

Rijksoverheids- beleid voor de transformatie naar wonen

Hilde Remøy en Erwin Heurkens

Sinds 2005 heeft de Rijksoverheid de transformatie van bestaande gebouwen op de agenda staan. In die tijd werd namelijk duidelijk dat de kantorenleegstand was opgelopen tot problematische proporties, en liep tegelijkertijd de woningbouwproductie achter op de beleidsdoelstelling. De productie van woningen door transformatie werd voor het eerst in diverse beleidsnotities onderschreven. Enerzijds om de woningproductie te verhogen, anderzijds om verloedering en leegstand in steden tegen te gaan. Een duurzame transformatie van gebouwen is bovendien een strategie die bijvoorbeeld sociaal-demografische veranderingen opvangt, de economische basis van steden ondersteunt en de stedelijke kwaliteit verbetert. In 2022 werd door minister Hugo de Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het doel geformuleerd om jaarlijks 15.000 woningen te realiseren door transformatie (zie '1. De markt voor transformatie naar woningen'). Om de doelstellingen te behalen, is ook een hervorming van vastgoedmarkten nodig, waarbij instellingen en organisaties de voorkeur geven aan transformatie boven sloop en nieuwbouw. Dit vereist echter het gebruik van publieke beleidsinstrumenten die aansluiten bij de veranderende eisen van de vastgoedmarkt en de behoeften van marktactoren. Dit hoofdstuk illustreert dat om bestaand vastgoed te transformeren naar woningen een effectieve mix van beleidsinstrumenten en activiteiten vereist is die is afgestemd op de marktbehoeften op zowel stedelijk als lokaal niveau. Achtereenvolgens wordt het overheidsbeleid ten aanzien van de transformatie naar wonen uiteengezet en gecategoriseerd teneinde een beeld te schetsen van de veelheid en mogelijke effectiviteit van dat beleid.

Rijksbeleidscontext transformatie naar wonen

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) stelde tot en met 2023 de realisatie van 'een goede ruimtelijke ordening' centraal. De Wro schrijft voor dat gemeenten rekening dienen te houden met kwalitatieve aspecten zoals cultuurhistorie, parkeren, de behoeftevraag en duurzaam ruimtegebruik. Naast de Wro bepaalt nationale regelgeving de scheiding tussen gevoelige en hinderlijke functies: geluidhinder, externe veiligheid, luchtkwaliteit, flora en fauna. Ruimtelijke ontwikkelingen moeten aan deze aspecten worden getoetst. Dat kan in sommige gevallen de mogelijkheden voor transformatie beperken.

In januari 2024 trad 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 (Rijksoverheid 2024). In de Omgevingswet wordt transformatie besproken in de omgevingsvisie, de programmatische aanpak, die onder de omgevingsvisie valt, en het omgevingsplan.

Specifiek voor de transformatie van gebouwen en gebieden zijn er sinds 2005 door het Rijk beleidsinstrumenten ontwikkeld. Het toenmalige ministerie van VROM, onder leiding van minister Dekker, ontwikkelde beleidsinstrumenten om transformatie te stimuleren. Fiscale instrumenten werden ontwikkeld om transformatieprojecten financieel te ondersteunen. Bijvoorbeeld werd de btw op renovatie- en transformatiewerkzaamheden verlaagd van 19% naar 6% en kon een milieu-investeringsaftrek worden verkregen indien de betreffende investeringen een bovengemiddeld milieu-kwaliteitsniveau hadden. Regulerende instrumenten werden aangepast.

Het Rijk stimuleert transformatie van leegstaand vastgoed en herbestemming van cultureel erfgoed met beleid en regelgeving.

