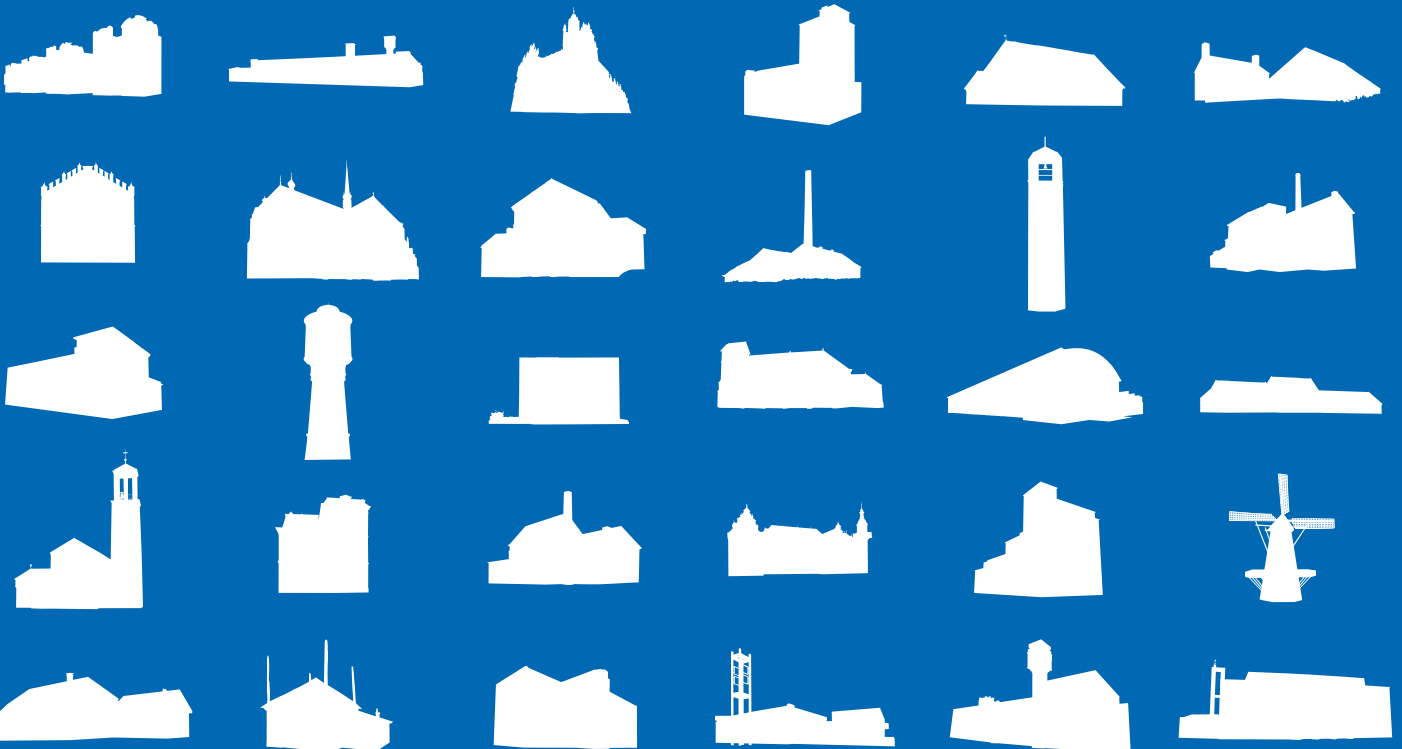




Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed
atelier RIJKSBOUWMEESTER

*De Oude Kaart
van Nederland:*
LEEGSTAND EN
HERBESTEMMING





kerken als ruimtelijke uitdaging

Help, de bevolking krimpt

Krimp in dorpen van Noord-land

Provincie bereikt in 2010 al van de orde in Zuid-Limburg, en later in andere periodes gebieden

Oude Kaart Utrecht s

De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming

Geen spookdorpen door ontvolking

Ubbergen zegt groei vaarwel

"De bestemming van een gebouw beïnvloedt het imago, kijk maar naar post CS in Amsterdam"

EEN WAARDIG NIEUW LEVEN

Voor uitkopen bewoners heeft niemand geld

Zen sluitende exploitatie: het kan

Wat mogen we doen met onze heilige huizen?

Aftakeling bij leegstand vaak onnodig

Gemeenschapsondsen in opmars

Oude Kaart van Nederland brengt leegstand in beeld

Schaarste moderne kantoren lost leegstand niet op

Regrepen idylle

Bewoners van buurtschap Gardevoort verzetten zich met succes tegen sloop

Lege boven in winkelst

Als het leger vertrekt

Verschoppeling

Iedereen betrokken, niet

BRIEVEN

ROELAND FRANCK
UTRECHT/CAMERSFOORT

Gemeenten moeten veel beter zicht krijgen op leegstand en dreigende leegstand van kerken, kantoren en bedrijfspanden. Dat zegt roelandy Franck

Regio krimpt, dus Ganzedij

Bewoners van buurtschap Gardevoort verzetten zich met succes tegen sloop

Lege boven in winkelst

Als het leger vertrekt

Verschoppeling

Iedereen betrokken, niet

BRIEVEN

Schaarste moderne kantoren lost leegstand niet op



De Oude Kaart van Nederland:

LEEGSTAND EN HERBESTEMMING

Hilde Harmsen (auteur)

GerhardMark van der Waal (redacteur)

Advies

Aanbevelingen naar aanleiding van het project 'De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming'

Preamble

Exacte feiten en overzichten over structurele leegstand zijn noch op nationaal, noch op provinciaal of lokaal niveau beschikbaar. Structurele leegstand kan een indicator zijn van een slecht functionerend gebied in stad, dorp of landschap. Het kan tevens wijzen op gebrek aan beleid of actie en dat kan betekenen dat leegstand niet wordt erkend als een urgent probleem.

Rond leegstand heerst een sfeer van verwaarlozing, verval, verloedering, vandalisme en onveiligheid. Het is evident dat elke leegstaande ruimte binnen bestaand bebouwd gebied bouwcapaciteit vertegenwoordigt die eerder benut zou moeten worden dan nieuwe ruimte in het buitengebied. Dit aspect is van belang voor het beleid van duurzaam ruimtegebruik.

Structurele leegstand kan voorkomen worden als op gemeentelijk niveau – en voor het landschap op provinciaal niveau – ruimtelijke en sociaal-economische verkenningen plaatsvinden, op grond waarvan men op leegstand en herbestemming kan anticiperen. Kwaliteitsverlies en materieel verval moeten zoveel mogelijk worden vermeden.

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) van kracht. Binnenstedelijke bestemmingsplannen zijn voortaan verplicht en gemeenten dienen die plannen tijdig te actualiseren (art. 3.1 lid 2 Wro). Wil men, bij proactief beleid, op leegstand en herbestemming anticiperen dan is de actualisering van bestemmingsplannen in de periode na 1 juli 2008, het meest geëigende moment daarvoor. De te verwachten leegstand biedt immers ruimte voor het realiseren van bouwprogramma's binnen bestaand bebouwd gebied.

Voor het anticiperen op leegstand en herbestemming is *geen nieuw* wettelijk instrumentarium nodig.

De overgang van toelatingsplanologie naar gebiedsontwikkeling vraagt van het ambtelijk apparaat in plaats van een toetsende een ondernemende attitude. Een cultuuromslag die om training en bijscholing vraagt.

Aanbevelingen

1. Kennismanagement

Kennisontwikkeling, kennisbundeling, inzicht en kennisoverdracht in relatie tot het thema ‘leegstand’ in Nederland is gewenst. Een daarvoor ingerichte methodiek van ruimtelijke verkenning, inventarisatie en monitoring bestaat ten aanzien van leegstand nog niet.

De Stichting Dorp, Stad & Land te Rotterdam heeft voor het project *De Oude Kaart van Nederland* een onderzoeksopzet en een interactieve website met een kaart (op GIS-basis) voor vrij gebruik ontwikkeld.

Deze expertise kan als basis dienen voor een dergelijke methodiek, waarvan de uitwerking door het rijk samen met VNG en IPO verder ontwikkeld kan worden.

2. Handleiding Hergebruik Ruimte

Het College adviseert om op grond van dit onderzoek een Plan van Aanpak op te stellen waarmee de lokale bestuurders leegstand en herbestemming kunnen integreren in hun reguliere planologische werkprogramma. Centraal kan aan de hand van praktijkvoorbeelden worden onderzocht welke de succes- en faalfactoren zijn. Dit naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Wro en de kansen voor bouwen in bestaand bebouwd gebied.

Met structurele leegstand van cultuurhistorisch interessante gebouwen en complexen loopt men het risico op cultureel kapitaalverlies. Wanneer waardeloze en banale gebouwen en complexen staan te verloederen mist men de kans met vervangende nieuwbouw een stukje Nederland te ontrommelen.

3. Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

Het verdient aanbeveling om de gemeenten op de mogelijkheid te wijzen om het attribuut ‘gebruik/buiten gebruik’ in de levensloopstatus van objecten in de BAG te benutten. Deze BAG zal medio 2009 actief worden en jaarlijks worden geactualiseerd. Dit nieuwe instrument kan overheden inzicht geven in de geografische verspreiding, de typologie van leegstaande gebouwen en de duur van leegstand.

4. Trendverwachtingen

De opgave voor herbestemming en herinrichting in de toekomst maakt het noodzakelijk dat overheden nu reeds anticiperend beleid ontwikkelen. Het verdient aanbeveling om lokaal en regionaal trendverwachtingen te signaleren, waardoor actief beleid op de te verwachten leegstand mogelijk is. Door periodiek een verkenning over planologisch relevante trends te organiseren onder betrokken ambtelijke afdelingen, vastgoedpartijen en belangenorganisaties kan het beeld over aard en omvang van de herinrichtingsopgave geactualiseerd worden.

5. Leegstand als publieke zaak

Leegstand is een actueel thema. De eigenaar van een structureel leegstaand pand is als private partij weliswaar primair verantwoordelijk, maar omdat leegstand in het publieke domein problemen veroorzaakt gaat het ook de overheid aan. Het faciliteren van *onafhankelijke* haalbaarheidsstudies voor hergebruik kan vastgelopen leegstandskwesties weer op gang helpen.

6. Leegstand als fiscale zaak

Het onderzoek van het ministerie van Economische Zaken naar nut en mogelijkheid van een leegstand-tax toont aan dat leegstand als zorgwekkend ervaren wordt. Het is logisch dat onder andere onderzocht wordt of het wel wenselijk is de negatieve inkomsten van structurele leegstand onder bepaalde omstandigheden als fiscale aftrekpost te honoreren.

7. Leegstand als bedreiging voor de leefbaarheid

Het *Actieplan Krachtwijken* van w.wi brengt leefbaarheid indirect in verband met leegstand. Het gevoel van urgentie kan versterkt worden door leegstand – en methodes om die te bestrijden – op de politieke agenda te zetten. Daarbij kan worden aangehaakt bij de *Nota Ruimte* en het beleidsthema *Mooi Nederland*.

8. Wat je moet doen, doe dat buitengewoon!

Leegstand moet niet alleen als probleem benaderd worden, maar ook als een kans. Waar vorm en functie van onze leefomgeving disfunctioneert zijn de volgende stappen in successie het meest kansrijk:

- een grondige voorverkenning door alle actoren
- herbestemming door de overheid
- herontwikkeling door de markt of in PPS-verband
- herontwerp door ontwerpers
- hergebruik door beleggers of eindgebruikers.

Het Rijk is bij uitstek de partij, die krachtens de *Nota Ruimte* en de *Nota Belvedere* de rol van inspirator en aanjager op zich kan nemen. Tevens is het een uitdaging voor de regionale en lokale bestuurder om met bestaande middelen ‘*het gewone buitengewoon te doen*’.

Fons Asselbergs
namens het College van Rijksadviseurs

Inhoudsopgave

Advies 5

Voorwoord 13

Inleiding

Ruimte en kennis 16

Doel 17

Afbakening 18

Vraagstelling 19

Opdracht en uitvoering 19

Opzet en methode 20

Uitgangspunten 21

Kaart 22

Beperkingen van de onderzoeksmethodes 23

Leeswijzer 23

HOOFDSTUK I

Wie weet iets?

De beschikbaarheid van informatie 34

Overheden 35

De overheid als beleidsmaker 36

Rijksoverheid 36

Provincies 36

Gemeenten 37

De overheid als vastgoedeigenaar 38

Vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en makelaars 39

Belangenorganisaties en de media 40

Van informatie naar kennis 41

Waarom zijn gegevens wel beschikbaar maar niet vrijgegeven? 42

Kennismanagement 43

Actiepunten 45

HOOFDSTUK 2

Wie doet iets?

Beleid ten aanzien van leegstand en herbestemming	46
Context	47
Rijksoverheid	57
<i>VROM</i>	57
<i>Economische Zaken</i>	58
Rijksbeleid voor eigen vastgoed	59
<i>Landelijk gebied</i>	60
<i>Zorg</i>	60
Provincies	60
Gemeenten	63
Vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en makelaars	61
Belangenorganisaties	67
Aanzet tot aanbevelingen	69
<i>Actiepunten</i>	72

HOOFDSTUK 3

Wat gaat er mis?

Leegstand in Nederland	82
Typen leegstand	83
Oorzaken	83
Geografische spreiding	85
Typen en cijfers	86
<i>Kantoren</i>	86
<i>Bedrijventerreinen</i>	87
<i>Boerderijen</i>	87
<i>Kerken en religieus erfgoed</i>	88
<i>Industrieel erfgoed</i>	88
<i>Actiepunten</i>	89

HOOFDSTUK 4

Wat is er mogelijk?

Herbestemming	90
<i>Inleiding</i>	91
<i>Waarom herbestemming?</i>	91
Wat is moeilijk?	92
Wat is mogelijk?	94
Wat kan gedaan worden?	95
<i>Actiepunten</i>	96

HOOFDSTUK 5

Waar gaat het heen?

Trends ten aanzien van leegstand en herbestemming	106
Algemene trends	107
Agrarische trends	109
Industrie en nijverheid	110
<i>Bedrijventerreinen</i>	110
<i>Industrieel erfgoed</i>	112
Kantoren	112
<i>Winkels</i>	114
Maatschappelijke trends	115
<i>Religieuze gebouwen</i>	115
<i>Scholen</i>	116
<i>Zorg en welzijn</i>	117
Wonen	118
<i>Actiepunten</i>	119

Conclusie 121

Bijlagen

1 Literatuurlijst	123
2 Overzicht aantal ingevoerde objecten en objecten per categorie	127
3 Sectoroverzicht herkomst respondenten	129
4 De SER-ladder	131
5 De oude kaart van Nederland	133
6 Het invulformulier	135
7 De provincies en landelijke organisaties op alfabetische volgorde	139
<i>Drenthe</i>	140
<i>Flevoland</i>	144
<i>Fryslân</i>	148
<i>Gelderland</i>	152
<i>Groningen</i>	156
<i>Limburg</i>	160
<i>Noord-Brabant</i>	164
<i>Noord-Holland</i>	168
<i>Overijssel</i>	172
<i>Utrecht</i>	176
<i>Zeeland</i>	180
<i>Zuid-Holland</i>	184
<i>Landelijke organisaties</i>	188

Voorwoord

Geachte lezer!

Ruimte is belangrijk in Nederland – hoe is het dan mogelijk dat verrommeling en verloedering als gevolg van leegstand om zich heen grijpt? Komt dat omdat we weinig weten over de leegstand en herbestemming van gebouwen, complexen en terreinen? Onze kennis hierover blijkt beperkt, moeilijk toegankelijk en versnipperd.

Dit vormde voor mij de aanleiding om het initiatief te nemen tot het project De Oude Kaart van Nederland, waarin onze kennis van en beleid over leegstand en herbestemming onderzocht is. Het kortlopend onderzoek spoorde een kleine 900 bekende locaties op in heel Nederland, waar nu al leegstand is of in de toekomst wordt verwacht. In twaalf provinciale rapporten en dit landelijk eindrapport worden de huidige kennis en het beleid over leegstand inzichtelijk gemaakt, hoe onvolledig het overzicht van de situatie ook is. Dat is overigens veelzeggend: het geeft aan dat de informatie over leegstand slecht toegankelijk of soms afwezig is, laat staan actueel is. De diagnose zegt dus ook iets over ons kennismanagement van dit onderwerp.

Toch zijn er uit de provinciale onderzoeken belangrijke indicatoren af te leiden waar en in welke bouwtypen structurele leegstand zich de komende decennia voor zal gaan doen. Belangrijke trends met betrekking tot verwachte leegstand zijn onder andere de leegstroom van de kerken, vrijkomende defensieterreinen, ziekenhuiscomplexen, grote industriële complexen, de ongecoördineerde aanleg van bedrijventerreinen, de nu al hoge leegstand in kantoorpanden en het vrijkomen van agrarische bebouwing. Ik verwacht dat structurele leegstand vooral zal voorkomen in twee situaties: ten eerste in onderdrukgebieden (perifere locaties) en ten tweede in ‘moeilijke bouwtypen’ zoals kerkgebouwen.

Gemeenten zijn zich in veel gevallen niet bewust van de ontwikkelingen die op hen afkomen. Ik constateer een gebrek aan urgentie om leegstand aan te pakken. Echter, hoe langer gewacht wordt met ingrijpen, hoe groter en complexer het probleem wordt. De herinrichtingsopgave van straks vormt het beleid van nu! Daarom roep ik overheden op om op dit vlak beleid te ontwikkelen. Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, per 1 juli aanstaande en de daaruit voortvloeiende actualisering van veel bestemmingsplannen, komt er een gouden gelegenheid om het thema leegstand en herbestemming structureel op te nemen in het planologisch werkproces. Komende leegstand biedt immers ruimte

voor het realiseren van bouwprogramma's binnen bestaand bebouwd gebied. Leegstand biedt dus ook kansen! Om deze kansen te benutten is het zaak verwachte leegstand te kwantificeren.

Dit onderzoek verdient dus een vervolg, zodat vraag en aanbod permanent tegen elkaar afgewogen kunnen worden. U bent aan zet! Voor het melden van leegstand en verwacht functieverlies is daarom een digitaal meldpunt ontwikkeld: www.oudekaartnederland.nl. Hierop kunt u leegstand in uw omgeving bijhouden.

Ik vertrouw erop dat u zich zult inzetten om leegstand en herbestemming te integreren in uw beleid voor een Mooi Nederland!

Fons Asselbergs
mei 2008

Inleiding

Ruimte en kennis

Ruimte is belangrijk in Nederland. Het is merkwaardig dat in een land waar zoveel aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit, zoveel kwaliteitsverlies mede als gevolg van leegstand plaatsvindt. Waarom worden in een dichtbevolkt land waar vrije ruimte een schaars goed zou moeten zijn, steden en dorpen steeds weer uitgebreid ten koste van het open landschap, terwijl binnen de gebouwde omgeving leegstaande gebouwen tevergeefs wachten op een nieuwe gebruiker? Veel Nederlanders maken zich zorgen om het stukje bij beetje verdwijnen van het landschap ten behoeve van uitleglocaties en bedrijventerreinen. Iedereen wil in een aantrekkelijke omgeving wonen, werken, leven! Verval als gevolg van langdurige leegstand kan zodanig pijnlijk bijdragen aan de verrommeling van onze leefomgeving, dat sloop uiteindelijk de beste optie wordt.

Aanleiding voor deze studie is het bijna volledig ontbreken van kennismanagement als het gaat om leegstand en herbestemming. Over de feitelijke stand van zaken, over de aard en omvang van leegstand en herbestemming in Nederland, bestaat geen geordende kennis. We weten niet wie daarover iets weet. We weten niet waar informatie te vinden is, en als we die hier of daar aantreffen, of die dan wel toegankelijk en actueel is. Ruimtelijk beleid vinden we vanzelfsprekend belangrijk, maar een essentieel onderdeel van het ondersteunende kennisstelsel ontbreekt daarbij!

Doel

Het project *De Oude Kaart van Nederland* wil een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van onze leefomgeving. Het project heeft tot doel het onderwerp *leegstand en herbestemming* als thema te agenderen, en in kaart te brengen waar relevante informatie te vinden of te produceren is. Eén en ander moet leiden tot implementatie van kennis daarover in het reguliere werkproces van het ruimtelijk beleid.

Bij het ontwikkelen van structuurvisies en het actualiseren van bestemmingsplannen mag het anticiperen op leegstand en herbestemming niet ontbreken. Dit is geen vrijblijvend bericht. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, die per 1 juli 2008 van kracht is, verplicht tot het actualiseren van bestemmingsplannen in digitale vorm en maakt de aanbevelingen bij dit onderzoek uiterst actueel.

De doelstelling van het project *De Oude Kaart van Nederland* sluit aan bij de zogenaamde SER-ladder, die er kort gezegd op neerkomt dat ruimte die al eerder voor een bepaalde functie was ingericht, zoveel mogelijk hergebruikt dient te worden voordat nieuwe bouwruimte wordt geclaimd.¹ Door er beleidsmatig op te anticiperen kan leegstand dus kansen bieden. In de planontwikkeling moeten diverse fasen worden doorlopen: ruimtelijke verkenning, herbestemming, herontwik-

¹ De SER-ladder is geïntroduceerd in een advies van 17 december 1999, dat werd uitgebracht als reactie op de nota *Ruimtelijk Economisch Beleid (REB)*. Sociaal Economische Raad, *Commentaar op de nota Ruimtelijk Economisch Beleid (1999)*, publicatienummer 99-17. Zie ook bijlage 4.

keling, herontwerp en hergebruik, waarmee gebieden kunnen worden gerevitaliseerd en de bestaande bebouwde omgeving aanzienlijk aan kwaliteit kan winnen. *De Oude Kaart van Nederland* vormt daarmee een tegenhanger van *De Nieuwe Kaart van Nederland*. Terwijl *De Nieuwe Kaart* nieuwe ruimteclaims vanuit de vigerende bestemmingsplannen in beeld brengt, geeft *De Oude Kaart* zicht op mogelijkheden tot herbestemming van oude percelen. Vandaar de titel van dit project.

De uitvoering van *De Oude Kaart van Nederland* is een actiepoint in de meerjarenagenda van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed en loopt parallel met de uitgangspunten van de beleidsbrief *Mooi Nederland*.²

Afbakening

Het project *De Oude Kaart van Nederland* heeft als uitgangspunt om met een quickscan te onderzoeken of leegstand in de Nederlandse planologie een operationeel begrip is.

Het veldwerk is in een tijdsbestek van enkele maanden op provinciaal niveau door een aantal regionale welstandsorganisaties uitgevoerd. Met interviews is geïnventariseerd bij welke overheden, marktpartijen, commerciële en niet-commerciële vastgoedprofessionals informatie en kennis aanwezig is over leegstand en in hoeverre op basis daarvan beleid ontwikkeld wordt.

Tussen januari en mei 2008 is in elke provincie een rapport gepresenteerd over leegstand en herbestemming tijdens bijeenkomsten van bestuurders, ambtenaren en andere spelers. Daarnaast heeft ook een onderzoek plaatsgevonden onder landelijke organisaties en overheidsinstellingen. De rapporten vormen samen de bouwstenen voor dit landelijke rapport.³

Ten dienste van de helderheid voor de respondenten en de zuiverheid van de begrippen is een strakke definitie van leegstand gehanteerd, te weten *structurele leegstand*, waarbij voor ‘structureel’ een termijn van 2 jaar of langer staat. Ook begrippen als herontwikkeling, herontwerp en hergebruik zijn relevant, maar deze zijn minder strak gedefinieerd, omdat het onderzoek hier strikt genomen niet over gaat. Terwijl leegstand en herbestemming de eerste fase inluiden voor een tweede leven van een object, komen de andere begrippen in een latere fase van het proces aan de orde. Eerst wordt leegstand geïdentificeerd en wordt deze in een traject van herbestemming meegenomen voordat van herontwikkeling, herontwerp en hergebruik sprake kan zijn.

² Zie: College van Rijksadviseurs, *Visie Architectuurbeleid 2008+*. (Den Haag, 20 juni 2006). Cramer, J., *Prioriteiten milieu en ruimte*. Brief aan de Tweede Kamer 27 maart 2007. stuk -31 253 en 29 435, nr.2

³ In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van alle provinciale rapporten. Hierin zijn per provincie telkens een sprekend voorbeeld, een samenvatting, de conclusie en de aanbevelingen opgenomen. Alle provinciale rapporten zijn als pdf-bestand te downloaden via de site www.oudekaartnederland.nl

Vraagstelling

Voor het onderzoek is richtinggevend geweest onder welke voorwaarden de overheid kan anticiperen op leegstand, en herbestemming kan stimuleren. Deze vraag is onderzocht vanuit vijf deelvragen:

1. Wat weten we eigenlijk van leegstand?

Welke gegevens met betrekking tot leegstaande gebouwen, complexen en terreinen zijn beschikbaar en in welke vorm? Bij wie zijn deze gegevens beschikbaar en waar kunnen deze gegevens gemeld worden?

2. Wie doet iets met leegstand?

Wordt er op basis van de beschikbare informatie beleid gemaakt? Is beleid reactief of anticiperend? Is er sprake van direct of indirect beleid? Op welk niveau wordt welk beleid uitgevoerd?

3. Waar ontstaat leegstand?

Wat is aard en omvang van leegstand en in welke gebieden en sectoren komt leegstand het meest voor?

4. Wat kunnen we er aan doen?

Welke successen en knelpunten zijn er bij herbestemming te melden?

5. Wat staat ons aan leegstand te wachten?

Welke economische, maatschappelijke en culturele trends liggen ten grondslag aan leegstand en hoe zullen deze zich naar verwachting in de toekomst manifesteren?

Ook de provinciale rapporten zijn ingedeeld volgens deze deelvragen.

Opdracht en uitvoering

Het project *De Oude Kaart van Nederland* is uitgevoerd in opdracht van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, Fons Asselbergs.⁴ Het onderzoek is voorafgegaan door twee pilots, namelijk inventarisaties in de provincie Noord-Brabant (winter 2005 – 2006) en in Zuid-Holland en Zeeland (zomer 2007). In alle overige provincies zijn de inventarisaties uitgevoerd in de periode oktober 2007 – januari 2008. De landelijke projectcoördinatie was in handen van de Stichting Dorp, Stad & Land, Adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit. Het coördinatie-team werd bijgestaan door een begeleidingsgroep waarin ook de Rijksadviseur zitting had. Naast de onderzoeken in de provincies is in dezelfde periode een

⁴ Asselbergs, F., *Jaarprogramma 2005 – 2009 Rijksadviseur CE*. (2005). Ministerie van OCW, Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid. (Den Haag 2007).

onderzoek gehouden onder bovenprovinciale instanties. Dit eindrapport, een landelijke publicatie onder auspiciën van het Atelier Rijksbouwmeester, is uit deze *dertien* rapportages samengesteld als een momentopname van de kennis van leegstand. Naast de provinciale rapporten en dit landelijke eindrapport is, als derde deelproject, een digitale kaart ontwikkeld waarop leegstand gepresenteerd wordt.⁵

Opzet en methode

Het project *De Oude Kaart van Nederland* is opgebouwd uit vier componenten, te weten inventarisatie, analyse, interpretatie en conclusie & aanbevelingen. Het is een analytisch onderzoek, gebaseerd op een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. De bestudering van relevante literatuur, berichtgeving via de media en de persoonlijke of telefonisch gevoerde interviews zijn kwalitatief van aard.⁶ Kwantitatieve methoden zijn toegepast om uit vastgoedlijsten een cijfermatige indicatie over leegstand en herbestemming te destilleren. Het onderzoek heeft het karakter van een quickscan over wat men weet over leegstand en pretendeert dus uitdrukkelijk niet een volledige inventarisatie van de Nederlandse leegstandssituatie te geven.

Binnen de quickscan is een format ontwikkeld voor het identificeren van informatiebronnen op basis van geografische spreiding, omvang en het type organisatie zoals overheden, de markt en maatschappelijke instellingen. Dit onderzoek heeft zijn beperkingen: voor het veldwerk stond een termijn van slechts enkele maanden. Iedereen die met dergelijk onderzoek bekend is weet dat dit zeer kort is. Dit onderzoek gaat bovendien nadrukkelijk uit van *bestaande* informatie. Er is dus geen nieuw onderzoek opgestart en er zijn geen nieuwe inventarisaties gemaakt. En tenslotte: de medewerking van de instanties vond plaats op basis van vrijwilligheid.

Ter ondersteuning van de uitvoering is een website ontwikkeld waarop respondenten op snelle en effectieve wijze kwantitatieve data konden invoeren, die vervolgens op een Google-maps kaart geprojecteerd zijn. Deze kaart is te vinden via www.oudekaartnederland.nl, vormt een integraal onderdeel van dit rapport en geeft de locaties en de kenmerken aan van leegstaande objecten.

De regionale welstandsorganisaties (RWO's) zijn vanwege het optimaal gebruik van bestaande netwerken gevraagd dit project uit te voeren. Deze RWO's hebben dagelijks contact met gemeenten en met aanvragers van bouwvergunningen en beschikken over de nodige expertise ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en cultureel erfgoed. Vanwege deze contacten op uitvoeringsniveau kon binnen het project ook het vraagstuk van het anticiperen en het implementeren aan de orde worden gesteld.

Om de uitvoering van het landelijke project beheersbaar te houden hebben de RWO's elke provincie apart onder de loep genomen.⁷ De betrokken uitvoerders werkten binnen een gedetailleerd uitvoeringskader (met templates en handrei-

kingen), uitgezet door de landelijke projectcoördinatie, die de betrokkenen ook van permanente feedback voorzag. Binnen dit kader waren de RWO's vrij om zelf de organisatie van de ruim 325 interviews in te richten.

Uitgangspunten

Leegstand kan op velerlei wijzen ontstaan en hoeft lang niet altijd een probleem te zijn.

Leegstand kan veroorzaakt worden door functieverlies. Functieverlies kan voortkomen uit verandering van categoriaal beleid, materiële veroudering, nieuwe technische eisen of nieuwe regelgeving, schommelingen in de economische conjunctuur, beperkte bereikbaarheid, langdurige processen van herbestemming en herstructurering of omstreden sloop. Deze diversiteit aan oorzaken passeert ook in het onderzoek en heeft verschillende typen leegstand tot gevolg. Zo is er maatschappelijke leegstand, gevoelsmatige of schijn leegstand, juridische leegstand, planologische leegstand (veroorzaakt door vertraagde planvorming), speculerende of afwachtende leegstand en milieutechnische leegstand. Er kan sprake zijn van normale frictieleegstand (leegstand door het veranderen van gebruiker) en van leegstand die structureel van aard is.

Om de uitvoering hanteerbaar te maken, is de inventarisatie beperkt tot terreinen, complexen en gebouwen die òf structureel leegstaan òf in de komende tien jaar hun huidige functie verliezen. Daarbij is leegstand voor meer dan twee jaar als *structureel* gedefinieerd. Deze definitie is afkomstig uit de kantorenmarkt, waar deze gebruikt wordt om structurele leegstand te onderscheiden van frictieleegstand.⁸

Gezien het doel van de kaart, namelijk het stimuleren van herbestemming, zijn terreinen, complexen en gebouwen waarvoor concrete plannen voor herbestemming of sloop bestaan, buiten het onderzoek gehouden. Helaas is de interpretatie van het begrip 'concrete plannen' discutabel. In dit onderzoek is de betekenis van 'een concreet plan' opgevat als een plan dat bestuurlijk geaccordeerd is. De verkoop van een leegstaand gebouw wordt niet beschouwd als een concreet plan tot herbestemming, reden waarom het wel als langdurige leegstand is opgenomen! Ook tijdelijk herbestemd vastgoed is opgenomen in het onderzoek en op de kaart gezet. Hoewel tijdelijke herbestemming de leefbaarheid van de omgeving bevordert en het verval van het gebouw vertraagt, is tijdelijke herbestemming op lange termijn zelden een rendabele oplossing. Het opnemen van tijdelijke herbestemming en structurele leegstand in één categorie vereenvoudigt de weergave op de kaart. Op deze wijze wordt bovendien de vraag of het gebouw gekraakt kan worden in het midden gelaten.

Woningen zijn doorgaans niet opgenomen op de kaart. Als economisch vastgoed zijn zij courante en reguliere handel voor makelaars of bezit van woningcorporaties of beleggers. Woonhuizen veranderen zelden van functie. Waar deze toch structureel leegstaan, wordt meestal overgegaan tot herstructurering en/of

5 De digitale kaart is te vinden via www.oudekaartnederland.nl.

6 Deze interviews zijn opgeslagen in een interviewbestand dat voor eventueel verder onderzoek te raadplegen is via de Stichting Dorp, Stad & Land.

7 De provincies Groningen, Friesland en Drenthe zijn uitgevoerd door het Drents Plateau, in de eerste twee gevallen namens respectievelijk Libau en Hús en Hiem. Het Oversticht voerde het onderzoek uit in de provincies Overijssel en Flevoland. Het Gelders Genootschap heeft de provincies Gelderland en Limburg voor haar rekening genomen. De provincie Utrecht is namens Welstand en Monumenten Midden Nederland uitgevoerd door Stichting Dorp, Stad & Land. Daar zijn ook de onderzoeken voor Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland uitgevoerd en is het landelijke eindrapport opgesteld. Tenslotte is daar ook de digitale kaart gemaakt. De provincie Noord-Brabant is de enige provincie waarbij geen RWO betrokken was; hier is het project uitgevoerd door het onderzoeksbureau De Onderste Steen.

8 Deze definitie is overgenomen uit het onderzoek van de Stec Groep en uit de brochure *Wonen op de Zaak*. Voor nieuwe kantoren, van na 1990, geldt dat een periode van 3 jaar als structurele leegstand wordt aangemerkt. Dit verschil is binnen ons onderzoek verwaarloosbaar. Overigens definieert de 'Herbestemmingswijzer' een termijn van 3 jaar leegstand als structurele leegstand. Dit ter onderscheid van frictieleegstand en conjuncturele leegstand. Ministerie van VROM, *Wonen op de zaak. Transformeren van kantoren in woningen*. (Den Haag maart 2006). Hek, M., J. Kamstra & R.P. Geraedts, *Herbestemmingswijzer. Herbestemming van bestaand vastgoed*. (Delft 2004). Geuting, E., & E. Voerman, *Analyse kantorenmarkt Zuid-Holland*. (juni 2006).

sloop. Daarom is tijdens het onderzoek naar trends relatief weinig aandacht besteed aan woonhuizen.

Bij de objecten die op de kaart staan, is geen onderscheid gemaakt tussen cultuurhistorisch waardevolle en minder waardevolle gebouwen. Want de mogelijkheden voor herbestemming zijn niet alleen afhankelijk van de cultuurhistorische waarde van een gebouw. De gebruiker van de kaart kan de mogelijkheden voor herbestemming of sloop afwegen. Aan de objecten op de kaart kan geen andere waarde toegekend worden dan het feit dat deze gebouwen of langer dan twee jaar leegstaan of hun functie zullen verliezen.

Kaart

De tijdens het project ontwikkelde digitale kaart, die de potentie heeft tot een interactief beleidsinstrument uit te groeien, levert twee soorten informatie: Allereerst de *objectinformatie*, gegevens over een concreet leegstaand gebouw of terrein. Anderzijds de meer *kwalitatieve* informatie; te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen die leegstand veroorzaken. Beide soorten informatie zijn verkregen van de respondenten.

Aan de respondenten is verzocht informatie over concrete leegstaande objecten in te vullen in een online dataformulier.⁹ Deze data zijn weergegeven op een digitale kaart in Google Maps: *De Oude Kaart van Nederland*. De complete inventarisatie heeft ruim 900 objecten opgeleverd waarvan bekend is dat ze ofwel structureel leegstaan, danwel tijdelijk herbestemd zijn of in de toekomst hun functie zullen verliezen. De objecten zijn verdeeld in de categorieën overheid, welzijn, wonen en economie, op basis van de typologie van het terrein, complex of gebouw. Waar bekend, is de eventuele monumentale status van het object vermeld evenals het vloeroppervlak. Precieze adresgegevens zijn uit privacyoverwegingen achterwege gelaten. De locatie op de kaart is gebaseerd op de postcode van het object en geeft daarom een indicatie van de plek. Door selectiecriteria aan te klikken kunnen de objecten op de kaart in categorieën geselecteerd worden, bijvoorbeeld alleen de rijksmonumenten of alleen de leegstaande religieuze gebouwen etc.

Door op een object te klikken verschijnt gedetailleerde informatie over het object. Vervolgens kan doorgedrukt worden naar trendinformatie die op het object van toepassing is. Dit kan achtergrondinformatie zijn over de oorzaken van leegstand die voor de betreffende objectcategorie van toepassing is, of informatie over het leegstandsbeleid van de gemeente waarin het object ligt.

In eerste instantie geeft de kaart in één oogopslag de herbestemmingsopgave in Nederland weer, voorzover die op dat moment bekend is. In tweede instantie wordt ook een indicatie gegeven van de oorzaken die aan de leegstand ten grondslag liggen.

⁹ In bijlage 6 is een weergave van het invulformulier te vinden.

Beperkingen van de onderzoeksmethodes

Zowel de kaart als het rapport zijn gebaseerd op reeds bestaande inventarisaties. Het gevaar bestaat dat het resultaat van *De Oude Kaart van Nederland* ten onrechte een beeld van volledigheid suggereert. De kaart geeft alleen een globale eerste indruk van leegstaande gebouwen en niet van de precieze omvang van leegstand. Respondenten is gevraagd de hen bekende leegstand in te voeren op een digitaal invoerformulier gekoppeld aan een database.¹⁰ Door de gekozen methode komen juist de in het oog springende gebouwen, waar al aandacht voor bestaat, op de kaart te staan. Een gemeente waar weinig inzicht is in leegstand en waar leegstand onvermeld blijft, kan de indruk wekken dat er weinig leegstand voorkomt. Het tegendeel is eerder waar: daar waar veel kennis is over leegstaande en leegkomende gebouwen, is de zorg voor de leefomgeving groter. *De Oude Kaart* behoeft dus toelichting.

De inventarisatie is uitgevoerd vanuit de verwachting dat het voor de vastgoedeigenaar voordelig zou zijn om in een vroeg stadium gebruikers voor zijn leegkomend vastgoed te vinden, maar in werkelijkheid zijn er diverse redenen waarom het openbaar maken van leegstand de eigenaar geen voordeel *lijkt* te bieden. Om commerciële redenen kan hij zich niet willen uitlaten over aan- of verkoopplannen. Het komt voor dat een makelaar langdurige leegstand probeert te verbloemen om waardevermindering van een pand tegen te gaan. Daarnaast spelen bij religieuze objecten of complexen vaak emotionele motieven mee. Om die reden wordt bijvoorbeeld zeer voorzichtig omgegaan met informatie over een voorgenomen kerksluiting. Een laatste, niet onbelangrijke reden om leegstand niet openbaar te maken, is dat een langdurig leegstaand gebouw het risico loopt gekraakt te worden of doelwit te worden van roof en vandalisme. Tijdens de uitvoering is getracht de inventarisatie zo min mogelijk te laten frustreren door het inbrengen van gefundeerde tegenargumenten en, waar het gevoelige kwesties betrof, zorgvuldig om te gaan met de privacy van de betrokkenen. Maar de basis van vrijwilligheid als voorwaarde voor medewerking van de respondenten werd toch soms echt als een belemmering ervaren.

Leeswijzer

Deze rapportage vat de resultaten samen van het onderzoek naar kennis en beleid over leegstand en herbestemming en de maatschappelijke trends die daaraan ten grondslag liggen. De resultaten van de inventarisatie van leegstaande objecten zijn geprojecteerd op een digitale kaart, die te vinden is via www.oudekaartnederland.nl. De kaart en deze rapportage vullen elkaar aan, het één kan niet zonder het ander bekeken dan wel gelezen worden.

In hoofdstuk 1 wordt weergegeven in hoeverre er in Nederland informatie beschikbaar is over structurele leegstand, van welk type deze informatie is en bij

¹⁰ Fouten in de spelling van adressen bij de invoer van data door respondenten kan leiden tot een onjuiste plaatsbepaling van de objecten op de kaart (deoudekaart.nl). Een foutieve adresinvoer verandert Google automatisch in het meest waarschijnlijke alternatief en dit adres wordt omgezet in een plaatsbepaling op de kaart. Helaas kunnen er bij deze automatische aanpassing van Google fouten ontstaan. Naar onze verwachting zijn deze fouten echter minimaal, temeer omdat alle tijdig ingevoerde objecten gecontroleerd zijn.

welke organisaties deze gevonden kan worden. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 2 in hoeverre er door de verschillende organisaties beleid gevoerd wordt en welke middelen er thans ingezet worden om leegstand tegen te gaan. Hoofdstuk 3 en 4 schetsen een beeld van de huidige situatie rondom leegstand en herbesteding. In hoofdstuk 5 worden de oorzaken van leegstand en de trends voor de toekomst beschreven. Dit hoofdstuk heeft dus een voorspellende waarde. Aan het einde van dit rapport vindt u conclusies van de belangrijkste bevindingen. Tenslotte wordt in het rapport een aantal concrete voorbeelden van leegstand gegeven, waaruit blijkt 'hoe het niet moet'. En hoe het, ter inspiratie, aan de hand van een aantal gevallen van succesvolle herbesteding juist wél moet. In bijlage 7 zijn de belangrijkste bevindingen uit de provinciale rapporten verkort weergegeven.



LEEGSTAND IN GRONINGEN

Strokkartonfabriek te Scheemda

De vervallen Coöperatie 'De Toekomst' in Scheemda, is één van de weinige overgebleven strokkartonfabrieken van Groningen. Het fabrieksgebouw, dat in zeer slechte conditie verkeert, was van 1900 tot 1968 in bedrijf en wordt sindsdien niet meer gebruikt. De strokkartonfabrieken waren gelegen in de buurt van het productiegebied van de grondstof: de noordelijke kleigebieden en de Veenkoloniën.

Gedeputeerde H. Gerritsen en de Scheemder wethouders A.M. Knottnerus en B. Zwijs hopen een flinke financiële bijdrage te krijgen uit het Kanjerfonds voor restauratie van het monument. De gemeente hoopt echter dat in ieder geval de voorgevel van het industriële monument in ere wordt hersteld. Het terrein geldt als A-locatie. Willen er andere activiteiten gaan plaatsvinden, dan zal eerst het bestemmingsplan gewijzigd moeten worden. Het gebouw is begin 2007 aangekocht door projectontwikkelaar Simon Benus Bouw uit Stadskanaal.

