid heerst. Achtereenvolgens zijn deze thema's: Bouwbesluit, Duurzaamheid, Geluid en Parkeren.

De werkwijze is geen strikte set regels waaraan initiatieven getoetst worden. Transformatie van panden is en blijft maatwerk. Wel maakt de werkwijze duidelijk hoe initiatieven worden beoordeeld, welke aspecten belangrijk en minder belangrijk zijn en hoe de gemeente omgaat met het afwijken van nieuwbouweisen.

2. Thema Bouwbesluit

Het bouwbesluit is het meest besproken onderwerp bij het transformeren van kantoorpanden. Belangrijkste vraag welke altijd centraal staat is of de gemeente nieuwbouweisen hanteert of eisen voor 'bestaande bouw'. Het huidige bouwbesluit geeft geen helder uitsluitsel over welke norm de gemeente moet toepassen. Uitgangspunt is dat onderdelen van het gebouw die bij de transformatie in tact blijven niet hoeven te voldoen aan nieuwe eisen. Het Rijk heeft een nieuw bouwbesluit in voorbereiding, dat naar verwachting in 2012 in werking treedt. De verwachting is dat voor verbouw een duurzaam bouwen niveau wordt opgenomen dat onder het nieuwbouwniveau ligt.

De gemeente Nieuwegein kiest er in beginsel voor om bij de realisatie van woningen in een kantoorpand eisen voor nieuwbouw te hanteren. Kiezen voor

nieuwbouweisen betekent dat de woningen moeten voldoen aan de huidige eisen en woonwensen van de toekomstige bewoners. Er wordt echter niet rigide met deze bouwbesluiteisen omgegaan. Het algemene beginsel luidt als volgt:

“Van ontwikkelende partijen wordt verwacht dat zij bij het onderzoeken en uitwerken van transformatieplannen de nieuwbouweisen in acht nemen. Mocht het echter op onderdelen niet mogelijk, realistisch of haalbaar zijn om aan nieuwbouweisen te voldoen dan dient aangetoond te worden wat men heeft gedaan om zoveel mogelijk te voldoen en waarom niet helemaal kan worden voldaan aan de eisen. De gemeente is dan in beginsel bereid ontheffing te verlenen van de onderdelen waarop niet aan de nieuwbouweisen kan worden voldaan.”

In de praktijk zijn er verschillende voorbeelden van regels waaraan niet of moeilijk kan worden voldaan en waarvoor ontheffing mogelijk is. Op onderdelen, met name waar de veiligheid of volksgezondheid in het geding is, zullen de eisen strenger worden gehanteerd dan op de andere onderdelen.

Het Rijk heeft een nieuw bouwbesluit in voorbereiding. Naar verwachting treedt dit in 2012 in werking. Hierin wordt naast bestaande bouw en nieuwbouw ook een verbouwniveau opgenomen. Voordeel hiervan is dat dit meer duidelijkheid geeft, nadeel is echter dat er minder maatwerk mogelijk is. Het lijkt er op dat de ontheffingsmogelijkheid van gemeenten naar het niveau bestaande bouw komt te vervallen.

3. Thema Duurzaamheid

Specifiek onderdeel uit het bouwbesluit dat bij transformaties vaak een punt van zorg voor marktpartijen is betreft duurzaamheid en energieprestatie. In de gemeentelijke nota ‘Bouwen voor de toekomst; duurzaam bouwen beleid gemeente Nieuwegein’ (dec. 2007) en het ‘Klimaatprogramma 2009-2013’ (juni 2009) zijn de bij (ver)bouwprojecten te hanteren gemeentelijke ambities vastgelegd. Verder is in het Collegeprogramma 2010-2014 aangegeven dat Nieuwegein streeft naar een klimaatneutrale duurzame stad in 2040.

Met transformatie wordt sloop voorkomen en de technische levensduur van een gebouw verlengd. Dit past in beginsel daarom uitstekend in het streven naar duurzaamheid. De grootste opgave op weg naar de klimaatneutrale stad bestaat eruit de bestaande bouw – met name die van voor 1990 - te verduurzamen. Bij transformaties is het daarom van groot belang om dit zodanig te doen dat de verhuur/verkoopbaarheid van het gebouw niet alleen nu uitstekend wordt, maar op de lange termijn ook blijft. Omdat energielasten een steeds groter aandeel krijgen in de woonlasten, is maximale inzet op energiezuinigheid een minimale noodzaak. Voorkomen moet worden dat gebouwen op termijn opnieuw onverkoopbaar of onverhuurbaar worden vanwege te hoge energielasten.