In 2007 werd het Bouwbesluit aangepast, zodat de systematiek van woningbouw en utiliteitsbouw beter op elkaar aansluit. Bij tijdelijke verhuur en transformatie tot een maximum van vijf jaar werden de procedures voor herbestemming aanzienlijk verkort. In het Bouwbesluit van 2012 werd transformatie toegevoegd als eigen categorie, waarvoor minder zware eisen gelden ten aanzien van het comfort van het wonen. Rond 2013 waren de boek- en marktwaarden van veel kantoren voldoende gedaald om interessant te zijn voor ontwikkelaars die deze panden transformeerden naar woningen. Sindsdien worden per jaar gemiddeld rond 10.000 woningen gerealiseerd door transformatie van bestaand vastgoed (zie '1. De markt voor transformatie naar woningen').

In opdracht van het ministerie van VROM en later het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werden Expertteams Transformatie opgericht en handleidingen opgesteld om initiatieven voor transformatie te stimuleren en partijen te informeren over de kansen, mogelijkheden en uitdagingen van transformatie. Voorbeelden zijn *Wonen op de zaak* (SEV 2006) en *Transformatie: Woonoplossingen in leegstaand vastgoed* (RVO 2014). In 2022 werd duidelijk dat de woningbouwproductie ver achterliep en dat nieuwe initiatieven nodig zijn om deze vlot te trekken. Door minister De Jonge werd transformatie van kantoren, winkelvastgoed en maatschappelijk vastgoed benoemd als een van de strategieën om de nationale doelstellingen te halen. Een Nationaal Transformatieplan werd opgesteld en een Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting werd opgericht. Extra middelen voor subsidies werden vrijgemaakt (De Jonge 2022).

Uittreksel uit Kamerbrief minister De Jonge

Nieuwbouwwoningen leveren de grootste bijdrage aan het inlopen van het woningtekort, gevolgd door transformaties van vastgoed naar woningen. Zo zijn de afgelopen tien jaar 690.000 nieuwbouwwoningen gebouwd, waarvan meer dan 100.000 transformatiewoningen. Transformaties dragen bij aan zowel de groei van de woningvoorraad als aan de vitaliteit van gebieden in steden en dorpen. Kwantitatief gezien is voor een groot deel de bouwvoorraad al aanwezig die ingezet kan worden voor toekomstig gebruik. Vanuit het oogpunt van transformatie in relatie tot circulariteit, duurzaamheid en toekomstbestendigheid ligt er echter een grote uitdaging. Dat geldt ook voor het koppelen van de locaties van deze gebouwen met de benodigde functies.

Om meer uitvoeringskracht te organiseren zodat de geambieerde 15.000 transformatiewoningen per jaar bereikt worden en de vitaliteit van dorpen en steden wordt versterkt, is het Nationaal Transformatieplan opgesteld. Dit plan is een uitwerking van het programma Woningbouw. Met het Nationaal Transformatieplan wordt er ook uitwerking gegeven aan de moties van Van Eijs, Smeulders en Van Eijs, en Bromet en Nijboer. In de basis bestaat de aanpak uit het maken van prestatieafspraken met regio's en gemeenten over de transformatie van gebieden en vastgoed naar wonen, werken en voorzieningen. Daarnaast worden de al succesvol gebleken instrumenten voortgezet en waar mogelijk versterkt. De transformatiefaciliteit van € 22 miljoen is bijvoorbeeld opgehoogd naar in totaal € 80 miljoen, zodat nog meer transformatieprojecten kunnen worden ondersteund met een lening, en sneller de groei naar 15.000 woningen per jaar gerealiseerd kan worden. Daarnaast zijn ook de kennis en expertise beter toegankelijk gemaakt via een Nationaal Transformatieloket. Bovendien onderzoekt de Rijksoverheid daarnaast andere mogelijkheden om vastgoed- en gebiedstransformatie te kunnen versnellen. In de bijlage bij deze brief is het Nationaal Transformatieplan (NTP) opgenomen dat we met betrokken partijen hebben opgesteld, waaronder de werkgroep Programma Stedelijke Transformatie en de Technische Universiteit Delft.

Beleidsinstrumenten in theorie

Beleidsinstrumenten spelen een cruciale rol bij het realiseren van transformatie van gebouwen en stedelijke gebieden. De keuze van beleidsinstrumenten is echter geen gemakkelijke zaak voor beleidsmakers en wetgevers. In dit deel worden beleidsinstrumenten conceptualiseerd door dieper in te gaan op enkele van de moeilijkheden die gepaard gaan met het kiezen van een ‘juiste’ set of combinatie van ruimtelijke beleidsinstrumenten.