Bronnen:

- Interview met dhr. E. Abbas, Gemeente Scheemda, 6 december 2007.
- A. Kok, *Gebouw van ooit, De Toekomst: Noorderbreedte*, 31, NO 3, 2007.
- M. Pasma, J. Possel, *Architectuur en stedenbouw in Groningen 1850-1940*, Zwolle 1992, p. 45, 46, 102.
- R. Stenvert, *Monumenten in Nederland*, Groningen, Zwolle 1998, p. 188, 189, 199



LEEGSTAND IN ZUID-HOLLAND

Rooms-katholieke kerk te Vlaardingen

Deze kerk in de Westwijk is al vanaf 1998 in verval. Het kerkgebouw is aangekocht door het vastgoedbedrijf van de gemeente Vlaardingen, dat is opgericht in 2006. Het vastgoedbedrijf wil het kerkgebouw slopen om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar niet iedereen bij de gemeente was het daarmee eens en dus staat de kerk er nog. Het gebouw wordt tijdelijk gebruikt door een maatschappelijke organisatie, maar het is maar zeer de vraag hoe lang dat nog mogelijk is. Sinds 1998 heeft niemand meer iets gedaan aan onderhoud en dat komt de veiligheid voor het gebruik niet ten goede. Maar zeg nou zelf, het gebouw mag er wezen.

Bron:
- Interview gemeente Vlaardingen, 5 juni 2007.



LEEGSTAND IN GELDERLAND

Radio Kootwijk te Apeldoorn

Eén van de bekendste leegstaande gebouwen in het land is misschien wel gebouw A, het zendstation van Radio Kootwijk. Het figureert regelmatig in verschillende televisieseries en mag zich zelfs beroepen op een belangrijke rol in een echte Hollywoodkaskraker. Het gebouw is, met andere woorden, zeer karakteristiek en aansprekend. Het lukt echter maar moeilijk om een duurzame herbestemming voor het pand te vinden. De combinatie van het kathedraalachtige volume en de buitengewoon kwetsbare en tranquille natuurlijke omgeving verdraagt maar weinig functies. Een gebouw van dat volume vraagt immers om mensen, en een omgeving met die eigenschappen vraagt om rust. Zonder twijfel is te stellen dat een dergelijk gebouw in een meer stedelijke omgeving veel sneller aan een nieuw leven geholpen zou kunnen worden.



bron foto's: dhr. J.L.H. Gerrits

LEEGSTAND IN ZEELAND

Luchtwachttoeren te Eede, gemeente Sluis

Tussen 1950 en 1955 werden er verspreid over heel Nederland 138 luchtwachtorens gebouwd. Daarnaast kregen nog eens 137 bestaande gebouwen, zoals water- en kerktorens eenzelfde bestemming. Het doel van dit netwerk van torens was om vijandelijk vliegtuigen tijdig (met behulp van een verrekijker) te zien aankomen. De nieuw gebouwde torens werden opgetrokken in een systeem van gewapend beton en verschilden, al gelang de locatie, in hoogte.

Het netwerk van luchtwachttorens heeft nooit in een oorlogssituatie hoeven functioneren. Door de snelle ontwikkelingen in de technieken van oorlogvoering (straaljagers) en radardetectie bleek het observatiesysteem al snel verouderd. In 1968 werd de KLD opgeheven. Circa tien luchtwachttorens werden overgedragen aan de Bescherming Burgerbevolking (BB), die de torens gebruikte voor het exact lokaliseren van een mogelijke atoombominslag. In 1980 werden de torens ook voor deze taak afgestoten. De meeste torens werden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan lokale overheden of andere instellingen overgedragen. Deze overdracht vond vaak plaats met toezegging dat het Rijk eventuele sloopkosten voor haar rekening zou nemen.

De toren in Aardenburg is een van de 19 overgebleven (resten van) luchtwachttorens van Nederland. De toren dateert uit 1953 en is bijna 14 meter hoog. De toren en de naastgelegen bunker van de BB zijn in 2005 door de Stichting Militair Erfgoed gekocht van de gemeente Sluis. Er wordt nog gezocht naar geld voor de benodigde restauratie en een passende herbestemming.

Bronnen:

- Kruidenier, M., Militair erfgoed. Categoriiaal onderzoek wederopbouw 1940-1965, Zeist 2007.
- www.militair-erfgoed.nl



LEEGSTAND IN DRENTHE

Kantoren te Assen

De provincie Drenthe heeft Assen de meeste kantoren. Hoewel de kantorenverhuur weer aantrekt was er een grote leegstand sinds de eeuwwisseling. Er is in de afgelopen jaren (teveel) gebouwd voor de markt (en niet voor de vraag) en een overschot was het gevolg. De leegstand in Assen is echter vergeleken met de landelijke cijfers nog laag te noemen.

Een voorbeeld is het kantorencluster van vier gelijksoortige nieuwe kantoorgebouwen die aan de Transportweg staan. Een daarvan, aangeduid als professioneel bedrijfsverzamelgebouw, staat leeg sinds de oplevering 6 jaar geleden.

Ondanks de leegstand blijft men kantoren bouwen. In 2005 werd langs de A28 het pand De Kolonel, met een oppervlak van zo'n 4.000 m² opgeleverd. Toekomstige kantorenontwikkeling is gepland op bedrijventerrein Huize Nassau, Coveco en de Tappellocatie. Hierdoor zal de omvang met ruim 20.000 m² kunnen toenemen.

Bronnen:

- Boelens Jorritsma Bedrijfsmakelaars, *Object, magazine voor commercieel onroerend goed*, 11(2007), nr. 2.
- http://www.groningen.nl/assets/pdf/eindversie_kantorenmonitor_2005.pdf.



HERBESTEMMING IN FRYSLÂN

Klooster Karmel te Drachten

In 1936 is naar ontwerp van Arjen Witteveen het Karmelietessenklooster in Drachten gebouwd, een van de weinige gedurende de 20ste eeuw gebouwde kloosters in het reformatorische Friesland. Het kon na leegstand op particulier initiatief in 1993 zonder de karakteristieke noemenswaardig te veranderen in gebruik worden genomen als congresaccommodatie.



HERBESTEMMING IN ZUID-HOLLAND

Meelfabriek te Leiden

Looptijd project: 1999 - heden

In 1988 verliest Meelfabriek 'De Sleutels' zijn functie. Tien jaar lang wordt gediscussieerd over behoud of sloop van de fabriek. Een verzoek om de monumentenstatus wordt aanvankelijk afgewezen. In 1999 besluit de gemeenteraad tot het behoud en hergebruik van zeven van de dertien gebouwen. In 2000 kent de Rijksdienst voor de Monumentenzorg de meelfabriek alsnog de status van rijksmonument toe. Van 2002 tot 2004 wordt gewerkt aan het ontwerp voor het masterplan. Eind 2004 gaat de gemeente akkoord met het ontwerp van de gerenommeerde Zwitserse architect Peter Zumthor. In de fabriek en in de nieuwbouw bij het complex zullen 16.000 m² hoogwaardige woningen worden gerealiseerd, 7.400 m² studentenwoningen, een skybar, twee restaurants, een café, een fitnesscentrum en een gezondheidsclub. Het masterplan wordt integraal opgenomen in het bestemmingsplan van de gemeente Leiden. Maar de vaststelling van het bestemmingsplan wordt verhinderd door bezwaren uit de omgeving. Sindsdien ligt de uitvoering van het plan stil, nu al twee en een half jaar. De projectontwikkelaar, de Meelfabriek cv, wacht op de uitspraak van de Raad van State om goedkeuring van het bestemmingsplan te krijgen. Omwonenden hebben bezwaar gemaakt tegen de massaliteit en hoogte van de bebouwing en tegen de verwachte toename van verkeersbewegingen. Het vervolg van het project hangt af van de gerechtelijke uitspraak. Met een beetje geluk kan de eerste bewoner er in 2009 intrekken, of in 2010 misschien.....

Bronnen:

- www.demeelfabriek.nl.

- Telefoongesprek dhr. John Moerland, projectmanager van DMP (Noordwijk), voor de Meelfabriek cv, 17 juli 2007.



HERBESTEMMING IN UTRECHT

Zorgboerderij De Haan te Benschop

Deze voormalige boerderij is door Stichting Abrona verbouwd tot zorgboerderij. De boerderij biedt huisvesting aan mensen met een verstandelijke beperking. Daarnaast worden er dagbestedingen, zoals agrarische dagbestedingen, horeca activiteiten in het theehuis en een bezoekerscentrum aangeboden. Het bezoekerscentrum wordt ingericht door de gemeenten Montfoort, Oudewater en Lopik, met de bedoeling het verleden, heden en de toekomst van de Lopikerwaard onder de aandacht te brengen. Tegenover boerderij De Haan wordt boerderij De Vos verbouwd tot appartementen, eveneens voor mensen met een verstandelijke beperking, waar kampeermogelijkheden bij worden gerealiseerd. Boerderij De Haan is een rijksmonument en boerderij De Vos een karakteristiek pand.

Bronnen:

- www.abrona.nl.

- Interview gemeente Lopik, 18 oktober 2007.

Wie weet iets?

De beschikbaarheid van informatie

Het project *De Oude Kaart van Nederland* richt zich op de vraag wat er bekend is over leegstand in Nederland. Leegstand staat anno 2008 op de maatschappelijke en politieke agenda – het is een element van de verrommeling die in de beleidsbrief ‘Mooi Nederland’ aan de orde komt. Daarom is het van belang om te weten in hoeverre we inzicht hebben in het fenomeen leegstand.

De vraag of er beleid over leegstand gevoerd wordt, dan wel kan worden of zou moeten worden, begint met een verkenning naar statistische gegevens: *Wat weten we eigenlijk? Waarom weten we iets wel of niet? Wie weet het? Hoe staat het met het kennismanagement hierover?*

Informatie over een thema is afhankelijk van de mate van bewustzijn en betrokkenheid, die bij overheidsorganisaties ontstaat vanuit een maatschappelijke vraag. Wanneer het thema een ‘probleem’ vormt, zoals bij leegstand, is de beschikbaarheid van informatie mede afhankelijk van de mate waarin de persoon of organisatie zich betrokken voelt bij de problematiek en de mate waarin deze daarvoor verantwoordelijkheid wil dragen. De aanwezigheid (niet de beschikbaarheid of toegankelijkheid) van informatie is dus in zekere zin een indicatie van de mate waarin er beleidsvoornemens zijn om de problematiek aan te pakken. Dit geldt vooral bij overheidsorganisaties; particulieren en belangenorganisaties kunnen de problematiek ook inventariseren om informatie te krijgen of te verspreiden.

Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden is aan relevante spelers gevraagd naar de bij hun organisatie beschikbare informatie over leegstand. Het gaat daarbij niet alleen om informatie over concrete objecten en terreinen, maar ook over hun interesse in leegstand in het algemeen.

In geen van de twaalf Nederlandse provincies is een complete inventarisatie van leegstaande objecten beschikbaar. Evenmin bestaat er een landelijk overzicht. Dat betekent niet dat er geen informatie gegenereerd wordt. Maar over het algemeen is de wel aanwezige informatie over leegstand onvolledig, slecht toegankelijk en onderling non-compatibel. Hieronder volgt een meer uitgebreid overzicht van de bevindingen.

Overheden

De overheid is als speler voor dit onderzoek van dubbel belang, enerzijds als *de* beleidsmaker ten aanzien van de ruimtelijke (her)inrichting, de economie en de cultuurhistorie van Nederland, anderzijds als één van de grootste vastgoedeigenaren van Nederland. Dat betekent dat de overheid op alle bestuursniveaus een

tweeledige rol vervult in het anticiperen op leegstand, zowel in de richting van privaat vastgoed als ten aanzien van interne en externe ontwikkelingen die het eigen vastgoed raken.

De overheid als beleidsmaker

Rijksoverheid

Het anticiperen op ontwikkelingen die leegstand in privaat vastgoed veroorzaken is moeilijk uitvoerbaar als er geen concrete landelijke inventarisaties van leegstaande objecten en terreinen beschikbaar zijn.¹¹ Het Centraal Bureau voor de Statistiek weet wel precies hoeveel eieren er wekelijks gelegd worden, maar houdt niet bij hoeveel kantoorpanden er zijn.¹² Laat staan dat er zicht is op structureel leegstaande kantoorpanden.

Wel wordt er in het 'Advies monitoring programma Mooi Nederland' van het Ruimtelijk Planbureau de aanbeveling gedaan om een aantal nieuwe indicatoren op te stellen ten behoeve van de monitoring van de beleidsambities van Mooi Nederland.¹³ Daarbij gaat het zowel over de mismatch tussen vraag en aanbod van de woningen en hun woonmilieus, als over die van werklocaties en hun werkmilieus. Daarnaast is een onderzoek nodig naar het ruimtegebruik voor stedelijke functies, uitgewerkt in dichtheidsmaat. Hoewel het hier niet direct om het inventariseren van leegstand gaat, zijn bovenstaande indicatoren wel belangrijk voor het anticiperen op leegstand.

Provincies

Noch in geografisch, noch in typologisch opzicht wordt er een dekkend overzicht van leegstand bijgehouden. In de meeste gevallen hebben de provincies geen inzicht in leegstaande complexen, terreinen en objecten. De provincies hebben vanuit hun kaderstellend beleid wel enig zicht op de belangrijkste trends die leegstand kunnen verklaren. In enkele gevallen wordt ook inventariserend onderzoek gedaan naar de leegstand van bepaalde categorieën gebouwen. Twee categorieën springen daarbij vooral in het oog: om te beginnen de leegstand op de kantorenmarkt en de bedrijventerreinen. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld ontwikkelt een eigen monitoringssysteem voor deze locaties, waarbij leegstand een belangrijk aspect vormt. Voor de provincie Gelderland zijn actuele gegevens over leegstand op bedrijventerreinen online gezet.¹⁴ Deze informatie wordt onder andere door gemeenten en makelaars zo'n duizend keer per maand bekeken. Hoewel de gegevens niet precies voldoen aan de in dit onderzoek gehanteerde norm van structurele leegstand, geeft het wel aan dat deze laatste provincie zich richt op de problematiek en dat men met de informatie tegemoet komt aan een maatschappelijke vraag.¹⁵

De tweede categorie gebouwen betreft het onroerend cultureel erfgoed. Het

blijkt dat dit erfgoed zowel bij gemeenten als bij provincie incidenteel speciale aandacht krijgt. Zo beschikt de provincie Overijssel over inventarisaties van voorbeelden van herbestemming van diverse typen historische gebouwen¹⁶ en houdt de provincie Noord-Holland een overzicht bij over het hergebruik van de forten van de *Stelling van Amsterdam*.

Gemeenten

Hoe groter de gemeentelijke organisatie, des te groter is de kans dat leegstand in enige vorm geïnventariseerd wordt. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat de ambtenaar van een kleine plattelandsgemeente per se minder informatie heeft dan de ambtenaar van een grote gemeente. De persoonlijke betrokkenheid van ambtenaren in kleine gemeenten is soms zelfs groter, maar in veel gevallen is de kennis over leegstaande objecten en terreinen opgeslagen in de 'hoofden' en niet in databestanden. Persoonsgebonden kennis is geïsoleerd, vluchtig en niet transparant. Tijdens het onderzoek was de moeizame zoektocht naar de juiste contactpersoon binnen een gemeente hiervan telkens een bevestiging. Bij grotere gemeenten is vaker meer objectieve informatie aanwezig, maar die informatie is weer verspreid over de verschillende gemeentelijke afdelingen, zoals de afdelingen ruimtelijke ordening, economische zaken en monumentenzorg. Binnen de gemeente zelf is nauwelijks bekend waar kennis over leegstand te halen valt, laat staan dat een buitenstaander weet waar leegstand bekend is of gemeld kan worden. De informele kennisvergaring leidt tot een hoge mate van toevallige kennis die men achterhaalt omdat er sprake is van een problematische situatie op een locatie. Leegstaand of verloederd vastgoed wekt vroeg of laat de belangstelling van actievoerders, pers en publiek en wordt op die manier een lokale kwestie. Leegstaand vastgoed dat zich binnen een herontwikkelingsgebied bevindt of waarvoor herbestemmingsplannen bestaan komt ambtshalve vanzelf op de bureaus van gemeenteambtenaren terecht. Maar dan is er geen mogelijkheid of noodzaak meer om te anticiperen. De kans op 'onzichtbare', 'toevallige' en 'informele' kennis over leegstand is zoals gezegd het grootst in kleine gemeenten, maar in grote gemeenten ook zeker niet denkbeeldig.

In de gemeentelijke sfeer is over twee categorieën gebouwen meer informatie beschikbaar. Monumentale panden vallen bij leegstand en verloedering het eerst op en krijgen extra aandacht als ze onderdeel vormen van een kwetsieuze overdracht of planvorming. Hoewel de interviews voor *De Oude Kaart van Nederland* betrekking hadden op informatie over *alle* leegstand, werd in veel gevallen de aandacht direct gericht op monumenten en cultuurhistorisch waardevolle objecten. De hogere publieke aaibaarheidsfactor van monumentaal erfgoed kan daarvoor een verklaring zijn, maar zeker ook het bestaan van moeizame en veelbesproken (subsidie)dossiers over deze objecten. Toch is ook op dit terrein betrouwbare inventarisatie zeldzaam.

¹¹ Zie voor een verslag van het onderzoek onder landelijke organisaties, uitgevoerd door De Onderste Steen, bijlage 7.

¹² Uitspraak Rudolf Bak, makelaar C.B. Richard Ellis. Geciteerd naar: Kooij, M. van der, 'Liever niet aan de knoppen', *Binnenlands Bestuur*. 13 (2007) 28-29.

¹³ Ruimtelijk Planbureau, *Advies monitoring programma Mooi Nederland* (25 oktober 2007).

¹⁴ De gegevens van de provincie Gelderland zijn verzameld door Stec. Ook de afdeling Economische Zaken van de provincie Limburg monitort gegevens van bedrijventerreinen in een geografische databank: 'REBIS': Ruimtelijk Economisch Bedrijventerreinen Informatie Systeem. Ook dit systeem is via de website raadpleegbaar.

¹⁵ Verslag provincie Gelderland.

¹⁶ Genoemde typen zijn agrarisch en industrieel erfgoed, silo's en naoorlogse kerken.

De tweede categorie betreft leegstand van kantoorpanden en bedrijventerreinen. Bij de grotere gemeenten is hierover informatie beschikbaar. In de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld wordt een overzicht bijgehouden van aanbod en leegstandsduur van kantoorpanden, waar op een zogenaamde discussiekaart wordt aangegeven waar herbestemming en transformatie mogelijk is.¹⁷ De gemeentelijke informatie over dit onderwerp is zeer divers en varieert van een overzicht van alle aangeboden kantoor- en bedrijfsruimten op adresniveau, tot gegevens over percentages, aangeboden oppervlakten, opnamecapaciteit, leegstandsindicaties en de mate van courantheid. Deze gegevens worden vaak uitsluitend om economische motieven gegenereerd. Het probleem van verrommeling en het effect op de ruimtelijke kwaliteit, ook in maatschappelijke zin, spelen zelden of nooit een rol. Zuinig ruimtegebruik evenmin. Van slechts één gemeente in Nederland is bekend dat zij vanuit deze optiek een leegstandslijst bijhoudt. De gemeente Reiderland heeft hiertoe in 2003 besloten, nadat haar een goedkeuring is onthouden om te bouwen vanwege de grote hoeveelheid leegstand. Gebrek aan acute ruimtedruk of gebrek aan tijd om leegstand te inventariseren zijn de meest genoemde verklaringen voor het ontbreken van informatie.

De overheid als vastgoedeigenaar

Om adequaat te kunnen inspelen op vastgoedontwikkelingen op rijksniveau is in 2001 de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht, een samenwerkingsverband van vijf vastgoeddiensten van het Rijk.¹⁸ Om het vastgoedbeleid van de verschillende departementen op elkaar af te stemmen en te faciliteren, brengt de RVR de aan- en verkoopplannen voor de komende vijf jaar (letterlijk) in kaart. Daarnaast is een aantal extra kaartlagen met overig overheidsvastgoed en ruimtelijke belangen toegevoegd.¹⁹ Vastgoedposities, activiteiten en ministeriële aan- en verkoopgegevens worden zo aan elkaar gekoppeld in een systeem dat werkt op basis van GIS. Het doel van deze kaart is om bij grote projecten, bijvoorbeeld bij wegeaanleg, geïnformeerd te zijn over wat er in en om het gebied speelt. Maar ook om te vermijden dat de ene dienst iets verkoopt aan een ontwikkelaar die het vervolgens met een forse winst doorverkoopt aan een andere rijksdienst. De RVR-kaart is niet bedoeld als proactief instrument voor herbestemming; objecten en terreinen worden 'leeg' op de markt gebracht. Niettemin heeft *De Oude Kaart van Nederland* wel de beschikking gekregen over alle op deze RVR-kaart aanwezige gegevens omtrent vrijkomende objecten.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn overheden over het algemeen goed op de hoogte van het vrijkomend *eigen* vastgoed, als het deel uitmaakt of zal maken van uitvoering van eigen beleid. Anticiperen ligt hier voor de hand, alle ingrediënten daarvoor zijn immers aanwezig. Daarom staan er weinig overheidsge-

bouwen langdurig als leeg vermeld en is ook weinig informatie ten behoeve van *De Oude Kaart van Nederland* naar buiten gekomen. Dat geldt overigens niet voor voormalige overheidsgebouwen die aan derden met het oog op herontwikkeling zijn verkocht en in de planvorming zijn blijven steken.

Vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en makelaars

Van de particuliere vastgoedeigenaren springen de voormalige staatsbedrijven, zoals de TNT en de NS in het oog. Zij stoten vastgoed af als duidelijk is geworden dat het blijvend buiten de core business valt van het bedrijf. Informatie hierover is ruimschoots voorhanden en doorgaans digitaal goed toegankelijk via GIS-systemen.

Ook Staatsbosbeheer heeft een inventarisatie uitgevoerd naar het eigen vastgoed, waarin huidig gebruik, leegstand, verwacht functieverlies en mogelijke nieuwe bestemming inzichtelijk zijn gemaakt. Ten behoeve hiervan is in 2007 de afdeling Vastgoed opgericht, die vroegtijdig, zo mogelijk een jaar van te voren, op het vrijkomen van een pand anticipeert.

Andere grote institutionele eigenaren beschikken niet over goed toegankelijke bronnen op het terrein van leegstand. Deze eigenaren zijn vooral gericht op instandhouding van hun bezit en niet op aan- en verkoop.²⁰

De meeste projectontwikkelaars en makelaars hebben zelf geen vastgoed in bezit. Vanuit hun core business zijn zij goed op de hoogte van maatschappelijke en beleidsmatige vastgoedontwikkelingen. De NEPROM, de Nederlandse Vereniging Projectontwikkeling Maatschappijen, verricht marktonderzoek, geeft een tijdschrift uit over de ontwikkeling van de kantoren- en winkelmarkt en houdt jaarlijks onder haar leden een enquête, de 'NEPROM conjunctuurtest'. Reliplan, een projectontwikkelaar op het gebied van religieus erfgoed, houdt een objectenlijst bij met gegevens over kerkgebouwen die mogelijk vrijkomen en voor herbestemming en herinrichting in aanmerking komen.

Makelaars beschikken professioneel over overzichten van leegstaand vastgoed. Deze overzichten zijn niet opgesteld om structurele leegstand te inventariseren. Het gaat vooral om frictieleegstand en daarom zijn de gegevens niet bruikbaar voor *De Oude Kaart van Nederland*. Makelaars zijn terughoudend om hun informatie prijs te geven, omdat die cruciaal is voor hun bedrijfsuitoefening.

¹⁷ De gegevens op de kaart zijn alleen voor intern gebruik bedoeld en waren dus niet beschikbaar voor *De Oude Kaart van Nederland*.

¹⁸ De vijf vastgoeddiensten betreffen: Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, inclusief ProRail), de Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM), Dienst Domeinen (Ministerie van Financiën), Dienst Vastgoed Defensie (DVG, Ministerie van Defensie) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

¹⁹ Als extra kaartlagen zijn toegevoegd: De Nieuwe Kaart van Nederland, de Nota Ruimte, Groen in en om de stad (GIOS), de archeologische waardenkaart van de RACM en het eigendom van provincies, gemeenten, provinciale landschappen, natuurmonumenten en vastgoedbeleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen).

²⁰ Het gaat hierbij onder andere om Natuurmonumenten en de Maatschappij van Welstand (Noord-Brabant).

Belangenorganisaties en de media

Nederland kent een grote dichtheid aan (cultuurhistorische) belangenorganisaties. Deze zijn typologisch van aard zoals stichtingen voor molens, kastelen, etc., lokaal georiënteerd zoals historische verenigingen, of een combinatie van beide. Het belang van dergelijke stichtingen en verenigingen moet niet worden onderschat. Zij hebben vaak een breed netwerk en kennen de situatie ter plaatse goed. Hun effectiviteit is in grote mate gekoppeld aan het nieuwsgelalte van hun acties. Vandaar dat de media hierin een voedingsbron vinden voor hun actualiteitenrubrieken. Maar ook hier zijn gerichte inventarisaties van leegstand beperkt beschikbaar. Lokale belangenorganisaties geven wel aan leegstand in hun werkveld aan te treffen, maar verder niet goed op de hoogte te zijn van de actuele stand van zaken. Over de duur van de leegstand of het stadium waarin eventuele plannen zich bevinden kunnen geen exacte gegevens geleverd worden. Samenwerking met lokale overheden is niet vanzelfsprekend. Dat betekent niet dat deze organisaties geen rol van betekenis kunnen spelen. Het onder de aandacht brengen van een problematisch complex, het mobiliseren van het publiek en het vergroten van draagvlak voor het zoeken naar een oplossing is juist hun sterke troef. Ook landelijke organisaties voeren soms een sterke lobby. Een bekend voorbeeld is de Stichting Natuur & Milieu die, samen met de provinciale milieufederaties, de campagne *Zuinig op ruimte* heeft gehouden.²¹ Doel van deze campagne was aandacht te vragen voor de ongebreidelde groei van vaak ruim opgezette bedrijventerreinen, terwijl elders op bedrijventerreinen leegstand is. Daarbij werd de aandacht ook gericht op het effect van verrommeling. De campagne bestond uit een onderzoek naar statistische gegevens over nieuwbouw en leegstand en uit een actie met een publiek meldpunt. Een sterke lobby richting de rijksoverheid was onderdeel van de campagne. Ook Milieudefensie voert in de media campagne tegen de expansie van het aantal bedrijventerreinen in Nederland.²²

Daarnaast hebben enkele politieke partijen leegstand op de agenda staan. Zo heeft de SP in Rotterdam het *Meldpunt Leegstand* opgezet waar bewoners leegstaande woningen kunnen melden.²³ Ook wordt gevraagd naar de duur van de leegstand en de eigenaar van het pand. Deze media-actie richt zich vooral op het beleid van woningcorporaties, die proberen zoveel mogelijk woningen te verkopen. In een aantal gevallen blijkt dat zeer moeilijk te lukken, waardoor leegstand ontstaat. Groenlinks heeft in het kader van het woningtekort de site www.meldleegstandanoniem.nl ingericht, waar alle typen leegstaand vastgoed 'bewoonbaar verklaard' kunnen worden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten besteedt op haar website een aparte pagina aan het onderwerp leegstand. De informatie op deze pagina loopt uiteen van krantenartikelen tot beleidsdocumenten.

²¹ Stichting Natuur & Milieu en Provinciale Milieufederaties, www.zuinigopruimte.nl (januari 2008).

²² In oktober 2007 heeft Milieudefensie een handtekeningactie gehouden 'tegen nieuwe bedrijventerreinen'.

²³ SP Rotterdam, <http://rotterdam.sp.nl/nieuws/060602meldpunteegstand.stm> (oktober 2007).

Onder de categorie belangenorganisaties vallen ook religieuze gemeenschappen. Binnen de rooms-katholieke kerk zijn de gebouwen weliswaar bezit van het desbetreffende parochiebestuur, maar de kerk kan niet verbouwd of aan de eredienst onttrokken worden zonder bisschoppelijke toestemming. De bisschoppelijke bouw bureaus geven aan redelijk goed op de hoogte te zijn van leegstand en mogelijke kerksluitingen. Een aantal bisdommen is bezig de feiten te inventariseren, maar in geen enkel geval is informatie vrijgegeven over het te verwachten functieverlies. Vanwege de sacrale betekenis van het katholieke kerkgebouw en het emotionele aspect dat kleeft aan verkoop of sloop wordt met deze informatie vertrouwelijk omgegaan.

De Protestantse Kerk Nederland (PKN) werkt momenteel aan een landelijke inventarisatie van protestantse kerkelijke objecten, die de moeite van het behouden waard zijn.²⁴ Wanneer een kerkgemeente van de PKN de instandhouding van de kerkgebouwen niet meer kan bolwerken is het aan de kerkvoogdij zelf of en wanneer zij dit kenbaar maakt. Ook hier ligt de teruggang van het aantal kerkgangers en het mogelijk functieverlies erg gevoelig en komt daarover weinig informatie naar buiten. Uit interviews is gebleken dat over leegstand en kerksluiting weinig wordt gecommuniceerd met burgerlijke gemeenten. Vroegtijdige informatie-uitwisseling vindt nauwelijks plaats. De lokale overheid is onvoldoende op de hoogte van de feitelijke omstandigheden die de afzonderlijke kerkgemeenten bedreigen en dus wordt er niet geanticipeerd op mogelijke leegstand. Het ontbreken van een vertrouwelijk meldpunt of van een vertrouwelijk beraad over deze zaken remt de samenwerking.

In het kader van 2008, Jaar voor het Religieus Erfgoed, is door het bestuur van deze stichting een openbare en een afgeschermd webgebaseerde database ontwikkeld waarin ook leegstand en te verwachten leegstand van religieuze objecten wordt opgenomen. Omdat men voor de openbare website de wiki-structuur gekozen heeft kan via deze weg door iedereen leegstand aangemeld worden.²⁵

Van informatie naar kennis

Algemene kennis over leegstand en herbestemming is wel beschikbaar. Zo geeft de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft de serie *Transformatie* uit, waarvan het eerste deel de *Herbestemmingswijzer* betreft.²⁶ In de uitgave *Transformatie van kantoorgebouwen* is een aantal parameters opgenomen, waarmee volgens een bepaalde systematiek voor diverse typen vastgoed beredeneerd kan worden of een vrijkomend gebouw voldoende potentie heeft om herbestemd en herontwikkeld te worden.²⁷ Bovendien is een parameter voor leegstandsrisico ontwikkeld waarmee de onderkant van de kantorenmarkt in kaart gebracht kan worden.²⁸

Het Ministerie van VROM geeft op vergelijkbaar terrein handleidingen uit. Zo is er de *Handreiking ruimtewinst in bebouwd gebied*, het document *Oude gebieden, nieuwe functies. Binnenstedelijke transformaties met bijzondere kwaliteit en*

²⁴ Op het moment van het onderzoek stond de informatie helaas nog niet ter beschikking.

²⁵ 2008 Jaar van het Religieus Erfgoed, www.2008re.nl (maart 2008).

²⁶ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

²⁷ Voordt, Th. van der (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007).

²⁸ Hobma, F. & M. van de Weijenberg, 'Fiscale en juridische aspecten', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 278–284.

*Handreiking aanpak vervallen panden.*²⁹ Maar al deze documenten sturen niet aan op instrumentarium, zoals het maken van inventarisaties van leegstaande objecten, aan de hand waarvan leegstand proactief benaderd kan worden.³⁰

Het ministerie van Economische Zaken biedt kennis over herbestemming aan via het agentschap SenterNovem.³¹

Verschillende universiteiten besteden aandacht aan de problematiek van leegstand en herbestemming. Vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen is in 2003 een studie verschenen over de problematiek rondom leegkomende kloostercomplexen.³² Aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht wordt momenteel onderzoek verricht naar leegstand en herbestemming van kantoorgebouwen.³³

Daarnaast zijn er diverse organisaties die zich bezighouden met de (her)inrichting van Nederland en vanuit deze algemene doelstelling specifieke informatie over leegstand verschaffen. Eén van de organisaties die onderzoek doen naar het ruimtegebruik in Nederland is het kennisnetwerk Habiforum, dat in 2004 een programma *Vernieuwend Ruimtegebruik* is gestart.³⁴ Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) bouwt met de *Ruimtemonitor* aan een 'online' beeld van de ruimtelijke dynamiek in Nederland met als doel: de confrontatie van de ruimtelijke werkelijkheid met de eisen van de moderne tijd.³⁵

Tenslotte is er *De Nieuwe Kaart van Nederland*, waarvan *De Oude Kaart van Nederland* feitelijk de pendant is. *De Nieuwe Kaart van Nederland* is een product van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV). *De Nieuwe Kaart* brengt vanuit alle vigerende bestemmingsplannen de ruimteclaims in beeld ten behoeve van de planologie en de ruimtelijke ordening van Nederland. Het bestand van de Nieuwe Kaart is een basis voor onderzoek en een digitale proeftuin. De kaart opent de ogen voor het regionale schaalniveau. Wat gebeurt er aan de andere kant van de (gemeente)grens? De informatie is afkomstig van diverse partijen, maar voornamelijk van gemeenten die op vrijwillige basis meewerken. Alle aangeleverde gegevens (van digitale bestanden tot handgetekende kaartjes) worden geïnformeerd en ingevoerd. Voorts worden gegevens toegevoegd van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten.³⁶ De toekomst van *De Nieuwe Kaart van Nederland* is echter onzeker.

Waarom zijn gegevens wel beschikbaar maar niet vrijgegeven?

Zoals eerder al aan de orde kwam, zijn er gevallen waarin een partij geen uitspraak wil doen over langdurige of te verwachten leegstand. De redenen die men hiervoor opgaf zijn verschillend van aard: juridische complicaties bij lopende procedures of angst om een kwetsbaar herbestemmingproces te frustreren. Emotionele en maatschappelijke motieven kunnen eveneens een belemmering

zijn voor het vrijgeven van informatie. Het openbaar maken van gegevens over mogelijke toekomstige leegstand kan onrust veroorzaken onder huidige gebruikers, omwonenden en belanghebbenden. Privacygevoeligheid speelt ook een rol, met name wanneer de oorzaak van leegstand een aangelegenheid is in de privé-sfeer. Ook om strategisch-commerciële redenen wordt informatie over structurele leegstand binnenskamers gehouden. Makelaars en vastgoedbeheerders hebben daar hun verkooptechnische redenen voor, zoals negatieve prijsvorming, imagoschade voor de eigenaar of een prikkel tot kraak. Ook gemeenten zijn beducht voor 'de prijsopdrijvende projectontwikkelaar'. Niettemin zijn (zeker de buurtgebonden) projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties vanuit hun netwerk over het algemeen goed geïnformeerd over (te verwachten) leegstand. Tijdens het onderzoek bleek dat een aantal respondenten van mening is dat het juist helemaal geen kwaad kan als projectontwikkelaars geattendeerd worden op een structureel leegstaand complex. Langdurige leegstand is gebaat bij een concurrerende interesse.

Kennismanagement

De beschikbaarheid van informatie bepaalt de mate van maatschappelijk en politiek bewustzijn voor een probleem en de bereidheid om het op de beleidsagenda te zetten. De mate van bewustzijn kan onderscheiden worden in twee aspecten. Vrijwel alle respondenten zijn het er over eens dat leegstand *an sich* een negatieve invloed heeft op de sociale, economische en ruimtelijke kwaliteit. Voor de problematiek in algemene zin is dus begrip. Daarnaast gaat het om de mate van herkenning van de problematiek in de eigen omgeving of binnen het eigen beleids-terrein. In gebieden met een grote ruimtedruk is leegstand in de urgentiebeleving van instanties en organisaties niet minder van belang dan daar waar er sprake is van onderdruk. Maar in het algemeen geldt, dat door het ontbreken van de juiste cijfers het probleem van leegstand niet als zodanig wordt erkend. Toch is door bijna alle respondenten zeer positief gereageerd op het project *De Oude Kaart van Nederland*. Een aantal betrokkenen heeft aangegeven dat de onderzoeksvraag naar leegstandsgegevens een eerste aanzet tot lokale of regionale kennisverzameling was. Door het indringend aan de orde stellen van leegstand via het project van *De Oude Kaart van Nederland* is structurele leegstand een operationeel agendapunt geworden.

De *erkenning* van het probleem laat overigens nog veel te wensen over. Tijdens de interviews bleek succesvolle herbestemming een toegankelijker gespreksonderwerp dan structurele leegstand. Op langdurige leegstand rust een taboe! De vraag is dan niet *Wat weten we?* maar *Willen we iets weten?* en vervolgens *Willen we het anderen wel laten weten?* Om structurele leegstand aan te kunnen pakken is het zaak dat de problematiek bespreekbaar wordt. Open communicatie is daartoe de minimale eerste stap. Dit in tegenstelling tot het achterhouden van informatie

²⁹ Ministerie van VROM, *Zoeken naar ruimtewinst. Handreiking ruimtewinst in bebouwd gebied.* (Den Haag februari 2004).

³⁰ Wel wordt door de Handreiking aanpak vervallen panden van de VROM-Inspectie aanbevolen om met een proactieve handhaving verval te voorkomen.

³¹ SenterNovem, (januari 2008).

³² Heijsteeg, J.-W., *Monumentale kloostercomplexen in Noord-Brabant in de gevarenzone. Of slechts een hot issue?* (Nijmegen 2003).

³³ Zie bijvoorbeeld Korteweg, Piet, <http://econ.geo.uu.nl/korteweg/korteweg.html> (februari 2008).

³⁴ Habiforum, (februari 2008).

³⁵ Ruimtelijk Planbureau, www.ruimtemonitor.nl (februari 2008).

³⁶ Van LNV betreft dit geografische informatie/Boris-web en van de RACM betreft dit beschermde stads- en dorpsgezichten.

door sommige overheidsinstanties. Hierbij dient de vraag naar de norm zich aan. Wanneer leegstand binnen het publieke domein als maatschappelijke problematiek een ieder raakt, is de vraag terecht of het niet verstrekken van informatie aanvaardbaar is. Het beschikbaar stellen van informatie lost de problematiek niet op, maar het is wel een eerste stap daartoe. Vanuit het takenpakket van de overheid mag worden verwacht dat zij relevante informatie openbaar beschikbaar stelt.

Een tweede stap is het organiseren van een meldpunt of een aanspreekpunt. Leegstand moet gemeld kunnen worden. Dat geldt voor de betrokken inwoner vanuit de buurt, maar ook voor de particuliere organisaties, en eveneens voor de ambtenaar die problemen in de wijk wil aanpakken. Het moet duidelijk zijn dat er iemand binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor leegstand, zodat er vragen gesteld kunnen worden en dat er over oplossingen gesproken kan worden. Maar ook op provinciaal of rijksniveau kan een meldpunt van groot nut zijn. De website www.oudekaartnederland.nl, die voor het doel van dit onderzoek ontwikkeld is, zou doorontwikkeld en aan het veld beschikbaar gesteld kunnen worden.

De oprichting van een meldpunt is niet voldoende om op leegstand te anticiperen. Binnen de gemeentelijke organisatie moet op proactieve wijze informatie ingezameld, verwerkt, uitgewisseld en binnen de verschillende beleidsterreinen geïntegreerd worden. Het huidige kennismanagement op het terrein van leegstand is zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht volstrekt onvoldoende, vaak zelfs geheel afwezig. Informatie is niet of slecht toegankelijk, vrijwel altijd onvolledig zowel in geografisch als typologisch opzicht, zeer divers van dataformaat, vaak niet actueel en inhoudelijk en technisch niet uitwisselbaar.

Beschikbare informatie over structurele en te verwachten leegstand is dikwijls niet objectief en bij de gratie van toevaligheid opgeslagen in de hoofden van enkelen. Vanuit de integriteitsvraag is het van belang dat informatie objectief, betrouwbaar en transparant is. Integrale informatie is van belang voor een koppeling met informatie over andere beleidsterreinen zoals economische zaken en cultureel erfgoed.

Gebrekkige gegevens, verschillen in monitoring en ongeijkte definities maken het vergelijken van leegstand per gebied erg lastig. Leegstand is niet alleen kenbaar via de kengetallen van oppervlakten en percentages of van adresgegevens, maar ook door inzicht in de achterliggende oorzaken. Voor bepaalde categorieën gebouwen is het lastig leegstand tijdig te voorzien.³⁷ Het probleem van verrommeling bijvoorbeeld, is in hoge mate contextueel en niet alleen herleidbaar tot economische motieven. Het toenemende belang van intensief ruimtegebruik door binnenstedelijk bouwen, herstructurering en herbestemming vraagt om de

³⁷ Het gaat hierbij vooral over categorieën gebouwen die in bezit zijn van particulieren en van particuliere bedrijven, zoals boerderijen, delen van industrieel erfgoed, etc.

ontwikkeling van een meer structureel inzicht in leegstand. Regelmatige actualisering is daarbij belangrijk.

Dit veronderstelt kennismanagement, is een zaak van de gemeentelijke organisatie en moet geïmplementeerd worden binnen de verschillende beleidsterreinen. Kennisuitwisseling met relevante externe partijen is nodig om tot thematisch inzicht te komen. Het verankeren van kennismanagement en informatievergaring in de administratieve organisatie is daarom eveneens van belang.³⁸ Voor het realiseren van maatschappelijke doelen is er behoefte aan een onafhankelijk beeld. Belangenorganisaties en makelaars hebben hun eigen agenda en bovendien zijn makelaars vaak niet geïnteresseerd in incourant vastgoed. Informatie daarover is als instrument voor de ruimtelijke kwaliteit van publiek belang. Inventarisatie en periodiek marktonderzoek versterken ook het contact tussen ‘de markt’ en de goed geïnformeerde gemeente.³⁹ Kennisinstrumenten als parameters voor leegstandsrisico en een transformatiepotentiometer kunnen daarbij worden ingezet. Door de diverse betrokken partijen te informeren en bij elkaar te brengen kan een gemeente een positief klimaat creëren voor hergebruik en herbestemming.⁴⁰

De beschikbaarheid van informatie en kennis over leegstandsproblematiek is geen garantie voor succesvol beleid, maar wel een voorwaarde.