De in de hierboven genoemde documenten geformuleerde duurzaamheidsambities gelden formeel gezien als streefwaarden. Juridisch heeft de gemeente geen mogelijkheden om bovenwettelijke ambities verplicht op te leggen aan

bouwiniciatiefnemers. Deze ambities kunnen wel na wederzijdse overeenstemming in privaatrechtelijke overeenkomsten worden vastgelegd.

Met name bij transformaties zijn de mogelijkheden om de omschreven duurzaamheidsambities te realiseren beperkter dan in geval van nieuwbouw. Gezocht moet worden naar maatwerkoplossingen.

Basisregel is dat voor gebouwonderdelen die in een renovatie of transformatie worden aangepast de nieuwbouweisen van het vigerende Bouwbesluit kunnen worden gehanteerd. In de praktijk komt het echter vaak voor dat gebouwonderdelen deels in tact blijven en deels worden aangepast. Er bestaat voor die situaties een mogelijkheid van ontheffing naar niveau Bouwbesluit bestaand, maar dan dient de aanvrager zijn inspanningen te laten zien en met een onderbouwing te komen waarom het op dat onderdeel niet haalbaar is om aan het niveau van het vigerende Bouwbesluit te voldoen.

4. Thema Geluid

Veel kantoorpanden staan dicht langs drukke doorgaande wegen en vallen vaak binnen de geluidszones van deze wegen. De Wet geluidhinder is op deze transformaties van toepassing. Bij transformatie van deze kantoorpanden naar woningen is het toekennen van hogere grenswaarden noodzakelijk. Toetsing aan de Wet geluidhinder is niet aan de orde bij kleine ontheffingen en tijdelijke vrijstellingen.

Bij vaststelling van hogere grenswaarden is het gemeentelijk `beleid hogere waarden Wet geluidhinder´ van toepassing. Het beleid leidt ertoe dat er een minimale woonkwaliteit met betrekking tot het aspect geluid wordt gerealiseerd. Dit beleid gaat uit van cumulatieve geluidbelastingen waarbij de geluidsproductie van verschillende bronnen wordt opgeteld. Transformatie is vanuit de Wet geluidhinder niet aan te merken als `vervangende nieuwbouw´. Er kan dus geen gebruik worden gemaakt van de 5 dB extra ontheffingsruimte. Bij geluidbelastingen boven de maximale ontheffingswaarde is het noodzakelijk een dove gevel (zonder te openen delen) te realiseren.

In bepaalde gevallen kan gebruik worden gemaakt van innovatieve oplossingen als vliesgevels of lamellen. Het beleid kent een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden bij de vaststelling hogere waarden. Samengevat zijn de volgende onderdelen relevant voor transformaties:

- Minimaal 1 slaapkamer niet aan de hoogst belaste zijde.
- Minimaal 1 geluidluwe zijde (<55 dB).
- Bij voorkeur geluidluwe buitenruimte.

Tot slot werkt de gemeente Nieuwegein niet mee aan hogere waarden wanneer de cumulatieve geluidbelasting boven de 65 dB ligt.

Wanneer bij transformatie van een kantoorpand aan één of meerdere van bovengenoemde randvoorwaarden niet kan worden voldaan zijn vaak innovatieve technische oplossingen mogelijk om desondanks een zo optimaal mogelijk woonklimaat met betrekking tot het aspect geluid te creëren.

5. Thema Luchtkwaliteit

In de onlangs door de raad vastgestelde 'vervolgaanpak luchtkwaliteit Nieuwegein' is onderstaande randvoorwaarde opgenomen t.a.v. gevoelige bestemmingen (gevoelige bestemmingen zijn basisonderwijs, voortgezet onderwijs, kinderopvang, verzorgingstehuis, verpleeghuis en/of bejaardentehuis).

Nieuwegein handelt bij realisatie van nieuwe gevoelige bestemmingen langs snelwegen en de gemeentelijke hoofdwegenstructuur overeenkomstig de voorschriften uit het 'Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)'. De gemeentelijke hoofdwegenstructuur wordt daarbij beschouwd als 'provinciale weg'.

Concreet betekent het dat de genoemde bestemmingen binnen een zone van 50 m vanaf de gemeentelijke hoofdwegenstructuur en 300 m vanaf de snelweg bij (dreigende) normoverschrijding niet worden toegestaan.

6. Thema Parkeren

Bij transformatie van kantoor naar woningen wijzigt ook de parkeernorm van kantoren naar woningen. De gemeente heeft een Nota Parkeernormen 2011 – 2015 waaraan ieder bouwplan dient te voldoen.

Wanneer een kantoorpand in een gebied staat met vooral kantoren zal dit over het algemeen niet tot problemen leiden, danwel omdat er parkeerplaats op eigen terrein is, danwel omdat de parkeernorm die wordt gehanteerd voor kantoren (1 op 50m²) hoger is dan de gemiddelde norm voor woningen.