Classificaties van beleidsinstrumenten

Classificaties van beleidsinstrumenten zijn bedoeld om de verscheidenheid aan beleidsinstrumenten te illustreren die kunnen worden toegepast om marktgedrag vorm te geven dat gericht is op het realiseren van stedelijke herontwikkeling door middel van vastgoedtransformaties. Beleidsmatig is het woningtekort in grote delen van Nederland een maatschappelijk probleem, dat door de politiek als beleidsprobleem is aangemerkt. Om haar beleidsdoelen te bereiken, kiest de overheid voor beleidsinstrumenten. Er zijn veel verschillende classificaties van beleidsinstrumenten. Een uitgebreid overzicht van classificaties wordt gegeven door Fobé et al. (2014) en door Schram (2005). Dergelijke classificaties kunnen worden gebruikt voor de analyses van beleid. Ze kunnen inzicht geven in de instrumenten die in de praktijk worden gekozen om het handelen van actoren binnen een beleidsterrein te sturen, zoals leegstand en hergebruik van kantoren. Daarmee geven ze ook inzicht in welke instrumenten niet zijn gekozen (vgl. Fobé et al., 2014, 63).

Heurkens et al. (2015) classificeren vier planningsinstrumenten specifiek voor het beleidsterrein (ruimtelijke) planning. De classificatie is vooral nuttig omdat daarin de impact van elk van de vier instrumenten op de markten wordt gespecificeerd. Zoals hierboven uitgelegd, spelen markten een belangrijke rol bij het nastreven van stedelijke ontwikkeling en om de effectiviteit ervan te verbeteren, moeten planners zich gedragen als marktactoren die planningsinstrumenten strategisch inzetten om marktgedrag te beïnvloeden (Heurkens et al., 2015). Tabel 26.1 biedt een overzicht van verschillende categorieën van ruimtelijke beleidsinstrumenten, hun impact op vastgoedmarkt, subtypen van deze instrumenten, en voorbeelden van instrumenten. Ruimtelijke beleidsinstrumenten zijn volgens Heurkens et al. (2015) onder te verdelen in richtinggevende, regulerende, stimulerende en verbindende instrumenten. Daarbij wordt verbinden ook wel organiserend vermogen genoemd, dit is in wezen een governancevorm van faciliteren. In dit hoofdstuk wordt onderstaande classificatie van beleidsinstrumenten gebruikt om het overheidsbeleid ten aanzien van transformatie te categoriseren en te evalueren.

TABEL 26.1 Beleidsinstrumenten, classificatie van instrumenten

RUIMTELIJK BELEIDSINSTRUMENT	MARKTEFFECT INSTRUMENT	SUBTYPEN INSTRUMENT	VOORBEELDEN INSTRUMENT
Richtinggevend	Richting geven aan de beslisomgeving van marktpartijen door het vormgeven van een beleidscontext voor marktacties en -transacties	Beleid en visie Investeringsplan	Woonbeleid/-visie Publiek infrastructuurplan
		Indicatief plan	Ruimtelijke strategie, masterplan
Regulerend	Afbakenen van de beslisomgeving van marktpartijen door het reguleren en conditioneren van marktacties en -transacties	Publiekrechtelijke regulering (incl. wetten)	Bouwbesluit, Omgevingsplan, omgevingsvergunning, ontwikkelrechten
		Privaatrechtelijke regulering (contact)	Samenwerkingsovereenkomst, realisatieovereenkomst
		Directe publieke actie/investering	Landaanwinning, grondaankoop, infrastructuuraanleg
		Prijs-aanpassende instrumenten	Subsidies, bonussen, fiscale voordelen
		Risicoreducerende instrumenten	Beleidszekerheid, publiek ruimtebeheer
Stimulerend	Verruimen van de beslisomgeving van marktpartijen door het geven van financiële en fiscale incentives voor marktacties en -transacties	Kapitaalverhogende instrumenten	Lening garantiestelling, fonds, publiek-private samenwerking
Verbindend	Begrijpen en faciliteren van de beslisomgeving van marktpartijen door organiserend vermogen, teneinde andere beleidsinstrumenten effectiever te laten functioneren	Marktgerichte cultuur, manier van denken	Nieuwe perspectieven en manier van denken toelaten
		Marktkennis	Begrip/logica van ontwikkelingsproces
		Marktnetwerken	Deelname aan/in formele en informele netwerkkarena's
		Marktrelevante vaardigheden	Menselijk/individueel professioneel vermogen