Actiepunten

- In Nederland bestaat geen geografisch of typologisch dekkend overzicht van leegstand. De aanwezige informatie is onvolledig, slecht toegankelijk en niet uitwisselbaar. Het verdient de aanbeveling om met bestaande instrumenten te komen tot kennisontwikkeling, kennisbundeling, inzicht en kennisoverdracht.
- Bij diverse maatschappelijke partijen is wel informatie over leegstand beschikbaar, maar vroegtijdige informatie-uitwisseling met overheden over verwachte leegstand vindt nauwelijks plaats. Het moet duidelijk zijn dat er iemand binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor leegstand. Het creëren van een toegankelijk meldpunt is essentieel!
- Het verdient de aanbeveling om binnen de gemeentelijke organisatie te komen tot ruimtelijke verkenningen, inventarisatie en monitoring van leegstand, ook vanuit de optiek van verrommeling en intensief ruimtegebruik. De door *De Oude Kaart van Nederland* ontwikkelde onderzoeksopzet en interactieve website kunnen als basis dienen voor een dergelijke methodiek.
- In de Basisregistratie Adressen en Gebouwen zouden gemeenten het attribuut ‘gebruik / buiten gebruik’ in de levensloopstatus van objecten bij kunnen houden. Op deze wijze kan inzicht verkregen worden in het type, duur en geografische verspreiding van leegstand van gebouwen.

³⁸ Linden, T. van der, *Bredase vastgoedmarktmonitor 2006 (presentatie)*.

³⁹ Dergelijke rapportages worden immers veel door marktpartijen gelezen. Ploeger, H., R. Klei & M. Schuit, ‘Stimulansen vanuit de gemeente’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 364-372.

⁴⁰ Ploeger, ‘Stimulansen vanuit de gemeente’.

Wie doet iets?

Beleid ten aanzien van leegstand en herbestemming

Er bestaat in Nederland geen specifiek leegstandsbeleid. Er zijn ook geen directe beleidsinstrumenten om leegstand te managen, zoals de ‘leegstandstax’ die Vlaanderen kent.⁴¹

In Nederland is leegstand wel een algemeen bekend begrip, maar leidt het niet tot actie. Het beleid werkt indirect en doorgaans reactief. Het zou echter onjuist zijn om uit het gebrek aan direct beleid af te leiden dat er geen besef is van leegstand en van de ruimtelijke, economische en maatschappelijke effecten daarvan.

Eén van de bevindingen van *De Oude Kaart van Nederland* is, dat de verschillende partijen zich voldoende bewust zijn van de leegstandsproblematiek in het algemeen. Er is echter meer aandacht voor de gevolgen dan voor de oorzaken.

Iedereen is het erover eens dat structurele leegstand verloedering en verpaupering tot gevolg heeft en dus ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit.

Leegstand *lijkt* bekend terrein te zijn en juist dat is gevaarlijk. Schijn bedriegt: uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er onvoldoende zicht is op de concrete lokale situatie en dat structurele of te verwachten leegstand door beleidsmakers niet altijd in de eigen omgeving wordt opgemerkt. Inzicht in de problematiek laat te wensen over. Maar zelfs al is inzicht er wel, dan wordt daarop vaak niet ganticipeerd, omdat beleidsmakers zich geen probleemeigenaar voelen en omdat zij denken niet over de middelen te beschikken of de positie te hebben om er iets aan te doen. Het onderzoek heeft uitgewezen dat anticiperen op leegstand in Nederland zeer weinig voorkomt. Nederland laat zich door leegstand verrassen, terwijl leegstand kansen biedt!

Verrommeling, verloedering en verpaupering vragen niet alleen om bouwtechnisch herstel en renovatie. Het zijn niet zelden symptomen van een dieper liggende ontbinding van het stedelijk weefsel. Dan zijn herontwikkeling en gebiedsreconstructie meer op zijn plaats. Vragen die hierna aan de orde komen zijn: *Wat gebeurt er? Wie kan iets doen en met welke middelen? En wat zou er moeten gebeuren?* De vraag naar situatie en context, naar actoren en hun instrumenten komt hieronder in beeld.

Context

Het aan de kaak stellen van leegstand is niet nieuw. Al vanaf de jaren zestig, met als hoogtepunt de jaren tachtig, worden leegstand en de leefbaarheid van wijken aan de orde gesteld.⁴² Ook het bestrijden van leegstand is niet nieuw. Maar met het privatiseren van gemeentelijke diensten voor stedenbouw en stadsontwikkeling, voor stedelijk beheer en stadsvernieuwing is ook de institutionele kennis en infrastructuur bij gemeenten verdwenen. Directe aanleiding voor het aanpakken van leegstand vindt men terug in de *Nota Ruimte*, waarin de SER-ladder

⁴¹ In sommige Duitse deelstaten en Oostenrijk wordt een ‘Steuer für leerstehende Gebäude’ overwogen.

⁴² Dit gebeurde bijvoorbeeld door de kraakbeweging.

is geïntegreerd, en in het beleidsprogramma *Mooi Nederland* deel van de pijler ‘Duurzame leefomgeving’, (één van de zes pijlers van het kabinetsbeleid). Vooral de SER-ladder uit 1999 wordt met dit programma verbonden.⁴³ De SER-ladder stuurt zelfs rechtstreeks aan om op leegstand te anticiperen.⁴⁴ De ladder bestaat uit een drietal treden:⁴⁵

- I. Maak meer van wat je hebt! Benut de ruimte die al eerder werd gebruikt voor een bepaalde functie en die door herbestemming, herontwikkeling, herontwerp en hergebruik weer beschikbaar gemaakt kan worden.
- II. Ga creatief te werk. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden door met meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
- III. Gebruik ‘nieuwe ruimte’ pas als laatste uitweg. Pas wanneer het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak (...).⁴⁶

Kortom: niet-bebouwde ruimte komt pas voor bebouwing in aanmerking, wanneer de bestaande bebouwde ruimte ‘op’ is. De norm die daarbij door de minister van VROM gehanteerd wordt, is dat eerst voor 25 tot 40% bouwcapaciteit in bestaand bebouwd gebied gevonden moet worden. In navolging daarvan streven de provincies naar een intensiveringsscore van 50%. Zuid-Holland hanteert zelfs een norm van 80 % omdat, naar zij zegt, er nauwelijks meer onbebouwd gebied in aanmerking komt. De invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) per 1 juli 2008 biedt een gouden gelegenheid om dergelijke maatregelen te concretiseren in structuurvisies en bestemmingsplannen. De nieuwe wet heeft ten doel ‘een nieuw stelsel te bieden om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren’.⁴⁷ Met de introductie van de Wro wordt een bestemmingsplan voor bestaand bebouwd gebied verplicht en ook digitalisering en tijdige actualisering van bestemmingsplannen is voortaan verplicht. Dit heeft tot gevolg dat het merendeel van de bestemmingsplannen in een kort tijdsbestek vernieuwd moet worden. Daarnaast moeten gemeenten strikter gaan toezien op handhaving, waardoor in ieder geval in theorie maar zeer waarschijnlijk ook feitelijk, leegstand eerder opgemerkt wordt.

Mooi Nederland en de Wro vormen de beleidscontext waarbinnen *De Oude Kaart van Nederland* aansluit. Hierbij gaat het om ontwikkelingsaspecten en om handhavingaspecten.

⁴³ VPRO, www.landroof.nl (februari 2008).

⁴⁴ SER, Commentaar op de nota Ruimtelijk Economisch Beleid.

⁴⁵ Zie voor een weergave van de SER-ladder bijlage 4.

⁴⁶ In een reactie hierop stelt het Ruimtelijk Planbureau dat, hoewel de toepassing van de SER-ladder zoveel mogelijk is aan te bevelen, de ruimtewinst die hiermee kan worden geboekt niet moet worden overschat. Bijvoorbeeld ten opzichte van de geraamde toename van de ruimtevraag door bedrijventerreinen over de periode 2006-2020, biedt de SER-ladder een ruimtewinst van 6 tot 11 procent. Gordijn, H., G. Renes & M. Traa, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*. (Den Haag, 2007).

⁴⁷ Ministerie van VROM, ‘Dossier Wet op de ruimtelijke ordening’.



LEEGSTAND IN NOORD-BRABANT

Boerderij te Standdaarbuiten, gemeente Moerdijk

De voormalige boerderij aan de Eerste Kruisweg 7, op de hoek met de Langeweg-Zuid dateert vermoedelijk uit de achttiende eeuw. Het woonhuis wordt bewoond en is goed onderhouden, maar voor de grote, monumentale schuur achter op het erf heeft men geen passende bestemming kunnen vinden.

De schuur wordt al jarenlang niet meer gebruikt en onderhouden. Hierdoor is een deel van het dak en de zijmuren ingestort, waardoor wind en regen vrij spel hebben. Wat er met de schuur gaat gebeuren is niet bekend. De boerderij heeft geen monumentenstatus. Bij de gemeente zijn geen plannen bekend om tot herstel of sloop over te gaan. Verder verval lijkt onvermijdelijk.



LEEGSTAND IN NOORD-HOLLAND

Het Hembrugterrein te Zaandam

Het Hembrugterrein, een voormalig defensie terrein waar tussen 1893 en 2003 munitie ontwikkeld werd, staat inmiddels een aantal jaren leeg. Vanaf 1993 heeft 45 procent van het terrein al leeggestaan. Momenteel wordt een aantal panden op het terrein verhuurd aan verschillende creatieve bedrijven. Het terrein van ongeveer 45 hectare vormde het militaire hart van de Stelling van Amsterdam en omvat zeker zestig monumentale gebouwen en daarnaast ook verschillende karakteristieke gebouwen. Op het terrein bevindt zich ook een zogenaamde schokgordel: een aangeplante bosstrook die de schok bij een eventuele explosie zou kunnen opvangen. De gemeente Zaanstad is onder andere in samenwerking met de provincie en gemeente Amsterdam bezig met de planvorming van het terrein. Men wil inzetten op de creatieve sector. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre het terrein geschikt is voor een gemengde bestemming van wonen, werken en cultuur. Het terrein biedt veel mogelijkheden door de stedelijke ligging, het unieke karakter van de bebouwing in combinatie met de aanwezigheid van groen en water.

Het terrein is echter nog in het bezit van de dienst Domeinen. Voordat men kan beginnen met de herontwikkeling moet het terrein verkocht worden. De provincie is geïnteresseerd in de aankoop, maar heeft (voorlopig) afgehaakt door de hoge vraagprijs. De ernstige vervuiling van het terrein vormt hierbij een obstakel. Daarnaast vraagt de staat van onderhoud van de monumentale panden om grote investeringen. De dienst Domeinen was in samenwerking met de gemeente Zaanstad in november vorig jaar bezig met het maken van plannen voor het behoud van de monumenten op het terrein. De initiatieven voor het terrein blijven echter levend. Het is nu afwachten wanneer er concreet aan de slag kan worden gegaan.

Bronnen:

- Couzy, M. (2007), Hembrugterrein voor creatieven. *Het Parool*, 27 januari 2007.

- Koghee, M (2007), Plan in de maak voor behoud panden Hembrugterrein, Monumenten verpauperen, *Noord-Hollands Dagblad*, 10 november 2007.

- *Noord-Hollands Dagblad* (2007), Voorlopig geen verkoop Hembrugterrein, 9 november 2007. (online). Beschikbaar via: www.nhd.nl (geraadpleegd op 15 januari 2008).

- Website Zaanstad: www.zaanstad.nl/sv/kanaalzonehp/hembrugterrein (geraadpleegd op 15 januari 2008).

- Website Zaanstad: www.zaanstad.nl/cultuur/monumenten_archeologie/hembrugterrein.

(geraadpleegd op 15 januari 2008).

- Website De Hollandsche: www.dehollandsche.nl/projectInfo.php?proj_id=20

(geraadpleegd 15 januari 2008).



LEEGSTAND IN DRENTHE

Aardappelmeelfabriek te Coevorden

In 1908 werd aan de coöperatieve aardappelmeelfabriek De Centrale gevestigd aan het Coevorden-Vecht kanaal. De fabrieksgebouwen werden ontworpen door de gebroeders Wierenga, architecten uit Coevorden. In 1944 werd de voorgevel getroffen door een bombardement van de geallieerden waarbij drie arbeiders omkwamen. Na de oorlog werd dit deel van de fabriek weer opgebouwd en een gedenksteen in de voorgevel herinnert aan de slachtoffers. In 1964 verloor de fabriek zijn functie en sindsdien staat het, nu 43 jaar, leeg. Door verval is het een ruïne geworden. In 1996 werd de schoorsteen deels gesloopt. De gemeente heeft als insteek dat het behouden moet blijven. Het ligt dicht bij het stadscentrum en enige tijd geleden is er een initiatief geweest van een particulier die plannen had voor verbouw tot gebouwencomplex met appartementen. De plannen zijn niet doorggegaan omdat het financieel niet haalbaar bleek. Inmiddels zijn er weer plannen in de maak, maar vanwege het prille stadium worden hierover nog geen concrete mededelingen gedaan.

Bronnen:

- <http://www.railtrash.fotopic.net/p13006411.html>.

- <http://www.skyscrapercity.com>.

- R. Stenvert, e.a., *Monumenten in Nederland*. Drenthe, Zwolle 2001.



Bron foto's: Gemeente Weert

LEEGSTAND IN LIMBURG

Recreatiepark de Lichtenberg te Weert

De Lichtenberg is een uniek complex, een ontwerp van de architect Pierre Weegels, ontstaan als een project van de wederopbouw in de tweede helft van de jaren 50. Naar voorbeeld van een Amerikaans campusmodel is er, in opdracht van het Bisschoppelijk college te Weert, een schoolcomplex gerealiseerd met een recreatiecomplex met voorzieningen waren voor sport, cultuur, recreatie en religie.

Het recreatiepark van de Lichtenberg bestaat uit een reeks van bouwwerken in een landschappelijke omgeving. De natuur en de bouwwerken worden door muren, grachten, wallen en niveaoverschillen vermolten tot één landschappelijk geheel. Het complex herbergt een openluchttheater voor 2200 bezoekers, Mariakapel, zwembad met bijgebouwen en verdiept aangelegde tennisbanen.

Na een korte bloeiperiode werd het aan de school verbonden internaat opgeheven. Hiermee verviel ook het draagvlak voor de faciliteit van de Lichtenberg. Ook werden de organisatie van de school en het beheer van onroerend goed van elkaar gescheiden, waarmee de verbinding tussen de school en de Lichtenberg verdween. In 1972 werd de laatste openluchtvoorstelling gehouden. De andere onderdelen van het complex verloren hun functie, met uitzondering van de tennisbanen die in beheer werden gegeven aan een tennisvereniging. De Lichtenberg raakte in hevige verval.

In 2006 heeft de gemeente Weert De Lichtenberg opgenomen als gemeentelijk monument. Zij speelt nu een actieve rol in de toekomst van het terrein. Dit leidde ertoe dat De Lichtenberg in 2007 uitgekozen is als een van de 100 landelijke wederopbouwmonumenten. In de zoektocht naar een nieuwe bestemming wordt de gemeente Weert ondersteund door zowel nationale als internationale studenten vanuit een interuniversitaire ontwerpprojectgroep. Studenten uit Krakau, Munster en Delft hebben ontwerpen gemaakt en ideeën bedacht voor de herbestemming van De Lichtenberg.

Bronnen:

- Gespreksverslag Gemeente Weert.
- Jongeling, J. De Lichtenberg van verval naar herbestemming, *Nieuwsbrief RACM* juli 2007.
- Nelissen, N. De (her)ontdekking van Pierre Weegels, *Tijdschrift Monumenten*; Oktober 2007.
- Land van Weert, *Ontwerpproject de Lichtenberg afgerond*, 10 oktober 2007.
- www.behouddelichtenberg.nl [bezocht 2 januari 2008].



HERBESTEMMING IN GRONINGEN

Voormalige synagoge te Nieuweschans

De voormalige synagoge is één van de weinige overgebleven synagogegebouwen in Groningen. Het betreft een klein zaalgebouwtje uit 1811, met inwendig een gedrukt houten tongewelf. Het westelijk deel zou in 1856 zijn toegevoegd. Rond 1630 vestigden zich blijvend joden in de garnizoensplaats Nieuweschans. Het waren meestal passanten uit Duitsland die ter plaatse bleven hangen. Samen met een aantal joden in het naburige dorp Bellingwolde werd al spoedig een joodse gemeente gevormd.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw liep het aantal joodse inwoners van Nieuweschans zodanig terug dat er alleen nog op de Hoge Feestdagen diensten gehouden konden worden. Toen er in de jaren twintig ook op die dagen niet langer de vereiste tien joodse mannen bijeengebracht konden worden is de bouwval-lige synagoge in 1925 gesloten. Uit de opbrengst van de verkoop van het gebouw in 1934 werd een 'bidlokaal' in Bellingwolde ingericht. De voormalige synagoge werd in de loop der tijd voor verscheidene doeleinden gebruikt. In 2007 is het gebouw gerestaureerd onder toezicht van het Groninger Monumentenfonds en sindsdien is het herbestemd tot expositieruimte.

Bronnen:

- Interview dhr. B. Schouten, Groninger monumentenfonds, 5 december 2007.
- www.groningermonumentenfonds.nl.
- R. Stenvert, *Monumenten in Nederland*, Groningen, Zwolle 1998, p. 171.



HERBESTEMMING IN DRENTHE

Nieuwe aanpak bij nieuw bestemmingsplan Hoogeveen

In de gemeente Hoogeveen vermindert de agrarische activiteit en neemt het aantal boeren af. Om te voorkomen dat hierdoor het platteland verloedert en economische activiteit op het platteland verdwijnt, is er door de gemeente gezocht naar mogelijkheden om ruimte voor nieuwe activiteit op het platteland te realiseren.

Om nieuwe activiteiten mogelijk te maken, is in veel gevallen een wijziging van de huidige bestemming nodig. In de oude situatie kostte het doorlopen van de procedure om bestemmingen te wijzigen te veel tijd.

Om te voorkomen dat de economische activiteit op het platteland verdwijnt, heeft de gemeente een nieuw bestemmingsplan geformuleerd, waarin veel ruimte wordt geboden aan allerlei vormen van verbreding in het buitengebied. Multifunctionele landbouw wordt in dit bestemmingsplan niet expliciet genoemd, maar gesproken wordt over plattelandsondernemers. Hiermee geeft de gemeente naast landbouw meer ruimte voor andere activiteiten in het buitengebied.

Voor agrarische ondernemers geldt dat zij allerlei soorten van verbreding op hun bedrijf kunnen uitoefenen mits deze activiteit ondergeschikt is aan de primaire productie. Wil een ondernemer de verbrede tak uitbreiden tot hoofdtak, dan volgt er een artikel 11 procedure, een zogenaamde binnenplanse wijziging. Deze procedure verloopt snel: de wijziging ligt zes weken ter inzage, waarna B&W een besluit nemen. De wijziging hoeft dus niet nog naar de provincie, maar kan volledig in eigen huis afgewerkt worden.

Met de introductie van de term 'Plattelandsondernemers' in bestemmingsplannen, ontstaat ruimte voor andere functies naast landbouw. Plattelandsondernemers leveren steeds vaker maatschappelijke diensten, zoals zorgboerderijen, kinderopvang op de boerderij, boerencampings of educatiebedrijven.

Bron:
- Schoorlemmer, H. e.a., *Ruimte in regels: 10 succesvolle voorbeelden op wet en regelgeving binnen ruimtelijke ordening voor multifunctionele landbouw voor en door gemeenten*, Lelystad, december 2006.



HERBESTEMMING IN OVERIJSEL

De Boreelkazerne te Deventer

De Boreelkazerne is in 1849 gebouwd om het 4e Regiment Huzaren te huisvesten. In 1847 werd met de bouw van de kazerne gestart, naar een ontwerp van stadsarchitect Bernardus Looman en kapitein-ingenieur Johan Rijsterborgh. De kazerne werd op een logische plaats gebouwd, nabij de paardenstallen en andere gebouwen van het militaire complex. Het terrein van De Boreel was vroeger een onderdeel van de Deventer vestingwerken, die in de 17e eeuw werden aangelegd om de middeleeuwse stadsmuren te vervangen. De Boreelkazerne bestond uit veertien zalen voor in totaal 900 man, maar ook werkplaatsen, een school voor lager onderwijs en een scherm- en danszaal.

Voor gehuwde soldaten waren er tien woningen in de kazerne. De ruimte was echter beperkt. Ieder gezin had één kamer van ongeveer vier bij vier meter. In 1997 vertrokken de laatste militairen.

De herbestemming van de kazerne maakt onderdeel uit van het vastgoedproject De Boreel waarbij de kazerne het hart van het gebied vormt. De Boreel wordt een multifunctioneel centrum voor winkelen, werken, wonen, horeca en ontspanning. Sinds september 2005 wordt er voortvarend gebouwd aan de Boreel.

Bron:
- www.deboreel.nl.



HERBESTEMMING IN FLEVOLAND

Voormalige rooms-katholieke kerk te Bant

De voormalige rooms-katholieke kerk van Bant in de gemeente Noordoostpolder is een voorbeeld geworden van hergebruik.

Vaak gaat het bij hergebruik en herinrichting van kerkgebouwen om bijzondere aspecten die te maken hebben met de functie voor de eredienst. In tegenstelling tot een protestantse kerk heeft een rooms-katholieke kerk vaak een uitgesproken decoratieprogramma in beeldhouwwerk, glas-in-lood of muurschilderingen. Afgebeeld zijn bijvoorbeeld de apostelen, heiligen en de kruisweg van Christus.

In 2005 werd de voormalige katholieke kerk van Bant heringericht voor een nieuwe gebruiker die het rijksmonument van de parochie kocht. Dit gebouw, stammend uit 1955, is prominent gelegen aan de entree van het dorp en vormt een voor de bouwperiode typerend stedenbouwkundig accent. Het kerkbestuur van de plaatselijke Protestantse-gemeente liet haar oog op het gebouw vallen en vroeg architect Henk de Velde om een verbouwingsplan. De stijl van deze kerk past goed bij de geloofsopvattingen van de protestanten. Op heel pragmatische wijze vonden ogenschijnlijk lastige problemen toch een oplossing. Zo zijn de losse decoraties verwijderd, maar de vaste stukken zijn gebleven: men accepteert een aantal beelden. Subtiel is de oplossing die is gevonden voor het kruisbeeld dat van de vaste inrichting deel uitmaakt. In de protestantse eredienst komt hoogstens alleen een kruisbeeld zonder corpus voor. In de rooms-katholieke kerk is ook de gekruisigde Christus prominent aanwezig. Bij bijzondere gelegenheden wordt het corpus nu discreet afgedekt. Een kleine ode aan de Beeldenstorm.

Bron:

- Baalman, D., Een kleine ode aan de Beeldenstorm, *Over*, april 2005.

Rijksoverheid

VROM

Het huidige beleid ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken wordt door een aantal ministeries opgepakt, ieder vanuit zijn eigen invalshoek. De centrale nota op het gebied van ruimtelijke ordening in Nederland is de *Nota Ruimte*, die definitief is vastgesteld in 2006.⁴⁸ In de nota wordt een aantal beleidsterreinen met ruimtelijke consequenties geconfronteerd, zoals gebeurd is met het *Actieplan Bedrijventerreinen*.⁴⁹ Dit heeft geleid tot interventie van het Ministerie van Economische Zaken, waarover later meer.

Eén van de doelen van de *Nota Ruimte* is intensivering van de bebouwde ruimte binnen dorpen en steden ten behoeve van nieuwe woningen, winkels en kantoren. Het ‘binnenstedelijk bouwen’ is hiermee een belangrijke speerpunt van VROM.⁵⁰ In het buitengebied kan onder voorwaarden vrijkomende bebouwing hergebruikt worden. Op verrommeld of verpauperd terrein kan bebouwing gesloopt en vervangen worden (‘ruimte voor ruimte’). Wanneer nieuwbouw ruimte krijgt, dient dat in ruimtelijke programma’s voor natuur of water gecompenseerd te worden (‘rood voor groen’, of ‘rood voor blauw’). De eerder genoemde SER-ladder wordt hiermee als het ware in het beleid geïntegreerd. Het is niettemin veelzeggend dat *leegstand* in de hele *Nota Ruimte* niet als zelfstandig thema voorkomt. De doelstellingen van de *Nota Ruimte* worden momenteel aangescherpt en van prioriteiten voorzien. Deze beleidsprioriteiten worden onder meer beschreven in het document ‘*Ambities voor een Mooi Nederland*’.⁵¹ Zo krijgt de aanpak van verrommeling extra aandacht.⁵² Minister Cramer onderstreept als prioriteit ‘slim en zuinig ruimtegebruik’ met een stimuleringsprogramma.⁵³ Daarnaast is ook de sanering en herstructurering van verouderde bedrijventerreinen binnen de bestaande stad, de zogenaamde ‘*Parels in de stad*’ een speerpunt. Integrale gebiedsontwikkeling, in nauwe samenwerking tussen overheid en marktpartijen, kan het best gebeuren naar het voorbeeld van ‘*best practices*’. Wat betreft de locaties voor wonen en werken staat de minister een aangescherpte toepassing van de SER-ladder voor, waarbij zij wil vasthouden aan de eerder genoemde 25 tot 40% nieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied. VROM benadrukt in diverse beleidsnotities de productie van woningen door herbestemming en transformatie, waarbij de gebruikelijke beleidsinstrumenten worden ingezet. De nadruk ligt hierbij meer op het versnellen van de woningbouwproductie dan op het ontwikkelen van een planmatige aanpak van de herbestemmingsopgave.⁵⁴ De doelstelling om in 2010 25 duizend nieuwe woningen gerealiseerd te hebben in leegstaande kantoorpanden zal naar verwachting niet gehaald worden.⁵⁵

In het *Actieplan Krachtwijken* van het DG Wonen Wijken Integratie (ww1) van VROM wordt aandacht besteed aan het effect van de fysieke kwaliteit op leefbaarheid en sociale veiligheid. Leegstand wordt daarbij genoemd: ‘Waar sprake is

48 Op 17 mei 2005 nam de Tweede Kamer de Nota Ruimte aan. De Eerste Kamer ging akkoord op 17 januari 2006. Ministerie van VROM, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over ruimtelijk beleid in 2006*. (Den Haag 2006).

49 Andere consequenties zijn bijvoorbeeld de aanwijzing van tien Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) voor glastuinbouw en de aanwijzing van twintig Nationale Landschappen.

50 Ministerie van VROM, *Oude gebieden, nieuwe functies*.

51 Ministerie van VROM, DG Ruimte, *Ambities voor een Mooi Nederland. Beleidsprioriteiten duurzame ruimtelijke inrichting*. (Den Haag september 2007).

52 Andere prioriteiten van het programma ‘Mooi Nederland’ zijn: het vergroten van de kwaliteit van het landschap, het formuleren van maatregelen voor de aanpassing op klimaatverandering, het bevorderen van duurzaamheid van woningbouw, slimmer en zuiniger omgaan met ruimte. Cramer, *Prioriteiten Milieu en Ruimte*.

53 Cramer, J.M., *Spreekpunt en van minister Cramer op het symposium ‘Parels in de stad’ in Amsterdam*. (15 november 2007).

54 Ploeger, H., R. Klei & M. Schuit, ‘Stimulansen vanuit de gemeente’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 364-372.

55 Vermeulen, M., ‘Gewoon optoppen, dat lege kantoor’, *De Volkskrant* (22 maart 2007).

van langdurige leegstand voorafgaand aan sloop en herstructurering, komt dit de leefbaarheid niet ten goede'.⁵⁶ Hier wordt gesproken over leegstandssituaties waar al aan een oplossing gewerkt wordt, dus de periode ná structurele leegstand. Oplossingen voor die leegstandsproblematiek komen niet aan bod. Wel wordt het belang van een breed draagvlak benadrukt door te pleiten voor het vroegtijdig betrekken van bewoners bij herstructureringsplannen. Maar herbestemming is een gespreksonderwerp dat nog eerder in het voortraject van planontwikkeling moet plaatsvinden.

De vROM-Raad heeft naar aanleiding van de ambities voor het programma Mooi Nederland, geadviseerd 'prioriteit te geven aan het voorkomen van verder onnodig en verrommelend (stedelijk) ruimtebeslag.' Daarbij moet de ruimtevraag kritisch bekeken worden en primair gebruikt worden voor herstructurering of transformatie van bestaand gebied.⁵⁷ Daarnaast dient geborgd te worden dat ruimtelijke kwaliteit randvoorwaarde is en blijft tijdens de planvorming en uitvoering. Zowel verticale als horizontale sturing vanuit vROM is volgens de Raad noodzakelijk om tot deze doelen te komen. Bij verticale sturing gaat het vooral om het faciliteren van provincies en gemeenten bij hun onderlinge afstemming van ruimtevragen. De horizontale sturing bestaat uit een afstemming van 'een veelheid aan vaak strijdige van rijkszijde geponeerde sectorale ruimteclaims'. Volgens de vROM-Raad is het ontstaan van een overaanbod van bedrijventerreinen hiervan het gevolg.

Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken is betrokken bij leegstand en herbestemming. Het ministerie houdt zich sinds enkele jaren actief bezig met de herstructurering van bedrijventerreinen. In het *Actieplan Bedrijventerreinen* wordt uitgegaan van de aanleg van 33.000 hectare nieuw bedrijventerrein en van een herstructurering van 21.000 hectare oud bedrijventerrein. Drieëndertig topprojecten, terreinen van nationaal belang, komen in aanmerking voor de zogenaamde Topperregeling, waarbij het Grotestedenbeleid herstructurering door EZ meefinanciert. Bij herstructurering worden verloederde panden gesloopt, wordt de wegenstructuur verbeterd en worden bestaande bedrijven indien nodig verplaatst. Het ministerie van Economische Zaken zet daarmee nagenoeg zijn gehele budget voor bedrijventerreinen in op herstructurering.⁵⁸ Daarnaast heeft staatssecretaris Frank Heemskerk zeer recent aangegeven onderzoek te willen doen naar de mogelijkheden voor het invoeren van een leegstandstax.⁵⁹ De juridische en fiscale haalbaarheid van de extra belasting op een leegstaand pand moet nog geanalyseerd worden. De gemeenten Rotterdam, Utrecht en Amsterdam hebben zich positief uitgesproken over het instrument, dat ervoor moet zorgen dat leegstand tegengegaan wordt. Ook de vNG is geïnteresseerd. In Vlaanderen wordt een dergelijke leegstandsbelasting al sinds 1996 gehanteerd voor leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen.⁶⁰ De leegstandsbelas-

ting is gelijk aan het kadastraal inkomen van het pand en wordt jaarlijks met dit bedrag verhoogd. De opbrengsten worden gebruikt om de leefkwaliteit in achterstandswijken te herstellen. Hoewel de maatregel tot veel discussie leidt, is deze tot nu toe effectief. Eigenaren die op de betreffende lijst komen, zoeken meestal versneld naar een oplossing. Hoewel de leegstandsbelasting in principe een reactieve beleidsmaatregel is, kan er ook een preventief signaal vanuit gaan. Speculeren met leegstaand vastgoed wordt financieel een stuk minder aantrekkelijk. Ook voor de Nederlandse praktijk zou uitgezocht kunnen worden, hoe in bepaalde gevallen van leegstand de fiscale aftrekbaarheid ervan vervalt.

Rijksbeleid voor eigen vastgoed

De eerder genoemde Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid (RVR) is een belangrijke speler op het terrein van leegstand. De Raad stemt vastgoedposities, activiteiten en aan- en verkoopgegevens van de verschillende ministeries op elkaar af.⁶¹ Een van de bij de Raad aangesloten rijkspartijen is de Rijksgebouwendienst (Rgd). Het beleid van de Rgd ten aanzien van specifieke overheidsgebouwen, zoals penitentiaire inrichtingen, paleizen, musea en dergelijke, is gericht op een duurzame koppeling tussen gebouw en gebruiker. Afstoting speelt momenteel alleen bij het gevangeniswezen en bij een beperkt aantal technische gebouwen.⁶² Het beleid ten aanzien van kantoren is gericht op concentratie bij openbaar verkeersknooppunten en binnensteden. Daarbij is het centrum van Den Haag van bijzonder belang vanwege de vestiging van de ministeries. Hoewel volgens de Rgd echte leegstand nauwelijks voorkomt, is 'voorkomen beter dan genezen'. De beste methode daarvoor is tijdelijk of gedeeltelijk gebruik door het rijk zelf. Lukt dit niet dan worden overeenkomsten gesloten met organisaties als een antikraakwacht. In geval van afstoting wordt in overleg met het Atelier Rijksbouwmeester nagegaan welke herbestemming het meest passend is en in overleg met de betreffende gemeente wordt besproken wat wenselijk en mogelijk is. Zoals gebruikelijk is bij rijksvastgoed worden de gebouwen of complexen eerst aangeboden aan andere rijksoverheden en vervolgens aan andere overheden (in de volgorde provincie, gemeenten, waterschappen): de zogenoemde 'leurprocedure'. Mocht geen van deze partijen geïnteresseerd zijn, dan worden ze 'op de markt' verkocht. Als het aanbesteden bij overheidsinstanties niet leidt tot overdracht, volgt dus verkoop via Domeinen aan de meest biedende marktpartij, al dan niet onder nadere kwalitatieve voorwaarden. Het ministerie van Defensie stoot momenteel het meeste van alle ministeries vastgoed af. In totaal gaat het om 150 complexen, waarvan een klein aantal in samenwerking met andere ministeries wordt herontwikkeld.⁶³ Van de 'groene' gebieden zijn inmiddels 53 complexen overgedragen aan het ministerie van LNV. De meeste hiervan worden bestemd en gewaardeerd als natuur-

⁵⁶ Ministerie van vROM, Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk. (Den Haag juli 2007).

⁵⁷ vROM Raad, *Stuur op Mooi Nederland!* Brief van de vROM Raad aan minister J.M. Cramer (16 mei 2007).

⁵⁸ vROM Raad, *Stuur op Mooi Nederland!* Brief van de vROM Raad aan minister J.M. Cramer (16 mei 2007).

⁵⁹ 'Rijk wil boete voor onnodige leegstand', *Metro* (woensdag 20 februari 2008).

⁶⁰ 'Schiedam wil een leegstandtax voor binnenstad', *Algemeen Dagblad* (19 januari 2008). Hee, K. van, 'Leegstandsbelasting schrikt eigenaars af', *Het Nieuwsblad*, (4 september 2003). In sommige Duitse deelstaten en Oostenrijk wordt 'Steuer für leerstehende Gebäude' nu ook overwogen.

⁶¹ Zie hoofdstuk 1.

⁶² Zie bijvoorbeeld de voormalige Strafgedangenis te Leeuwarden.

⁶³ Het gaat hierbij om de voormalige zogenoemde Feniksgebieden Valkenburg, Soesterberg, Ede en Twente, die in samenwerking met de ministeries LNV, vROM, EZ en Domeinen herontwikkeld worden.

⁶⁴ Hendriks, M & M. Woesterburg, 'Als het leger vertrekt', *Blauwe kamer*, 4 (2006) 34-42.

gebied vanwege hun ligging in de ecologische hoofdstructuur.⁶⁴ De overwegend ‘rode’ complexen, in of nabij stedelijk gebied, gaan via Domeinen volgens de leurprocedure in de verkoop. Defensie bemoeide zich over het algemeen niet met de overdracht.⁶⁵ Wel heeft het ministerie aangegeven in het kader van het *Actieprogramma Ruimte en Cultuur*, voorafgaande aan het afstoten van complexen en terreinen, de ruimtelijke en cultuurhistorische waarden ervan in kaart te willen brengen.⁶⁶ De inventarisatie, ‘het testament’, zal overhandigd worden aan de nieuwe eigenaar in de hoop dat deze zorgvuldig omgaat met de bijzondere waarden van deze gebieden. Er wordt echter niet proactief toegewerkt naar een geschikte herbestemming voor deze locaties.

Landelijk gebied

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) adviseert de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. Het werkterrein van de Raad bestrijkt het gehele beleidsveld van het ministerie van LNV, aangeduid als ‘landelijk gebied’. Opvallend is dat leegstand op het platteland door de Raad niet ervaren wordt als probleem.⁶⁷ Agrarisch vastgoed wordt beschouwd als een gewild artikel. Ook vanuit LNV is hieromtrent geen vraag bij de Raad neergelegd.

Zorg

Op het gebied van vastgoed voor de zorg zijn twee organisaties van belang: het college Bouw Zorginstellingen en het College Sanering Zorginstellingen (CSZ). Eén van de taken van het CSZ is het zorgdragen voor een zo goed mogelijke verkoop van overtollig geworden instellingsgebouwen.⁶⁸ Samen met het College Bouw Zorginstellingen heeft het CSZ een ‘meldpunt grond’ opgezet. Dit meldpunt koppelt vraag en aanbod van grond en gebouw binnen de zorgsector aan elkaar. Dit heeft vooral een financieel voordeel, omdat de grond wordt overgedragen voor de boekwaarde en niet voor de marktwaarde. Met de intrede van de marktwerking in de gezondheidszorg, heerst het idee dat de overheid alleen nog kaders dient te scheppen en te inspecteren. Per 1 januari 2008 kunnen alle ziekenhuizen zelfstandig over hun vastgoed beschikken. Aanvankelijk leek het erop dat het CSZ en het College Bouw Zorginstellingen zouden verdwijnen. Minister Klink heeft echter laten weten dat het College Sanering Zorginstellingen toezicht gaat houden op vastgoedtransacties in de zorg; ziekenhuizen die verkoop overwegen dienen dit te melden aan het CSZ.

Provincies

Vrijwel alle provincies geven aan geen *direct* beleid te voeren op het voorkomen of bestrijden van langdurige leegstand. Wel proberen zij de gemeenten op dit terrein te faciliteren, bijvoorbeeld door een versoepeling van regelgeving bij herbe-

stemming. Er zijn in specifieke gevallen subsidies beschikbaar voor herbestemming. Als reden voor het ontbreken van beleid wordt genoemd dat anticiperen op leegstand niet als een provinciale taak wordt gezien. De problematiek levert bovendien bij de provincies weinig gevoel van urgentie op. De afdeling Economische Zaken van de provincie Groningen bijvoorbeeld, is zich wel bewust van grote leegstand in de provincie, maar vindt registratie ervan niet noodzakelijk. Zorgvuldig ruimtegebruik is doorgaans wel een provinciaal uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkeling. Enkele provincies hebben de SER-ladder geïmplementeerd in het beleid, door de doelstellingen ervan in het streek- of omgevingsplan op te nemen. De provincie Zeeland heeft opgenomen dat 50 procent van de gemeentelijke woningbouwplannen binnen de grens van het bestaande bebouwde gebied gerealiseerd dient te worden. De provincie Zuid-Holland hanteert hier zelfs een norm van 80 procent voor. De provincie Utrecht geeft niet alleen bij woningbouw, maar ook bij de aanleg van bedrijventerreinen prioriteit aan herstructurering, revitalisering en intensivering.

Wat betreft het landelijk gebied is de door de Nota Ruimte ingezette *Ruimte voor Ruimte*-regeling in vrijwel iedere provincie overgenomen als een belangrijk onderdeel van het beleid. De regeling zorgt ervoor dat sloop en nieuwbouw geregeld worden op een manier die per saldo leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak. Om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en verpauperen, hebben provincies de mogelijkheid om, naast hergebruik, deze gebouwen te slopen en in ruil daarvoor – en ter financiering daarvan – woningen terug te bouwen.⁶⁹ Bij sloop gaat het vooral om lastig te herbestemmen agrarische bedrijfsgebouwen. Nieuwbouw vindt bij voorkeur plaats in een gebied dat aansluit bij bestaand gebouwd gebied. Kwaliteitswinst voor het landelijk gebied is daarbij het uitgangspunt.

Daarnaast hanteren alle provincies beleid ten aanzien van *Vrijkomende agrarische bebouwing* (VAB). Dit beleid richt zich op het verbreden van de agrarische functie van het landelijk gebied met niet-agrarische functies. Op deze wijze wordt getracht het landelijk gebied vitaal en leefbaar te houden en daarmee indirect leegstand tegen te gaan. Functies met een grootschalig karakter, zoals transport en distributie, worden niet toegestaan.

De provincie Zuid-Holland heeft de nota *Zorg in het buitengebied* opgesteld.⁷⁰ De nota is een vervolg op eerder gefinancierde projecten. Daarbij is een stijgende interesse geconstateerd voor het vestigen van zorgfuncties in het buitengebied. De nota sluit aan bij een trend die zich ook in andere provincies voordoet en die mede veroorzaakt wordt door de individualisering van zorg.⁷¹

Zowel de *Ruimte voor Ruimte*-regeling als de regeling voor *Vrijkomende agrarische bebouwing* geven aan dat er vanuit de provincies wel nagedacht wordt over de economische en ruimtelijke kanten van leegstand en herbestemming. Maar het betreft hier slechts één specifiek terrein binnen de ruimtelijke ordening.

⁶⁵ Hendriks, ‘Als het leger vertrekt’.

⁶⁶ Dit actieprogramma waarin Defensie samen met zes andere departementen participeert, is een uitwerking van de Nota Ruimte, en heeft als hoofddoelstelling om cultuur te verankeren in ruimtelijke ontwikkelingen.

⁶⁷ Uit de provinciale onderzoeken voor *De Oude Kaart van Nederland* blijkt dat in enkele gebieden leegstaand agrarisch vastgoed wel degelijk een probleem vormt.

⁶⁸ Daarnaast regelt het CSZ de financiële afwikkeling bij sluiting van ziekenhuizen en adviseert het college zorginstellingen die in financiële problemen zijn geraakt of moeite hebben met de exploitatie.

⁶⁹ Nota Ruimte, paragraaf 3.4.5.1

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland, *Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland, herziening*. (z.p., z.j.)

⁷¹ Zie hiervoor het hoofdstuk 5 ‘Waar gaat het heen?’.

