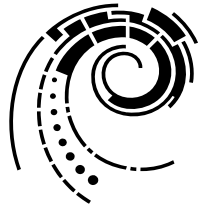


Nieuwegein



Programma aanpak Kantoren

Werkwijze bij transformaties

Werkwijze bij transformatie van kantoor naar andere functies.

Datum Januari2014

Auteurs Barbara Timmermans en Dionne Baaré

Versie 1.0

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: Kwaliteitsverbetering, Bouwregelgeving, Procedures, Duurzaamheid, Geluid, Luchtkwaliteit 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. Kwaliteitsverbetering

In alle kantoorgebieden van Nieuwegein worden transformatie-initiatieven met een positieve insteek bekeken. Uitgangspunt daarbij is wel dat de kwaliteit en duurzaamheid van het gebouw en de private omgeving worden verhoogd. Transformatie dient bij te dragen aan een verbetering van de leefbaarheid en mag geen verslechtering zijn van het vestigingsklimaat voor eigenaren en gebruikers van omliggende kantoren. Wanneer de transformatie wordt gerealiseerd in een monofunctioneel kantoorgebied dan verdient het creëren van een woongebied extra aandacht.

3. Thema Bouwbesluit

Het Bouwbesluit 2012 geeft minimale eisen voor (ver)bouwen, gebruiken en slopen. Deze eisen hebben betrekking op veiligheid (brand, constructie), gezondheid (geluid, ventilatie, daglicht), bruikbaarheid (toegankelijkheid, minimale afmetingen), duurzaamheid en milieu (isolatie, installaties, energieprestatie). Sinds het Bouwbesluit in 2012 is gewijzigd, geldt vaak een lager eisenniveau dan voorheen voor verbouw, waaronder transformaties, wat een gunstig effect kan hebben op de bouwkosten. Dit wordt bepaald door de keuze van de initiatiefnemer of hij het minimale wettelijke niveau hanteert of een hoger niveau nastreeft.

Het Bouwbesluit 2012 kent voorschriften voor nieuwbouw en bestaande bouw. Bij de nieuwbouw maakt men vervolgens onderscheid tussen "volledige nieuwbouw" en verbouw. Verbouw is gedefinieerd als "het *geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen* of het *vergroten* van een bouwwerk." Een voorbeeld van *geheel vernieuwen* is als een gebouw tot op de fundering wordt gesloopt en op dezelfde fundering weer wordt opgebouwd. Dit noemen we ook wel herbouw. Van *gedeeltelijk vernieuwen* is sprake als een gebouw bijvoorbeeld tot op het casco gestript wordt en vervolgens weer wordt opgebouwd. Met veranderen bedoelen we bijvoorbeeld interne verbouwingen. Vergroten betreft o.a. het toevoegen van een bouwlaag of het realiseren van aan- en uitbouwen. Een transformatie betreft vrijwel altijd het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen en/of vergroten van een pand, en wordt daarom doorgaans als *verbouw* aangemerkt.

Uitgangspunt bij verbouw is dat u moet voldoen aan de nieuwbouweisen, tenzij in de desbetreffende afdeling van het Bouwbesluit een verbouweis is opgenomen. Dat is vaak het geval. Bij kantoortransformaties gelden dus vaak verbouweisen in plaats van nieuwbouweisen. In de bijlage treft u schematisch aan welke eisen van toepassing zijn.

Soms is de verbouweis een heel concreet vastgelegd niveau (zoals voor constructieve sterkte, brandwerendheid van draagconstructies, brandwerendheid tussen ruimten, vrije hoogte van ruimten en thermische isolatie), maar veelal is het verbouwniveau omschreven als het "rechtens verkregen niveau". U mag het op een eerder moment rechtmatig gerealiseerde kwaliteitsniveau van het gebouw (onderdeel) dan niet verminderen door de verbouw. Dat niveau is vaak te herleiden uit de rechtmatig verleende bouwvergunning(en) voor het pand in de huidige staat. Als er geen rechtens verkregen niveau voor een bepaald onderwerp te bepalen is, mag het eindresultaat sowieso niet onder de minimumeis voor bestaande bouw liggen.

Een veel voorkomend misverstand is dat bij een functiewijziging van kantoor naar woningen sowieso nieuwbouweisen gelden, enkel omdat sprake is van nieuwe woningen. Bij functiewijziging toets je het bestaande gebouw namelijk in eerste instantie aan de bestaande bouw eisen die horen bij de nieuwe gebruiksfunctie. Voldoet het gebouw aan die eisen, dan zijn geen bouwtechnische veranderingen vereist. Als er wel verbouwingen vereist zijn (of als de initiatiefnemer om andere redenen wil verbouwen) dan gelden hierbij de verbouweisen uit het Bouwbesluit.