Bron: Heurkens et al., 2015, p. 631

Complicaties bij het kiezen van een beleidsinstrument

Het is aannemelijk dat de keuze voor een of meer beleidsinstrumenten wordt bepaald door de effectiviteit van dat instrument. Er zijn echter complicerende factoren. De keuze voor een beleidsinstrument is niet geheel vrij. Sommige instrumenten brengen meer kosten met zich mee dan andere. Het ene beleidsinstrument heeft meer bijwerkingen dan het andere. Het kan nodig zijn om het beleidsinstrument te kiezen en vorm te geven in overleg met actoren op het beleidsterrein. Als de overheid voor de uitvoering van haar beleid sterk afhankelijk is van private actoren, is het goed denkbaar dat deze actoren de keuze van instrument(en) beïnvloeden. Als de overheid bijvoorbeeld een fonds wil oprichten voor de transformatie van bestaande gebouwen naar woningen en dit fonds grotendeels gevuld moet worden met bijdragen van marktpartijen, is het nodig om steun te krijgen van de marktpartijen. Kortom, de keuze voor een of meerdere beleidsinstrumenten kan van meer factoren afhangen dan alleen de waargenomen effectiviteit van het instrument. Om effectief te kunnen sturen op beleidsdoelstellingen, in dit geval de transformaties naar wonen, is het volgens Heurkens et al. (2015) noodzakelijk voor publieke organisaties om zich enerzijds bewust te zijn van de markteffecten van een bepaald beleidsinstrument, en anderzijds de onderlinge afhankelijkheden van beleidsinstrumenten. In de praktijk komt dat neer op het combineren van verschillende beleidsinstrumenten teneinde de vastgoedmarkten te veranderen ten gunste van transformaties.

Nationaal beleid transformatie 2005–2024

Sinds 2005 zijn er nationale wetswijzigingen en nieuwe regelingen doorgevoerd om landelijk te sturen op transformatie. Deze zijn van invloed geweest op de manier waarop andere planningsinstrumenten door gemeenten konden worden gebruikt om transformaties te ondersteunen. In 2006, naar aanleiding van tekorten op de woningmarkt en hoge leegstand van kantoren, stelde de toenmalige minister Dekker een reeks beleidsinstrumenten voor om transformatie naar woningen te stimuleren. Gepositioneerd in de beleidsinstrumentariumclassificatie van Heurkens et al. (2015) waren dit:

- 1 fiscale instrumenten (stimulerend);
- 2 subsidies (stimulerend);
- 3 vereenvoudiging bouwregelgeving (richtinggevend);
- 4 vereenvoudiging bestemmingswijziging en (tijdelijke) herbesteding en verhuur (richtinggevend);
- 5 inzet van gemeenten, de Rijksgebouwendienst en corporaties (verbindend).

Beleid 2005–2010

- 1 **Fiscale instrumenten (stimulerend):**
 - Overdrachtsbelasting (OVB): erkende wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) werden vrijgesteld van dubbele overdrachtsbelasting. De transformatie diende dan wel deel uit te maken van een door de gemeenteraad goedgekeurd herstructureringsplan.
 - Omzetbelasting (btw): een juiste combinatie en fasering van OVB en btw werd opgesteld. Voor bepaalde werkzaamheden (bijv. stuc- en schilderwerk) in gebouwen ouder dan vijftien jaar werd het btw-tarief verlaagd van 19% naar 6%.
 - Investering in duurzame bedrijfsmiddelen, waaronder gebouwen, kon in aanmerking komen voor een milieu-investeringsaftrek. Deze was van toepassing indien de betreffende investeringen een bovengemiddeld milieukwaliteitsniveau zouden hebben. Voor de investering kon de ondernemer een aftrek krijgen op zijn inkomsten- en/of vennootschapsbelasting.
 - Laagrentende leningen konden worden verkregen door bouwers voor duurzame investeringen in woningbouwprojecten.