Wanneer kantoren echter zijn gelegen naast of nabij bestaande woningen zijn de bestaande parkeerplaatsen over het algemeen ingericht op dubbelgebruik tussen kantoorgebruikers en bewoners. Bij transformatie naar woningen verdwijnt het dubbelgebruik en ontstaat een parkeertekort. Het oplossen van dit parkeertekort, door het toevoegen van extra parkeerplaatsen, komt voor rekening van de initiatiefnemer van de transformatie.

Het parkeerbeleid bevat een ontheffingsmogelijkheid. Indien de initiatiefnemer niet kan voldoen aan de normen en kan aantonen aan de hand van een mobiliteitstoets dat in het specifieke geval het reëel is een lagere norm te hanteren dan is het college bevoegd om van de norm af te wijken en ontheffing te verlenen. De Nota Parkeren geeft aan hoeveel kan worden afgeweken en onder welke voorwaarden.

7. Proces en procedures

Indien een initiatiefnemer interesse heeft om een pand te transformeren of een eigenaar de mogelijkheden hiervan in beeld wil hebben kunnen zij dit melden bij de gemeente. De gemeente kan dan, indien de locatie geschikt is, een transformatiescan aanbieden.

De gemeente stelt bij een initiatief een accounthouder aan die het gehele gemeentelijke proces en procedure van de transformatie begeleidt. Wanneer de transformatie een functiewijziging betreft waarbij minder dan 1500m² wordt omgezet naar een andere functie wordt er na de planvoorbereiding een reguliere procedure van

8 weken doorlopen. Deze procedure kan wettelijk alleen worden doorlopen indien de transformatie een andere functie dan wonen betreft.

Bij transformatie naar woningen is een uitgebreide procedure met kostenverhaal verplicht. Hierbij kan gekozen worden voor een bestemmingsplanprocedure of een projectomgevingsvergunning. Uit de praktijk blijkt dat voor transformaties de projectomgevingsvergunning het meest geschikt is, omdat hierbij ook naar de technische mogelijkheden wordt gekeken en de bouwbesluittoets wordt toegepast.

In de gemeente Nieuwegein heeft de gemeenteraad besloten bij projectomgevingsvergunningen geen verklaring van geen bedenking te vragen. Daarmee wordt de doorlooptijd van de procedure ingekort. Na de planvoorbereiding wordt de formele procedure opgestart door het college van burgemeester en wethouders en wordt het plan gedurende 6 weken ter inzage gelegd voor zienswijzen. De totale doorlooptijd van de formele procedure is, afhankelijk van ingediende zienswijzen, minimaal 14 en maximaal 26 weken.

Voorafgaand aan de formele procedure is de gemeente verplicht het kostenverhaal te verzekeren. Dit houdt in dat er een overeenkomst gesloten dient te worden tussen initiatiefnemer en gemeente, waarin wordt vastgelegd op welke wijze de kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de transformatie worden gedekt. Het betreft hier plankosten en eventueel fysieke kosten voor de inrichting of aanpassing van de openbare ruimte.

8. Slotopmerkingen

Op 20 december 2011 is de Visie Kantorenlocaties Nieuwegein vastgesteld door het college. Deze visie bevat een kaart met gebieden waar in beginsel kantoren getransformeerd kunnen worden naar andere functies. De kaart is tevens aangehecht als bijlage bij deze werkwijze. Of een locatie ook fysiek geschikt is voor transformatie blijft maatwerk.

Deze notitie is opgesteld omdat er vanuit de markt behoefte bleek aan helderheid over de gemeentelijke werkwijze bij transformaties. In deze notitie zijn de belangrijkste aspecten die aan de orde zijn bij transformatie behandeld.

Elk kantoorpand is anders. Zowel de ligging van een pand als de technische staat zijn bepalend voor de mogelijkheden en knelpunten bij transformatie. Het transformeren blijft daarom altijd maatwerk. De gemeente kiest er voor in te zetten op nieuwbouwvoorschriften, maar ruimte te houden voor projectspecifieke afwegingen. Uit ervaring blijkt dat bij transformatie aan veel nieuwbouwvoorwaarden goed kan worden voldaan. Het is daarom zonde dit niet na te streven.

Uitgangspunt zoals gehanteerd in deze hele werkwijze is dat de gemeente goede kwaliteit nastreeft maar niet rigide is in de toepassing van de regelgeving. Op basis van goede onderbouwing is het mogelijk ontheffing te verlenen van de geldende wettelijke eisen en gemeentelijk beleid. De bal wordt daarmee vooral neergelegd bij de initiatiefnemers: op basis van een goed verhaal wil de gemeente graag meedenken om transformaties mogelijk te maken.