Het voorgaande betreft het wettelijke minimale eisenniveau. Uiteraard is het de bedoeling dat een kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd dat voldoet aan de

wensen van de (woon)consument. Dat niveau ligt veelal hoger. Wij stimuleren het realiseren van woningen die duurzaam tegemoet komen aan de kwaliteitsbehoeften op de woonmarkt.

4. 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. Belangrijkste hierin is de ambitie om te streven naar 15% verbetering van de milieuprestatie. Daarnaast zijn een aantal basismaatregelen geformuleerd. De milieuprestatieverbetering moet worden aangetoond. Dat kan bijvoorbeeld met het duurzaam bouwen instrument GPR-gebouw. In dit instrument worden de prestaties op de thema's energie, milieu, gezondheid, gebruikskwaliteit en toekomstwaarde beoordeeld en gewogen. GPR-gebouw geeft per thema een waardering op een schaal van 1 tot 10, waarbij een 6,0 staat voor de huidige bouwstandaard. Een GPR-score van minimaal 6,9 komt overeen met de in Nieuwegein gekozen ambitie voor een milieuprestatieverbetering van 15% of hoger. Dit wordt gekenmerkt als 'mainstream duurzaam'. Juridisch heeft de gemeente geen mogelijkheden om bovenwettelijke ambities verplicht op te leggen aan bouwinitiatiefnemers. 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.

5. 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.

Voorbeelden van oplossingen die bij zich eerdere transformaties hebben bewezen zijn balkons met verhoogde glazen borstwering waarvan de bovenste helft al dan niet te openen is, hoekoplossingen waarbij een deel van het balkon een verhoogde afscherming heeft zodat daarachter geluidsluwe ruimte ontstaat en voorzetramen.



Voorbeeld: balkons Merowe met afscherming aan de wegzijde

De bescherming die het Bouwbesluit biedt voor geluid (verbouweis = rechteks verkregen niveau) is in bepaalde gevallen onvoldoende. Zowel vanuit woningkwaliteit, mogelijke hinder en volksgezondheid. Om duurzame woningen met een aangenaam woon en leefklimaat te realiseren streven we als gemeente naar een maximale binnenwaarde van 38 dB.

6. 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 (luchtkwaliteiteisen)´. 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.

7. 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.

8. Beheer

Bij gestapelde woningbouw heeft de gemeente als uitgangspunt dat er ondergrondse afvalopslag gerealiseerd dient te worden. De aanlegkosten zijn hierbij eenmalig voor de initiatiefnemer. De locatie voor de ondergrondse container(s) wordt in overleg tussen de initiatiefnemer en de gemeente bepaald.

In voorkomende gevallen dient de openbare ruimte aangepast te worden ten gevolge van het plan, bijvoorbeeld door het toevoegen van parkeerplaatsen. Veranderingen in de openbare ruimte moeten voldoen aan het handboek openbare ruimte. In onderling overleg wordt bepaald wie de werkzaamheden uitvoert. In de meeste gevallen zal de gemeente dit zelf uitvoeren. De kosten hiervan worden gedragen door de initiatiefnemer. Ook kan er aanleiding zijn om gronden over te dragen van gemeente naar de initiatiefnemer of andersom.

9. 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 vooralsnog wettelijk alleen worden doorlopen indien de transformatie een andere functie dan wonen betreft.

Bij transformatie naar woningen is vooralsnog een uitgebreide procedure met kostenverhaal van toepassing. 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.

Er is een nieuwe AMvB in voorbereiding, als uitwerking van de Permanente crisis en herstelwet. Naar verwachting treed deze begin 2014 in werking. Met deze wijziging wordt de zogeheten kruimelgevallenlijst gewijzigd en wordt op alle transformaties (ook naar wonen) de reguliere procedure van 8 weken van toepassing. De gemeente streeft ernaar deze termijn altijd te behalen. Hiervoor is goed vooroverleg wel een vereiste. De onderwerpen uit deze werkwijze vormen de belangrijkste aandachtspunten bij de beoordeling van het initiatief.

10. 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.

In Rijnhuizen en in de Binnenstad werkt de gemeente gebiedsgericht. De werkwijze is daar van toepassing, echter vanuit de gebiedsgerichte aanpak kunnen er aanvullende eisen en wensen gelden.

Behalve bij kantoorpanden kan ook voor andere gebouwen de wens bestaan om het gebruik te wijzigen. Deze werkwijze is van overeenkomstige toepassing op die transformaties. In het bijzonder geldt hierbij ook het uitgangspunt dat de kwaliteit en duurzaamheid van het gebouw en de private omgeving door de functiewijziging moeten worden verhoogd en de transformatie bij dient te dragen aan de verbetering van de leefbaarheid.

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.

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.