2 **Subsidies (stimulerend):**

- In het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (BLS) konden gemeenten subsidie krijgen voor woningen die door transformatie gerealiseerd werden.

3 **Vereenvoudiging bouwregelgeving (regulerend):**

- Vanaf 2006 werd geëxperimenteerd met vrijstellingen tot aan het niveau 'bestaande bouw', of aan het verkregen niveau vanuit een eerdere bouwvergunning voor het betreffende pand.
- Voor monumenten geldt de Monumentenwet, waarmee het behoud van het monumentale karakter boven het voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 is geplaatst. De gemeente had de mogelijkheid om ontheffing te geven van de nieuwbouweisen, tot het in het Bouwbesluit 2003 aangegeven ontheffingsniveau.
- Om de transparantie van de bouwregelgeving te vergroten, werd het Bouwbesluit in 2007 aangepast, zodat de eisen voor woningbouw en utiliteitsbouw zo veel mogelijk eenzelfde systematiek handhaven. Een uitzondering hierop zijn de veiligheidseisen, zoals de brandveiligheid. Deze zijn bij woningbouw strenger dan bij utiliteitsbouw.

4 **Vereenvoudiging bestemmingswijziging en (tijdelijke) herbestemming en verhuur (regulerend):**

- Per 1 januari 2008 trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking. Hierin werd de procedure voor planvoorbereiding en -vaststelling aanzienlijk verkort. Dit is voor transformaties van belang, omdat over het algemeen weinig bezwaar wordt gemaakt door omwonenden.
- Tijdelijke herbestemming en tijdelijke verhuur werden vastgelegd en mogelijk tot vijf jaar. De toetsing aan het Bouwbesluit was relatief minder zwaar. De Leegstandswet werd in het leven geroepen. Voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandswet was een vergunning nodig. Voor woningcorporaties en commerciële verhuurders kon deze vergunning verlengd worden met een periode van vijf jaar.

5 **Inzet van gemeenten, het Rijksvastgoedbedrijf en corporaties (stimulerend):**

- Gemeenten werden gestimuleerd transformatie met verschillende middelen te steunen. Door flexibiliteit in bestemmingsplannen in te bouwen, kunnen werkbestemmingen eenvoudig worden omgezet van 'werken' naar 'wonen'. Dergelijke 'dubbele' bestemmingen werden met de Wet ruimtelijke ordening mogelijk.
- Vanuit de BLS-bijdragen of uit hun Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) konden gemeenten transformatieprojecten steunen.
- Het Rijksvastgoedbedrijf startte met een herbestemmingsbeleid voor overtollige rijksgebouwen binnen de rijkshuisvesting door pilot-transformatieprojecten te starten.

Beleid na de financiële crisis (2010 en verder)

Specifiek na de financiële crisis ontstaan in 2008 zijn er diverse wetwijzingen en toevoegingen geweest die een effect hadden op transformatie.

1 **Crisis- en herstelwet (regulerend):**

- In 2010 werd de Crisis- en herstelwet aangenomen. Deze wetgeving was oorspronkelijk bedoeld om (bouw)projecten te versnellen, zodat bouwbedrijven ook tijdens de economische crisis, volgend op de financiële crisis van 2008, nog voldoende werk hadden. Vervolgens is deze wetgeving ingezet om flexibeler om te gaan met het Bouwbesluit en bestemmingsplannen.