Op het vlak van bedrijventerreinen wordt door enkele provincies actief beleid gevoerd. Vooral de provincies met veel verstedelijkt gebied ondernemen actie op dit punt. De provincie Noord-Holland hanteert de subsidieregeling *Herstructurering en Innovatief Ruimtegebruik Bedrijventerreinen* (HIRB) als stimulators om op herbestemming te anticiperen. Een belangrijke voorwaarde voor deze subsidie is dat die ruimtewinst oplevert. Ruimtewinst op bestaand terrein voorkomt op andere plekken ruimteverlies. Met deze regeling is al 1000 hectare bedrijventerrein geherstructureerd.⁷² Het beleid van de provincie Zuid-Holland legt de nadruk op de verschuiving van uitbreiding naar herstructurering.⁷³ De provincie Utrecht heeft, na evaluatie van een aantal jaren van revitalisering van de openbare ruimte op bedrijventerreinen, geconcludeerd dat deze vorm van herstructurering het leegstandsprobleem niet goed aanpakt. Integrale herstructurering, waarbij ook private eigendommen worden aangepakt, zijn als *'herstructurering plus'*-plan in het economisch beleidsplan opgenomen. De provincie Noord-Brabant heeft in het bestuursakkoord een project opgenomen dat een koppeling maakt tussen oude en nieuwe bedrijventerreinen: Brabantse gemeenten voeren alleen plannen voor nieuwe bedrijventerreinen uit, als er ook plannen zijn voor bestaande terreinen. Hierbij worden de instrumenten van de Wro ingezet.⁷⁴

De provincie Gelderland geeft aan niet te kunnen anticiperen op leegstand, maar is van mening dat 'de projectontwikkelaars' dit wel kunnen. Zoals eerder besproken heeft deze provincie een actuele dataset met leegstand online staan. Ook de provincie Limburg heeft een dergelijk bestand online.

Tenslotte wordt in het beleid van de provincies ook aandacht besteed aan cultureel erfgoed. Een aantal provincies stelt subsidies beschikbaar voor de herbestemming van specifieke soorten erfgoed. In de provincie Overijssel is in 2001 het *Stimuleringsprogramma Re-animatie Industrieel Erfgoed* gestart, van waaruit in 2004 een structurele subsidie beschikbaar werd gesteld voor transformatie. Silo's krijgen daarbinnen specifieke aandacht. Via het gebiedsprogramma richt de provincie Noord-Holland zich op de Stelling van Amsterdam. Met een integrale aanpak wordt geprobeerd het economisch gebruik van de forten te stimuleren.

In sommige provincies is er een verband gelegd tussen leegstand en de cultuurhistorische waardekaarten. De provincie Utrecht heeft, met de rijksnota Belvedere voor ogen, de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) en de daarbij behorende sturingsmechanismen uitgewerkt. Met 'behoud door ontwikkeling' van cultuurhistorisch erfgoed, de strategie van de nota Belvedere, probeert Utrecht leegstand te voorkomen. Ook de provincie Zeeland gebruikt de CHS en de Nota Belvedere als basis voor de strategie 'behoud door ontwikkeling'.

⁷² Provincie Noord-Holland, Evaluatie HIRB 2004-2007 en aanbeveling HIRB 2008-2011 (2007).

⁷³ Provincie Zuid-Holland, Actieprogramma Ruimte voor Economie 2007-2011. Beleidskader en instrumenten. (30 oktober 2007).

⁷⁴ Inter Provinciaal Overleg, Provincies maken werk van Mooi Nederland! (Den Haag, 29 oktober 2007).

De provincies hebben op specifieke terreinen aandacht voor leegstand en herbestemming. Stimuleren van herbestemming krijgt meer aandacht dan anticiperen op leegstand. De kansen die leegstand biedt, komen niet expliciet aan bod. Afgezien van de regelingen voor het landelijk gebied en het schrappen van een aantal kantoorpanden, is het beleid te kenschetsen als reactief en weinig integraal. De provincies erkennen wel dat verstedelijking niet alleen een verdichtingsopgave is, of negatief gezegd, *'speelplaatsjes volbouwen'*. De noodzaak tot transformatie en herstructurering wordt door het Inter Provinciaal Overleg (IPO) erkend.⁷⁵

Daarnaast heeft het IPO in het kader van Mooi Nederland op het thema verrommeling een samenwerkingsagenda voor de provincies en het Rijk opgesteld. Punten die daarin aan de orde komen zijn binnenstedelijk bouwen, het inventariseren en schrappen van overbodige plancapaciteit voor bedrijvigheid en het samen met de VNG operationaliseren van de SER-ladder. Op dit moment is onbekend hoe deze actiepunten uitgevoerd zullen gaan worden.

Gemeenten

De meeste gemeenten nemen een afwachtende houding aan wanneer het gaat om *leegstand en herbestemming*. 'We komen pas in beeld bij de behandeling van de bouwvergunning' is een veel gebezigde uitspraak. Het ontbreken van geformaliseerd leegstandsbeleid bij gemeenten kan vanuit verschillende opties verklaard worden: een gebrek aan *sense of urgency* ('we hebben hier geen leegstand'), een gebrek aan probleem-eigenaarschap ('leegstand is een probleem van de markt') of een gebrek aan zicht op mogelijkheden ('leegstand is niet illegaal, dus kan er niets aan gedaan worden').

Hoewel expliciet beleid gericht op het managen van leegstand grotendeels ontbreekt, zijn er wel gemeenten die met flankerend beleid probleemsituaties proberen op te lossen, bijvoorbeeld met de Monumentenwet, de Woningwet, met welstandsnota's en ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Oplossingen zijn dan meestal reactief en ad hoc.

Een aantal gemeenten probeert met een zogenaamde 'rotte-kiezen'-beleid vervallen en verloederde panden aan te pakken.⁷⁶ Hoewel het hier om reactief beleid gaat – er wordt pas ingegrepen als er sprake is van verloedering – gaat hier toch een preventieve werking vanuit. De gemeente Rotterdam richt zich met dergelijk beleid op 150 verwaarloosde panden, die gelegen zijn aan doorgaande wegen of op strategische plekken in een woonwijk. Eén verloederd pand kan van grote negatieve invloed zijn op de uitstraling van de wijk en een teken zijn van dreigend verder verval. De eigenaar wordt aangeschreven met een deadline voor het opknappen van de woning. Wanneer niet binnen de gestelde tijd actie wordt

⁷⁵ IPO, Provincies maken werk van Mooi Nederland.

⁷⁶ Dergelijk beleid wordt in meer gemeenten gehanteerd onder verschillende namen: 'Rotte tanden'-project in Rotterdam, 'Holle kiezen'-beleid in Utrecht. Het zgn. 'Rotte kiezen'-project in Friesland is opgesteld door de Stichting Doarpswurk, een adviesorgaan voor kleine gemeenten, in samenwerking met een groep woningcorporaties.

ondernomen, knapt de gemeente het pand zelf op, waarna de kosten worden verhaald op de eigenaar.⁷⁷

Uit de vrom-handleiding ‘*Handreiking aanpak vervallen panden*’ blijkt echter dat de meeste gemeenten nauwelijks aandacht schenken aan de kwaliteit van de bestaande gebouwenvoorraad.⁷⁸ Aan het thema verrommeling wordt geen prioriteit gegeven of er wordt gedacht dat wet- en regelgeving slechts beperkte mogelijkheden bieden. Gemeenten geven aan het lastig te vinden om in te grijpen in privaat eigendom.⁷⁹ Volgens de vrom-Inspectie biedt wet- en regelgeving, zij het impliciet, voldoende juridische mogelijkheden voor een efficiënte aanpak en het voorkomen van verder verval. De Inspectie concludeert dat in stedelijke gemeenten meer actief wordt omgegaan met de problematiek dan in landelijke gemeenten. Vermoedelijk komt dit door een grotere zichtbaarheid van de problematiek, of door een hoger ervaringsniveau van het ambtelijk apparaat en een uitgebreider kennisnetwerk waarvan deze gemeenten deel uitmaken.

De uitdaging is echter niet zozeer de aanpak van verval, maar het vroegtijdig tegengaan van leegstand en het stimuleren van herbestemming. Gemeenten zien uiteindelijk wel het belang in van herbestemming en wijzigen het bestemmingsplan of starten een artikel 19-procedure. Bij de herziening van bestemmingsplannen worden soms meer of flexibeler functiemogelijkheden gecreëerd, zodat de procedure van herbestemming vlotter kan verlopen. Ook wordt soms soepel omgegaan met het Bouwbesluit en de Woningwet. Tot meedenken zijn gemeenten over het algemeen wel bereid, maar feitelijk gebeurt dit vaak in een te laat stadium.

Het ontbreken van pro-actief herbestemmingsbeleid wordt vaak afgedaan met het argument ‘herbestemming is maatwerk, ieder project vraagt een unieke aanpak’. Hier kan veel gemeentelijk beleid verbeterd worden. Zelf initiatief nemen en actief meedenken over herbestemming geruime tijd vóór leegstand intreedt, kan veel tijd- en kapitaalverlies voorkomen. Een meldpunt voor te verwachten leegstand kan hierin van groot nut zijn. Eigenaren die een pand gaan verlaten, moeten ergens aan de bel kunnen trekken.

Integraal beleid op leegstand en herbestemming is gewenst. Verschillende gemeentelijke afdelingen, bijvoorbeeld Monumentenzorg en Economische Zaken, kunnen vanuit verschillende invalshoeken zeer diverse waarden toekennen aan sloop of behoud van gebouwen. Hoe eerder de betrokken gemeentelijke afdelingen het eens zijn over de gewenste herbestemming, des te sneller initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn. De gemeente Delft toont op dit vlak initiatief door met een groep beleidsmakers regelmatig in gesprek te gaan.

Op bepaalde beleidsterreinen anticiperen gemeenten wel op leegstand en stimuleren zij ook herbestemming. Ten aanzien van de *Vrijkomende agrarische bebou-*

wing geldt dat vooral voor gemeenten met veel landelijk gebied. Dit beleid wordt op verschillende manieren geïmplementeerd door gemeenten.

Door een aantal (grote) gemeenten worden aanbodsturende beleidsinstrumenten gebruikt om in te grijpen op de kantorenmarkt.⁸⁰ In Utrecht wordt nieuwbouw van kantoorpanden alleen toegestaan wanneer een huurder of koper bekend is. In een aantal gebieden in de noordvleugel van de Randstad is in totaal ca. 3,5 miljoen vierkante meter aan kantoorplannen geschrapt. Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam heeft in 2006 een zgn. *kantorenloods* aangesteld die hergebruik van leegstaande kantoren moet stimuleren. Het faciliteren van het omzetten van kantoren in andere functies en van mogelijkheden voor functiemenging zijn onder meer taken van deze kantorenloods. Er wordt nauw samengewerkt met de stadsloods van de afdeling Ruimtelijke Ordening die zich bezig houdt met bijzondere huisvestingsvragen. De eerder in hoofdstuk 1 genoemde discussiekaart behoort tot het instrumentarium van de kantorenloods.

Een ander scenario is de herstructurering van bedrijventerreinen. De gemeente Hardenberg richt zich heel specifiek op hergebruik van bestaande bedrijventerreinen. *Vrijkomende* bedrijfspanden worden op de gemeentelijke site vermeld. De gemeente Utrecht heeft in samenwerking met de provincie een pilot laten uitvoeren op het bedrijventerrein De Lage Weide, waarbij geprobeerd wordt samen met de eigenaar aan een ontwikkelingsperspectief te werken.⁸¹ Dit moet resulteren in een intentieverklaring om het leegstaande pand aan te pakken. De herstructurering van de openbare ruimte werkt onvoldoende om leegstand tegen te gaan. Daarom richten provincie en gemeente de aandacht ook op de aanpak van particuliere panden.

Hoewel het project *De Oude Kaart van Nederland* zich strikt genomen niet op de woningmarkt heeft georiënteerd, zijn de ‘wonen-boven-winkels’-projecten hier zeker het vermelden waard.⁸² In Delft, Schiedam en Maastricht zijn dit soort projecten succesvol ingezet om verkrotting en verloedering in het centrum tegen te gaan en de leefbaarheid te vergroten. Naar aanleiding van het succes in Maastricht is in 2006 de Vereniging Wonen boven Winkels Nederland opgericht.⁸³

In een aantal gemeenten wordt creatieve bedrijvigheid in leegstaande of leegkomende gebouwen gestimuleerd. Door tijdelijke huisvesting goedkoop aan te bieden aan kunstenaars en creatieve bedrijven krijgen gebieden een nieuwe impuls, wordt het vestigingsklimaat positief beïnvloed en het imago van een wijk verbeterd. Leegstand biedt dus kansen! In Zaanstad wordt deze strategie gevolgd. In Rotterdam is door het stimuleren van creatieve en culturele initiatieven de *Witte*

⁷⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdam start ‘Rotte Tandens’-aanpak’ (Rotterdam, 2008).

⁷⁸ vrom-Inspectie Regio Noord, *Handreiking aanpak vervallen panden*.

⁷⁹ Dit is gebleken uit de interviews gehouden voor *De Oude Kaart van Nederland*.

⁸⁰ Ploeger, H. ‘Stimulansen vanuit de gemeente’.

⁸¹ De pilot voorzag ook in een inventarisatie van zowel structurele als frictieleegstand.

⁸² De wonen-boven-winkels aanpak wordt ook ingezet in het kader van ‘de prachtwijken’.

⁸³ Vereniging Wonen boven Winkels, www.wonenbovenwinkelsnederland.nl (februari 2008).

de *Witstraat* op succesvolle wijze geherstructureerd. De straat maakt nu deel uit van de Kunstas Rotterdam.⁸⁴

Gemeenten reserveren soms middelen om bij te dragen aan het herbestemmingsproces. De gemeente 's-Hertogenbosch is op dit terrein actief. Zij draagt in sommige gevallen bij aan de exploitatie.

Waar herbestemming van monumentale panden erg lastig is, wordt door gemeenten soms gekozen voor een 'pionnenoffer'. Om iets van de monumentale uitstraling te behouden gaan gemeenten ver in de versoepeling van de regelgeving. Kleine gemeenten in Oldambt bijvoorbeeld, kiezen in het geval van leegstand en dreigende verpaupering van grote karakteristieke boerderijen soms voor sloop van de monumentale deel, wanneer daardoor het voorname voorhuis behouden kan blijven.

Vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en makelaars

De in hoofdstuk 1 genoemde voormalige staatsbedrijven zoals TNT en de NS, die veel vastgoed beheren, stoten de laatste jaren het overtollige vastgoed af. Alles wat niet van primair belang is voor de bedrijfsvoering wordt aan de hoogstbiedende verkocht. NS Poort BV besteedt daarbij ook aandacht aan mogelijke projectontwikkeling. TNT Real Estate heeft als doel 'de erfenis' zo duur mogelijk te verkopen, waarbij wachten soms winstgevend is. Wanneer daardoor leegstand ontstaat, wordt na ruim een half jaar een antikraakorganisatie ingeschakeld. In maart 2008 maakte TNT bekend ook de laatste 250 postkantoren te zullen sluiten.

De rol van de projectontwikkelaars is bij herbestemming cruciaal. De grootte van objecten en complexen en ook het scala aan financiële, planologische, juridische en wettelijke consequenties zijn vaak dermate complex, dat men niet buiten de expertise van een ontwikkelaar kan. De NEPROM heeft zich daarbij ten doel gesteld de samenwerking tussen overheid en projectontwikkelingsmaatschappijen te bevorderen. Nederland kent enkele ontwikkelaars die zich toeleggen op een bepaald type erfgoed. De Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed (BOEI) te Hoevelaken en *De Hollandsche*, Stadsherstel, Monumentenwerk en Vastgoedontwikkeling te Alkmaar bijvoorbeeld, leggen zich als projectontwikkelaar toe op het herstel van gebouwd cultureel erfgoed. Het werkterrein van deze organisaties verbreedt zich de laatste jaren, waarbij makelaarsactiviteiten en het doen van haalbaarheidsstudies de hoofdmoot vormen.

Een aparte categorie die inspeelt op leegstaand vastgoed, wordt gevormd door de antikraakorganisaties.⁸⁵ Een organisatie als Camelot doet meer dan alleen het

plaatsen van tijdelijke bewoners als antikraakwacht. Zij regelt een beveiligingspakket, informeert buurtbewoners en sluit verzekeringen af. De panden worden maandelijks gecontroleerd op de staat van onderhoud en hygiëne. De panden die Camelot beheert kunnen kastelen zijn en kloosters, scholen en woningen, kantoren en sloopwijken. Doordat met de bewoners niet een huurovereenkomst, maar een bruikleenovereenkomst gesloten wordt, kunnen de eigenaren binnen vier weken vrij over hun pand beschikken. Gezien de controle op staat en onderhoud en de snelle beschikbaarheid als dat nodig is, zijn dergelijke bedrijven op een nuttige manier in het gat van de leegstandsmarkt gesprongen. Eigenaren hebben op deze wijze de tijd om weloverwogen op zoek te gaan naar een passende herbestemming zonder dat het pand vervalt.

Een ander voorbeeld is de N.V. Groninger Monumenten Fonds. In 2002 werd door de gemeente en de provincie Groningen het initiatief genomen tot de oprichting van dit Fonds. Door middel van bundeling van kennis en financiële middelen van de provincie, gemeenten en de private sector wordt getracht het erfgoed van Groningen te behouden. 'Behoud door exploitatie' is daarbij het uitgangspunt. De aankoop van panden, het vinden van een nieuwe huurder voor een monumentaal pand en het (ook in financieel opzicht) begeleiden van het herbestemmingsproces zijn daarbij kerntaken. Ook de provincie Brabant kent een dergelijke organisatie, het Monumenten Fonds Brabant N.V., waarin een aantal gemeenten participeert.

De Stichting Oude Groninger Kerken probeert door aankoop, restauratie en onderhoud historische kerkgebouwen voor Groningen te behouden. Om structurele leegstand te voorkomen laat de Stichting zoveel mogelijk activiteiten organiseren in de 58 monumenten die op dit moment in haar beheer zijn. Daarnaast stimuleert de Stichting herbestemming binnen bepaalde voorwaarden.

Belangenorganisaties

Belangenorganisaties spelen een belangrijke rol in de leegstandsproblematiek. Van samenwerking met beleidsmakers is nauwelijks sprake, maar dat betekent niet dat dit soort organisaties geen rol van betekenis kan spelen. Zij kunnen een belangrijke functie vervullen bij het lokaal agenderen van specifieke aspecten van de leegstandsproblematiek, zoals het wijzen op kansen, het mobiliseren van publiek en het vergroten van draagvlak voor het zoeken naar een oplossing. Daarnaast vormen zij een bron van kennis over het eigen specifieke werkterrein en kunnen zij vanuit een adviesrol bijdragen aan beleid of behoud.

De Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland is een voorbeeld van een dergelijke organisatie die invloed uitoefent op ruimtelijk beleid. De LTO voert

⁸⁴ Stichting Kunstas Rotterdam, www.kunstas.nl (februari 2008).

⁸⁵ De grootste spelers in dit veld zijn Ad Hoc Beheer, Camelot BV en Alvast.

een lobby ten aanzien van voor boeren belangrijke thema's.⁸⁶ Daarbij houdt de organisatie zich actief bezig met omgevingsbeleid en beschikt zij over een Commissie Ruimtelijke Ordening. De doelstelling hiervan is het scheppen van kaders voor goed landelijk beleid. Zo is een *Taskforce multifunctionele landbouw* opgezet om functieverbreiding van het platteland in goede banen te leiden. Eerder leverde zij haar input aan de programma's *Ruimte voor Ruimte* en de zogenaamde 'reconstructiegebieden'.⁸⁷

Cultuurhistorische belangenorganisaties dragen vooral met een objectgerichte aanpak bij aan het behoud van cultureel erfgoed. Een grote landelijke organisatie als de Bond Heemschut komt in actie bij verwaarlozing of dreigende sloop van monumenten. Daarnaast biedt zij informatie, organiseert zij excursies en beschikt zij over een digitaal meldpunt voor zaken waaraan aandacht moet worden besteed. Verval, vaak een gevolg van langdurige leegstand, is één van de aandachtspunten die gemeld kunnen worden.⁸⁸

Zeker op lokaal niveau is een groot aantal cultuurhistorische belangenorganisaties te vinden die vanuit betrokkenheid bijdragen aan het behoud van cultureel erfgoed. Zo zijn er in een aantal provincies *Boerderijstichtingen* te vinden die ondersteuning bieden bij het ontwikkelen van nieuwe gebruiksmogelijkheden en bij het economisch rendabel invullen van historische boerderijen en hun erven. Dit soort organisaties bestaan voor verschillende typen objecten. Voorbeelden daarvan zijn kastelenstichtingen, molenstichtingen en stichtingen voor industrieel erfgoed.⁸⁹

Ook een stichting als *Doarp in bedriuw Fryslân* (DBF), een stichting voor bedrijfsontwikkeling die in de drie noordelijke provincies actief is, draagt bij aan het tegengaan van leegstand. Via het BIWO-project (Bedrijfshuisvesting in Waardevolle Objecten) zijn cultuurhistorisch waardevolle panden gerestaureerd en van een nieuwe bedrijfsbestemming voorzien. DBF streeft erna het revitaliseren van waardevolle, maar ook minder waardevolle bedrijfspanden voort te zetten.

Zoals eerder beschreven voeren de bisdommen een eigen beleid ten aanzien van leegstand en herbestemming van kerken. Hoewel de kerkgebouwen eigendom zijn van de parochies, worden er vanuit het bisdom toch randvoorwaarden voor herbestemming gesteld. Ondanks verschillen van opvatting tussen de diverse bisdommen hebben de meeste op het gebied van leegstand en herbestemming eenzelfde soort redenering. Hoewel op de lange termijn iedere kerk in gevaar is, streeft men ernaar om zoveel mogelijk kerkgebouwen in de oorspronkelijke functie te behouden. Als een kerkgebouw niet meer in stand gehouden kan worden, zal nog geprobeerd worden om de kerk een kapelfunctie te geven. In sommige bisdommen probeert men via samenwerkingsverbanden tot een nevenbestemming te komen, waarbij de eredienst de hoofdfunctie van het kerkge-

bouw blijft. Als instandhouding financieel uiteindelijk niet haalbaar blijkt wordt de kerk gesloten. Sloop is daarbij in principe de meest gewenste optie, omdat het kerkgebouw een sacrale bestemming heeft en herbestemming naar een profane functie niet wenselijk wordt geacht. Met de opbrengst van de grondverkoop kunnen andere kerken weer een tijd behouden blijven. In een aantal gevallen is er wel plaats voor een passende (niet aanstootgevende) functie; wanneer de kerk als ruimte voor een gemeenschap gebruikt wordt bijvoorbeeld. Wanneer een keuze moet worden gemaakt tussen een aantal kerken, is het monumentale aspect doorslaggevend. De oudere kerken zijn vaak centraler gelegen, hebben meer historie en het publiek is meer aan oude kerken gehecht dan aan de naoorlogse. Herbestemming van de pastorie is minder problematisch; vaak wordt deze verhuurd als kantoor.

De protestantse kerkgebouwen zijn doorgaans eigendom van de desbetreffende kerkelijke gemeente. De Protestantse Kerk Nederland heeft daarbij geen strikt, uitgewerkt beleid voor vrijkomende kerkgebouwen. Dat maakt dat de kerkelijke gemeenten flexibeler zijn bij herbestemming, maar ook minder ervaren in het proces.⁹⁰ Over het algemeen wordt getracht om het gebouw op zo kort mogelijke termijn af te stoten. Duidelijk is ook dat herbestemming van het kerkgebouw minder gevoelig ligt binnen de protestantse kerken, omdat aan het gebouw geen sacrale waarde wordt toegekend.

Het bestuur van de stichting 2008 Jaar van het Religieus Erfgoed ontwikkelt een *Beleidsdatabase* voor religieuze objecten en terreinen.⁹¹ Functieverbreiding, verwacht functieverlies, toekomstige capaciteit voor het onderhoud en het financiële draagvlak van de eigenaar worden geregistreerd. Naar verwachting wordt dit een van de eerste betrouwbare landelijke, objectgebaseerde en naar de toekomst gerichte beleidsinstrumenten om leegstand binnen een bepaald bouwtype te voorkomen.

Aanzet tot aanbevelingen

Wat gebeurt er? Wie doet iets en met welke middelen? en *Wat zou er moeten gebeuren?* zijn de vragen die aan het begin van dit hoofdstuk gesteld werden. Twee van de drie vragen zijn beantwoord. Op een aantal terreinen wordt beleid gevoerd op leegstand. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om maatregelen in het landelijk gebied en ten aanzien van kantoorpanden en bedrijventerreinen. Ook op het gebied van erfgoed bestaat enig beleid. Maar het gevoerde beleid anticipeert niet op leegstand en is in veel gevallen ad hoc en reactief. Van leegstandsmanagement is geen sprake.

Er zijn diverse partijen die verantwoordelijkheid nemen voor leegstand. Uit het eerder genoemde rapport van de VROM-Inspectie blijkt dat informatie en kennismanagement randvoorwaarden vormen. Waar kennis ontbreekt wordt niet

⁸⁶ LTO is een koepelorganisatie van drie regionale land- en tuinbouworganisaties, te weten: LLTB, LTO Noord en ZLTO.

⁸⁷ Deze reconstructiegebieden zijn gelegen in de provincies Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.

⁸⁸ Vereniging Bond Heemschut, www.heemschut.nl (februari 2008).

⁸⁹ Concrete voorbeelden zijn: De Brabantse Kastelenstichting, Stichting Overijsselse Molen, Stichting Industrieel Erfgoed Deventer en Stichting Industrieel Erfgoed in de Stad Amersfoort.

⁹⁰ Schrieken, B., 'Geloof in transformatie... of toch de kogel door de kerk?' in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 430 – 439.

⁹¹ Deze *Beleidsdatabase* wordt gebouwd op basis van de Jan Sonneveld-verzameling waarin 19.000 objecten opgenomen zijn.

ingegrepen. Dit zal doorgaans meer in kleine dan in grote gemeenten het geval zijn. Bovendien zijn kennis en verantwoordelijkheid versnipperd over verschillende publieke en private partijen. Het antwoord op de laatste vraag: *Wat zou er moeten gebeuren?* zou kunnen zijn: krachten moeten gebundeld worden en het beleid moet integraal gemaakt worden. Voor een effectieve aanpak van leegstand en een proactieve aanzet tot herbestemming moet binnen de verschillende beleidsvelden afstemming plaatsvinden. Samenwerking tussen de verschillende organisaties en instanties is daarbij essentieel. Een voorbeeld hiervan is het *Transformatieplatform*, een team van deskundigen: van beleggers, corporaties, overheden, ontwikkelaars en kennisinstellingen, onder aanvoering van woningcorporatie Stadswonen uit Rotterdam.⁹² De gemeente is bij uitstek de partij die relevante lokale partijen bij elkaar kan brengen. Kennisinfrastructuur in de vorm van actieve doorverwijzing naar relevante belangenorganisaties en marktpartijen kan daarvan een onderdeel vormen.⁹³

De focus dient daarbij te liggen op te verwachten leegstand. Alleen anticiperend en pro-actief beleid kan ervoor zorgen dat toekomstige leegstand als probleem aangepakt wordt en kansen worden benut. Communicatie is daarbij essentieel. Het kan niet zo zijn dat beleidsmakers niet op de hoogte *kunnen* of *willen* zijn van de problematiek, zoals rondom lege en leegkomende kerkgebouwen. Het is al meer gezegd: het creëren van een meldpunt is essentieel. Op dit moment stukt de communicatie en blijken gemeenten, eigenaren en belangenorganisaties vaak onvoldoende voorbereid op leegstand en herbestemming, terwijl dat misschien niet nodig is. Want, hoewel verspreid, er is wel kennis aanwezig. Ruim vóórdat leegstand ergens een feit is moet door betrokken partijen samengewerkt worden. Publiek-private samenwerking is een kansrijke constructie voor de oplossing van leegstand, bijvoorbeeld bij intensivering of reconstructie van bedrijventerreinen. Projectontwikkelaars kunnen door hun kennis en financiële draagkracht daarbij een belangrijke schakel vormen.

De provincie heeft hier een tweeledige rol. Enerzijds heeft zij een ondersteunende en faciliterende taak. Deze kan ingevuld worden met het opzetten en onderhouden van een meldpunt, een instrument waarmee (te verwachten) leegstand in kaart kan worden gebracht. De website *De Oude Kaart van Nederland.nl* kan met een geringe doorontwikkeling zijn nut bewijzen. Daarnaast kan de provincie het initiatief nemen tot het opzetten van een ontwikkelingsmaatschappij, die herbestemming met kennis en procesbegeleiding kan faciliteren. Dat vereist wel de nodige expertise.

De provincie heeft ook een kaderstellende rol. Wanneer samenwerking niet van de grond komt, moet leegstand op een andere wijze bestreden worden, met juridische stappen of planologische instrumenten. De Wro zorgt ervoor dat bestemmingsplannen sneller en efficiënter gewijzigd kunnen worden. Bij leeg-

stand van kantoren of bedrijventerreinen zou bovengemeentelijke samenwerking via een verordening verplicht gesteld kunnen worden. De provincie heeft bij het opstellen van een structuurvisie en een verordening, gelegenheid om haar belang bij een provinciaal leegstandsmanagement helder te formuleren. De Wro biedt mogelijkheden voor de provincie, maar vereist wel daadkracht.

Ook de Rijksoverheid kan in dit geheel een rol spelen. De ministeries VROM, EZ, OC&W en LNV zouden in een samenwerkingsverband onderzoek kunnen verrichten naar de implementatie van leegstand en herbestemming op het gebied van landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid. Dit is van belang voor het navolgen van het SER-advies. Naar aanleiding van dergelijk onderzoek zou een *'Handreiking Hergebruik Ruimte: toekomstpotentieel leegstand'* opgesteld kunnen worden, waarin per type object aangegeven wordt welke acties mogelijk zijn met betrekking tot leegstand en herbestemming en welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden. Het onderzoek naar een leegstandstax, zoals op dit moment door EZ wordt onderzocht is daarvan een voorbeeld. Het Rijk kan zich uitspreken over zijn rol als inspirator en aanjager.

Beleidsinstrumenten zoals communicatie, kennisverspreiding en procesfacilitering; subsidies, fiscale en juridische maatregelen kunnen als sturingsinstrument worden ingezet. Onteigening en fiscale sancties zouden mogelijk moeten zijn als alle andere instrumenten falen.

Gebleken is dat men zich bewust is van het probleem, maar dat dit bewustzijn op lokaal niveau getriggerd moet worden. Daar moet verantwoordelijkheid genomen worden. Eerste initiatieven zijn als bouwstenen voor een meer planmatige aanpak al aanwezig in de huidige praktijk. Hiermee kan een integrale, anticiperende aanpak opgebouwd worden. Communicatie, kennisverspreiding en procesfacilitering zijn belangrijke bouwstenen. Subsidies of andere (fiscale) stimuleringsmaatregelen, maar ook juridische maatregelen kunnen in beginsel ingezet worden, maar vereisen nader onderzoek.

Dat er aan het huidige beleid nog veel te verbeteren valt is duidelijk geworden uit het onderzoek en de vele interviews tijdens het project *De Oude Kaart van Nederland*. Het volgende hoofdstuk schetst een beeld van leegstand in het land.

⁹² Hek, *Herbestemmingswijzer*.

⁹³ Ploeger, 'Stimulansen vanuit de gemeente'.

Actiepunten

- Bewustzijn van de leegstandsproblematiek in algemene zin is voldoende aanwezig, maar het nemen van verantwoordelijkheid daarvoor dient gestimuleerd te worden. Het Rijk kan zich hierover uitspreken en leegstand op de agenda zetten. Hierbij kan worden aangehaakt bij de Nota Ruimte, het beleidsprogramma Mooi Nederland en de SER-ladder.
- De betrokken ministeries (VROM, EZ, OC&W en LNV) zouden onderzoek kunnen verrichten naar de concrete implementatie van leegstand en herbestemming in ruimtelijk beleid in relatie tot de Wro en daarvoor een handleiding of stappenplan kunnen samenstellen.
- De provincie kan hierbij enerzijds faciliterend en ondersteunend optreden, bijvoorbeeld door het opzetten van een ontwikkelingsmaatschappij die herbestemmingen kan begeleiden. Anderzijds kan de provincie kaderstellend optreden wanneer bovengemeentelijke samenwerking op het gebied van ruimtegebruik niet van de grond komt.
- De focus dient te verschuiven naar de te verwachten leegstand zodat het beleid anticipeert, in plaats van ad hoc en reactief reageert. Communicatie en samenwerking rond het thema leegstand met alle relevante partijen in een vroeg stadium is daarvoor essentieel. Gemeenten kunnen deze partijen bij elkaar brengen. Leegstandsmanagement is een vereiste.



LEEGSTAND IN ZEELAND

Belgische loodshuizen te Vlissingen

Tegenover een nieuw te ontwikkelen winkelcentrum op een goede locatie in het centrum van Vlissingen staan vier Jugendstil loodshuizen uit 1910 al een paar jaar leeg. De vier rijksmonumenten met tot de verbeelding sprekende namen: Villa Blanche, Villa Ivonne, Villa Louise en Villa Mario werden ooit gebouwd door Belgische loodsen werkzaam op de Schelde. De panden raken nu in verval. De Middelburgse Monumentenmakelaar Dolf van Dijk heeft de panden ooit ook in bezit gehad en geeft aan dat de prijs, 1.700.000 euro voor het totaal, het grootste obstakel bij verkoop vormde. In 2004 gaf hij al aan dat de gemeente niet voorop loopt met het maken van (financiële of bestemmingsplanmatige) plannen voor dergelijke beeldbepalende panden, maar liever het initiatief van ondernemers of particulieren afwacht. De gemeente Vlissingen zegt actief te overleggen met de eigenaar om te voorkomen dat de panden verder verpauperen.

Bronnen:

- Interview gemeente Vlissingen, 19 juli 2007.

- Ramakers, E. (2007) Verval bedreigt loodshuizen. *PZC*. 25 juni 2004.

- Van den Hurk, W. (2007) Britannia achterna? *PZC*. 5 februari 2007.



LEEGSTAND IN FRYSLÂN

Remise NFLS Lokaalspoor te Stiens

De grote dubbele remise voor rijdend materieel is omstreeks 1900 gebouwd met zijwanden in vakwerkbouw en oorspronkelijk aan de rangeerzijde met vijf deuren. Er ligt nog een stuk spoorlijn, maar het rangeerterrein is leeg. Het complex is al tientallen jaren de oorspronkelijke functie kwijt en nog voor een klein gedeelte als aardappelloods in gebruik. De gemeente is afwachtend. NS Vastgoed wil geld en dus sloop. De plaatselijke actiegroep heeft bij aanvraag voor plaatsing monumentenlijst nul op rekest gekregen, ondanks adhesiebetuiging van Peter Nijhof. De remise zou voor vele doelen herbruikbaar zijn.



LEEGSTAND IN LIMBURG

Het Nedinsco complex te Venlo

In de centra van grote steden in de provincie Limburg vindt men veel leegstaand industrieel erfgoed als het Nedinsco terrein te Venlo. Deze terreinen zijn vanwege hun vervuilde gronden, en dus hoge startkosten, moeilijk te herbestemmen.

In de jaren twintig van de twintigste eeuw verrees in Venlo-Zuid vlakbij de Maas, het uiterst moderne fabriekscomplex van het optisch en fijnmechanisch bedrijf 'Nederlandse Instrumenten Compagnie'. Nedinsco richtte zich op het bouwen van optische instrumenten, zoals verrekijkers en duikbootperiscopen. In de jaren 30 breidde het gebouw uit in de stijl van het Nieuwe Bouwen. In verschillende fasen ontstond een functioneel en transparant gebouw, ontworpen door architect Hans Schlag uit Jena.

Het Nedinsco-gebouw bezit cultuurhistorische waarde als bijzondere uitdrukking van een typologische ontwikkeling binnen de fabrieksarchitectuur in de eerste decennia van de twintigste eeuw. Na een aantal gegadigden voor de herontwikkeling van het Nedinsco-terrein staat het terrein nog steeds leeg.

Bronnen:

- ODB-RACM

- www.hylkemaconsultants.nl [bezocht 2 januari 2008].

- www.limburger.nl [bezocht op 2 januari 2008].



LEEGSTAND IN GRONINGEN

Voormalig tuinbouwbedrijf te Hoogezand-Sappemeer

Dit voormalige tuinbouwbedrijf, voorzien van ketelhuis en schoorsteen, is een van de weinig overgebleven representanten van de voormalige tuinbouwcultuur in Groningen. In vergelijking met het bouw- en grasland nam de tuingrond maar een relatief kleine plaats in. De grootste concentratie vanaf het begin van de twintigste eeuw is te vinden in Hoogezand-Sappemeer en in Winschoten. Export vond in hoofdzaak plaats naar Duitsland.

Het pand is gelegen in het gebied Kalkwijk, in de buurt van de spoorlijn. De architectuur is zeer sober en uitgevoerd in rode baksteen. De schoorsteen van het ketelhuis bevindt zich in zeer slechte staat en brokkelt langzaam af.

Bronnen:

- Interview met mevr. G. Marcus, gemeente Hoogezand-Sappemeer, 5 december 2007.

- M. Panman, J. Possel, *Architectuur en stedenbouw in Groningen, 1850-1940*, Zwolle 1992, p.36,37.



HERBESTEMMING IN UTRECHT

Kantoorgebouw te Zeist

Het 'nieuwe' onderkomen van het Wereld Natuur Fonds (WNF) aan de Driebergseweg in Zeist is het eerste CO₂-neutrale gebouw ter wereld. In juli 2006 werd het gebouw betrokken. Opvallend is dat het ook nog eens gaat om hergebruik. In het beschermde natuurgebied Schoonoord ('Groene Driehoek') stond een leegstaand laboratorium uit 1954. Het terrein werd aan de natuur teruggegeven, het geraamte van het gebouw werd behouden en de vrijgekomen materialen hergebruikt. In de vochtregulerende leemstuc plafonds zorgen buisjes voor de verspreiding van warmte van mens en machine en – belangrijker – van koelte. Door horizontale houten lamellen stroomt licht zonder overlast. 85% Van de jaarlijks benodigde energie voor verwarming wordt geproduceerd door de aanwezig mens en apparatuur. De overige 15% wordt geleverd door een warmtekrachtcentrale, die werkt op plantenolie. Zonnepanelen op het dak zorgen voor elektriciteit. Alle materialen zijn gecontroleerd op milieuvriendelijkheid én kinderarbeid. En natuurlijk is er ruimte gemaakt voor dieren door middel van geïntegreerde vogelpannen en vleermuizenkelders.

Bron:

- Hannema, K., 'Bewust bouwen. Slechts enkele architecten houden rekening met duurzaamheid', in: *De Volkskrant*, 3 januari 2008.

- www.rau.nl.



HERBESTEMMING IN GELDERLAND

Ludgerhof te Lichtenvoorde

In het Lichtenvoorde staat de Ludgerhof. Wie de woningen oppervlakkig bekijkt, zal zich misschien afvragen waarom dit project bij herbestemmingen genoemd wordt. Het is weliswaar een mooi ontwerp dat bovendien vrijwel vlekkeloos is uitgevoerd, maar van herbestemming lijkt geen sprake. Wie het binnenterrein goed bekijkt of wie Lichtenvoorde een beetje kent, zal echter ogenblikkelijk herkennen dat op dit terrein een zeer markante katholieke wederopbouwkerk stond, de Ludgerkerk, die zonder twijfel beschermenswaardig was.

Het plan voor deze 'herbestemming' was als volgt. Men heeft tegen de buitenzijde van de kerk woningen gebouwd en vervolgens het dak van de kerk gehaald. Dit levert tussen de woningen een hofje op – de Ludgerhof – waarin de voormalige kerk nog goed herkenbaar is. De binnenruimte van de kerk is buitenruimte geworden; de kerkvloer is nu een plein, waarop de plaats van de sacristie nog herkenbaar is. De ruimte tussen de voormalige kerk en diens omwalling wordt nu ingenomen door de woningen.

Het zal duidelijk zijn: bij een beschermd monument zou een dergelijke ingreep nooit zijn toegestaan. Toch illustreert dit voorbeeld een belangrijk gegeven bij herbestemming. Het is vaak nodig om buiten de bestaande of geaccepteerde kaders te denken en te werken. De rol van een vrije ontwerper is hierbij van groot belang. Van nog groter belang in het geval van de Ludgerhof is de algehele kwaliteit van concept, ontwerp en uitvoering. De Ludgerkerk bestaat nog in de vorm van de Ludgerhof.



HERBESTEMMING IN NOORD-BRABANT

Verkadefabriek te 's-Hertogenbosch

De Verkadefabriek begon ooit als wafelfabriek: er werden Parijse wafels, frou-frou en moccastangen gebakken. In 1929 nam Ericus Gerhardus Verkade de fabriek over en ontstond de Verkadefabriek. De fabriek werd een begrip in 's-Hertogenbosch; hele generaties werkten er in de bakkerij, op de inpakafdelingen of de expeditie. De oude bakkerij maakte in de jaren vijftig plaats voor de productiehallen. In 1984 werden er aan de oude productiehallen twee nieuwe bedrijfshallen gebouwd. En werkten toen nog 145 werknemers bij Verkade. United Biscuits – de holding waarin Verkade is opgegaan – nam de fabriek over in 1990. 'Concentratie van de productie' zorgde in oktober 1993 voor de sluiting van de Bossche koekjesbakkerij. De Verkadefabriek stond vervolgens jarenlang grotendeels leeg, totdat ZT Hollandia er in 2001 de locatievoorstelling Varkens/Boeren speelt. De Verkadefabriek is dan al in zicht als mogelijke locatie voor een nieuw kunstencentrum. In 2002 brengt Theater Artemis er de gigantische productie Katharina, Katharina in het ganzenbord; in februari van dat jaar besluit de Bossche gemeenteraad tot de (ver)bouw van de Verkadefabriek tot complex voor theater, film, horeca en productie.

Van 2002 tot 2004 werd het complex verbouwd. Architect Hubert-Jan Henket wist de karakteristieke eigenschappen van de oude Verkadefabriek te behouden in zijn ontwerp voor het nieuwe centrum. Voordat er gebouwd kon worden moesten er enkele oude delen van de Verkadefabriek worden gesloopt: omdat ze inmiddels te ver vergaan waren, of omdat ze onvoldoende ruimte boden voor de nieuwe functies. De meest gezichtsbepalende bakkerij- en expeditiehallen aan de Boschdijkstraat bleven behouden en werden verlengd. De achttienduizend oude gele vloertegels uit de expeditie (nu café-restaurant) werden verwijderd, stuk voor stuk schoongeblift en opnieuw geplaatst.