2 **Fiscale instrumenten (stimulerend):**

- In 2011 werd de overdrachtsbelasting voor woningen verlaagd van 6% naar 2%. Hierdoor konden starters gemakkelijker de koopmarkt betreden (Ministerie van Financiën 2012). Dit maakte ook transformatie naar woningen aantrekkelijker.

3 **Kantorenconvenant (verbindend):**

- In 2012 werd onder leiding van minister Schultz van Haegen een kantorenconvenant opgesteld om leegstaand kantorenvastgoed te transformeren of anderszins nieuw gebruik te geven. Het convenant kreeg vooral invloed op lokale uitwerkingen door gemeenten. Naar aanleiding van het nationale kantorenconvenant stelden grotere gemeenten eigen convenanten en doelstellingen op, al dan niet in samenwerking met marktpartijen.
- Het Rijk werkte vervolgens naar aanleiding van het kantorenconvenant aan nieuwe wetgeving om praktijkknelpunten met betrekking tot transformatie, herontwikkeling of sloop weg te nemen. Het Expertteam Transformatie werd opgesteld. Het Expertteam werd eerst bij elkaar geroepen voor één tot twee jaar. Later werd de aansturing van het Expertteam overgedragen van BZK naar RVO. Het Expertteam bestaat in 2024 nog steeds.

4 **Programma Stedelijke Transformatie (verbindend):**

- Met het door het ministerie van BZK geïnitieerde programma Stedelijke Transformatie wordt uitvoering gegeven aan het Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties, dat verschillende partijen in maart 2017 tekenden. Overheidspartijen, marktpartijen en kennisinstellingen werken in dit programma samen om de transformatieprojecten versneld tot uitvoering te brengen, gemeenschappelijke problemen te doorgronden en op te lossen en de opgedane kennis te verankeren. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO, VNG, IVBN. De uitvoering hiervan ligt bij Platform31 en de TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in onderwijs.

5 **Nationaal Transformatieplan (richtinggevend/verbindend/stimulerend):**

- Minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) liet de Tweede Kamer per brief weten dat hij jaarlijks 15.000 woningen wil realiseren door transformatie van gebouwen die nog geen woning zijn. Om meer uitvoeringskracht te organiseren zodat de geambieerde 15.000 transformatiewoningen per jaar bereikt en de vitaliteit van dorpen en steden versterkt kan worden, is er een Nationaal Transformatieplan opgesteld.

In de basis bestaat de aanpak uit het maken van prestatieafspraken met regio's en gemeenten over de transformatie van gebieden en vastgoed naar wonen, werken en voorzieningen. Ook worden de kennis en expertise beter toegankelijk gemaakt via een Nationaal Transformatieloket.

- Daarnaast worden de al succesvol gebleken instrumenten voortgezet en waar mogelijk versterkt. Zo wordt de Transformatiefaciliteit met € 22 miljoen opgehoogd naar in totaal € 80 miljoen. Ook het Expertteam Woningbouw wil het creëren van woonoplossingen in leegstaand vastgoed stimuleren. Het team werkt vraaggestuurd. De inzet van het Expertteam loopt altijd via of in samenwerking met de gemeente. Ook andere belanghebbenden bij transformatie kunnen het Expertteam inschakelen. Het Rijk financiert de helft van de inzet van het Expertteam; de gemeente en/of gezamenlijke belanghebbenden financieren de andere helft.

6 Vereenvoudiging bouwregelgeving (regulerend):

- Het Bouwbesluit van 2012 maakte voor het eerst onderscheid in bouwvoorschriften voor woningen gerealiseerd door nieuwbouw en woningen gerealiseerd door verbouw of transformatie. Hierin ging het voornamelijk om het vastleggen van lagere kwaliteitsvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid.
- De Crisis- en herstelwet werd op meerdere fronten ingezet en werd in 2014 permanent gemaakt. Het besluit was gericht op het verbeteren en wegnemen van knelpunten binnen het stelsel van het omgevingsrecht, het eenvoudiger maken om tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven aan leegstaande kantoorgebouwen, de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen en het vereenvoudigen van omgevingsvergunningvrij bouwen. Met inwerkingtreding van het besluit werd het mogelijk om voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning te verkrijgen voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan voor de duur van maximaal tien jaar. Voorheen was dit vijf jaar.
- Volgens het Besluit omgevingsrecht 2014 kon feitelijk gemakkelijker worden afgeweken van de voorwaarden van het bestemmingsplan. Daarnaast werd de benodigde doorlooptijd van gemeentelijke procedures verkort. Hierdoor kregen gemeenten meer vrijheid om transformatie te bevorderen. Na een wijziging van het Omgevingsbesluit (in november 2014) verloor ook het bestemmingsplan een deel van zijn werking. Hoewel de gemeente alle bestemmingswijzigingen moet goedkeuren, hoefde de bestemmingswijzigingsaanvraag bij transformatie niet vergezeld te gaan van een ruimtelijke kwaliteitsmotivatie, zoals vóór 2012 het geval was. Dit betekent dat de gemeente een transformatieplan weliswaar kon afwijzen, maar niet op grond van een lage kwaliteit van de ontwikkeling.

7 Omgevingswet/-visie/-plan (richtinggevend)

- Onder de Omgevingswet is voor alle overheden, dus ook voor gemeenten, het vaststellen van een omgevingsvisie verplicht gesteld. Dit is een strategische en langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving. In de visie kan de gemeente laten zien welke transformatiekansen er zijn, welke locaties geheel of gedeeltelijk getransformeerd kunnen worden en op welke wijze. Als deze (politieke) keuzes zijn bepaald, biedt dit duidelijkheid en ruimte aan initiatiefnemers en vastgoedeigenaren. In het omgevingsplan kan vervolgens de visie op transformaties worden verwerkt.

Classificatie van beleidsinstrumenten voor transformatie

Bovenstaande uiteenzetting van beleidsinstrumenten om te sturen op transformatie zijn in onderstaande tabel 26.2 geclassificeerd volgens de indeling van het ruimtelijke beleidsinstrumentarium van Heurkens et al. (2015).

TABEL 26.2 Classificatie overheidsbeleid t.a.v. transformatie naar wonen

BELEIDSINSTRUMENTARIUM	
CATEGORIE	TRANSFORMATIE NAAR WONEN
Richtinggevend	Nationaal Transformatieplan
Regulerend	<p><i>Monumentenwet:</i> experiment vrijstellingen tot aan het niveau bestaande bouw (onthefing Bouwbesluit)</p> <p><i>Wet ruimtelijke ordening (WRO):</i> vereenvoudiging bestemmingswijziging en (tijdelijke) herbestemming en verhuur</p> <p><i>Leegstandswet:</i> tijdelijke herbestemming en verhuur vijf jaar</p> <p><i>Wro:</i> flexibiliteit omgevingsplannen (dubbele bestemmingen)</p> <p><i>Crisis- en herstelwet (Chw):</i> flexibiliteit met Bouwbesluit en tijdelijk afwijken omgevingsplannen t.a.v. transformaties, eenvoudiger tijdelijke herbestemming kantoren en omgevingsvergunningvrij bouwen</p> <p><i>Bouwbesluit:</i> onderscheid in bouwvoorschriften voor nieuwbouwwoningen en transformatiewoningen</p> <p><i>Besluit omgevingsrecht:</i> bestemmingswijzigingsaanvraag bij transformatie niet meer vergezeld van ruimtelijke kwaliteitsmotivatie</p> <p><i>Omgevingswet (Ow):</i> omgevingsvisies en -plannen met toewijzing ruimte voor transformaties</p>
Stimulerend	<p>Overdrachtsbelasting (OVb) vrijstelling transformatie</p> <p>Omzetbelasting (btw-tarief)verlaging transformatie</p> <p>Milieu-investeringsaftrek duurzame bedrijfsmiddelen</p> <p>Laagrentende leningen duurzame woningbouw</p> <p>Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) o.a. voor transformatiewoningen</p> <p>Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) o.a. voor transformatieprojecten</p> <p>Rijksvastgoedbedrijf (Rvb): pilot-transformatieprojecten</p> <p>Verlaging overdrachtsbelasting (OVb)</p> <p>Transformatiefaciliteit</p>
Verbindend	<p>Nationaal (en lokaal) kantorenconvenant</p> <p>Expertteam Transformatie</p> <p>Programma Stedelijke Transformatie</p> <p>Nationaal Transformatieloket</p> <p>Expertteam Woningbouw</p>