Bron:
- www.verkadefabriek.nl.



HERBESTEMMING IN NOORD-HOLLAND

HQ023 *te Hoofddorp*

De gemeente Haarlemmermeer heeft net als andere grotere regiogemeenten te maken met leegstand op de kantorenmarkt. Onlangs is in Hoofddorp een voormalig kantoor getransformeerd tot starterswoningen. Het gebouw en de locatie, nabij het NS-station, busstation en Schiphol leenden zich goed voor transformatie. De eigenaar (Verwelius) die het kantoorgebouw ongeveer vijftien jaar geleden heeft gebouwd, heeft de transformatie van het kantoorgebouw tot startersappartementen gerealiseerd. In eerste instantie bestonden de plannen uit het transformeren naar huurwoningen voor starters in samenwerking met een woningbouwcorporatie, maar later bleek dit financieel niet haalbaar. De woningbouwcorporatie haakte hierna af. Verwelius heeft daarna in samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer nagedacht over een nieuw plan. Uiteindelijk is besloten om kleine, betaalbare koopwoningen voor starters in het kantoorgebouw te realiseren. Na oplevering zijn alle zestig wooneenheden binnen enkele maanden verkocht.

Bronnen:

- Brouwer, P. (2007), Kantoorpolitiek. De moeizame transformatie van kantoorgebouwen. *Binnenlands Bestuur*, 30 maart 2007, week 13.
- Roelofs, A. (2007), Leegstaande kantoren oplossingen voor woningnood? Wonen op de Zaak. *Eigen Huis Magazine*, nr. 12, december 2007.

Wat gaat er mis?

Leegstand in Nederland

Nederland wordt volgebouwd, althans: dit wordt door velen zo ervaren. Overal om je heen wordt gebouwd, of staan gebouwen die er tien jaar geleden nog niet stonden. De vraag naar bouwgrond en ruimte is enorm. Toch is er ook een ander beeld van Nederland. Gebieden met afgesloten bouwhekken, waar al jaren niemand komt, leegstaande fabrieken net buiten de stadscentra, verlaten boerdrijven in natuurgebieden, bedrijventerreinen waar de helft van de gebouwen niet meer wordt gebruikt. Kortom: het Nederland van de leegstand. In dit hoofdstuk zal een beeld opgeroepen worden van het *Waar* en *Waarom* van leegstand in Nederland.

Typen leegstand

Leegstand in Nederland is een gegeven. Zozeer zelfs, dat sommige organisaties, zoals antikraakorganisaties, er hun ‘core business’ van gemaakt hebben. Hoezeer de mate waarin het voorkomt ook varieert: leegstand is van alle tijden. Leegstand is per definitie niet direct een probleem. Een klein percentage aan frictieleegstand zorgt ervoor dat verhuizingen soepel kunnen verlopen. Maar in andere gevallen zorgt leegstand wel degelijk voor economische en maatschappelijke problemen zoals verpaupering, verloedering en verrommeling. Dan gaat het meestal om structurele leegstand. Om beleid adequaat op leegstand af te stemmen is het van belang een onderscheid te maken in de verschillende typen leegstand. Die is in diverse vormen en maten te onderscheiden: ‘aanvangsleegstand’, ‘frictieleegstand’, ‘conjuncturele leegstand’, ‘structurele leegstand’, ‘tijdelijke leegstand’, ‘voorzien leegstand’, ‘gedeeltelijke leegstand’, ‘opzettelijke leegstand’, ‘leegstand door overmacht’, ‘maatschappelijke leegstand’, ‘gevoelsmatige leegstand’, ‘milieutechnische leegstand’, ‘juridische leegstand’ en ‘planologische leegstand’. Een combinatie van deze typen leegstand is mogelijk, al naar gelang de duur en de oorzaak.

Om het onderzoek hanteerbaar te houden is deze gericht op één specifiek type leegstand. Het betreft gebouwen, complexen en terreinen die *structureel leegstaan* of in de komende tien jaar hun huidige functie gaan verliezen.⁹⁴ *Structureel* wordt hierbij gedefinieerd als een periode van tenminste twee jaar. Deze keuze is gemaakt omdat structurele leegstand als het meest problematisch ervaren wordt en de kwalijkste effecten op de kwaliteit van de omgeving heeft.

Oorzaken

Leegstand van gebouwen en terreinen kan diverse oorzaken hebben. Uiteindelijk komt het er op neer dat een gebouw niet aan de gestelde eisen voldoet. De oorza-

⁹⁴ De hoeveelheid te verwachten leegstand is moeilijk in te schatten, maar er zijn voldoende signalen waaruit opgemaakt kan worden waar leegstand te verwachten valt. Het hoofdstuk *Waar gaat het heen?* zal daar verder op ingaan.

ken hiervoor zijn van economische, sociale, culturele en technische aard. Enkele belangrijke oorzaken worden hieronder uitgewerkt.

In de markt van bedrijven en kantoren is de relatie tussen de economische conjunctuur en leegstand evident. Na de laagconjunctuur van de afgelopen jaren is deze branche opnieuw onder de aandacht gekomen, maar in feite bestaat er een conjunctureel terugkerende mismatch tussen vraag en aanbod op de vastgoedmarkt. Dit verschijnsel staat bekend als de ‘varkenscyclus’.⁹⁵ Wanneer de aanbieder op de grote vraag reageert, kan door de lange ontwikkelingstijd van een complex de vraag naar ruimte weer afgenomen zijn op het moment dat het bouwwerk gereed is. Door conjunctuurbewegingen kan deze leegstand tijdelijk van aard zijn, maar hoe langer een gebouw leegstaat, hoe kleiner de kans dat er een nieuwe gebruiker voor gevonden wordt.

Functieverlies hangt vaak samen met de technische veroudering van het gebouw. Deze veroudering kan materieel van aard zijn: veroudering van draagconstructie, installaties of van de energietechniek. Ook de functionaliteit van het gebouw kan uit de tijd raken. Tegenwoordig wordt van kantoorgebouwen een veel hogere graad van flexibiliteit van de inrichting gevraagd. Schaalvergroting van het bedrijfsproces en veranderende kwaliteitseisen van voorzieningen zijn hier ook van invloed op. Dit geldt vooral bij bedrijven, ziekenhuizen, zorginstellingen, scholen en kantoren. Omdat in de zakelijke vastgoedmarkt de voorraad groeit, stromen bedrijven gemakkelijk door, waardoor verouderde panden steeds minder verhuurbaar zijn.

Functieverlies als resultaat van sociaal-culturele ontwikkelingen doet zich voor bij kerken: veranderende opvattingen maken veel kerkgebouwen overtalig. De gebouwen zijn te groot geworden voor de slinkende groep kerkgangers waardoor het onderhoud ervan niet meer is op te brengen. Ook de fusie binnen de PKN heeft grote gevolgen gehad. Hierbij raakte een groot aantal kerkgebouwen buiten gebruik.

Tenslotte zijn er ook situaties waarin leegstand van gebouwen toe te schrijven is aan wet- en regelgeving. Functieverlies van een incourant beschermd monument, zoals bijvoorbeeld van een oude watertoren, levert altijd een moeilijk herbestemmingsvraagstuk op, omdat sloop geen optie is. Milieuwetgeving kan de zaak nog ingewikkelder maken. Tenslotte kan gebrek aan bestuurlijke daadkracht herbestemming zodanig frustreren dat deze langdurige leegstand tot gevolg heeft.

⁹⁵ Hek, Herbestemmingswijzer.

Geografische spreiding

De inventarisatie die voor *De Oude Kaart van Nederland* is uitgevoerd, heeft ca 900 objecten opgeleverd. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van het aantal objecten en de verdeling daarvan over de verschillende categorieën en provincies. Wellicht ten overvloede wordt hier expliciet opgemerkt dat de kaart alleen *de beschikbare informatie* over leegstand weergeeft. Het kaartbeeld is dus aanzienlijk gunstiger dan de werkelijkheid. Een groot aantal stippen op de kaart betekent niet per definitie dat in het betreffende gebied minder aandacht voor leegstand zou bestaan. Integendeel, het feit dat informatie beschikbaar is als belangrijke voorwaarde voor het beleid, zou kunnen betekenen dat *juist hier* actief op leegstand ingespeeld wordt. In werkelijkheid is het probleem dus complex en vele malen groter dan de kaart nu laat zien.

Hoewel de kaart dus geen kwantitatief beeld geeft van de concrete leegstandssituatie in Nederland, kan naar aanleiding van de inventarisatie en de interviews toch een aantal belangrijke kwalitatieve conclusies getrokken worden over de geografische spreiding van leegstand in Nederland. Daarbij is ‘het Nederland van twee snelheden’ leidend. Er zijn gebieden met een grote ruimtedruk waar leegstandsproblematiek minder groot *lijkt* en er zijn gebieden met onderdruk, waar leegstand minder gemakkelijk op te lossen *lijkt*. Beide gebieden kennen hun eigen typen structurele leegstand. Zo staan er in gebieden met een druk op ruimte voornamelijk kantoorpanden en bedrijfsruimten leeg. In gebieden met onderdruk zijn het vooral de boerderijen en woningen die ten prooi vallen aan leegstand. In het eerste geval is leegstand een stedelijk, in het tweede geval een landschappelijk probleem. In verstedelijkte gebieden is leegstand meer zichtbaar en voelbaar dan in landelijke gebieden. Vaak duidt leegstand op een gebiedsprobleem. Eén leegstaand object in een straat kan een voorbode zijn van aanstaand verval in het gebied. Dat betekent niet dat het probleem in verstedelijkte gebieden ‘erger’ is dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden is de aanpak van het probleem lastig omdat herbestemming hier de nodige ruimtedruk mist. Het vergt veel creativiteit de krimp om te zetten in een positieve factor. Investeringsin maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid zijn daarbij noodzakelijk. Of zoals in Fryslân geconcludeerd werd: ‘Pimp de krimp’.⁹⁶ De regio Zeeuwsch-Vlaanderen heeft zich recent gepresenteerd op de Emigratiebeurs om een doelgroep aan te spreken die op zoek is naar ‘rust, ruimte, veiligheid, goed onderwijs en zorg’.⁹⁷

Uiteraard zijn er ook typen objecten die in heel Nederland ten offer vallen aan de leegstandsproblematiek. Daarbij gaat het vooral om objecten die door hun eigenaardige typologie moeilijk voor andere functies te gebruiken zijn, zoals kerken, inferieure bedrijfsgebouwen en industrieel erfgoed.

⁹⁶ Deze uitspraak is gedaan tijdens een bijeenkomst van corporatie Wonen Noordwest Fryslân en Aedes Fryslân.

⁹⁷ Gemeente Terneuzen, ‘Zeeuwsch-Vlaanderen op de emigratiebeurs’, (Terneuzen, 8 maart 2008).

Typen en cijfers

Leegstandscijfers voor alle typen leegstaande objecten en terreinen in Nederland zijn nog niet beschikbaar. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen, zijn de beschikbare cijfers nauwelijks onderling vergelijkbaar. Van de verschillende typen objecten zijn soms wel cijfers beschikbaar, maar de ramingen lopen sterk uiteen. In deze paragraaf wordt een poging gedaan om voor een aantal belangrijke gebouwtypen een schatting van de huidige leegstand te geven.

Kantoren

Het probleem van leegstaande kantoren is de afgelopen maanden ruimschoots in het nieuws gekomen.⁹⁸ De cijfers over het totale oppervlak leegstaande kantoorruimte lopen uiteen. Volgens Dynamis stond op 1 januari 2008 4.687.000 vierkante meter kantoorruimte leeg.⁹⁹ Volgens de Vereniging voor Ontwikkelaars en bouwondernemers (NVB) staat op dit moment 6.4 miljoen vierkante meter leeg.¹⁰⁰ Hoewel het aanbod van kantoorruimte is gedaald ten opzichte van het aanbod in 2006, blijft de langdurige leegstand van kantoorgebouwen groeien. Uit onderzoek van de NEPROM en PropertyNL blijkt dat 3 miljoen vierkante meter kantoorruimte al twee jaar of langer niet gebruikt is.¹⁰¹ Daarvan is 800.000 vierkante meter te vinden in de vier grote steden. DTZ definieert 1 miljoen m² kantoorruimte als *kansloos*. Dit is kantoorruimte waarvoor, ook na renovatie, geen huurder gevonden zal worden.

Amsterdam kampt met de grootste leegstand, bijna 1 miljoen vierkante meter. In de totale regio Amsterdam staat 18% leeg (inclusief frictieleegstand). Maar ook stedelijke gebieden buiten de Randstad kampen met leegstaande kantoorruimten. De kans dat structureel leegstaande gebouwen nóg een jaar langer leeg blijven staan is volgens dit onderzoek maar liefst 75%.

In de grote steden is structurele leegstand voornamelijk gesitueerd aan de rand van de stad.¹⁰² Maar ook op de kantoorlocaties in de satellietsteden komt leegstand voor. Door het overaanbod is het voor bedrijven gemakkelijk om te vertrekken naar gunstiger locaties in de grote steden. De panden die nu nieuw gebouwd worden, dienen vooral ter vervanging van oude panden. De voorraad in gebruik is redelijk stabiel en is er sprake van een vervangingsmarkt.¹⁰³

Het merendeel van het aanbod stamt uit de periode tussen 1960 en 1980, maar ook een groot aandeel relatief jonge panden biedt zich vergeefs aan op de markt. Deze gebouwen zijn vaak incurant en zelfs in een krappe marktsituatie slecht verhuurbaar.¹⁰⁴ De *gebruikscyclus* van dergelijke gebouwen is vele malen korter dan de *levenscyclus* van het gebouw.

Er zijn ook schrijnende situaties waarbij nieuwe panden op de markt komen die nooit verhuurd zullen worden. Veel van deze panden zijn in handen van investeerders. Leegstand is kostbaar, maar niet zo kostbaar als het lijkt. De kosten van het bouwen en de reële rente zijn rond de eeuwwisseling gedaald, waar-

door projecten meer rendabel werden en het risico lager.¹⁰⁵ Op de beleggingsportefeuilles van een groot pensioenfonds maakt het niet veel uit of er een paar jaar geen inkomsten uit een kantoorpand komen. Dit soort investeerders werkt niet graag mee aan transformatie, omdat bij verandering van functie de boekwaarde omlaag moet.¹⁰⁶ De zogenaamde leegstandstax lijkt hier de moeite van het onderzoeken waard.

Naast het speculeren wordt ook het gebrek aan expertise op het gebied van herbestemming genoemd als reden waarom eigenaren van structureel leegstaande kantoorpanden niet snel het initiatief nemen tot herbestemming.¹⁰⁷ Bovendien wordt herbestemming van een commercieel pand tot woningen vaak niet positief gewaardeerd. Gezichtsverlies vormt soms ook een belemmerende factor.¹⁰⁸

Bedrijventerreinen

Nederland telt in totaal ongeveer 3600 bedrijventerreinen. Volgens onderzoek van de Stichting Natuur en Milieu kampen veel van deze bedrijventerreinen met leegstand en vroegtijdige veroudering.¹⁰⁹ Leegstaande panden worden niet gerapporteerd, zodat landelijke cijfers ontbreken. Naar schatting stond gemiddeld 15% van de bedrijventerreinen leeg.¹¹⁰ Cijfers van veroudering van bedrijventerreinen lopen uiteen per provincie, van 20% tot bijna 50%, waarbij de omvang het grootst is in Noord-Brabant, Zuid-Holland en Noord-Holland.¹¹¹

Bij een steekproef troffen onderzoekers van Natuur en Milieu op de helft van de bezochte terreinen braakliggende percelen aan, gemiddeld drie percelen per terrein. Daarnaast werden er 208 leegstaande panden aangetroffen, waarvan niet bekend is of deze structureel leegstaan.¹¹² Structurele leegstand treft vooral verouderde bedrijfsgebouwen, die aan het eind van de doorstroomketen zitten. Voor een ongunstig gelegen gebouw op een verouderd bedrijventerrein, dat monofunctioneel van opzet is en ook nog een negatieve uitstraling heeft, is herbestemming een bijzonder moeizame zaak.¹¹³ Dit soort gebouwen wordt bovendien als een belangrijke aantasting van de ruimtelijke kwaliteit ervaren.

Boerderijen

Boerderijen zijn doorgaans in handen van particulieren. Door het versnipperde eigendom is het moeilijk om in kaart te brengen wat er aan boerderijen vrijstaat en vrijkomt.¹¹⁴ De land- en tuinbouw beheert 70% van het Nederlandse cultuurlandschap. In vrijwel alle provincies speelt het probleem van *Vrijkomende agrarische bebouwing*.¹¹⁵ In provincies met een grote druk op ruimte wordt sneller een oplossing gevonden dan in provincies met een onderdruk. Het meest in het oog springend is de structurele leegstand van grootschalige boerderijen in het oosten en zuidoosten van Groningen. De enorme omvang van de achterliggende schuur is daarbij een groot struikelblok; de geringe economische bruikbaarheid brengt in veel gevallen bij lange na niet de hoge kosten op voor de instandhou-

98 Zo verschenen er diverse artikelen op de nieuwswebsite www.nu.nl. Zie bijvoorbeeld de artikelen 'Minder leegstand Nederlandse kantoren', 'Nederlandse kantorenmarkt is ongezond' en 'Nu.nl, 'Minder leegstand Nederlandse kantoren'.

99 Nu.nl, 'Nederlandse kantorenmarkt is ongezond'.

100 Nu.nl, 'Nederlandse kantorenmarkt is ongezond'.

101 Ibidem.

102 Hek, *Herbestemmingswijzer*.

103 Remøy, H., 'De markt voor transformatie van kantoren tot woningen', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 194–203.

104 Hek, *Herbestemmingswijzer*.

105 Bijkerk, W., 'Spoken en dromen', *PropertyNL*. 7 (2003).

106 Looijestijn, E., 'Out of office', *VPRO gids*. 34 (2007).

107 Ploeger, 'Stimulansen vanuit de gemeente'.

108 Ibidem.

109 Natuur en Milieu & De Provinciale Milieufederaties: Blaauw, K., *Zuinig op ruimte? Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen*. (Utrecht 2007).

110 Cijfers uit: Natuur & Milieu: *Zuinig op ruimte*. W. Verhaak van Milieudefensie noemt het getal van 16.000 ha., zie: Aarden, M., 'Bedrijventerrein woekert voort. Milieudefensie wil stop op aanleg van nieuwe industrieterreinen', *De Volkskrant*. (24 november 2007) 7.

111 Natuur en Milieu, *Zuinig op Ruimte*.

112 Ibidem.

113 Hek, *Herbestemmingswijzer*.

114 Op *De Oude Kaart van Nederland* staan 80 agrarische objecten.

115 De provincie Friesland is de enige landelijke provincie die heeft aangegeven dat het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing nauwelijks speelt.

ding. De *Ruimte voor Ruimte*-regeling biedt in gebieden met onderdruk nauwelijks een oplossing. Enerzijds omdat het, zeker in Groningen, vaak om monumentale objecten gaat, die door sloop verloren zouden gaan. Anderzijds omdat er gewoonweg niet genoeg vraag naar woningen is.

Kerken en religieus erfgoed

Het aantal kerken dat op dit moment leegstaat, is niet bekend.¹¹⁶ De cijfers die er zijn, zijn echter schrikbarend. In de afgelopen 7 jaar kwamen minstens 300 kerken buiten gebruik.¹¹⁷ Alleen al in de stad Den Bosch zijn in de afgelopen 15 jaar ruim 40 kerken gesloopt.¹¹⁸ In de provincie Friesland staan op dit moment bijna 100 kerken nagenoeg leeg.¹¹⁹ En het gaat hier alleen over kerkgebouwen. De paragraaf over religieus vastgoed in het hoofdstuk *Waar gaat het heen?* gaat dieper in op de schattingen van het aantal leegkomende kerken in de komende decennia.

Industrieel erfgoed

Industrieel erfgoed vormt een laatste categorie van problematische leegstaande objecten. In vrijwel iedere provincie is dit fenomeen in het onderzoek aan de orde gekomen. Waar het in verstedelijkte gebieden vooral de zogenaamde ‘brownfields’¹²⁰ zijn die leegstaan, zijn het in landelijke gebieden ook veel aan de agrarische bedrijvigheid gelieerde industriële objecten. Leegstaande silo’s, maalderijen en strokartonfabrieken zijn te vinden in het landelijk gebied. Leegstand wordt vooral aangetroffen in de grote complexen, die niet volgens een blauwdrukplanning te herontwikkelen zijn. De afgelopen jaren is er sprake van een forse schaalvergroting van vrijkomende objecten. Na solitaire pakhuizen komen nu grootschalige gebieden vrij zoals spoorwegzones, havengebieden en grootschalige scheepswerven.¹²¹ Bodem- en asbestsanering maken herbestemming lastig. De opnamecapaciteit van de regionale vastgoedmarkt bemoeilijkt ook het herbestemmingproces van dergelijke grootschalige complexen. Fasering van het aanbod is in gebieden met onderdruk noodzakelijk: ‘voor luxueuze kantoren of peperdure penthouses op toplocaties is in de Randstad en grote steden daarbuiten nu eenmaal een grotere markt dan in meer perifere regio’s’.¹²² Voor kleinschalig industrieel erfgoed met een relatief hoge aaibaarheidsfactor, zoals pakhuisjes of kleinere fabriekspannen met een herkenbare bouwstijl, is het probleem van de leegstand minder aan de orde.

Leegstand moet zowel bestreden worden in gebieden met een hoge ruimtedruk als in gebieden met onderdruk. De oorzaken van leegstand zijn in deze gebieden per categorie divers. De aanpak komt dus neer op maatwerk. Daarnaast is er structurele leegstand in gebouwtypen die in heel Nederland voor problemen zorgt. In alle gevallen dient geanticipeerd te worden op te verwachten leegstand. De vraag is: *Wat is er mogelijk?* Het volgende hoofdstuk over herbestemming zal hierop ingaan.

Actiepunten

- Leegstand komt zowel voor in gebieden met een druk op ruimte als in gebieden met onderdruk, zij het in verschillende mate. De oorzaken en oplossingen verschillen per gebied. Dit vereist dat er gedifferentieerd beleid ontwikkeld wordt.
- Problematische leegstand treft niet alleen cultureel erfgoed. Vanuit het oogpunt van verrommeling en duurzaam ruimtegebruik dient elke vorm van structurele leegstand aangepakt te worden.
- Het onderzoek naar mogelijkheden voor een leegstandstax, zoals recent door staatssecretaris Frank Heemskerk gesuggereerd, is interessant. Speculeren op leegstand zou daarmee fiscaal minder aantrekkelijk gemaakt kunnen worden.

¹¹⁶ Op *De Oude Kaart van Nederland* staan 98 religieuze gebouwen.

¹¹⁷ Haan, H. de, ‘Een waardig nieuw leven’, *De Volkskrant. Kunst*. (20 december 2007) 11.

¹¹⁸ Waard, P. de, ‘Baken in het landschap’, *De Volkskrant*. (17 januari 2008) 13.

¹¹⁹ Van een aantal kerkgebouwen is onbekend of zij leegstaan of marginaal in gebruik zijn.

¹²⁰ Brownfields zijn voormalige industriegebieden binnen de stad, waarbij bodemverontreiniging door knelpunten in de herontwikkeling zorgt

¹²¹ Voorbeelden daarvan zijn respectievelijk: spoorwegwerkplaatsen in Amersfoort, Venlo-Blerick en Tilburg, IJ-oeveren Amsterdam, Rijnhaven Rotterdam en De Schelde in Vlissingen.

¹²² Nijhof, P., ‘Op stap met industrieel erfgoed’, *Monumenten*. 28 (12) 2007, 10 – 13.

Wat is er mogelijk?

Herbestemming

Inleiding

Reïntegratie van bouwwerken, die hun economische of maatschappelijke functie hebben verloren, is een oud gebruik.¹²³ Het is niet de bedoeling om hier alle vormen van reïntegratie op te sommen. Daar bestaan vele publicaties over en er zijn veel adviesbureaus op dit terrein.¹²⁴ Onderstaand wordt een indruk gegeven van resultaten van het onderzoeksproject ‘*De Oude Kaart van Nederland*’.

De vraag *Wat is er mogelijk?* staat hierbij centraal. Er wordt uitgegaan van het begrip ‘herbestemming’. Wat zijn daarbij de obstakels en wat zijn de kansen? Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft het zoeken naar nieuwe functies voor specifieke gebouwen in Nederland een hoge vlucht genomen. Vóór die tijd werd nog massaal gesloopt ten gunste van grootschalige nieuwbouwontwikkeling. Tegenwoordig is het min of meer gebruikelijk om bijzondere gebouwen zoveel mogelijk te behoeden voor de sloophamer.¹²⁵

Destijds heeft de kraakbeweging laten zien dat wonen in niet-woongebouwen goed mogelijk is. In eerste instantie werden pakhuizen en industriële complexen hergebruikt, later kwamen ook kerken en scholen in beeld. De laatste jaren is wonen in een oude fabriekshal, watertoren of kerk ‘trendy’. Transformatie brengt de vastgoedmarkt weer in balans wanneer functieloze leegstaande vierkante meters worden omgezet in veelgevraagde vierkante meters.¹²⁶ In dat geval biedt leegstand kansen, hoewel deze niet altijd ten volle worden benut.

Waarom herbestemming?

Herbestemming van een gebouw dient een aantal doelen. Ten eerste een financieel doel. Uit de praktijk blijkt weliswaar dat de bouwkosten bij herbestemming meestal hoger liggen dan bij nieuwbouwprojecten, maar daar zijn dan niet de gemeenschapskosten bijgeteld voor het plaatsen van voorzieningen zoals kabels, leidingen en de ontsluiting. Die zijn bij bestaande gebouwen reeds (door vorige generaties) betaald. In het geval van structurele leegstand zullen de aanschafkosten van gebouw en grond bovendien veel lager liggen.¹²⁷ Ten slotte verloopt het bouwproces soms sneller dan bij nieuwbouw, omdat het casco al aanwezig is.¹²⁸ Een verkort bouwproces is uiteraard goedkoper.

Dan is er het duurzaamheidsaspect. Herbestemming belast het milieu aanzienlijk minder dan sloop en vervangende nieuwbouw. Er is minder transport van sloopafval. Het winnen van grondstoffen en het fabriceren van nieuwe bouwmaterialen blijven sterk beperkt.¹²⁹ In het kader van de klimaatbeheersing is het terugbrengen van de CO₂-uitstoot gewenst. Daarnaast is uitbreiding in de ‘groene buitenruimte’ ongewenst en niet noodzakelijk, wanneer inbreiding mogelijk is. Herbestemming voorkomt verrommeling of levert kansen voor *ontrommeling*. Duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit zijn bij herbestemming gediend.

¹²³ Zo zijn er de volgende begrippen te onderscheiden:

- *herbestemming*: een functieverandering met juridische wijziging (object/complex/terrein/gebied) op gemeentelijk niveau in bestemmingsplan t.o.v. de bestemming (vastgestelde lijst van gebruiksdoelen);
- *herontwikkeling*: ingrijpend, langdurig, houdt in sloop van het object/complex ten behoeve van nieuwbouw, dikwijls in combinatie met een wijziging van het bestemmingsplan (grotere hoogte/grotere oppervlakte/meer volume, ook soms bestemmingswijziging)
- *herontwerp*: behoud van casco, geheel vernieuwd van binnen
- *hergebruik*: minst ingrijpend, behoud van gebouw (binnen en buiten), met kleine herinrichtingsaanpassingen
- *transformatie* betekent fysieke gedaanteverwisseling en is de meest ingrijpende (visuele) verandering

¹²⁴ Nelissen, N.J.M., *Herbestemming van grote monumenten: een uitdaging!* (1999).

¹²⁵ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

¹²⁶ SenterNovem, *Infoblad herbestemming van gebouwen*.

¹²⁷ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ SenterNovem, *Infoblad herbestemming van gebouwen*.

Daarnaast is kiezen voor behoud van een gebouw vaak gebaseerd op toegekende waarden die verwijzen naar gebeurtenissen of die associaties en herinneringen oproepen. Er zijn emotionele waarden die kleven aan de oorspronkelijke functie van het gebouw, zoals bij kerken. En er zijn gevoelswaarden die de nieuwe gebruiker aan het object toeschrijft waaraan hij imago en identiteit ontleent.¹³⁰ De identiteit van een gebouw is zowel voor particulier als voor bedrijfsmatig gebruik erg belangrijk. Dit geldt zeker voor cultureel erfgoed.

Tenslotte draagt het exterieur van een markant gebouw bij aan de identiteit van de omgeving en aan de beeldvorming bij de bewoners die zich daarmee verbonden hebben.¹³¹ Daardoor kan herbestemming een belangrijke impuls geven aan de leefbaarheid van een buurt. Verval, verloedering en (gevoel van) onveiligheid kunnen worden vermeden of bestreden. Dat geldt niet alleen voor woonwijken of winkelcentra. Ook de aanblik van een stadsentree via het spoor of de snelweg kan door herbestemming en renovatie een forse verbetering ondergaan, zeker wanneer daar de verrommelde ‘achterkant’ van gebouwen (de ‘*zelfkant van de stad*’) getransformeerd wordt tot voorname, dynamische of lucide ‘voorkant’.

Wat is moeilijk?

Herbestemming van (cultuurhistorisch) bijzondere panden blijkt mogelijk en verdient zich veelal vroeg of laat terug. De vraag naar bijzondere gebouwen of complexen is de laatste jaren sterk gegroeid. De tijd dat cultuurhistorisch vastgoed voor de symbolische gulden werd verkocht ligt achter ons. Toch zijn hier enkele kanttekeningen op zijn plaats. Er zijn factoren die het proces van herbestemming, ook van gewild erfgoed, ingewikkeld kunnen maken.

De geografische situering van het object of terrein bepaalt in hoge mate de mogelijkheid tot herbestemming. Herbestemming vereist een zekere mate van ruimtedruk. In streken met onderdruk aan de randen van Nederland, zoals in Zeeuwsch-Vlaanderen en Oost-Groningen is herbestemming lastig te realiseren. Daarentegen worden in een gemeente als Heemstede zelfs zeer moeilijke herbestedingsprojecten toch door de markt opgepakt, omdat men weet dat in een dure en zeer gewilde omgeving projecten uiteindelijk rendabel zullen zijn. Maar toch zijn er ook in gebieden waar ruimtedruk is, altijd perifere gebieden waar herbestemming moeilijk is. Leegstaande kantoor- en bedrijfspanden op afgelegen plaatsen zijn direct veel minder in trek.

Herbestemming loopt vooral spaak bij grote, gespecialiseerde bouwtypen in afgelegen gebieden, zoals de grote Groninger boerderijen. Grote objecten of terreinen met een specifieke functie kunnen moeilijker herbested worden. Hierbij valt te denken aan kerken of industriële complexen.

¹³⁰ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

¹³¹ *Ibidem*.

Eén van de grootste valkuilen bij herbestemmingsprojecten of herstructureeringsopgaven vormt het spanningsveld tussen de wens naar een leefbare omgeving en de wetten van de marktwerking. Als het er op aan komt, wordt vaak de financiële rekening opgemaakt ten koste van het maatschappelijk rendement. Op beleidsniveau zijn het deze tegenstrijdige belangen, maar ook de behoefte aan zekerheid die de *match* van vraag en aanbod op regionaal niveau lastig maken. Daarnaast veroorzaken ‘te strakke’ bestemmingsplannen veel tijdverlies, waardoor herbestedingstrajecten soms bijzonder lang duren en zelfs onrendabel worden. Hier openbaart zich een frictiepunt: enerzijds is de rentabiliteit van herbesteding gebaat bij een snelle procedure, anderzijds vraagt bescherming van cultureel erfgoed om strakke regelgeving. Gemeenten noemen het zoeken naar de juiste balans tussen behoud en opbrengst dan ook de grootste opgave van herbesteding. Soms moet daarbij een pionnenoffer gebracht worden om de koning te redden. Het kost zowel de monumentenzorger als de ontwikkelaar vaak veel moeite om een onderdeel op te offeren ten gunste van het behoud van het geheel. De één vindt het offer te groot, de ander de ingreep te gering. Bij de afweging van belangen draait het overigens niet alleen om het behoud of verlies van objecten, maar ook om de cultuurhistorische structuur van een locatie. Door een Limburgse respondent van *De Oude Kaart van Nederland* werd het voorbeeld aangehaald van een kloostercomplex, waarvan de kloostertuin volgebouwd werd met urban villa’s. Het hoofdgebouw bleef weliswaar behouden, maar is door de overdaad aan nieuwbouw nauwelijks meer te herkennen. Principiële argumenten spelen bij herbesteding ook een rol. Het meest pregnant komt dat naar voren bij rooms-katholieke kerkgebouwen, waar een profane herbesteding erg gevoelig ligt. De aard van de herbesteding van vastgoed, in eigendom van de grote natuurbeheerorganisaties, zoals Staatsbosbeheer, De Landschappen en de Vereniging Natuurmonumenten, wordt vooral afgewogen tegen een eventueel bedreigde natuurwaarde. Herbesteding wordt ernstig beperkt wanneer natuurwaarden en cultuurhistorische waarden elkaar niet kunnen verdragen.

De karakteristieke kenmerken en de locatie van een gebouw *an sich* worden bij herbesteding of positief of negatief beoordeeld afhankelijk van de achterliggende belangen.

Tijdens de interviews voor *De Oude Kaart van Nederland* is naar voren gekomen dat sloop van naoorlogse bebouwing relatief vaker plaatsvindt dan herbesteding. Naoorlogse bebouwing wordt door niet-kenners vaak minder gemakkelijk als ‘erfgoed’ gewaardeerd en roept soms zelfs negatieve gevoelens op.¹³²

Ook nieuw opgeleverde, grootschalige kantoren op perifere monofunctionele locaties lijken nauwelijks geschikt voor herbesteding.¹³³ Bedrijventerreinen onderaan de gebouwketen worden vanwege hun monofunctionele opzet en slechte uitstraling bijna nooit op grootschalige wijze herbested. De eigenaars

¹³² Bijl, R. van der & B. Bukman, ‘We slopen veel te makkelijk’, *Blauwe Kamer*. 6 (2006) 39-41.

¹³³ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

moeten worden uitgekocht.¹³⁴ En ook de noodzaak tot bodemsanering bemoeilijkt herbestemming. Een complete herontwikkeling van het terrein is dan een betere oplossing.

Wat is mogelijk?

Ondanks een aantal lastige factoren bieden leegstand en herbestemming veel kansen. Dat vaak meer mogelijk is dan men in eerste instantie denkt, is al heel vroeg door de kraakbeweging bevestigd. Herbestemming vraagt om creativiteit!

Eén categorie gebouwen die, uitzonderingen daargelaten, over het algemeen redelijk gemakkelijk wordt herbestemd zijn boerderijen. Sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw hebben veel boerenbedrijven hun functie verloren en vindt er een omslag plaats in eigendom en gebruik. Landelijk gezien is naar schatting al tweederde van de boerderijen herbestemd, voornamelijk in het westen en midden van Nederland.

Voor kantoren geldt een minder optimistisch beeld, maar ook hier zijn mogelijkheden. Volgens vrom is naar schatting een kwart van de leegstaande kantoren kansrijk voor transformatie.¹³⁵ Dat zou goed zijn voor 25.000 woningen: een kleine stad!¹³⁶ Sinds 1990 zijn er slechts een kleine 250 kantoortransformaties per jaar gerealiseerd. In de praktijk blijken er nogal wat bouwtechnische, juridische en financiële haken en ogen te zijn. Psychologische drempels en koudwatervrees spelen daarbij een grote rol.¹³⁷ Echter, de uitgave *Transformatie van kantoorgebouwen* maakt aan de hand van vele praktijkvoorbeelden duidelijk dat er wel degelijk een groot potentieel ligt voor de herbestemming van kantoren tot woningen.¹³⁸ Monumentale panden in binnensteden zijn het gemakkelijkst te transformeren tot woningen, waarbij het niet altijd om studentenwoningen hoeft te gaan.¹³⁹ Er zijn andere, ook meer vermogende doelgroepen, die dicht bij voorzieningen willen wonen, zoals senioren, tweeverdieners en starters.¹⁴⁰ Door een kantoor op te toppen met luxe appartementen zijn herbestemmingsprojecten sneller rendabel.¹⁴¹ Tweeverdieners en starters zijn niet altijd vermogend, maar een deel van hen maakt deel uit van de ‘creative class’. Hun woning mag afwijken van de standaard. Bij deze doelgroepen liggen dus kansen.¹⁴² Bijna tweederde van de kantoorgebouwen staat echter op monofunctionele kantoren- en bedrijvenlocaties¹⁴³, waar zelfs studenten moeilijk naar toe te krijgen zijn. De uitdaging is juist om op dit soort plekken, met name in de buurt van het centrum, via gebiedsontwikkeling een compleet terrein aan te pakken en functiemenging te creëren.¹⁴⁴ Ook verouderde bedrijventerreinen nabij de binnenstad en ringwegen bieden in dit opzicht kansen. Wederom kan de doelgroep gezocht worden onder nieuwe stedelingen en de creatieve klasse.¹⁴⁵ De

¹³⁴ Hek, *Herbestemmingswijzer*.

¹³⁵ vrom, *Wonen op de zaak*.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Van der Voordt, *Transformatie van kantoorgebouwen*.

¹³⁹ Vermeulen, ‘Gewoon optoppen, dat lege kantoor’.

¹⁴⁰ Remoy, ‘De markt van transformatie van kantoren tot woningen’.

¹⁴¹ Vermeulen, ‘Gewoon optoppen, dat lege kantoor’.

¹⁴² Remoy, ‘De markt van transformatie van kantoren tot woningen’.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Dit vereist echter wel gedegen onderzoek, concrete afwegingen en kan niet gebaseerd worden op verleiding door aantrekkelijke beelden. Smit, A.J., ‘Transformatie van verouderde bedrijventerreinen’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 306 – 317.

aanwezigheid van creatieve bedrijvigheid kan bovendien voor imagoverbetering van een wijk en een waardestijging van het omringend vastgoed zorgen.¹⁴⁶ Functionaliteit van de wijk is daarbij belangrijk en functiemenging vormt daar een onderdeel van. Functiediversiteit is belangrijk voor de vitaliteit van en leefbaarheid en integratie in een wijk en vormt dan ook één van de aspecten van de sturingsfilosofie en ruimtelijke visie van de Nota Ruimte, voor de verbetering van de sociaal-economische positie.¹⁴⁷

Sommige complexen zijn zo groot van schaal, dat één bestemming onvoldoende soelaas biedt. Grote herbestemmingsprojecten bieden bij uitstek mogelijkheden tot meervoudig ruimtegebruik. Dat is vaak het geval bij industrieel erfgoed, zeker bij een gunstige ligging nabij stedelijke centra. De belangstelling voor herbestemming van industrieel erfgoed groeit dan ook langzaam maar gestaag. Geslaagde voorbeelden hiervan zijn de Van Nellefabriek in Rotterdam en de Westergasfabriek in Amsterdam.

Aandacht voor functiemenging en functieverandering in het stedenbouwkundig ontwerp zou bovendien toekomstige leegstand kunnen voorkomen.¹⁴⁸

Wat kan gedaan worden?

Herbestemming kan spectaculair zijn en de aandacht trekken bij het grote publiek. Groningen lanceerde het zogenaamde *kanjerplan* voor de revitalisering van grote leegstaande gebouwen, zoals een watertoren, een stationsgebouw en een aantal kerken. Na het houden van een enquête onder de bevolking werden 30 gerevitaliseerde gebouwen bestempeld tot kanjer. De prijsvraag ‘Erfgoed op eigen benen’ nodigt vastgoedbezitters uit om plannen te maken om hun waardevolle gebouwen een toekomst te bieden.¹⁴⁹ Dit soort initiatieven maakt herbestemming populair en bekend bij een groot publiek.

Maar de aandacht voor leegstand en herbestemming mag niet afhankelijk zijn van incidentele ‘Idols-achtige’ acties. Het zijn thema's die structureel opgenomen moeten worden in het planologisch beleid. De huidige wetgeving geeft daartoe mogelijkheden. Gemeenten kunnen met herbestemming soepel omgaan aan de hand van het *Bouwbesluit* en de *Bouwverordening* of meewerken aan een *artikel 19 procedure*. Met de Wro kunnen bestemmingen sneller gewijzigd worden. Rekening houden met functiemenging blijft echter een lastige opgave.¹⁵⁰ Regelingen als de *Woonvergunning* en de weinig gebruikte *Leegstandswet*¹⁵¹ kunnen bij juist gebruik het rendement van een transformatieproces verhogen.¹⁵² Daarnaast is er een aantal belangrijke subsidieregelingen die bij hergebruik kunnen worden ingezet, zoals bijvoorbeeld de GSB-gelden (Grote Steden Beleid).¹⁵³ Speciale laagrentende ‘groene’ leningen bij duurzame investeringen in gebou-

¹⁴⁶ SenterNovem, *Infoblad functiemenging*.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Remoy, ‘De markt van transformatie van kantoren tot woningen’.

¹⁴⁹ ‘Erfgoed op eigen benen’ is een prijs van het VSB fonds en wordt in 2008 uitgeschreven door Stichting 2008 Jaar van het Religieus Erfgoed. Voor de drie beste plannen is €180.000 beschikbaar gesteld.

¹⁵⁰ SenterNovem, *Infoblad functiemenging*.

¹⁵¹ Zie bijvoorbeeld Renkumse Huurdersvereniging, ‘Leegstandswet’.

¹⁵² Hobma, ‘Fiscale en juridische aspecten’.

¹⁵³ Daarnaast zijn er bijvoorbeeld Stimuleringspremies uit het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing, Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (svn), Doelstelling 2 subsidies (Europees) etc. Ploeger, ‘Stimulansen vanuit de gemeenten’.

wen, een lager BTW-tarief en een vrijstelling van overdrachtsbelasting onder bepaalde voorwaarden zijn fiscale maatregelen om hergebruik te stimuleren.¹⁵⁴ Het vergt actuele kennis van de voorwaarden en creativiteit om dit soort regelingen aan te kunnen wenden. Gemeenten zouden al dit soort mogelijkheden moeten kennen en bij herbestemmingstrajecten daarnaar verwijzen.