Opvallend is dat regulerende, stimulerende maar ook verbindende instrumenten de hoofdmoot vormen, en dat er relatief weinig aandacht besteed lijkt te zijn aan richtinggevend beleid. Richtinggevend beleid is bedoeld om consistent richting te geven aan beslissingen van marktpartijen, in dit geval om te investeren in transformaties van gebouwen en gebieden naar woonfunctie. Een Nationaal Transformatieplan in de huidige vorm kan (nog) niet gezien worden als een samenhangend ruimtelijk beleid dat als kader kan dienen om alle bestaande beleidsinstrumenten ten aanzien van transformaties aan op te hangen.

De pluriformiteit aan verlopen en/of geldende beleidsinstrumenten geeft blijk van een organische beleidsinstrumentariumgroei die reageert op ontwikkelingen en wensen uit de markt en maatschappij. Positief aan de hoeveelheid verbindende beleidsinstrumenten is dat de overheid blijk geeft van het belang van die ontwikkelingen en wensen. Volgens Heurkens et al. (2015) zijn verbindende beleidsinstrumenten echter wel noodzakelijk om de effectiviteit van de drie andere beleidsinstrumenten te vergroten. Pas als de Rijksoverheid inzicht heeft in wat de marktsector kan, wil en nodig heeft met betrekking tot investeringen in transformaties, kunnen regelingen bedacht worden die hun beslisomgeving positief beïnvloeden. Mede dankzij deze 'verbindende inzichten' zijn talrijke regulerende en stimulerende beleidsregels en -instrumenten bedacht die marktpartijen helpen om sneller en goedkoper transformatieprojecten te doen realiseren. Echter, het (nu) ontbreken van een samenhangend richtinggevend overheidsbeleid voor transformaties kan ervoor zorgen dat marktpartijen niet zeker zijn over wat de (on)mogelijkheden en kansen van transformatieprojecten en de mogelijke beslissing daartoe uitstellen of niet nemen. De continuïteit van het hanteren van beleidsinstrumenten voor transformaties kan daardoor op de tocht staan, terwijl een stabiele beleidsomgeving noodzakelijk is voor marktpartijen om langjarige investeringen aan te gaan.

Gezien de vele stimulerende maatregelen en specifieke wetswijzigingen, kan echter gesteld worden dat de Rijksoverheid wel degelijk veel aandacht heeft voor de marktimpact of markteffecten van richtinggevende, regulerende en stimulerende beleidsinstrumenten. Het voert daarom te ver om te concluderen dat het overheidsbeleid in bepaalde mate ineffectief is gebleken omdat er jaarlijks geen 15.000 getransformeerde woningen worden opgeleverd. Dit is van veel meer factoren afhankelijk, zoals lokaal gemeentelijk beleid ten aanzien van transformaties, als wel marktomstandigheden zoals ontwikkelingen aan zowel de vraagkant als aanbodkant. Het verdient echter wel aanbeveling overheidsbeleid te (blijven) evalueren door op lagere (regionale/stedelijke) bestuurlijke en ruimtelijke schaalniveaus te inventariseren in welke mate provincies, gemeenten en marktpartijen overheidsbeleid kunnen vertalen naar realiseerbare transformatieplannen en -projecten.

Bronnen

De Jonge, H. (2022). Versnelling woningbouw. Kamerbrief 2022-0000313046.

Fobé, E., Brans, M. & Wayenberg, E. (2014). Beleidsinstrumenten: Theoretische perspectieven en keuzemodellen. Leuven: Steunpunt Bestuur Organisatie – Slagkrachtige overheid.

Schram, F. (2005). Het sturen van de samenleving: Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering. Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen – Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.