De woningcorporaties steken nogal eens voor herbestemmingsprojecten hun nek uit, omdat zij gewend zijn te investeren in exploitaties voor de lange termijn en omdat woningcorporaties maatschappelijke ondernemers zijn.¹⁵⁵ Soms weten ook particuliere stichtingen met acties herbestemming te forceren. Zo heeft in Eindhoven de *Stichting Emmasingel* een visie ontwikkeld voor 'De Witte Dame', omdat destijds de gemeente noch de eigenaar het initiatief namen.¹⁵⁶ Dit project zette de toon voor de herontwikkeling van het Philips-complex 'Strijp-S'. Ook zijn er organisaties die projecten begeleiden voor de herbestemming van kerken en agrarische gebouwen.¹⁵⁷ Bij dergelijke initiatieven kan de overheid faciliterend optreden door initiatiefnemers proactief en ontwikkelingsgericht te benaderen. De basis voor herbestemming wordt gelegd door goed contact met 'de markt' en diverse andere partijen.¹⁵⁸

Anticiperen op leegstand, het proactief benaderen van eigenaren van structureel leegstaande objecten en terreinen, het voeren van verkennende gesprekken over knelpunten en mogelijkheden en het functioneren als kennisloket, zijn acties waarmee gemeenten de kans op succesvolle herbestemmingstrajecten aanzienlijk kunnen vergroten.

Actiepunten

- Het aanpakken van een negatief functionerende leefomgeving is vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst, ook vanwege het duurzaamheidsaspect! Het integreren van leegstand en herbestemming in ruimtelijk beleid is wenselijk.
- Herbestemming vraagt om veel creativiteit en ruime kennis van de mogelijkheden. Gemeenten zouden initiatiefnemers proactief kunnen benaderen en kunnen faciliteren in het herbestemmingstraject. Bestaande instrumenten bieden daartoe mogelijkheden, maar inzicht is daartoe vereist.
- Betere kennis over wat mogelijk is bij herbestemmingsprojecten kan eigenaren en projectontwikkelaars wellicht over de streep trekken. Het Rijk zou een handreiking op kunnen stellen om de bestaande mogelijkheden aan de beleidsruimte, fiscale voordelen en subsidieregelingen op een rij te zetten.
- Het Rijk is bij uitstek de partij die de rol van inspirator op zich kan nemen en de lokale bestuurder kan uitdagen om met bestaande middelen 'het gewone buitengewoon te doen'.

¹⁵⁴ Ploeger, 'Stimulansen vanuit de gemeenten'.

¹⁵⁵ Vermeulen, 'Gewoon optoppen dat leuke kantoor'.

¹⁵⁶ vROM Ruimteforum, *Het sprookje van de Witte Dame in Eindhoven*, (28 februari 2008).

¹⁵⁷ LTO Noord & Landwirtschaftskammer Nordrhein – Westfalen, www.ruimtebijdeboer.nl (maart 2008).

¹⁵⁸ Ploeger, 'Stimulansen vanuit de gemeenten'.



LEEGSTAND IN GELDERLAND

ENKA-terrein te Ede

In 1911 werd in Arnhem de Eerste Nederlandse Kunstzijdefabriek Arnhem (ENKA) opgericht. Na een aantal jaren van bloei, met name ingegeven door de Eerste Wereldoorlog, liet de directie een fabriek bouwen in Ede. De keus viel op deze plaats vanwege de goedkope grond, de beschikking over schoon water en de nabijheid van een spoorweg. Het terrein werd in de loop van de twintigste eeuw verder ontwikkeld en er ontstond een groot complex met – inmiddels – monumentale fabrieksgebouwen. In 2002 werden de productieactiviteiten op het terrein gestaakt en verloren de gebouwen hun functie. In 2003 werd het terrein opgekocht en momenteel is de herontwikkeling in handen van de Grondbank Bennekomseweg Ede CV, een samenwerkingsverband tussen projectontwikkelaars en financiers. Hoewel de gemeenteraad in 2005 een masterplan vaststelde, zijn de definitieve ontwikkelingsplannen nog altijd niet vastgesteld en treedt verder verval op.



LEEGSTAND IN UTRECHT

Voormalige melkfabriek Eemlandia te Bunschoten

Eemlandia is de laatst overgebleven complete melkfabriek in de provincie Utrecht. Het rijksmonument dateert uit 1918 en is in 1928 uitgebreid met een pakhuis, in 1938 met een caseïnefabriek en in 1951 met een pakhuis annex melkverstuivingspand. Sinds 1963 is het gebouw niet meer in gebruik. In 2006 heeft De Hollandsche de voormalige fabriek gerestaureerd, waarbij tevens de in 1963 verdwenen schoorsteen is herbouwd. Naast de restauratie van het pand zijn op het terrein 26 woningen gerealiseerd. Thans is in het voormalige complex deels een autogarage gevestigd, het overgrote deel van het gebouw staat echter leeg. Ook het omliggende terrein ligt nog steeds gedeeltelijk braak. Tot 1997 waren tal van kleine bedrijfjes in het gebouw gevestigd. De eigenaar is sindsdien van plan het pand te gaan verkopen, maar hiervoor moeten eerst alle bedrijfjes uit het pand. Zolang de eigenaar het pand niet verkopen zal de onlangs gerestaureerde fabriek opnieuw verpauperen.

Bronnen:

- Interview gemeente Bunschoten, 06 november 2007.
- www.dehollandsche.nl.



LEEGSTAND IN OVERIJSSSEL

Sint Jan of Heilige Michaël kerk te Enschede

De Sint Jan of Heilige Michaël kerk is in 1962 door architectenbureau Slijmer ontworpen. De architectuur van de kerk, een combinatie van traditionele en moderne architectuur is typerend voor de wederopbouwperiode (1945-1965). Het gebouw is in eigendom van Samenwerkingsverband Parochieverband Enschede. De cultuurhistorische waarde van het gebouw wordt in de inventarisatie die vanuit het programma Naoorlogs Bouwen in Overijssel werd gedaan, hoog gewaardeerd. Op dit moment staat het pand leeg. Hoewel niet bekend sinds wanneer, vraagt onderzoek naar hergebruiksmogelijkheden vanwege de cultuurhistorische waarde aandacht.

Bron:

- Het Oversticht (2007), *De markante kerk, kerken van wederopbouw in Overijssel*.



LEEGSTAND IN FRYSLÂN

Voormalige Bijzondere Strafgevangenis te Leeuwarden

De bijzondere strafgevangenis Blokhuispoort is leeg komen te staan. Het complex schijnt niet meer te kunnen worden aangepast aan huidige maatstaven. Er zijn vele, meest wilde plannen voor hergebruik; heel Friesland bemoeit zich ermee. Het grote complex is 1870-1877 naar ontwerp van J.F. Metzelaar gebouwd. Daarachter kwam 1889-1891 het Huis van Bewaring tot stand naar ontwerp van W.C. Metzelaar. Het is nog niet duidelijk wat er met het complex gaat gebeuren.



HERBESTEMMING IN ZUID-HOLLAND

Pius X-kerk te Den Haag

Looptijd project: 2002-2004

De Pius X-kerk is een kerkgebouw uit de jaren zestig, gelegen op het scharnierpunt van twee lanen centraal in de wijk Bouwlust. Door het afnemende kerkbezoek is de eigenaar op zoek gegaan naar nieuwe gebruikers om deze kerk een passende bestemming te geven. Al voor de verkoop van de kerk bleek dat de bestemming gezondheidscentrum een reële optie was. De herontwikkeling van de Pius x-kerk is uitgevoerd door Ceres projecten, de ontwikkelaar die werkt in opdracht van Vestia, een woningbouwcorporatie. Vanwege de lage winstverwachting die herontwikkeling van maatschappelijk vastgoed met zich meebrengt, zijn het juist woningbouwcorporaties die de mogelijkheid hebben daarin te investeren. De totale investering in het realiseren van het gezondheidscentrum bedraagt ongeveer 6 miljoen euro. De gemeente Den Haag heeft 125.000 euro geïnvesteerd; ook opbrengsten uit de verkoop van koopwoningen zijn aan het project besteed.

In de wijk Bouwlust was een groot tekort aan huisartsen. Om die reden lag een functie als gezondheidscentrum voor de hand. Naast een groepspraktijk voor huisartsen is het programma aangevuld met andere organisaties voor maatschappelijke dienstverlening: een apotheek, een consultatiebureau, een fysiotherapeut, een wijkloket van de gemeente, de jeugdgezondheidszorg, een dienstbureau, het psycho-medisch centrum Parnassia en Thuiszorg Den Haag.

Bronnen:

- Kenniscentrum stedelijke vernieuwing Den Haag, Transformatie Pius X-kerk, [online] beschikbaar via: http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=231.

- Ceres projecten (2005) Presentatie 'van kerk tot zorgcentrum', Den Haag: Ceres projecten, oktober 2005 [online] beschikbaar via: www.dekop-groep.nl.



HERBESTEMMING IN LIMBURG

Voormalig psychiatrische instelling Sint Servatius: St. Servaashof te Venray

In 1905 werd door de Broeders en Zusters van de liefde uit Gent het instituut voor mannen- Sint Servatius- gesticht in Venray. In 1907 werd dit gevolgd door de stichting van het instituut voor vrouwen- Sint Anna. Beide instellingen vestigden zich in het buitengebied van Venray. Op gepaste afstand van de bebouwde kom. De paviljoens op het Sint Servatiusterrein waren onderling met elkaar verbonden door middel van zowel een ondergronds als bovengronds gangenstelsel.

Eind 1969 besloten beide congregaties om het eigendom en beheer van St. Anna en St. Servatius over te dragen.

Het samengaan van de instellingen gaat gepaard met de omvangrijke en zeer ingrijpende vernieuwingen in de zorg. De drastische krimp in het traditionele verzorgingsgebied heeft als gevolg dat Venray duizend plaatsen minder behoeft. Deze behoefteafname heeft ervoor gezorgd dat de zorg zich zal concentreren op het Servatiusterrein.

Vanuit een Venrayse traditie zal het Servatiusterrein – het Servaashof – in 2010 zijn omgevormd tot een terrein waar patiënten en burgers in één gebied samenleven.

Bronnen:

- Gespreksverslag Venray, 22 november 2007.
- www.servaashof.nl [bezoekt 2 januari 2008].



HERBESTEMMING IN DRENTHE

Villa Flora te Nieuw-Buinen

De meest opvallende boerderij van Nieuw-Buinen is een monument, gebouwd in 1877-79, ten tijde van de verving in dit gebied, in opdracht van de zoon van glasfabrikant J.C.A Thöne. De boerderij ontleent haar naam aan een gietijzeren beeld in de voorgevel van de godin van de lente, Flora. De boerderij werd in 2000 gerestaureerd. Het bestaat uit een wit gepleisterd voorhuis en een achterliggende schuur.

Voor boerderijen van dit formaat is herbestemming niet gemakkelijk. Vaak wordt bij een nieuwe functie gedacht aan (een combinatie van) sectoren als de zorg, recreatie, horeca, toerisme.

Villa Flora doet nu dienst als (logeer)opvang en dagbesteding voor volwassenen en kinderen met psychiatrische of psychosociale problemen en is een van de locaties van ADHD-noord.

Bronnen:

- R. Stenvert, e.a., *Monumenten in Nederland*. Drenthe, Zwolle 2001.
- Interview met loco-burgemeester en wethouder van de gemeente Borger-Odoorn.
- <http://www.adhdnoord.nl>.
- <http://www.encyclopediedrenthe.nl>.



HERBESTEMMING IN FLEVOLAND

Voormalige watertoren (Poldertoren) te Emmeloord

Al in een vroeg stadium van de planvorming werd besloten dat op het centrale plein van Emmeloord, in het hart van de polder een hoge toren gewenst was. Deze toren moest fungeren als baken, zichtbaar vanuit de verte en als symbool van de eenheid van de polder.

Voor de watervoorziening van de polder was een watertoren noodzakelijk en zo ontstond het idee om deze 'aan te kleden' tot poldertoren. Het ontwerp is van de Amsterdamse architect H. van Gent, ondersteund door J.W.H.C. Pot. De toren werd in 1959 in gebruik genomen.

Tegenwoordig heeft de toren een toeristische en culturele functie. De toren kan bezichtigd worden en wordt onder andere als expositieruimte gebruikt.

Bron:
- www.poldertoren.nl.

Waar gaat het heen?

Trends ten aanzien van leegstand en herbestemming

In Nederland wordt er nauwelijks op leegstand geanticipeerd. Leegkomende gebouwen worden zelden bij de vraag naar nieuwe bouwgrond ingezet. Voorspelbare leegstand nodigt nog te weinig uit om aan toekomstige ruimteclaims tegemoet te komen en het als een kans te zien om het buitengebied te sparen. Duidelijk is inmiddels dat de nodige kennisinfrastructuur en een daarop gefundeerd beleid goeddeels ontbreekt.

De toekomst is onzeker, maar strategische keuzes die nu gemaakt worden werken door tot in de verre toekomst. Anticiperen op min of meer te verwachten ontwikkelingen vereist een vooruitziende blik en een strategische visie. Een antenne voor trends is daarbij een belangrijke ondersteunende competentie. Een trend signaleert de ontwikkelingsrichting van een tijdgevoelig fenomeen. (Een trend is wezenlijk iets anders dan het resultaat van een fluctuerende conjunctuur.) Inzicht in trends is noodzakelijk om bij een ongewenste ontwikkelingsrichting tijdig te kunnen ingrijpen door het ‘veroorzaken van een trendbreuk’. Bij proactief beleid hoort een toekomstgericht sturingsmodel om ontwikkelingen voor te zijn.

Om te anticiperen op leegstand is dus inzicht nodig in de ontwikkelingen die het toekomstig ruimtegebruik bepalen. Tijdens de interviews voor *De Oude Kaart van Nederland* zijn door respondenten velerlei visies geventileerd met een hoog beweergehalte. Maar juist de sfeer van algemene bekendheid deed afbreuk aan de ernst van de mogelijke inhoud. Het benoemen van concrete achtergronden van trends maakt het door extrapolatie mogelijk om scenario's te bedenken waarbinnen *leegstand en herbestemming* een handelingsperspectief krijgen. Het gaat daarbij niet om wetenschappelijk onderbouwde scenariostudies, maar om een explicitering van de vraag *Waar gaat het heen en zijn wij de toekomst de baas?*

Algemene trends

Hoe moeilijk toekomstige ontwikkelingen ook te doorzien zijn, toch kan een aantal onontkoombare trends een beeld vormen van de vraag naar ruimte die de komende decennia van invloed is.¹⁵⁹ Naar verwachting zal de bijdrage van de Randstad aan de landelijke economische groei relatief groot blijven en zelfs een stijgend aandeel opeisen. De druk op ruimte en de daarbij behorende infrastructuur blijft dominant. Ook zal met de toenemende welvaart en een stijging van het aantal huishoudens het ruimtegebruik per persoon blijven toenemen. De grondgebonden landbouw zal, zeker in de Randstad, in snel tempo verdwijnen. De openheid van het landschap zonder verstedelijkte contouren zal nog schaarser worden.

Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen gaande die ogenschijnlijk vrijwel onver-

¹⁵⁹ Krachtige Stad.nl, ‘Trends voor de Randstad in 2040’.

enigbaar zijn met het zojuist geschetste scenario. Door de eerdergenoemde toenemende welvaart, individualisering en diversificatie van de samenleving worden steeds hogere eisen gesteld aan de leefomgeving. Naarmate het bestaand stedelijk gebied intensiveert neemt de vraag naar recreatief groen toe. Verdergaande natuurontwikkeling eist binnen de Ecologische Hoofdstructuur ook meer ruimte op. Daarnaast vraagt de klimaatverandering ruimte voor waterberging. Vooral in de Randstad zullen deze tegenstrijdige claims een uitwaartse groei naar aangrenzende regio's tot gevolg hebben. De binnenlandse migratie zal zich onder andere richten op de Kop van Noord-Holland, West-Brabant, Flevoland en delen van Gelderland. Ook hier zal de druk op ruimte toenemen, hoewel minder dan in de Randstad.¹⁶⁰ Zorgvuldig ruimtegebruik is geboden en leegstand is daarbij disfunctioneel.

Naast de gebieden met overdruk zijn er ook gebieden met onderdruk. Hier vragen andere ontwikkelingen de aandacht. De vitaliteit en leefbaarheid van het platteland komen onder druk te staan en de kleine-kernen-problematiek wordt groter naarmate het voorzieningenniveau slinkt. Demografische, sociaal-culturele en economische factoren spelen hier een rol.

Leegstand van woonhuizen en agrarische bebouwing hangt hiermee samen. Demografische krimp veroorzaakt leegstand. Hier vraagt men niet om meer ruimte, integendeel, maar is er behoefte aan de versterking van de aantrekkingskracht voor nieuwe doelgroepen. Creatieve ingrepen moeten de magneetwerking van de lage prijzen voor onroerend goed en de landelijke uitstraling versterken.

Meer dan de helft van de huidige 443 Nederlandse gemeenten zal worden geconfronteerd met teruglopende bevolkingsaantallen.¹⁶¹ De verwachting is dat na 2020 héél Nederland de gevolgen zal gaan ondervinden van deze krimp, die gepaard gaat met een toenemende vergrijzing en een afnemend aantal huishoudens. Al deze ontwikkelingen hebben waarschijnlijk niet meer dan een verbijzonderend effect op het ruimtegebruik.¹⁶² De demografische krimp moet niet overschat worden en krimp kan ook voordelen opleveren: de welvaart kan toenemen doordat de druk op collectieve goederen als milieu, veiligheid en landschap afneemt.¹⁶³ Maar krimp en onderdruk vragen wel om tijdige ruimtelijke restricties om te voorkomen dat investeringen in infrastructuur en bedrijven terreinen snel onrendabel worden en onnodig beslag leggen op natuur en landschap met leegstand als gevolg. Juist gemeenten in gebieden met onderdruk kunnen in een onderlinge concurrentiestrijd om inwoners, arbeid en arbeidsmarkt verstrikt raken. Dit betekent overigens niet *minder* investeren, maar *anders* investeren: investeren in kwaliteit met meerwaarde voor de toekomst. Dat vereist een omslag in denken en een noodzaak tot bovenlokaal beleid.¹⁶⁴

Agrarische trends

Door versnipperd en verspreid eigendom is het moeilijk om in kaart te brengen wat er precies aan agrarisch vastgoed vrijkomt en wanneer dat gebeurt. Van de naar schatting 80.000 à 90.000 agrarische bedrijven sluit jaarlijks ongeveer drie procent, wat neerkomt op ongeveer 2.500 bedrijven per jaar.¹⁶⁵ Dit geleidelijk proces voltrekt zich al vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw en zal zich naar verwachting de komende decennia voortzetten. Bedrijfsbeëindiging vindt plaats bij het ontbreken van een opvolger of vanwege economisch noodzakelijke schaalvergroting waarvan de financiële consequenties niet voor iedereen haalbaar of aanvaardbaar zijn, maar ook vanwege toenemende regeldruk en oprukkende verstedelijking die de grondprijs opstoot.

De Nederlandse landbouwsector vertoont een onomkeerbare trend van schaalvergroting, waarbij een steeds kleiner aantal bedrijven een ongeveer gelijkblijvend areaal aan landbouwgrond exploiteert. Bij de overdracht van agrarische grond blijven bedrijfsgebouwen en woningen op een erf achter. Deze opstallen blijven in gebruik als woonhuis of worden in gebieden met een hoge druk op ruimte gemakkelijk herbestemd.¹⁶⁶ De interesse van forensen uit de Randstad om landelijk te wonen biedt hier kansen. Kleine boerderijen kunnen in een aantal gevallen een volledige woonbestemming krijgen.

Voor monumentale boerderijen met grote bijgebouwen ligt dit aanzienlijk ingewikkelder. Het voorbeeld van de grote boerderijen in Oost-Groningen is hiervoor tekenend. Boeren zijn huiverig de woongebouwen te verkopen en hergebruik toe te staan, omdat de agrarische bedrijvigheid voor milieuoverlast kan zorgen. De uitgebreide woonfunctie kan dan de blijvende boer in de buurt in zijn bedrijfsvoering belemmeren. De vele leegkomende gebouwen krijgen dan geen nieuwe functie, komen leeg te staan, vervallen, verloederen en degraderen de omgeving. In gebieden met onderdruk, zoals in Zeeuwsch-Vlaanderen, kan dit een probleem vormen.

Naast schaalvergroting is functieverbreiding ook een mogelijkheid voor agrarische bedrijven, die bedrijfsbeëindiging overwegen. Belangrijke opties liggen in de recreatieve en toeristische sector en in de zorgsector. De opkomst van de zogenaamde zorgboerderijen sluit aan bij de trend van individualisering van de zorg. Deze nevenfuncties worden over het algemeen door provincie en gemeenten toegelaten om de vitaliteit en de leefbaarheid van het platteland te versterken. Minister Verburg constateerde medio 2007 dat 'steeds meer boeren hun werk combineren met de exploitatie van een bed and breakfast, een kleine camping of een zorgboerderij'.¹⁶⁷ De nieuwe dragers van het landschap zijn burgers die wortels hebben in de agrarische sector en die nu willen investeren in het cultuurlandschap. Deze stijgen in aantal, volgens de minister. Waar deze transitie niet mogelijk is, zal leegstand onder boerderijen toenemen. Overigens is niet iedere functie gewenst. Vooral moderne loodsen en grote stallen worden nog al eens omge-

¹⁶⁰ Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker & J. Schuur, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040.* (2006).

¹⁶¹ Dam, F. van, C. de Groot & Femke Verwest, *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid.* (Rotterdam 2006).

¹⁶² Dam van, *Krimp en ruimte.*

¹⁶³ Janssen, *Welvaart en leefomgeving.*

¹⁶⁴ Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers, *De krimpende stad.* (Den Haag 2006).

¹⁶⁵ Gegevens afkomstig van LTO Nederland, 2007.

¹⁶⁶ Dit geldt onder andere voor de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.

¹⁶⁷ Kooij, M. van der, 'Ik investeer in scharrelkinderen', *Binnenlands Bestuur*. 28 (24) 2007 28-29.

bouwd tot grootschalige detailhandel, transportbedrijf of caravanopslag; ontwikkelingen die niet of zelfs negatief bijdragen aan de leefbaarheid en de omgevingskwaliteit. Ook hier dient het klassieke dilemma zich aan; het verbreden van de functiemogelijkheden om de economische vitaliteit van het platteland een kans te geven of een strakke regelgeving ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit met als gevolg kans op leegstand. Beide opties hebben hun eigen voor- en nadelen.

De land- en tuinbouw beheert het grootste deel van het Nederlandse cultuurlandschap en bepaalt in hoge mate het uiterlijk van het landelijk gebied. Met het verdwijnen van de agrarische functie verdwijnt al te vaak ook het karakteristieke boerenerf, bijvoorbeeld door de aanleg van parkeerplaatsen bij een manege of zorgboerderij. Geleidelijke verandering van gebruik kan onopgemerkt cumuleren in drastische teloorgang van cultuurhistorische kenmerken.

Ook de sluipende verstedelijking van het landelijk gebied bedreigt het agrarische landschap. Een gebied als Midden-Delfland is met een kaderwet kunstmatig groen gehouden. Het is de vraag hoe dit soort gebieden zich ontwikkelen als deze bescherming in 2008 wegvalt.

Industrie en nijverheid

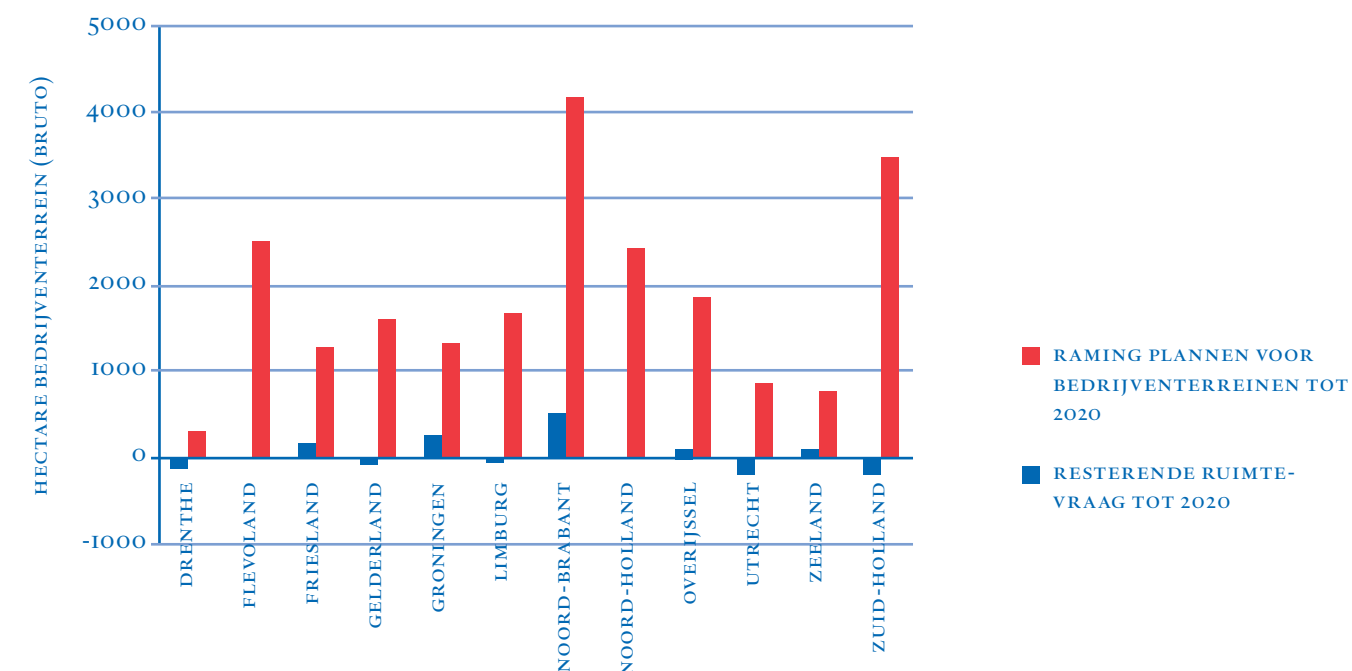
Bedrijventerreinen

Op dit moment staat naar schatting ongeveer vijftien procent van de bedrijventerreinen leeg. Toch zullen de komende jaren meer bedrijventerreinen worden aangelegd. Rijk, provincies en gemeenten baseren hun ruimteclaims op de Bedrijfs Locatie Monitor (BLM) van het Centraal Planbureau. De BLM-raming is waarschijnlijk te hoog omdat de BLM uitgaat van ontwikkelingen in het verleden en geen rekening houdt met nieuw beleid. Opmerkelijk is dat de provincies op hun beurt uitgaan van ruimtebehoeften die weer hoger zijn dan de maximale BLM-ramingen. De optelsom van de gemeentelijke plannen overstijgt dan nog een keer de provinciale ruimteprognoses. Gemeenten willen graag scoren met de aanleg van bedrijventerreinen, ook al blijkt uit onderzoek dat daar vaak geld op wordt toegelegd.

In heel Nederland blijft de vraag tot 2020 beperkt tot 400 ha bedrijventerrein.¹⁶⁸ Toch liggen er nog plannen voor de aanleg van ongeveer 22.000 ha (!) aan nieuwe bedrijventerreinen. In een aantal provincies bestaat er zonder aanleg al een netto overschot. (zie figuur 2)

¹⁶⁸ Natuur & Milieu, *Zuinig op ruimte*.

FIGUUR 2 RAMING RUIMTEVRAAG EN TOEKOMSTIG AANBOD PER PROVINCIE



Verschillen in leegstand tussen bedrijventerreinen zijn enorm.¹⁶⁹ Ondanks de groei van het aantal, staan nieuw aangelegde terreinen doorgaans weinig leeg. Als steeds meer panden worden aangeboden dan worden opgenomen, ontstaat er een aanbodmarkt. Bedrijven laten zich gemakkelijk verleiden om naar een nieuw pand te verhuizen. Ruimtegebrek, imagoverbetering, gemak en geld zijn hiervoor de belangrijkste oorzaken. In de praktijk komt het dus neer op een verhuiskwestie, met als gevolg dat oude bedrijventerreinen leeg komen te staan en verloederen. Hierdoor raken zij in een negatieve spiraal. Voor gemeenten betekent de ontwikkeling van nieuwe terreinen extra inkomsten uit kavelverkoop. Hoewel herstructurering wel door steeds meer gemeenten en provincies nagestreefd wordt, ontbreekt hiervoor nog in zeer veel gevallen het geld en het draagvlak. Volgens het RPB is het de moeite van het overwegen waard om een herstructureringsbijdrage in te zetten als beleidsinstrument. Een dergelijke bijdrage is vergelijkbaar met de verwijderingsbijdrage, die wordt betaald bij de aanschaf van bijvoorbeeld een nieuwe koelkast.¹⁷⁰ Een dergelijke heffing op nieuwe terreinen zou het budget voor herstructurering kunnen vergroten en bovendien kunnen helpen de vraag naar nieuwe terreinen te beperken. Ook het verbeteren van kennismanagement op dit vlak verdient de aanbeveling. Met kennisopbouw, kennisuitwisseling en voorlichting kan op lange termijn de productiviteit en efficiency van herstructurering verhoogd worden.

De vraag is echter of het stimuleren van herstructurering voldoende is, wanneer gemeenten vrolijk doorgaan met het ontwikkelen van nieuwe locaties.

¹⁶⁹ In Gelderland stond op sommige terreinen maar liefst 70 procent leeg, terwijl dat elders volgens Bureau Stedc, nul procent was. De leegstand betreft in het bijzonder oudere, onaantrekkelijke gebouwen en terreinen.

¹⁷⁰ Gordijn, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijven-terreinen*. Nadere studie naar een dergelijke bijdrage is volgens het RPB wel gewenst!

Gemeenten dienen geremd te worden in hun onderlinge concurrentie-ijver, waarbij de bouw van bedrijfs- en kantoorgebouwen als troefkaart wordt ingezet, omdat bedrijven anders naar een andere gemeente gaan om zich te vestigen. Bovendien worden op dit moment de beleidsdoelstellingen voor het bundelingsbeleid niet gehaald. De ambitie uit de Nota Ruimte om eerst vijftientig tot veertig procent van de bouwcapaciteit in bestaand bebouwd gebied te realiseren wordt momenteel door geen enkele provincie gehaald.¹⁷¹ De provincies dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen en kader te stellen aan de uitbreiding van bedrijventerreinen in 'nieuw gebied', ook met het oog op een afnemende behoefte. Aangezien de ernst van de problematiek regionaal sterk uiteen loopt en de oplossingen dus deels regionaal gezocht moeten worden, verdient het de aanbeveling om de planning van bedrijventerreinen van bovenaf af te stemmen. De provincie zou bijvoorbeeld kunnen ingrijpen door in een verordening een maximum aantal vierkante meters in een bovengemeentelijk gebied aan te geven of een samenwerking binnen een regio te verplichten. Dit is planologisch goed te regelen. Een integrale afweging tussen wonen, werken en mobiliteit verdient daarbij de voorkeur.¹⁷² Ook dient daarbij gelet te worden op de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod.

Industrieel erfgoed

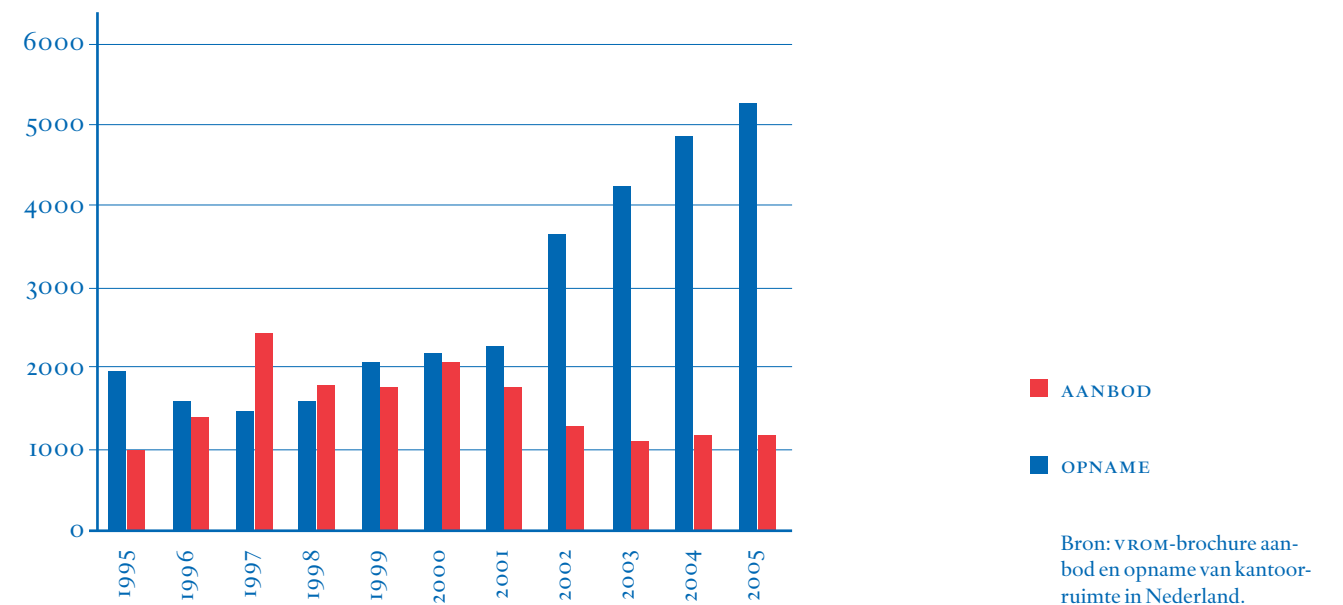
Industrieel erfgoed werd lange tijd beschouwd als een categorie objecten, die lastig was voor herbestemming en hergebruik. Maar sinds het Jaar van het Industrieel erfgoed in 1996 groeit de belangstelling gestaag en zijn er tal van hoogwaardige voorbeelden. Door de aanhoudende ruimtedruk worden de zogenaamde 'brownfields' in de Randstad steeds interessanter gevonden. Vanwege hun ligging binnen de stedelijke bebouwing ligt herinrichting hier het meest voor de hand. Maar ook in landelijke gebieden wordt het functiespecifieke karakter van het agrarisch industrieel erfgoed met vernuft en creativiteit omzeild en worden bijzondere transformaties uitgevoerd. Er is een groeiende waardering voor de cultuurhistorische verschijningsvorm en de bijzondere overmaat van industrieel erfgoed waardoor de kansen voor hergebruik toenemen. De belevingswaarde wordt steeds meer commercieel gewaardeerd als drager van identiteit. Industrieel erfgoed ontvouwt zich als kansrijk ontwikkelingsdomein.

Kantoren

Bij de huidige opnamecapaciteit van de kantorenmarkt zou het ongeveer drieën-half jaar duren voordat de voorraad aan kantoorruimte door de markt is verhandeld.¹⁷³ Dat resultaat zou hoopgevend zijn, maar helaas gaat deze vlieger niet op. Ten eerste omdat er ieder jaar nieuwe kantoorpanden bijgebouwd worden. In 2005 is nog voor 800.000m² aan bouwvergunningen aangevraagd.¹⁷⁴ Op de kan-

torenmarkt zijn vraag en aanbod de afgelopen jaren steeds verder uit elkaar gelopen, door een stijging van het aanbod en een daling van de vraag. (zie figuur 3)

FIGUUR 3 AANBOD EN OPNAME VAN KANTOORRUIMTE IN NEDERLAND



De verwachting van de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB) is dat Nederland in 2013 over ongeveer 49 miljoen vierkante meter kantoorruimte beschikt, terwijl er 41 miljoen vierkante meter echt nodig is.¹⁷⁵

In de tweede plaats zijn veel leegstaande kantoorpanden verouderd. Voor kantoorpanden geldt daarbij hetzelfde als bij bedrijventerreinen: de doorstroming naar nieuw aanbod laat verouderde panden op de markt achter. Oude kantoren verliezen al snel de concurrentieslag tegen nieuwe gebouwen vanwege uitstraling, bereikbaarheid en comfort, waardoor de status van leegstand permanent dreigt te worden.¹⁷⁶ Naast de vraag naar nieuwe, kwalitatief hoogwaardige kantoorgebouwen, is er ook vraag naar kleinere kantoren die het aanbod ruimschoots overtreft. Makelaarsvereniging NVM BOG noemt dit zelfs 'een vergeten segment'.¹⁷⁷ Flexibele kantoorvelden hebben de toekomst. Niemand is op zoek naar kleine kamertjes aan een lange gang.

Hoewel het overschot aan kantoorruimte misschien voor een deel is toe te schrijven aan de zogenaamde varkenscyclus en hoewel voorheen leegstandsproblemen door de markt zelf zijn opgelost,¹⁷⁸ valt dit de komende jaren niet te verwachten. Gemakkelijke oplossingen zijn niet voorhanden. Dat komt enerzijds door het spectaculair gestegen aanbod (zie figuur 1) en de kwalitatieve mismatch met de vraag. Anderzijds is de verwachting dat de vraag naar kantoorruimte zal afnemen. Dit kan zelfs op korte termijn worden veroorzaakt door een afzwakende economie.¹⁷⁹ Op langere termijn zal de vraag naar kantoorruimte eerst

¹⁷¹ Natuur & Milieu, *Zuinig op ruimte*.

¹⁷² Gordijn, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen*.

¹⁷³ Korteweg, P. 'Leegstand van kantoorruimte in beweging', *Geografie* 7 (2007) 15-19. Opname in 2005: 1.786.000 m² van alle leegstaande ruimte: 6.292.000 m²

¹⁷⁴ Korteweg, 'Leegstand van kantoorruimte in beweging'.

¹⁷⁵ Garschagen, M., 'Schaarste moderne kantoren lost leegstand niet op', *NRC Handelsblad* (11 februari 2008) 13.

¹⁷⁶ SenterNovem, *Infoblad herbestemming*.

¹⁷⁷ Nu.nl, 'Kleine kantoren voldoen niet aan vraag', (12 november 2007).

¹⁷⁸ SenterNovem, *Infoblad herbestemming*. Aan het begin van de jaren negentig zijn veel leegstaande kantoorgebouwen opnieuw aan kantoorhoudende organisaties verhuurd.

¹⁷⁹ Nu.nl, 'Nederlandse kantorenmarkt is ongezond'.

stabiliseren en later door structurele oorzaken afnemen. De beroepsbevolking zal niet verder groeien en in de loop van de 21ste eeuw zelfs teruglopen. Steeds meer kantooractiviteiten zullen worden uitbesteed aan lagelonenlanden, waardoor ook het aantal kantoorbanen zal afnemen. Dit uitplaatsen van kantooractiviteiten zal er bovendien voor zorgen dat de in Nederland gevestigde bedrijven in de toekomst over het algemeen kleiner en gespecialiseerder zullen zijn.¹⁸⁰ Daar komt bij dat het aantal werkplekken op kantoren relatief zal dalen door nieuwe vormen van kantoororganisatie, zoals thuiswerken.¹⁸¹

Omdat er nog een zeer ruime planvoorraad in gemeentelijke bestemmingsplannen is voorzien, valt het niet te verwachten dat een getalsmatige uitbreiding van de kantoorvoorraad gewenst is. Wel zal er behoefte zijn aan kwalitatief betere kantoorruimte. Het is aan te bevelen om de huidige aanbodmarkt om te buigen in de richting van een vervangingsmarkt.¹⁸² Daarbij dienen eerst alle opties voor herbestemming en hergebruik overwogen te worden. Wanneer dit geen perspectieven biedt, is herontwikkeling een volgende optie. In plaats van steeds maar uit te breiden op nieuwe bouwgrond, ‘in de wei’, kunnen beter geschikte bestaande locaties aangeboden worden na sloop van verouderde en/of afgeschreven panden.¹⁸³ Vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt gemeenten, ontwikkelaars en beleggers meer terughoudendheid gevraagd bij bouwplannen op nieuwe bouwlocaties. Dat is voor gemeenten een lastige afweging omdat nieuwe locaties grondopbrengsten opleveren en herontwikkeling van bestaande locaties doorgaans niet.¹⁸⁴ Op grond van aanwijsbaar provinciaal belang kunnen provincies met een structuurvisie en een verordening gemeenten temperen in hun uitbreidingswens door aan dergelijk ruimtegebruik in regionaal verband een maximum aantal vierkante meters te verbinden. De gemeenten zouden zelf een ‘integrale kantorenvisie’ kunnen opstellen met daarin aandacht voor nieuwbouw in relatie tot mogelijkheden van herbestemming, herontwikkeling en renovatie.¹⁸⁵ Herbestemming van kantoren tot een woonfunctie is voor vastgoedeigenaren financieel onaantrekkelijk vanwege de lagere boekwaarde. Projectontwikkelaars kunnen op hun verantwoordelijkheid gewezen worden door middel van het invoeren van een zogenaamde leegstandstax of door het afschaffen van fiscale aftrekbaarheid van verliesgevende langdurige leegstand.

Winkels

Al jaren is sprake van een toenemende leegstand in de winkelbranche. Overproductie is ook hier de belangrijkste oorzaak. Een heel andere oorzaak heeft leegstand boven winkels. De toegang tot de bovenetages aan de etalagezijde stuit op te veel bezwaren. Men moet aan de achterzijde van de winkelpanden ruimte voor stijpunten verwerven om van daaruit met galerijconstructies het wonen-boven-winkels te kunnen realiseren. In de toekomst zullen vooral de winkels in de zogenaamde ‘aanloopstraten’ op B- en C-locaties het moeilijk

krijgen.¹⁸⁶ Deze locaties ondervinden veel concurrentie van de populaire winkelcentra en het snel groeiende online-winkelen. Toegenomen mobiliteit, emancipatie en vergrijzing vragen bovendien om nieuwe winkelformules, waaronder de goed bereikbare *one-stop* shoppingcentra in de periferie, zoals megamalls of gemakswinkels bij benzinestations. De oplossing voor vrijkomende en leegstaande winkels in de binnensteden ligt vooral in herbestemming tot woonlocaties.

Een laatste trend van leegstand in de categorie kantoren, die ook in het licht van veranderend consumentengedrag kan worden gezien, speelt zich af op het gebied van postkantoren en andere posterijgebouwen. Deze leegstand is toe te schrijven aan de stijging van het elektronisch verkeer. Het ligt geheel in de lijn van de investeringsbeslissingen van de voormalige staatsbedrijven om al hun onrendabel en niet strategisch vastgoed te verkopen. Zeer recent maakten het postbedrijf TNT en bankconcern ING bekend de laatste 250 traditionele postkantoren binnen een termijn van vijf jaar te gaan sluiten.¹⁸⁷ De laatste jaren was het aantal vestigingen al teruggebracht van 2.000 naar de huidige 250. Ook een aantal expeditiecentra is gesloten. Herbestemming van de postkantoren zal naar verwachting geen grote problemen opleveren vanwege de gebruikelijke situering op A-locaties.

Maatschappelijke trends

Religieuze gebouwen

Onder invloed van veranderende maatschappelijke opvattingen, de vergrijzing van kerkleden en de terugloop van het aantal jeugdigen is er sprake van een grote mate van ontkerkelijking. Verder is er door de fusie van een drietal kerkgenootschappen in de PKN, een groot aantal kerkgebouwen buiten gebruik geraakt. Als instandhouding uiteindelijk financieel niet meer haalbaar is wordt een kerkgebouw gesloten. Voor een groot aantal kerken dreigt leegstand. Het zorgelijke van deze trend is de geschatte omvang. Statistische gegevens lopen sterk uiteen en zijn onderling moeilijk vergelijkbaar. Alleen al in de provincie Friesland komen naar verwachting binnen vijf tot tien jaar honderd kerkgebouwen leeg te staan. Deze trend voorspelt dat tweederde deel van alle leegstand uit leegstaande kerken zal bestaan. Geschat wordt dat van de circa 1.800 rooms-katholieke kerken, er ongeveer 1.000 zullen overblijven. Voor de provincie Limburg wordt geschat dat slechts één op de vier kerken voor religieuze doeleinden gebruikt zal blijven. Omdat deze leegstand zich vaak op een prominente locatie bevindt is die bij uitstek maatschappelijk voelbaar.

De opnamecapaciteit van de markt voor deze grote hoeveelheid binnen een korte periode vrijkomende objecten vormt een reëel probleem dat nog eens extra bemoeilijkt wordt door omvang en aard van de objecten *an sich*.

¹⁸⁰ Remoy, ‘De markt voor transformatie van kantoren naar woningen’.

¹⁸¹ Korteweg, ‘Leegstand van kantoorruimte in beweging’. Senternovem, *Infoblad herbestemming*.

¹⁸² Korteweg, ‘Leegstand van kantoorruimte in beweging’.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Onder andere de brancheorganisatie NVB pleit voor een dergelijke integrale kantorenvisie.

¹⁸⁶ Dit blijkt uit onderzoek van de Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht en STOGO onderzoek + advies. NVB, ‘Overheid moet nieuwe winkelontwikkelingen buiten de stad niet langer tegenhouden’, (16 augustus 2007).

¹⁸⁷ Nu.nl, ‘Traditionele postkantoren gaan dicht’, (5 maart 2008).

Herbestemming van katholieke kerken is lastig vanwege de principiële voorwaarden die het rooms-katholieke episcopaat aan hergebruik verbindt.¹⁸⁸ Kerkgebouwen blijven na hun definitieve sluiting dikwijls lang leegstaan. Sloop is vaak de eerste optie, temeer omdat bouwgrond op een centrumlocatie vaak meer geld oplevert dan de verkoop van het gebouw.

Voor de wederopbouwkerken uit de periode 1945-1955 komen onder druk te staan, omdat hun cultuurhistorische waarde vooralsnog minder erkend wordt. Deze kerken bieden echter dikwijls meer mogelijkheden tot herbestemming vanwege hun meer zakelijke constructie en dispositie.

Maar er zijn ook andere kansen voor vrijkomende kerkgebouwen. Het aantal kerksluitingen is namelijk sterk streekgebonden. In plaatsen als Amsterdam, Ede en Veenendaal is er juist sprake van groei en vraag naar grotere kerkgebouwen. De groei van de evangelische gemeenten vraagt meer kerkruimte en dat vormt misschien een kans voor leegstaande kerkgebouwen.

In Flevoland is een grote vraag naar schoolgebouwen opgelost door het samenvoegen van kerkelijke en onderwijsfuncties in één (kerk)gebouw. Dit is mogelijk omdat het hier niet om grote negentiende-eeuwse rooms-katholieke kerkgebouwen gaat, maar om kleinschalige en zakelijker naoorlogse gebouwen.

Naast de kerkgebouwen worden ook kloosters bedreigd door de vergrijzing van kloosterlingen. Naar verwachting komen er in Nederland de komende tien jaar ongeveer 140 van de huidige 150 kloostercomplexen leeg te staan.¹⁸⁹ Tweederde daarvan ligt in de provincies Limburg en Noord-Brabant. Vanwege de omvang van de complexen en de ligging op doorgaans perifere locaties is het lastig voor deze complexen een geschikte gebruiker te vinden. Sommige kloosters hebben vanwege de grote hoeveelheid overtollige ruimte een deel van hun complex verhuurd, vooral aan zorginstellingen. Deze instellingen nemen vervolgens steeds meer ruimte in gebruik om met verloop van tijd het complex helemaal aan te kopen.

Zorgwekkend is wel dat tijdens de inventarisaties voor *De Oude Kaart van Nederland* naar voren is gekomen dat overheden niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de trends aangaande religieuze objecten. Actieve betrokkenheid, anticiperend beleid, goede communicatie tussen gemeenten en kerkelijke autoriteiten zijn noodzakelijk om de huidige trend van dreigende leegstand om te buigen in kansen voor herbestemming.

Scholen

In de categorie schoolgebouwen is nauwelijks zorgwekkende leegstand te verwachten.¹⁹⁰ Een belangrijke trend is wel dat centraal gelegen schoolgebouwen vervangen worden door nieuwbouw op een andere locatie. De grond wordt verkocht en herontwikkeld. Sloop en nieuwbouw van scholen komt vaker voor dan revitalisering.

Een andere trend is de opkomst van de zogenaamde ‘Brede Scholen’. Halverwege de jaren negentig werden de eerste Brede Scholen geopend, waarbij partijen die te maken hadden met opgroeiende kinderen een samenwerkingsverband sloten. Ook de locatie werd dan vaak gedeeld. Clustering van meerdere maatschappelijke voorzieningen in multifunctionele accommodaties (MFA) is momenteel een trend en deze zal zich zeker voortzetten. Het combineren van de functies leren, opvang, ontmoeting, kerk, cultuur en zorg biedt een kans om deze rendabel te maken en daarmee bestaande gebouwen opnieuw te exploiteren. De combinatie van religie en onderwijs in Flevoland vormt daarvan een goed voorbeeld. Voor onrendabele centrumgebouwen, die in Limburg zijn gesignaleerd, biedt dit ook kansen.

Zorg en welzijn

Individualisering van zorg levert als trend zowel problemen op als kansen. Het afstoten van grote regionale of landelijke instituten, zoals twee gigantische psychiatrische inrichtingen in Venray, heeft dreigende leegstand van grote complexe gebouwen tot gevolg, die voor hergebruik moeilijk zijn te exploiteren. Daarnaast kunnen ziekenhuizen en zorginstellingen snel verouderen door de specifieke technische eisen die aan dit soort gebouwen worden gesteld. Deze notie heeft wel een toenemende interesse in flexibiliteit van ontwerp opgeleverd, die in de toekomst ook voor de kantorensector van belang kan zijn.¹⁹¹ Deze preventieve flexibiliteit is een vorm van anticiperen op de toekomstige veranderingen van het eisenpakket. Dit is ook interessant voor het hergebruik van allerlei andere categorieën van gebouwen.

De individualisering van de zorg uit zich in een toenemende vraag naar kleinschalige, persoonlijke woonsituaties. Zo betrekken ouderen steeds vaker een eigen (luxe) appartement waar zorg ‘ingekocht’ kan worden. Deze trend zal door vergrijzing in omvang toenemen en vraagt om meer specifieke woonruimte. Met dit gegeven krijgt de herbestemming van landhuizen en kastelen tot ‘zorgappartementen’ meer gebruiksperspectief. Ook het omvormen van agrarische bebouwing tot ‘zorgboerderijen’ is een trend die de laatste jaren een hoge vlucht neemt. Hoewel de ruimtelijke kwaliteit hiermee niet per definitie gegarandeerd is, biedt herbestemming voor zorg twee grote voordelen. Bijzondere historische complexen kunnen in maatschappelijke zin breder worden ingezet en waar het agrarische gebouwen betreft dient het de vitaliteit van het platteland. Er is een trend dat senioren terugkeren naar hun geboortestreek en die is voor gebieden met onderdruk en met veel ‘rust en ruimte’ bijzonder kansrijk!

De provincies zouden op deze trend kunnen inspelen door adequate voorwaarden op te nemen in de structuurvisie. Per regio zou gewenste herbestemming van leegkomende zorgcomplexen, maar ook mogelijke herbestemming van leegkomende complexen naar een zorgfunctie, aangegeven kunnen worden.

¹⁸⁸ Bij protestantse kerken speelt dit minder een rol.

¹⁸⁹ Gegevens afkomstig van KASKI uit het onderzoek onder landelijke organisaties in 2007.

¹⁹⁰ Alleen in de provincie Gelderland is een aantal leegstaande schoolgebouwen gemeld.

¹⁹¹ Nieuwe ziekenhuizen worden ontworpen met stramienmaten en verdiepingshoogtes die geschikt zijn voor meerdere functies. Daarnaast is de installatietechniek demontabel en worden de binnenwanden standaard opgebouwd. Verschillende ruimtes in het ziekenhuis kunnen gemakkelijk aangepast worden, bijvoorbeeld van behandelkamer tot wachtruimte etc.

Wonen

In het project *De Oude Kaart van Nederland* werd de categorie ‘wonen’ in principe buiten beschouwing gelaten, omdat naar verwachting in grote delen van Nederland eerder een tekort dan een overschot aan woningen heerst. Leegstand van gebouwen wordt juist door dit woningtekort als schrijnend beleefd.

Daarnaast zijn woningbouwcorporaties en institutionele beheerders goed in staat leegstand van woningen op te vangen. Wonen kan als functie tijdelijk of permanent in allerlei categorieën gebouwen worden ingepast.

Maar omdat uit sommige provinciale inventarisaties bleek dat in bepaalde gebieden structurele leegstand van woningen trendmatige vormen aannam, wordt deze categorie hier toch behandeld. In het bijzonder in de randgebieden van Nederland is wel degelijk actuele en dreigende structurele leegstand van woningen geconstateerd. Gebieden als noordwest Friesland, noordoost Groningen, het zuiden van Zeeland, en delen van Limburg kampen nu al met onderdruk en bevolkingskrimp. In deze gebieden is dan ook structurele leegstand in woningen aangetroffen of dreigt deze.¹⁹² De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp uit zich vooral op het schaalniveau van wijken, buurten en dorpen.¹⁹³ Het meest bekende en actuele voorbeeld is het dorp Ganzedijk in noord-oost Groningen dat *dreigde van de kaart te verdwijnen*.¹⁹⁴ In sommige gevallen is er in woonwijken zelfs sprake van verkrotting door structurele leegstand.

Het zijn voornamelijk kleine arbeiderswoningen die niet meer voldoen aan de huidige kwaliteitseisen, maar ook de minder aantrekkelijke naoorlogse woonwijken, die ten prooi vallen aan structurele leegstand. Herstructurering van kwetsbare buurten is volgens het RPB een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia.¹⁹⁵ Afstemming op de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de gemiddelde omvang daarvan in Nederland is daarbij van belang. Momenteel worden oplossingen gezocht in het verdunnen van het woonbestand, in het slopen van woningen en het efficiënter indelen van het woonoppervlak. Verdunning en vergroening kunnen bijdragen aan een verbetering van de woonkwaliteit van ‘zwakke wijken’. Het versterken van de aantrekkelijkheid van de regio en het promoten van het verblijfsklimaat, zoals bij de eerder genoemde actie ‘pimp de krimp’ het geval is, vindt als beleidsscenario steeds meer ingang. Maar bij het aantrekken van nieuwe bewoners en werkgelegenheid ligt concurrentie tussen gemeenten, regio’s en provincies op de loer. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen. Intergemeentelijke afstemming en overleg is dan essentieel.¹⁹⁶

De verwachtingen voor de toekomst, hierboven beschreven als trends, hebben een versterkende werking op de leegstandsproblematiek die nu al actueel is. Kantoren- en bedrijventerreinen zullen ook in de toekomst de aandacht blijven vragen. In gebieden met een grote druk op ruimte is deze leegstand schrij-

pend in maatschappelijk en ecologisch opzicht. In gebieden met onderdruk heeft de leegstandsproblematiek een heel ander profiel. Daar staan woningen en agrarische opstallen langdurig leeg met verkrotting als gevolg. Wanneer niet op de afname van de bevolkingsgroei wordt geanticipeerd, zullen in beide gebieden deze gevolgen zich versterken. Daar het huidige (nationale) ruimtelijk beleid nog steeds sterk gericht is op groei en niet of nauwelijks op krimp, wordt het noodzakelijk dit beleid kritisch tegen het licht te houden.¹⁹⁷ Onderzoek naar de ruimtelijke effecten van krimp en op mogelijke leegstand ten gevolge hiervan is gewenst om overbodige investeringen te voorkomen. Dit veronderstelt wel een drastische verandering van de benaderingswijze dan tot nu toe gebruikelijk is.

Daarnaast zijn er trends die zich in heel Nederland voordoen, zoals die van leegstand in kerken, waarvan de signalen in een vroegtijdig stadium begrepen moeten worden. Deze trends kunnen werken als kompas in de zoektocht naar ruimte, en de signalen die ze afgeven, moeten als stimulerende prikkels tot het maken van anticiperend beleid opgevat worden. De omgang met functiespecifieke kenmerken van industrieel erfgoed met creativiteit en vernuft is daar een voorbeeld van.

Actiepunten

- Anticiperen op leegstand vraagt een vooruitziende blik. Het verdient de aanbeveling om daartoe op lokaal en regionaal niveau trendverwachtingen te signaleren. Door periodiek een verkenning over ruimtelijke trends te organiseren onder betrokken ambtelijke afdelingen, vastgoedpartijen en belangenorganisaties, kan inzicht verkregen worden in te verwachten leegstand.
- De demografische krimp die zich in delen van Nederland aankondigt, vraagt om ruimtelijke restricties om te voorkomen dat overbodige investeringen en ruimtegebruik zich voordoen. Dit vereist een omslag in denken van kwantiteit naar kwaliteit.
- Voor de leegstand op kantoren- en bedrijventerreinen kan het vaststellen van een maximum aantal vierkante hectares op bovengemeentelijk niveau wenselijk zijn. Daarnaast verdient onderzoek naar instrumenten als een leegstandstax en een herstructureringsbijdrage de aanbeveling.

¹⁹² Het is overigens belangrijk op te merken dat een afname van het bevolkingsaantal niet automatisch gepaard gaat met een afnemende vraag naar ruimte. Want bij een afnemend aantal inwoners kan het aantal huishoudens nog altijd stijgen. Van Dam, *Krimp en ruimte*.

¹⁹³ Dam van, *Krimp en ruimte*.

¹⁹⁴ De gemeente Reiderland kondigde op 26 februari 2008 aan dat het dorp Ganzedijk, dat al jaren met ernstige leegstand kampt, met de grond gelijk gemaakt zou worden. Maar gedeputeerde Mulder heeft op 5 maart 2008 aangekondigd dat de provincie de regie inzake Ganzedijk zal overnemen en dat het niet van de kaart zal verdwijnen. Nu.nl, ‘Ganzedijk blijft voorlopig op de kaart’, (5 maart 2008).

¹⁹⁵ Dam van, *Krimp en ruimte*.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Van Dam, *Krimp en ruimte*.

Conclusie

Het is voor iedereen duidelijk dat structurele leegstand ongewenst en disfunctioneel is. Leegstand leidt tot verval met verrommeling en verloedering als gevolg. Ook vanuit het oogpunt van duurzaam en zuinig ruimtegebruik is leegstand niet wenselijk. Leegstaande ruimte binnen bestaand bebouwd gebied vertegenwoordigt immers bouwcapaciteit.

Toch wordt er in Nederland nauwelijks geanticipeerd op leegstand. Enerzijds omdat het probleem niet opgemerkt wordt; informatie over leegstand is (nog) geen beleidsprioriteit. Anderzijds omdat door het gebrek aan informatie leegstandsproblematiek 'slecht gevoeld' kan worden. Daarom neemt niemand de verantwoordelijkheid voor de aanpak van leegstand.

Bij diverse maatschappelijke instellingen is, versnipperd, wel informatie over leegstand beschikbaar, maar vroegtijdige informatie-uitwisseling tussen overheden over de te verwachten leegstand vindt nauwelijks plaats. Leegstand *kan* niet gemeld worden: men kan nergens terecht!

Kennisontwikkeling, kennisbundeling en kennisoverdracht in relatie tot het thema leegstand dienen dus tot ontwikkeling te komen. De focus dient daarbij te liggen op *te verwachten leegstand*. Anticiperen op leegstand vraagt immers een vooruitziende blik; de opgave voor herbestemming van straks is een beleidsopgave van nu. Het verdient aanbeveling om binnen de gemeentelijke organisatie te komen tot ruimtelijke verkenningen, inventarisatie en monitoring. Het oprichten van een meldpunt voor leegstand is daarin een eerste stap.

Integratie van leegstand en herbestemming in beleid is een volgende stap.

Daartoe kunnen bestaande middelen gebruikt worden. Het Rijk en de provincies kunnen gemeenten inspireren en ondersteunen bij de integratie van leegstand in ruimtelijk beleid. Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening komt er een gouden gelegenheid om het thema *leegstand en herbestemming* structureel te betrekken bij het actualiseren van bestemmingsplannen. Daarnaast kan leegstand ruimte bieden voor het realiseren van bouwprogramma's binnen bestaand bebouwd gebied.

Leegstand is dus niet alleen een probleem, maar vormt ook een kans! De uitdaging is om deze op creatieve wijze te benutten.

Literatuurlijst

Aarden, M., 'Bedrijventerrein woekert voort. Milieudefensie wil stop op aanleg van nieuwe industrieterreinen', *De Volkskrant*. (24 november 2007) 7.

Asselbergs, F., *Jaarprogramma 2005–2009 Rijksadviseur Cultureel Erfgoed* (2005).

Benraad, K. & H. Remøy, 'Belevingswaarde', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 230 - 236.

Bijkerk, W., 'Spoken en dromen', *PropertyNL*. 7 (2003).
<http://www.nyfer.nl/Publicaties/Spoken%20en%20dromen.pdf>

College van Rijksadviseurs, *Visie Architectuurbeleid 2008+*. (Den Haag, 20 juni 2006).
http://www.rijksbouwmeester.nl/nieuws/_pdf/architectuurbeleid2008.pdf (1 april 2008).

Cramer, J.M., *Prioriteiten milieu en ruimte*. Brief aan de Tweede Kamer 27 maart 2007.

http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2007/maart/27/Cramer_acht_prioriteiten_voor_milieu_en_ruimte (januari 2008).

Cramer, J.M., *Spreekpunten van minister Cramer op het symposium 'Parels in de stad' in Amsterdam*. (15 november 2007).
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=34695> (januari 2008).

Dam, F. van, C. de Groot & Femke Verwest, *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. (Rotterdam 2006).
<http://rpb.ddg5.tamtam.nl/upload/documenten/krimp.pdf> (maart 2006).

Dekker, S., 'Reactie op rapport Vereniging Milieudefensie over ruimteclaim bedrijventerreinen in Nota Ruimte', *Kamerstuk* (17 januari 2005).

Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers, *De krimpende stad*. (Den Haag 2006).

Garschagen, M., 'Schaarste moderne kantoren lost leegstand niet op', *NRC Handelsblad* (11 februari 2008) 13.

Gelinck, S. 'Financiële haalbaarheid', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 272–277.

Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam start 'Rotte Tanden'-aanpak' (Rotterdam, 2008).
<http://www.rotterdam.nl/smartsite2182865.dws?Menu=211522&MainMenu=267127&SubStyle=251100> (24 januari 2008).

Gemeente Terneuzen, 'Zeeuws-Vlaanderen op de emigratiebeurs', (Terneuzen, 8 maart 2008).

Geuting, E., & E. Voerman, *Analyse kantorenmarkt Zuid-Holland*. (juni 2006).
http://www.zuid-holland.nl/overzicht_aller_themas/thema_water/apps_livmlink_save_doc.htm?llpos=8101904&llvol=0 (1 juni 2007).

Gordijn, H., G. Renes & M. Traa, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*. (Den Haag, 2007).

Haan, H. de, 'Een waardig nieuw leven', *De Volkskrant. Kunst*. (20 december 2007) 11.

Heijsteeg, J.-W., *Monumentale kloostercomplexen in Noord-Brabant in de gevarenzone. Of slechts een hot issue?* (Nijmegen 2003).

Hek, M., J. Kamstra & R.P. Geraedts, *Herbestemmingswijzer. Herbestemming van bestaand vastgoed*. (Delft 2004).

Hendriks, M & M. Woesterburg, 'Als het leger vertrekt', *Blauwe Kamer*, 4 (2006) 34 -42.

Hobma, F. & M. van de Weijenberg, 'Fiscale en juridische aspecten', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 278–284.

Inter Provinciaal Overleg, *Provincies maken werk van Mooi Nederland!* (Den Haag, 29 oktober 2007).

Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker & J. Schuur, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. (2006).
http://www.kpvn.nl/files_content/kennisbank/WLO_hoofddocument.pdf (maart 2008).

Kooij, M. van der, 'Liever niet aan de knoppen', *Binnenlands Bestuur* 13 (2007) 28-29.

Kooij, M. van der, 'Ik investeer in scharrelkinderen', *Binnenlands Bestuur* 28 (24) 2007 28 -29.

Korteweg, P. 'Leegstand van kantoorruimte in beweging', *Geografie* 7 (2007) 15-19.

Krachtige Stad.nl, 'Trends voor de Randstad in 2040'.
http://www.krachtigestad.nl/v2/trends_voor_de_randstad_in_2040.php (26 november 2008)

Limburg, S., 'Rijksoverheidsbeleid', in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 358–363.

Linden, T. van der, *Bredase vastgoedmarktmonitor 2006* (presentatie).

<http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/stedelijkeconomie/bulk/verslagen/2006/11-leegstaand-vastgoed/ppresentatie-ton-van-der-linden.pdf> (februari 2008).

Looijestijn, E., ‘Out of office’, *VPRO gids*. 34 (2007). <http://weblogs.vpro.nl/jansenenjanssen/2007/08/28/out-of-office> (oktober 2007).

Mik, K. de, ‘Regio krimpt, dus Ganzedijk moet weg’, *NRC Handelsblad* (woensdag 27 februari 2008).

Ministerie van OCW, *Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*. (Den Haag 2007).

Ministerie van VROM, *Zoeken naar ruimtewinst. Handreiking ruimtewinst in bebouwd gebied*. (Den Haag februari 2004). <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=4011> (februari 2008).

Ministerie van VROM, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over ruimtelijk beleid in 2006*. (Den Haag 2006).

Ministerie van VROM, *Wonen op de zaak. Transformeren van kantoren in woningen*. (Den Haag maart 2006). <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6134> (2 februari 2008).

Ministerie van VROM, *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*. (Den Haag juli 2007).

Ministerie van VROM, DG Ruimte, *Ambities voor een Mooi Nederland. Beleidsprioriteiten duurzame ruimtelijke inrichting*. (Den Haag september 2007).

Ministerie van VROM, *Oude gebieden, nieuwe functies. Binnenstedelijke transformaties met bijzonder kwaliteit*. (Den Haag juli 2007). <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=7305> (februari 2008).

Natuur en Milieu & De Provinciale Milieufederaties: Blaauw, K., *Zuinig op ruimte? Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen*. (Utrecht 2007).

Nelissen, N.J.M., *Herbestemming van grote monumenten: een uitdaging!* (1999).

Nicis, *Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed*. (Den Haag 2006). <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Frit6Jun20061611320200/BinnenwerkStimulerenHergebruikcommercieelvastgoedlowresmeio6def.pdf> (maart 2008).

Nijhof, P., ‘Op stap met industrieel erfgoed’, *Monumenten*. 28 (12) 2007, 10 – 13.

Nu.nl, ‘Kleine kantoren voldoen niet aan vraag’, (12 november 2007). http://www.nu.nl/news/1311444/33/%27Kleine_kantoren_voldoen_niet_aan_vraag%27.html (maart 2008).

Nu.nl, ‘Steeds meer nieuwe èn steeds meer lege kantoren’, (19 november 2007). http://www.nu.nl/news/1322048/33/rss/Steeds_meer_nieuwe_%E9n_steeds_meer_lege_kantoren.html (maart 2008).

Nu.nl, ‘Nederlandse kantorenmarkt is ongezond’, (7 januari 2008). http://www.nu.nl/news/1380860/33/rss/%27Nederlandse_Kantorenmarkt_is_ongezond%27.html (maart 2008).

Nu.nl, ‘Minder leegstand Nederlandse kantoren’, (7 februari 2008). http://www.nu.nl/news/1426494/33/rss/Minder_leegstand_Nederlandse_kantoren.html (maart 2008).

Nu.nl, ‘Ganzedijk blijft voorlopig op de kaart’, (5 maart 2008). http://www.nu.nl/news/1464596/12/rss/Ganzedijk_blijft_voorlopig_op_de_kaart.html (maart 2008).

Nu.nl, ‘Traditionele postkantoren gaan dicht’, (5 maart 2008). http://www.nu.nl/news/1464001/30/rss/Postkantoren_over_vijf_jaar_verdwenen.html (5 maart 2008).

NVB, ‘Overheid moet nieuwe winkelontwikkelingen buiten de stad niet langer tegenhouden’, (16 augustus 2007). <http://www.nvb-bouw.nl/download.php?id=1180> (maart 2008).

Ploeger, H., R. Klei & M. Schuit, ‘Stimulansen vanuit de gemeente’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 364 -372.

Provincie Noord-Holland, *Evaluatie HIRB 2004-2007 en aanbeveling HIRB 2008-2011* (2007).

Provincie Zuid-Holland, *Zorg in het buitengebied in Zuid-Holland, herziening*. (z.p., z.j.) http://www.zuid-holland.nl/apps_livmlink_save_doc.htm?llpos=8086250&llvol=0 (maart 2008).

Provincie Zuid-Holland, *Actieprogramma Ruimte voor Economie 2007 – 2011. Beleidskader en instrumenten*. (30 oktober 2007).

Remøy, H., ‘De markt voor transformatie van kantoren tot woningen’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 194 – 203.

Renkumse Huurdersvereniging, ‘Leegstandswet’. <http://www.rhv-renkum.nl/Wetten/Leegstandswet.html> (17 april 2008).

‘Rijk wil boete voor onnodige leegstand’, *Metro* (20 februari 2008).

Ruimtelijk Planbureau, *Advies monitoring programma Mooi Nederland* (25 oktober 2007). http://www.ruimtelijkplanbureau.nl/uploads/media/Mooi_Nederland.pdf (5 februari 2008).

‘Schiedam wil een leegstandtax voor binnenstad’, *Algemeen Dagblad* (19 januari 2008). <http://www.ad.nl/rotterdam/waterweg/article1981494.ece> (21 januari 2008).

Schrieken, B., ‘Geloof in transformatie... of toch de kogel door de kerk? in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 430 – 439.

Senternovum, *Infoblad herbestemming van gebouwen*. http://duurzaam bouwen.senternovem.nl/infobladen/herbestemming_van_gebouwen/print (maart 2008).

Smit, A.J., ‘Transformatie van verouderde bedrijventerreinen’, in: Th. van der Voordt (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007) 306 – 317.

Sociaal Economische Raad, *Commentaar op de nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. (1999), publicatienummer 99-17. http://www.ser.nl/-/media/DB_Adviezen/1990_1999/1999/b18120%20pdf.ashx (1 april 2008).

Vanhee, K., ‘Leegstandbelasting schrikt eigenaars af’, *Het Nieuwsblad* (4 september 2004), http://www.nieuwsblad.be/Article/Detail.aspx?articleID=nbra04092003_017 (30 maart 2008).

Vermeulen, M., ‘Gewoon optoppen, dat lege kantoor’, *De Volkskrant* (22 maart 2007).

Voordt, Th. van der (ed.), *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. (Rotterdam 2007).

VROM Inspectie, *Handreiking aanpak vervallen panden*, (Groningen april 2007).

VROM Raad, *Stuur op Mooi Nederland! Brief van de VROM Raad aan Minister J.M. Cramer* (16 mei 2007).

VROM Ruimteforum, *Het sprookje van de Witte Dame in Eindhoven*, (28 februari 2008). <http://ruimteforum.vrom.nl/index.cfm?vID=DD2E743E-C09F-296A-619B72C30000CE62&count=6&objid=6009CA38-1438-5103-718A8BBEC47AEC2D&view=detail> (maart 2008).

Waard, P. de, ‘Baken in het landschap’, *De Volkskrant*. (17 januari 2008) 13.

Geraadpleegde websites

2008 Jaar van het Religieus Erfgoed, www.2008RE.nl (maart 2008).

Habiforum, www.habiforum.nl (februari 2008).

Korteweg, Piet, <http://econ.geo.uu.nl/korteweg/korteweg.html> (februari 2008).

LTO Noord & Landwirtschaftskammer Nordrhein – Westfalen, www.ruimtebijdeboer.nl (maart 2008).

Ministerie van VROM, ‘Dossier Wet op de ruimtelijke ordening’, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31790> (februari 2008).

Ruimtelijk Planbureau, www.ruimtemonitor.nl (februari 2008).

SenterNovem, <http://duurzaam bouwen.senternovem.nl> (januari 2008).

SP Rotterdam, <http://rotterdam.sp.nl/nieuws/060602meldpuntleegstand.stm> (oktober 2007).

Stichting Kunstas Rotterdam, www.kunstas.nl (februari 2008).

Stichting Natuur & Milieu en Provinciale Milieufederaties, www.zuinigopruimte.nl (januari 2008).

Vereniging Bond Heemschut, www.heemschut.nl (februari 2008).

Vereniging Wonen boven Winkels, www.wonenbovenwinkelsnederland.nl (februari 2008).

VPRO, www.landroof.nl (februari 2008).

Overzicht

Aantal ingevoerde objecten per type
(oorspronkelijke functie)

Categorie uit invulformulier Aantal objecten

overheid, bestuursorgaan, justitie	41
verdediging	77
religie	98
zorg	18
cultuur, recreatie en sport	19
onderwijs en wetenschap	36
agrarische biotoop (ook erf met opstallen)	80
molenbiotoop	23
handel (ook bank en kantoor)	172
industrie en nijverheid (ook transport en bedrijventerrein)	254
detailhandel, winkelcentrum	33
kasteel, buitenplaats, landgoed	14
wonen (ook wonen in stadscentrum en wooncomplex)	20
overig	60
totaal:	945

Aantal objecten Provincie

Drenthe	35
Flevoland	5
Friesland	171
Gelderland	59
Groningen	30
Limburg	86
Noord-Brabant	50
Noord-Holland	64
Overijssel	147
Utrecht	121
Zeeland	21
Zuid-Holland	156
totaal:	945

Sectoroverzicht herkomst respondenten

Type organisatie	Aantal respondenten
Provincie	18
Gemeente	182
Overige overheid	23
Landelijke organisatie	20
Belangenorganisatie	98
Vastgoed	43
Overig	1
Totaal	385

SER- ladder

De onderstaande tekst is afkomstig uit het rapport van de Sociaal Economische Raad, *Commentaar op de nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. (1999), publicatienummer 99-17.

Het onderstaande citaat is een onderdeel van de samenvattende slotbeschouwing van het rapport en is in het rapport te vinden op de bladzijden 47 en 48.

Selectief, doelmatig en toekomstgericht omgaan met schaarse ruimte

De Nota REB vraagt nadrukkelijk aandacht voor het scheppen van voldoende ruimte voor economische activiteiten in steden en corridors en voor het verbeteren van de bereikbaarheid. De adviesaanvraag stelt in dit verband het 'restrictief beleid' aan de orde. De raad vat dit op als een uitnodiging om aanbevelingen te doen voor de wijze waarop met rivaliserende claims op de beschikbare ruimte zou moeten worden omgegaan. Een zorgvuldige afweging is geboden omdat de alternatieve aanwendbaarheid van grond in de praktijk begrensd is en omdat het gebruik van grond voor een bepaalde functie gepaard kan gaan met positieve dan wel negatieve externe effecten. Bovendien beschouwt de raad het landelijk gebied nadrukkelijk niet als een soort reserveruimte voor woon- en bedrijfslocaties.

Het feit dat de keuze voor een bepaalde bestemming ten koste gaat van (de ruimte voor) een andere bestemming dwingt tot een selectief en doelmatig gebruik van de beschikbare ruimte, tot het verhogen van de ruimteproductiviteit. Om te beginnen zal in het politieke proces op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau de maatschappelijke aanvaardbaarheid en wenselijkheid van de verschillende claims moeten worden beoordeeld. Voor het vervolgens inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur stelt de raad voor de volgende 'ladder' als denkmodel te hanteren:

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen en/of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

Gelet op de rivaliserende ruimteclaims alsmede de onomkeerbaarheden en de lange levensduur van veel ruimtelijke investeringen is verhoging van de ruimteproductiviteit een robuuste strategie. In de praktijk is veelal een meersporenaanpak nodig. De raad pleit ervoor de stappen 1 en 2 op de ladder veel aandacht te geven. De marktwerking heeft naar de mening van de raad primair een functie voor de allocatie binnen een bepaald functioneel segment van de grondmarkt. De allocatie van de beschikbare ruimte over de alternatieve bestemmingen vergt evenwel vanwege de optredende externe effecten een publieke afweging in het kader van de ruimtelijke ordening.

De Oude Kaart van Nederland

<http://www.oudekaartnederland.nl>



Invulformulier

De Oude Kaart van Nederland

Welkom!

U bent hier om het invoerformulier van het project De Oude Kaart van Nederland in te vullen. Het invullen kost u hooguit 3 minuten per object.

Doel van het project is het in beeld brengen van leegstaande gebouwen, complexen en terreinen in Nederland. Een rapport van de pilots in Zuid-Holland en Zeeland kunt u vinden door op onderstaande link te klikken: [Rapportage 28 september 2017 De Oude Kaart Nederland](#)

Instructies:
 Gelieve per gebied, terrein, complex of gebouw de volgende gegevens in te vullen.
 De vragen bij punt 1 en 2 zijn alleen voor onze eigen administratie en worden **niet** openbaar gemaakt.

Deze inventarisatie betreft alle terreinen, complexen en gebouwen tot nu toe die **óf**:

1. structureel leegstaan, dat wil zeggen langer dan twee jaar leegstaan, of tijdelijk zijn herbestemd en waarvoor er nog geen concrete plannen voor herbestemming zijn, **óf**,
2. binnen 10 jaar hun huidige functie verliezen en waarvoor er nog geen concrete plannen voor herbestemming zijn.

Terreinen, complexen en gebouwen waar wel plannen voor ontwikkeld worden, en gevallen van herstructurering, sloop of herbestemming, nemen we niet op.
 Ook laten we individuele woonhuizen buiten beschouwing, tenzij het om een gebied met een groot aantal woningen gaat (bijvoorbeeld woningen boven winkels in het centrum).

Waar nodig kunt u in plaats van individuele gebouwen, **gebieden** op de kaart zetten: bijvoorbeeld een stadscentrum of een industrieterrein.

Bedankt voor uw medeverking!

projectteam 'De Oude Kaart van Nederland'
 contact: [Hilde Harmsen](#) of [Mayke Haaksman](#)

1.	Naam respondent (*)	<input style="width: 95%;" type="text"/>
	Email adres (*)	<input style="width: 95%;" type="text"/>
	Organisatie	<input style="width: 95%;" type="text"/>
2a	Contactpersoon/makelaar van het betreffende terrein/complex/gebouw:	<input style="width: 95%;" type="text"/>

3. Adresgegevens van het betreffende terrein/complex/gebouw:

Adres: (*)

Huisnummer: (*)

Postcode:

Plaats: (*)

Provincie:

Indien het een gebied betreft zonder adresgegevens kunt u in plaats van de adresgegevens, de naam van het gebied invullen:

Druk op de knop hiernaast om met de bovenstaande gegevens het object op de kaart te projecteren. U kunt het locatiesymbool (ballonnetje) verschuiven tot het op de juiste plek staat. Daarna kunt u doorgaan met het invullen van het formulier. De juiste lokatie wordt dan direct opgeslagen in de database.



4. Bouwjaar / jaar van aanleg

5. Terrein, complex of gebouwtipe (oorspronkelijke functie) (*)

- a. overheid, bestuursorgaan, justitie
- b. verdediging
- c. religie
- d. zorg
- e. cultuur, recreatie en sport
- f. onderwijs en wetenschap
- g. agrarische biotoop (ook erf met opstallen)
- h. molenbiotoop
- i. handel (ook bank en kantoor)
- j. industrie en nijverheid (ook transport en bedrijventerrein)
- k. detailhandel, winkelcentrum
- l. kasteel, buitenplaats, landgoed
- m. wonen (ook wonen in stadscentrum en wooncomplex)
- n. overige, namelijk:

6. Risico's en kansen (zie inleiding) (*)

- a. structurele leegstand of tijdelijke herbestemming
- b. verwacht functieverlies binnen 10 jaar

Functieverlies binnen:

- a. 0 - 2 jaar
- b. 2 - 5 jaar
- c. 5 - 10 jaar
- d. onbekend

7. Monumentstatus (*)

- a. rijksmonument
- b. provinciaal monument
- c. gemeentelijk monument
- d. cultuurhistorisch/interessant
- e. overig/geen/onbekend
- Gelegen in een beschermd stads- en dorpsgezicht

8. Vloeroppervlakte gebouw/terrein m²



Inleiding provincies

Dit landelijk eindrapport is gebaseerd op twaalf provinciale inventarisaties en een onderzoek onder bovenprovinciale overheden en instanties. In iedere provincie is een zelfstandig rapport verschenen en gelanceerd. In deze bijlage vindt u een korte weergave van de provinciale onderzoeken in de vorm van een samenvatting, een sprekend voorbeeld en de conclusies en aanbevelingen.

De volledige provinciale edities van *De Oude Kaart van Nederland* zijn te downloaden via www.oudekaartnederland.nl.

Drenthe

SAMENVATTING

Langdurige leegstand lijkt slechts in beperkte mate op te treden in de provincie Drenthe. Dat het aantal van dertig langdurig leegstaande objecten op *De Oude Kaart van Nederland* niet groot is, wil niet per definitie zeggen dat leegstand weinig voorkomt in de provincie.¹ Toch is Drenthe één van de provincies met een zeer geringe leegstand. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het beeld niet volledig is, want concrete informatie over leegstand is soms niet beschikbaar of bekend. Gegevens over leegstand zitten verspreid over en zijn afhankelijk van personen die er mee te maken hebben (gehad). Dit beeld kan echter het gevolg zijn van de geringe kennis, inzicht en beleid die lagere overheden, vastgoedeigenaren en belangenorganisaties hebben over de leegstand in hun werkgebied. Het gebrek aan uitgebreide inventarisaties van leegstand onder onroerend goed in de provincie zorgt er nog eens voor dat het gissen blijft naar de mate waarin leegstand zich voordoet.

In Drenthe is leegstand geen op zichzelf staand onderwerp dat speciale aandacht krijgt in het beleid. De meeste leegstand wordt door overheden, vastgoedmakelaars en belangenorganisaties ervaren als frictieleegstand. Het gebouw of terrein is binnen afzienbare tijd weer ingevuld. Langdurige leegstand is marginaal en veelal is er voor de cultuurhistorische gebouwen wel een nieuwe bestemming. Ook van toekomstige leegstand wordt verwacht dat de invulling niet lang op zich zal laten wachten.

De trend in Drenthe is: niet of nauwelijks anticiperen op leegstand! Dit is verwonderlijk omdat juist in Drenthe de kwaliteit van de ruimte en de zorg ervoor, publieke agendapunten zijn. Al wordt leeg-

stand niet ervaren als urgentie en vooral geschaard onder frictieleegstand, ook dan is anticiperen van belang. Een structureel beleid voor het bestrijden of voorkomen van leegstand ontbreekt echter (nog) bij de gemeenten. Beheer, leegstand en herbestemming wordt door lagere overheden in principe gezien als een verantwoordelijkheid van de particuliere markt. Hoewel de gemeenten wel de intentie tot behoud hebben en ze de voorwaardescheppende factor zijn, beschikken ze eenvoudig niet over de financiële middelen.

De urgentie van de druk op de ruimte in Drenthe om natuur en landschap te behouden, wordt gevoeld als het gaat om nieuwe bedrijventerreinen en woonwijken. Geïnterviewden geven aan dat de huidige leegstand van bedrijfspanden en kantoorgebouwen en de toekomstige leegstand van woningen door de voorspelde bevolkingskrimp, vragen om actie. De al aanwezige en beschikbare ruimte moet eerst benut worden. Een positieve ontwikkeling in Drenthe is de herstructurering of revitalisatie van verouderde bedrijventerreinen. Door de veranderingen in de agrarische sector krijgen veel boerderijen een volledige woonfunctie. In deze categorie is structurele leegstand niet aan de orde. De toenemende leegstand van kerkgebouwen wordt genoemd als een toekomstige trend in Drenthe.

¹ <http://www.oudekaartnederland.nl>; deze inventarisatie is indicatief en een momentopname.



HERBESTEMMING IN DRENTHE

Watertoren te Meppel

De watertoren is gebouwd in 1883 naar een ontwerp in neorenaissance-vormen van architect H. Halbertsma. Bij een verbouwing in 1955 heeft men de toren wit geschilderd en de bekroning werd gewijzigd. Begin 2004 werd de toren aangekocht door de gemeente Meppel, woningcorporatie Woonconcept en de stichting Het Drentse Landschap voor 120.000 euro met als doel het behoud van de toren. Inmiddels is een herbestemmingsplan gemaakt waarbij de toren als informatiecentrum voor de nog te bouwen wijk Nieuwveense Landen dienst zal doen. Daarnaast zijn een exploitatie als theehuis en een expositieruimte mogelijkheden voor een nieuwe functie van de toren. De verbouwing van de toren, met onder andere een circulaire trap aan de buitenzijde, moet uiteindelijk betaald worden met de opbrengsten van de nieuwe woonwijk.

Bronnen:

- R. Stenvert, e.a., Monumenten in Nederland. Drenthe, Zwolle 2001.
- [http://nl.wikipedia.org/wiki/Watertoren_\(Meppel\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Watertoren_(Meppel)).
- http://www.watertorens.nl/artman/publish/article_308.shtml.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Het onderzoek naar langdurige leegstand leverde slechts een beperkt aantal objecten op in de provincie Drenthe. Dat wil echter niet zeggen dat leegstand er weinig voorkomt. De informatie over leegstand die bekend is, zit verspreid over en is afhankelijk van personen die er mee te maken hebben (gehad). Dit beeld kan echter het gevolg zijn van de geringe kennis die lagere overheden, vastgoedeigenaren en belangenorganisaties hebben over de leegstand in hun werkgebied. Het gebrek aan uitgebreide inventarisaties van leegstand onder onroerend goed in de provincie zorgt er nog eens voor dat het gissen blijft naar de mate waarin leegstand zich voordoet. Er is weinig tot geen vastgesteld beleid op leegstand. De herbestemming van in onbruik geraakte gebouwen is erg afhankelijk van het reactief gedrag van de lagere overheden en belangenorganisaties. Er wordt gewacht op marktpartijen, of op woningcorporaties die het initiatief nemen tot de herbestemming van gebouwen of particulieren die gebouwen, complexen of terreinen onder de aandacht brengen. Een belangrijke maatschappelijke trend in Drenthe is: niet anticiperen op leegstand! Dit is verwonderlijk omdat juist in Drenthe de kwaliteit van de ruimte en de zorg ervoor, publieke agendapunten zijn. Al wordt leegstand niet ervaren als urgentie en vooral geschaard onder frictieleegstand, ook dan is anticiperen van belang. In Drenthe is veel cultuurhistorisch industrieel erfgoed verdwenen. Ongewilde trends beïnvloeden het ruimtegebruik. Milieuaspecten, klimaat- en demografische veranderingen hebben een effect op dat laatste. Door leegstand te inventariseren en trends te signaleren, blijkt in welke sectoren de nood reëel is en waar ingegrepen dient te worden om te komen tot een duurzame manier van herbestemming. Wachten op initiatieven van de andere partij heeft inefficiënt ruimtegebruik

tot gevolg. Vroegtijdig actief beleid van de overheid en het ineenslaan van de handen met de markt en belangenorganisaties voorkomt 'verrommeling'. Volgens Rijksadviseur voor Cultureel Erfgoed, Fons Asselbergs, is de, op dit moment actuele, 'verrommeling' geen autonome ontwikkeling. Verrommeling ontstaat wanneer er geen continuïteit is in bestuur of beeld. Bestuurlijk gezien is er teveel fragmentatie, teveel mensen werken aan te kleine stukjes. Uit het onderhavige onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat informatie over leegstand van onroerend goed niet bij een sector te vinden is maar bij de verschillende gemeentelijke afdelingen. Daardoor is afstemming niet alleen lastig maar vooral ook tijdrovend. Door fragmentatie gaat er onderweg teveel verkeerd waardoor kwaliteit achteruitgaat en 'verrommeling' optreedt. Verrommeling is dus een probleem van het bestuurlijke systeem en niet van het landschap. Daarnaast ontbreekt de continuïteit door de bestuurlijke (verkiezings)periodes. Om dit te voorkomen zou het leidende principe cultuurgericht moeten zijn. Cultuur moet leidend zijn en geen aparte plek innemen in onze samenleving. Onze cultuur, cultuurhistorie en het landschap bepalen economisch handelen en niet andersom. Consequent en op lange termijn een beleid uitvoeren naar een eindbeeld met economie daarbij als drager. Ingebed in het beleid maakt cultuur het gewone buitengewoon en het buitengewone gewoon.

Culturele en economische argumenten hoeven niet meer tegen elkaar uitgespeeld te worden en de overheid hoeft alleen maar te sturen op kwaliteit met een eindbeeld als uitgangspunt voor het handelen.¹

AANBEVELINGEN

- Maak een inventarisatie van langdurig leegstaande gebouwen en terreinen en houd deze database actueel.
- Anticipeer op (toekomstige) leegstand. Denk na over wat er in de gemeente en de regio staat te gebeuren aan veranderingen op het gebied van leegstand.
- Geef leegstand een volwaardige plek binnen het stedenbouwkundig beheer en de planologie, zodat het wordt verankerd in planologische processen en beleid. Leegstand is op die manier een onderdeel van de planologische strategie maar kan ook zelf een planologische strategie zijn.
- Kies voor een omgangsvorm waarin cultuur het leidende principe is. Onafhankelijke en deskundige advisering over ruimtelijke kwaliteit staat centraal in een eindbeeld en in de bewaking van de cultuurhistorie.
- Gemeenten kunnen door onderlinge samenwerking leren van elkaar en ook op provinciaal niveau zorgen voor eenduidigheid. Op die manier is het ook voor belangenorganisaties, marktpartijen, woningcorporaties en particulieren duidelijk waar men rekening mee moet houden en kunnen ook zij meedenken over en inspelen op de ruimtelijke ontwikkelingen.

Janet Bosma

¹ Betoog rijksadviseur F. Asselbergs, Bouma-lezing Groningen, 25 oktober 2007.

Flevoland

SAMENVATTING

Karakteristiek voor Flevoland zijn de landelijke gebieden, bestaande uit dorpen met uitgestrekte polders, afgewisseld door stedelijke gebieden. De provincie is ontstaan vanuit de inpoldering van de Zuiderzee. Dit maakt Flevoland tot een bijzondere provincie.

Uit de inventarisatie naar leegstand en verwacht functieverlies van objecten en terreinen is naar voren gekomen dat er in Flevoland geen sprake is van een ernstige mate van structurele leegstand. Leegstand lijkt slechts incidenteel in de provincie voor te komen. Bij deze constatering moet opgemerkt worden dat de inventarisatie geen compleet beeld geeft. Er is uitgegaan van de kennis en het inzicht van de respondenten, de bereidwilligheid mee te werken en de beschikbaarheid van bestaande gegevens. Dit kan onder andere betekenen dat er meer leegstand aanwezig is dan de inventarisatie heeft opgeleverd en dat er ruimtelijke ontwikkelingen zijn die in het rapport niet vermeld worden.

Een algemene ruimtelijke trend in Flevoland is dat de provincie groeiende is. Hierdoor komt de vraag naar ruimte in de toekomst in opmars. Hoewel er weinig leegstand is aangetroffen en ogenschijnlijk tegenstrijdig met de eerder genoemde trend, zijn er wel degelijk ruimtelijke ontwikkelingen aan de orde die op langere termijn meer leegstand kunnen betekenen. De meest in het oog springende ontwikkelingen werden zichtbaar in de agrarische en industriële sector.

Als gevolg van schaalvergroting in de agrarische sector worden steeds meer kleinschalige boerenbedrijven opgekocht door grote boerenbedrijven. Het land van de voormalige kleinere bedrijven blijft voor

agrarische doeleinden in gebruik, maar de schuren en erven daarvan komen leeg te staan.

In de industriële sector is een verwachting dat er een overschot aan bedrijventerreinen ontstaat. De bestaande terreinen lijken niet voldoende aan de eisen van deze tijd tegemoet te komen waardoor er nieuwe worden aangelegd. De kans is aanwezig dat de oudere terreinen leeg komen te staan.

In Flevoland is nauwelijks beleid geformuleerd voor de omgang met leegstand. Beleid dat geformuleerd is, is met name reactief. Bovendien lijkt sloop-nieuwbouw veelal de voorkeur te hebben boven herbestemming. Tegelijkertijd is echter ook geconstateerd dat er een omslag in het denken gaande is, waarbij de intentie is om in toenemende mate via hergebruik tot herbestemming van bestaande panden te komen.



LEEGSTAND IN FLEVOLAND

Evenemententerrein te Biddinghuizen

In Biddinghuizen ligt een groot terrein waar evenementen plaatsvinden, gelegen naast het pretpark Walibi Flevo. In dit terrein is veel geïnvesteerd, maar slechts incidenteel vinden er evenementen plaats, zoals het jaarlijks terugkerende festival Lowlands. Het terrein vraagt om een intensiever gebruik.

Bron:
- www.flevoland.nl.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Het globale beeld van de inventarisatie is dat Flevoland een groeiende provincie is, zowel in bevolking als in werkgelegenheid en vraag naar voorzieningen. De inventarisatie bevestigt dit. Er is dan ook beperkte leegstand aangetroffen.

Hoewel men zich wel degelijk bewust is van positieve en negatieve aspecten van leegstand, wordt dit op provinciaal en gemeentelijk niveau niet als problematisch ervaren. Volgens de inventarisatie komt leegstand in deze provincie slechts incidenteel voor. Dit is vermoedelijk de reden waarom er nauwelijks beleid is geformuleerd.

Indien er sprake is van leegstand, krijgt het object al vrij snel een nieuwe functie of wordt er sloop-nieuwbouw gepleegd. Daarbij moet aangetekend worden dat dit betrekking heeft op het eigen vastgoed. Hoewel leegstand (nog) niet als problematisch wordt ervaren, neemt het aantal leegstaande boerenerven en boerschuren toe en zijn er voorspellingen dat er een overschot aan bedrijventerreinen ontstaat. Een van de weinige partijen die hierop anticipeert is de gemeente Noordoostpolder. Deze gemeente heeft het mogelijk gemaakt in het buitengebied andere bestemmingen te realiseren dan de oorspronkelijk agrarische. Dit kan ertoe leiden dat leegstaande boerenerven eerder hergebruikt worden.

Zowel provincie als gemeenten hebben geen zicht of sturingsmogelijkheden wanneer het leegstand van vastgoed van particuliere eigenaren betreft. Het besef dat bebouwing in de polders van Flevoland het toekomstige cultureel erfgoed kan vormen, lijkt niet onder alle respondenten aanwezig te zijn. Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie, vor-

men de gemeenten Noordoostpolder en Dronten daarop een uitzondering. Met het initiatief van de gemeente Noordoostpolder om de herstructureeringsgebieden vanuit de cultuurhistorische kwaliteiten te benaderen, mag verwacht worden dat zij zorgvuldig omgaat met fysiek-ruimtelijke ingrepen die daar moeten plaatsvinden. De gemeente Dronten is zich bewust van het belang van het cultureel-ruimtelijk erfgoed en oriënteert zich op de te nemen stappen. Voor de overige respondenten geldt over het algemeen dat uit overwegingen van intensiever en effectiever ruimtegebruik eerder sloop-nieuwbouw plaatsvindt dan herbestemming van het bestaande.

Belangenorganisaties hebben aangegeven dat er geen sprake is van leegstand onder het eigen vastgoed. Zodra leegstand zich voordoet, wordt het vastgoed direct afgestoten. Uitzondering daarop is Staatsbosbeheer, dat zowel beleid heeft geformuleerd als pro-actief anticipeert.

AANBEVELINGEN

- De inventarisatie is slechts een momentopname geweest en was afhankelijk van kennis, inzicht en de bereidwilligheid van de benaderde instanties mee te werken. De tijd was te beperkt om de aangedragen gegevens op betrouwbaarheid en volledigheid te controleren. De resultaten geven daardoor slechts een indicatief beeld. *Wanneer De Oude Kaart van Nederland in de toekomst als uitgangspunt voor leegstands- en herbestedingsproblematiek gehanteerd wordt, verdient het aanbeveling regelmatig de gegevens te actualiseren en een grondiger inventarisatie uit te voeren om betrouwbaarheid en volledigheid na te streven.*

- Leegstand en verwacht functieverlies in Flevoland komen volgens de inventarisatie slechts in beperkte mate voor en de vraag naar ruimte neemt toe. In het kader van deze inventarisatie is er dan ook geen sprake van een problematische situatie. Juist vanwege deze groeiende vraag naar ruimte is het van essentieel belang adequaat om te gaan met de ruimtelijke inrichting. Daarbij lijken (nog) niet alle respondenten zich ervan bewust dat objecten in Flevoland in potentie het cultureel erfgoed van de toekomst kunnen zijn. Dit blijkt uit de voorkeur van diverse partijen om bij leegstand eerder sloop-nieuwbouw te plegen dan herbestemming na te streven.

Vanuit de groeiende vraag naar ruimte verdient het aanbeveling expliciet aandacht te geven aan een efficiënte inrichting van die ruimte waarbij de voorkeur uitgaat naar het verweven van potentiële cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke planprocessen.

- Uit de inventarisatie in Flevoland blijkt dat bij de meeste respondenten geen informatie beschikbaar is over leegstand of verwacht functieverlies. Een oorzaak is dat er op dit moment weinig leegstand is waardoor het besef van het belang van het structureel bijhouden van leegstand en verwacht functieverlies niet overal aanwezig is. *De aandacht kan uitgaan naar het bewust maken van partijen van de relevantie van het structureel bijhouden van leegstand en het verwacht functieverlies. Direct kunnen anticiperen op (verwachte) leegstand kan immers kostenbesparend zijn.*

Joke Batelaan

Fryslân

SAMENVATTING

Fryslân wordt niet geplaagd door een ernstige mate van structurele leegstand. Maar in het fijnmazige open landschap met veel kleine dorpen en enkele tientallen grotere plaatsen en steden, valt leegstand wel pijnlijk op.

Door een vrij brede aanpak van het onderzoek – alle gemeenten, aan de overheid gelieerde instanties, veel vastgoedbeheerders, andere marktpartijen en een aantal Friese experts zijn met gerichte vragen benaderd – kon een vrij compleet beeld worden verkregen. De informatie is meestal zonder enige terughoudendheid verstrekt, maar duidelijk werd wel dat structurele leegstand slechts incidentele ambtelijke of beleidsaandacht krijgt.

Hier en daar was wel zorg te merken, met name in twee sectoren. Bij kerken is de leegstand nu al aanzienlijk en er wordt verwacht dat de leegstand als gevolg van de verschraving van het bestuurskader, de intering van de kerkelijke vermogens en de recente ontwikkeling van kerken in Samen op Weg- of Protestantse Kerken-combinaties zeer ernstige proporties zal aannemen. Het zal, als er niets gebeurt, een ernstige aantasting van de leefbaarheid van Fryslân tot gevolg hebben. De eerste initiatieven om het probleem te onderkennen en er oplossingen voor te vinden zijn overigens genomen. Opvallend is dat de respondenten in de overheidssector nauwelijks op de hoogte zijn van dit dreigende probleem.

Recent is de constatering dat in bepaalde streken van Fryslân, vooral het noorden en noordwesten leegstand bij woningen dreigt. In de historische bebouwing van sommige (kleine) dorpen is dat al merkbaar. Hier en daar is zelfs van verkrotting sprake. Net als bij de kerken is het vooral de dreigende aantasting van de kwaliteit van de woonomgeving en dus van de leefbaarheid die betrokkenen zorg baren. De afname

van de belangstelling in de sociale huursector is een nieuwe indicatie dat leegstand zelfs in deze sector dreigt. De eerste maatregelen om het probleem te bestrijden zijn genomen in een samenwerkingsverband van belanghebbende partijen.

De initiatieven die in beide sectoren zijn ondernomen om de problemen te onderkennen en er oplossingen voor aan te reiken, verdienen grote aandacht en dienen door de betrokken overheden ondersteund te worden. Daarnaast verdient het de aanbeveling leegstand inzichtelijk te maken, middels verder onderzoek en structurele monitoring, zodat trends in een vroegtijdig stadium onderkend worden. Daarop kunnen maatregelen worden genomen om te anticiperen op de te verwachten ontwikkelingen en kan mogelijk de dreigende leegstand worden beperkt of zelfs voorkomen.



HERBESTEMMING IN FRYSLÂN

Voormalige manege te Leeuwarden

In 1856 is bij de (sinds lang verdwenen) cavaleriekazerne in Leeuwarden een manege gebouwd naar ontwerp van stadsbouwmeester Thomas Romein. Het bouwwerk staat allang op de monumentenlijst, vooral vanwege de vroegst bewaarde toepassing van Polonceau-spanten in Nederland. Na jarenlang gefunctioneerd te hebben als opslagruimte voor de Bescherming Bevolking is het enkele jaren geleden heringericht als dependance van het naastgelegen gymnasium. Om het monumentale casco te ontzien en de spantconstructie in het zicht te laten heeft Heldoorn Architecten Leeuwarden een kassenconstructie bedacht. Daarin zijn klasseenunits geplaatst met studieplekken op de dakterrassen.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Door het onderzoek is duidelijk geworden dat er bij de overheden nauwelijks zicht is op leegstand in de provincie. Ook is er niet meer dan incidenteel, reactief beleid. Over het algemeen is op de vragen welwillend gereageerd met een ad hoc onderzoek. De vastgoedmarkt is wel goed op de hoogte en reageert snel op economische en maatschappelijke processen, zoals de conjunctuur en de toename of krimp van de bevolking.

Het resultaat van het onderzoek is een momentopname, waaruit wel degelijk conclusies zijn te trekken, maar deze hebben slechts tijdelijke waarde.

In Fryslân is in het algemeen de structurele leegstand niet zeer verontrustend. In twee sectoren (en gebieden) is deze leegstand en dreigende leegstand wel onrustbarend en kan de structurele leegstand zonder maatregelen ernstige vormen gaan aannemen. In de brede kuststrook in het noorden en noordwesten staan vooral in de kleine dorpen veel oude woningen langdurig leeg wat hier en daar tot verkrotting leidt. Bij de sociale huurwoningen in deze streek tekent zich een trend af dat zich leegstand voor zal doen, indien geen stimulerende maatregelen worden genomen.

Door ontkerkelijking, verschraling van het kader en intering van de vermogens is al jaren een proces van verdunning van de in gebruik zijnde kerken gaande. Het is een proces dat recent door het samengaan van een aantal verschillende kerkgenootschappen in de Protestantse Kerk in Nederland wordt versterkt. Er staan ongeveer veertig kerken leeg en nog zo'n aantal, beheerd door de regionale kerkenstichting, wordt marginaal gebruikt. De verwachting bestaat

dat de komende vijf tot tien jaar nog eens honderd kerken leeg komen te staan.

AANBEVELINGEN

- Om leegstand inzichtelijk te maken en te houden is regelmatige of zelfs structurele monitoring van het proces noodzakelijk. Dan kunnen de trends en de bewegingen daarin worden onderkend. Daarop kunnen maatregelen worden genomen om te anticiperen op de te verwachten ontwikkelingen en mogelijk de dreigende leegstand te beperken of zelfs te voorkomen.
- Er zal aandacht moeten komen voor geslaagde operaties van hergebruik, waardoor van deze voorbeelden een stimulerende werking uit kan gaan.
- De twee geconstateerde onrustbarende problemen in Fryslân moeten zo snel mogelijk worden aangepakt. Om zowel de leegstand en dreigende leegstand van woningen in vooral het noorden en noordwesten van de provincie en de leegstand van kerken onder ogen te zien, te analyseren en op te lossen, zijn eerste initiatieven genomen. Het zijn initiatieven die grote aandacht verdienen.
- Bij de leegstand van woningen liggen stimulerende programma's tot duurzaam gebruik of hergebruik voor de hand. Deze moeten worden gestimuleerd. Daarnaast kan overwogen worden dat de gemeenten bij langdurige leegstand of marginaal gebruik, met verkrotting tot gevolg, tot onteigening kunnen overgaan.
- Hergebruik van kerken voor passende, algemeen maatschappelijke doeleinden, waardoor de kerk het centrum van de gemeenschap blijft, lijkt eveneens een voor de hand liggende oplossing. De meeste dorpen zijn met dorpshuizen of andere

gemeenschapscentra al voldoende gefaciliteerd en zitten niet te wachten op een kerk die deze mogelijkheden ook zou bieden. Het zal veel inzet en creativiteit van de (dorps)gemeenschappen vergen om de kerk als levendig middelpunt van hun gemeenschap te handhaven. Het zal door overheden en andere betrokkenen moeten worden gestimuleerd en ondersteund.

Peter Karstkarel

Gelderland

SAMENVATTING

Leegstand en herbestemming zijn veel voorkomende fenomenen in de provincie Gelderland. Het zou weinig recht doen aan de feitelijke situatie om één categorie of gebouwtype aan te wijzen als problematisch. Wel kan in algemene zin iets gezegd worden over de manieren waarop leegstand en herbestemming zich manifesteren in de provincie.

Hoewel er veel agrarische bedrijven verdwijnen en dus boerderijen vrijkomen, lijkt deze categorie niet erg problematisch. Boerderijen laten zich, soms met enige dwingende begeleiding, goed herbestemmen tot woning. Wel kan het zijn dat het landelijke gebied hierdoor een beetje van zijn karakter verliest. Dit kan gedeeltelijk worden opgevangen met een goed herbestemmingsplan dat ook het erf en omliggende landschap in ogenschouw neemt. Gedeeltelijk zullen we ook moeten accepteren dat het landelijke gebied al heel lang niet meer exclusief boerenterrein is en dat met de nieuwe functies ook nieuwe beelden komen. Lastiger in de herbestemming zijn fabrieksgebouwen en kerken. Door hun grote volume zijn ze vaak minder geschikt voor bewoning en moet er meer ingegrepen worden in de gebouwen zelf, waardoor het kan lijken alsof sloop de beste oplossing is. Voor de fabrieksgebouwen komt daar nog eens bij dat er vaak ook gesaneerd moet worden: de grond er omheen kan erg giftig zijn.

Het was niet eenvoudig de hierbovenstaande algemene opmerkingen boven tafel te krijgen. Hoewel bijna alle benaderde organisaties en overheden wel iets over het onderwerp konden vertellen, bleek het toch vaak fragmentarisch in de organisatie opgeslagen te zitten. Er wordt bijna nergens proactief beleid gevoerd op leegstand. Wel zijn er gemeenten die zich

bijvoorbeeld gericht hebben op vrijkomende agrarische bebouwing, of die heel actief meedenken over en meewerken aan de herbestemming van markante gebouwen op het eigen grondgebied.

Dat is merkwaardig, want bijna alle ondervraagden lieten merken leegstand als problematisch te ervaren. De gedachte dat leegstand uiteindelijk tot verval – zowel fysiek als sociaal – leidt, werd algemeen gedeeld. Men juichte het project *De Oude Kaart van Nederland* dan ook van harte toe.

De conclusie in algemene zin was dat gebouwen die groot, lelijk en perifeer gesitueerd zijn grotere kans lopen op problematische leegstand en minder gemakkelijk voor herbestemming in aanmerking komen. Daar kan op preventieve wijze wat aan gedaan worden, bijvoorbeeld door extra kwaliteit te verlangen bij grote perifere gebouwen. Ook in reactieve zin kan wat gedaan worden. Goed en actueel inzicht in de bestaande leegstand kan bijdragen aan beter begrip van het fenomeen en zal zelfs hier en daar vraag en aanbod bij elkaar kunnen brengen. Wel is het van belang dat gemeenten hierbij over de eigen grenzen kijken. Een coördinerende rol voor de provincie is in dit verband aan te bevelen.



LEEGSTAND IN GELDERLAND

Steenfabriek Emptepol te Westervoort en Duiven

Iedere dag rijden er duizenden, zo niet tienduizenden mensen langs: de steenfabriek aan de zuidoostelijke oever van de IJssel pal naast de A12. De fabriek doet al sinds halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw geen dienst meer als zodanig, maar functioneert tegenwoordig als ‘opslag’. Het gebouw heeft een zeer karakteristieke vorm en de gesloten pannenkoep draagt hier het meest aan bij. Op het terrein zijn op maaiveldniveau nog resten van vroegere fabrieken te zien. Niet alleen het beeld, maar ook de gebouwen zelf geven zeer veel prijs over de geschiedenis van de plaats én van de baksteenindustrie zoals die zich in de loop van de eeuwen heeft ontwikkeld. Het is daarmee onvermoed een belangrijke getuige van een industrie die zoveel heeft betekend voor de geschiedenis van Westervoort, maar ook van andere aan rivieren gelegen plaatsjes in het land.

Op het moment wordt naarstig gezocht naar de mogelijkheden voor gebouw en terrein, iets wat wordt bemoeilijkt doordat het verspreid ligt over het grondgebied van twee gemeenten (Westervoort en Duiven). Ook de nabijheid van de snelweg maakt herbestemming in verband met geluidsoverlast een lastige kwestie.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies van de inventarisatie in de provincie Gelderland.

- *Hoe dichter op een centrum, hoe gemakkelijker het probleem is op te lossen*

Voor herbestemming is een geschikte functie nodig. Vooral voor grotere objecten geldt dat de nieuwe functie aan een maatschappelijke vraag moet kunnen beantwoorden. Daarnaast verdraagt de stedelijke omgeving (door zijn natuurlijke dynamiek) functiewijzigingen beter – dit is herkenbaar in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

In de groene ruimte heeft men vaak met aanvullende landschappelijke, ecologische of agrarische eisen te maken.

- *Kwaliteit van bouwen voorkomt leegstand en bespoedigt herbestemming*

Gebleken is dat de kwaliteit van het gebouw een rol speelt bij leegstand en herbestemming. Men is eerder bereid te investeren in de herbestemming van een mooi of karakteristiek gebouw. Toegesplitst gemeentelijk ruimtelijk kwaliteitsbeleid bij nieuwbouw bij moeilijke locaties en bij bouwtypen die moeilijk te herbestemmen zijn, heeft al een preventieve werking tegen leegstand.

- *Leegstand ligt gevoelig*

Op vragen over leegstand reageerden veel respondenten terughoudend. Men was bezorgd eventuele lopende plannen te frustreren. De garantie dat leegstandsgegevens binnen *De Oude Kaart van Nederland* anoniem zijn, bleek van groot belang. We vermoeden dat het inventariseren van (verwachte) leegstand door gemeenten tot problemen zal leiden. Moet een gemeente beleidsmatig vooruit willen lopen op het

mogelijke faillissement van een grote werkgever op het eigen grondgebied?

- *Leegstand wordt niet door alle betrokkenen als een probleem ervaren*

De vraag of de gemeente of de provincie zich verantwoordelijk moet voelen is vaak gesteld. Uiteindelijk is dit een politiek vraagstuk: hoeveel is men bereid aan de markt over te laten? Is het redelijk om van de gemeente te verwachten dat deze een sluitend en actueel beeld heeft van de leegstand? Waarom?

- *Leegstand komt altijd door anderen*

De leegstand wordt altijd veroorzaakt door anderen: niemand steekt de hand in eigen boezem. De zaak wordt zelden omgekeerd: als wij nou wat anders hadden gewerkt, dan....etc.

Wellicht dat hierin een reden voor de overheid gevonden kan worden om zich nadrukkelijker met het onderwerp bezig te houden: één van de taken van de overheid is het oppakken van zaken die anderen (de markt) laten liggen.

- *Anticiperen op leegstand gebeurt maar nauwelijks*

Men was zelden voorbereid op vragen over leegstand, maar wist over het algemeen best wel wat informatie te leveren, opgebouwd door ervaring. Het zit vaak in de hoofden van mensen. Een bundeling van kennis en vaardigheden en een beleidsmatige verankering zou toegevoegde waarde op kunnen leveren.

- *Er zijn nogal wat mythes rondom herbestemming*

Doordat er nauwelijks onderzoek is verricht naar leegstand en herbestemming, worden aannames gemakkelijk gemaakt, bijvoorbeeld ‘Herbestemmen

is duurder dan nieuwbouw’. Maar waar is dat op gebaseerd? Geldt dat voor alle typen objecten? Wat zijn de maatschappelijke kosten van het verlies aan eigenheid in een gebied? Zaken die nauwelijks bekend zijn en toch groot effect kunnen hebben.

- *Kennis doet wonderen*

Erkenning van een probleem, maakt de weg naar het voorkomen van leegstand of het vinden van een passende bestemming een stuk korter en minder hobbelig. De werkelijke uitdaging ligt in het vervlechten van alle beschikbare, maar gefragmenteerde kennis.

- *Wonen is de meest gunstige herbestemming*

Herbestemming op provinciaal niveau wordt dikwijls bepaald door de mate waarin het mogelijk is een woonfunctie aan het object toe te kennen. Grote boerderijen, scholen en fabrieken worden als problematisch ervaren. Het is niet onlogisch dat wonen als nieuwe functie een gunstige kandidaat is: het levert geld op voor particulieren, of voor de niet-overheid

AANBEVELINGEN

Hieronder wordt op een wat hoger abstractieniveau ingegaan op mogelijkheden om leegstand een volwaardig beleidsthema te maken en om op eenvoudiger wijze tot herbestemming te komen.

- *Database*

Kennis over leegstand is overal en nergens. Het verdient de aanbeveling leegstand structureel in kaart te brengen. Dat kan middels een open, wiki-achtige structuur, maar kan ook meer geleid vanuit de ambtelijke organisatie. Kennis draagt bij aan beter inzicht, welke kan bijdragen aan oplossingen.

- *Prioriteer*

Abstract: Uit dit onderzoek bleek overduidelijk dat de problemen zich vooral bij grote, lelijke en/of afgelegen panden manifesteren. Over die tweede categorie is te twisten, ‘groot’ en ‘afgelegen’ zijn wat gemakkelijker vast te stellen. De beleidsmatige aandacht zou zich dan vooral op die gebieden en objecten kunnen richten, terwijl de overige leegstand meer aan de markt zou kunnen worden overgelaten. Concreet: Twee bouwtypen sprongen er in dit onderzoek als problematisch uit: kerkgebouwen en fabrieken. Dit betreft vaak markante gebouwen die veel bijdragen aan de identiteit van de omgeving. Beleidsmakers en –uitvoerders zouden zich op deze categorieën kunnen richten.

- *Creëer draagvlak voor beleidsvorming*

Uit het onderzoek bleek echter dat het belangrijk is dat leegstand breed als probleem ervaren wordt. Dat leidt – in ieder geval lokaal – tot politiek draagvlak om leegstand aan te pakken en herbestemming te faciliteren.

Deze brede aandacht kan worden verkregen door veel en vanuit verschillende invalshoeken aandacht aan het verschijnsel te besteden. Laat zien dat leegstand, net als ruimtelijke kwaliteit, van iedereen is. Het zou bijna ervaren moeten worden als collectief onvermogen om de ruimte in dit dichtbevolkte land doelmatig te gebruiken.

Simon van den Bergh
Eva ter Braak
Elyze Storms-Smeets
Werner Weijkamp

Groningen

SAMENVATTING

Leegstand in de provincie Groningen is een gegeven. Hoewel het probleem zich niet in alle gemeenten aandient, is de situatie van dien aard dat er aandacht op gevestigd moet worden van meerdere partijen. In de provincie bevindt zich een aantal gebouwen die langer dan 2 jaar leeg staan en waar geen plannen of besluiten voor gemaakt zijn. Daarnaast bevinden zich in de provincie panden die nog geen 2 jaar leeg staan, maar naar verwachting komend jaar wel aan de OKN-norm zullen voldoen en binnen een aantal jaren hun oorspronkelijke functie zullen verliezen. Denk hierbij aan boerderijen. Leegstand zal daarom geen tijdelijk probleem zijn, maar is een structurele kwestie van toenemende aard.

Binnen de groep leegstaande gebouwen nemen de boerderijen het grootste deel in beslag. Er zou daarom extra aandacht uit moeten gaan naar de problematiek van de leegstaande boerderijen. Een nadere studie naar herbestemming en behoud van een aantal van deze beeldbepalende panden van de provincie Groningen, is in 2005 reeds uitgevoerd door de Provincie in samenwerking met Libau. Mogelijke oplossingen voor behoud en beheer, die tevens in het provinciale eindrapport zijn opgenomen, worden in dit verslag aan de orde gebracht.

Ten aanzien van de economische vooruitzichten voor grootschalige objecten in Oost-Groningen, bestaat de indruk dat de laatste 10 à 15 jaar veel is verbeterd. Sinds 1990 is door de economische opbloei en het gegeven dat particulieren van elders die zich in het gebied van De Blauwe Stad hebben gevestigd, veel geïnvesteerd in onderhoud en restauratie van boerderijen en andere grote panden. Desondanks worden tal van grootschalige objecten nog altijd

bedreigd door leegstand en verpaupering. Provincie en gemeenten zien in dat er op grote schaal een verandering moet plaatsvinden om dit op te kunnen lossen. Het is echter de vraag op welke termijn deze leegstand zal afnemen.



HERBESTEMMING IN GRONINGEN

Foto: Marco de Kloet

Voormalige Helpmancentrale te Groningen

In 2004 besluit de gemeente Groningen tot verkoop van de Helpmancentrale, het pand waar de manifestatie Blue Moon plaatsvond, aan de Stichting Industrie- en Handelsgebouwen (SIG). SIG betaalde 226.890 euro voor het gebouw en wilde er een mediacentrale huisvesten waar onder anderen Radio en TV Noord ruimte huren. Het college Burgemeester en Wethouders besloot later 1,6 miljoen euro bij te dragen aan de verbouw van de voormalige Helpmancentrale tot een centrum voor media- en internetbedrijven. De voormalige Helpmancentrale maakt deel uit van het Europaparkplan, een stadsdeel waar een nieuw stadion voor FC Groningen, een NS-station (ontwerp: Benthem en Crouwel), woningbouw en 200 duizend vierkante meter kantoorruimte zullen worden gerealiseerd. Het stedenbouwkundig plan Europapark is gemaakt door Wiel Arets Architect & Associates. Het Groningse architectenbureau Karelse Van der Meer is voor de Helpmancentrale gevraagd een ontwerp voor de verbouw te ontwikkelen. Uitgangspunt bij de verbouwing is dat het gebouw haar monumentale karakter behoudt. In de twee zijvleugels van de Helpmancentrale zal in totaal 10 duizend vierkante meter verhuurbaar oppervlak worden gerealiseerd. Deze ruimtes worden gescheiden van de grote centrale hal door glazen puilen en rondlopende galerijen. Deze hal blijft gehandhaafd in zijn huidige vorm en afmetingen en blijft openbaar toegankelijk. Onder meer de regionale publieke omroep RTV Noord zal in het pand worden gehuisvest. De totale kosten voor de verbouw van de Helpmancentrale worden geraamd op 11,8 miljoen euro.

Bron

- www.architectuur.org Foto: <http://www.flickr.com/photos/errorsan/379410589/>

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

In het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat, met uitzondering van een gering aantal gemeenten, er nauwelijks of geen zicht is op de leegstand in de provincie. Opvallend aspect is dat er bij het omgaan met leegstaande panden niet meteen aan sloop wordt gedacht.

Herbestemming van gebouwen heeft overal in de provincie de voorkeur, maar gaat moeilijker dan gehoopt. Dit geldt voornamelijk voor Oost- en Zuidoost Groningen, waar de dreigende leegstand van boerderijen langzamerhand meer aandacht krijgt van de provincie, dankzij de inzet van verschillende gemeenten en organisaties zoals Libau.

De leegstand van kantoorgebouwen is een opkomende trend waar de provincie nog niet op inspeelt. Hoewel bij de provincie wel bekend is dat ook in Groningen vele kantoren leegstaan (alleen al in de stad Groningen staan er 108 kantoorpanden en 79 bedrijfshallen leeg volgens Funda) acht zij het niet van belang dit te registreren en nader te onderzoeken. Bij dit onderwerp is informatie van makelaars van belang. Er is contact gezocht met de grootste makelaars in vastgoed, maar deze zijn niet gul met het verstrekken van de benodigde gegevens.

AANBEVELINGEN

Betreffende leegstand boerderijen:

- De verkoop van oude boerderijen levert agrariërs op dit moment te weinig op. Verlaag de fiscale druk bij bedrijfsbeëindiging zodat meer (ex)boeren zullen overgaan tot het verkopen van hun leegstaande boerderijen.
- Vergroot de mogelijkheden in het bestemmingsplan om herbestemming van boerderijen te stimuleren. Versnel procedures om zo (toekomstige)

eigenaren duidelijkheid te kunnen bieden over gebruiksmogelijkheden.

- Een grotere flexibiliteit ten aanzien van locaties voor nieuwe boerderijen zal de waarde van het agrarisch bouwblok doen dalen. De waarde van het agrarische bouwblok zal hierdoor een minder grote rol spelen in de afweging van boeren die vasthouden aan de oude boerderij. Dit geldt voornamelijk voor boerenbedrijven in het open veld waar geen directe burens aanwezig zijn die (plano-logische) belemmeringen kunnen veroorzaken wat betreft de exploitatie en groeimogelijkheden van het bedrijf.
- Het aantrekken van de economie in Zuidoost-Groningen zou niet alleen moeten bestaan uit het binnenhalen van nieuwe bedrijven, de overheid zou het wonen als middel kunnen gebruiken om de economie te stimuleren. Het beleid zou gericht kunnen worden op het aantrekken van kapitaalkrachtige inwoners van buiten de regio.
- De mogelijkheden in de zorgsector zouden tevens verkend kunnen worden. Hoogbejaarden of herstellende patiënten zouden in de regio oost een hoogwaardig (binnen-) klimaat kunnen worden geboden. De Blauwe Stad kan fungeren als trekker van dergelijke nieuwe ontwikkelingen, mits infrastructurele verbindingen geoptimaliseerd worden.
- De werkgroep Oldambt, bestaande uit de werkgroep de Bond Heemschut en een groep Oldamsters, heeft bij Gedeputeerde Staten van Groningen een aanvraag ingediend voor de aanwijzing van het Oldambt als Beschermd Landschapsgezicht. Die status zou er voor kunnen zorgen dat er bij nieuwe ontwikkelingen meer rekening wordt gehouden met de leeg-

staande (en verpauperde) boerderijen in dit gebied.

- Een belemmering die de laatste tijd steeds sterker naar voren komt, is dat veel kredietverstrekkers eisen dat een woonbestemming is toegekend. De meeste boerderijen worden echter nog met een agrarische bestemming aangeboden. Het omzetten van de agrarische bestemming naar een woonbestemming duurt een half jaar of langer. Het zou helpen wanneer deze termijn wordt ingekort.

Betreffende leegstand kantoor- en winkelpanden:

- De provincie zou structurele langdurige leegstand van kantoren kunnen registreren en onderzoeken wat hiervan de oorzaak is.
- In dit onderzoek zou specifiek gekeken kunnen worden naar regio's waar langdurige leegstand veel voorkomt.

Betreffende leegstand strokartonfabrieken:

- Naast de hoge onderhouds- en/of restauratiekosten kampen eigenaars met het vinden van een nieuwe huurder/eigenaar. Het Kanjerplan zou financieel uitkomst kunnen bieden.

Cynthia The

Limburg

SAMENVATTING

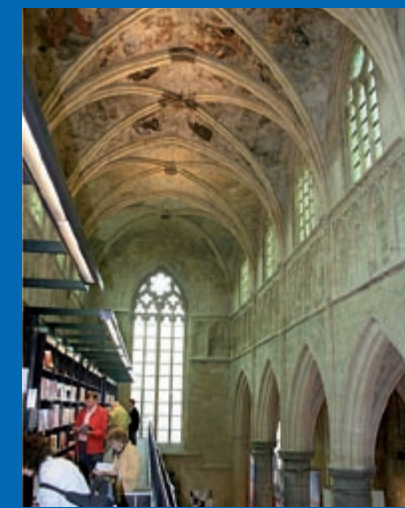
Het inventarisatieonderzoek 'De Oude Kaart van Nederland' werd positief ontvangen in de provincie Limburg. Verrommeling en verpaupering door structurele leegstand zijn actuele begrippen. Men ervaart leegstand als een negatief gegeven en zou graag proactief handelen om dit tegen te gaan. Tegelijkertijd is het lastig om anticiperend beleid op leegstand te voeren. Het achterhalen van leegstaande en vrijkomende objecten en het actualiseren van dit bestand is een tijdrovende klus, zo bleek ook uit dit onderzoek. En zolang men geen beeld heeft van de exacte eigenschappen van leegstand (wat, waar, hoe lang, waardoor) is het vrijwel onmogelijk preventief of proactief beleid te voeren. Het bestrijden van sociaal en fysiek verval als gevolg van leegstand begint dan ook met goed kennismanagement over leegstand en te verwachten leegstand. De stap die daarop volgt, het daadwerkelijk ingrijpen door een gemeente, zal overigens minder complex zijn. Veel respondenten spraken hun voorkeur dan ook uit over een algemene inventarisatie van leegstand, met daaropvolgend een databasebestand met de leegstand dat bijgehouden wordt, om deze problematiek transparant te maken.

De belangrijkste trends, die uit het onderzoek naar leegstand en anticiperend functieverlies naar voren kwamen, zijn voor de provincie Limburg het probleem van het vrijkomende religieuze erfgoed en het moeilijk te herbestemmen buitengebied.

Dit vrijkomende religieuze erfgoed is een landelijke trend, maar voor de voornamelijk rooms-katholieke provincie Limburg, vanwege de grote aantallen, zeer problematisch. Vanwege de omvang en moeilijke ligging van kloosters – vaak toch geïsoleerd – en de verschillende belangen in de zoektocht naar een passende nieuwe bestemming voor kerken, is dit

een trend die veel inspanningen van religieuze en burgerlijke partijen vergt om tot goede oplossingen te komen. Met 2008 als het Jaar van het Religieus Erfgoed, wordt er misschien een begin gemaakt met de lange weg naar oplossingen.

De provinciale trend in het agrarische gebied is het veranderende karakter van het buitengebied. Er wordt steeds minder echt 'geboerd' in de groene ruimte. Deze provinciale tendens is verschillend terug te vinden in de Limburgse regio's, maar vertaalt zich in het veranderde 'gezicht' en functie van het buitengebied; met steeds meer 'stedelijke' attributen zoals paarden en recreatieve voorzieningen.



HERBESTEMMING IN LIMBURG

Bron: www.kerkgebouwen-in-limburg.nl

Voormalige Dominicanenkerk te Maastricht

Na tweehonderd jaar is het er dan toch van gekomen, de restauratie van de Dominicanenkerk in Maastricht. Sinds het gebouw in 1804 zijn sacrale bestemming verloor heeft het voor van alles en nog wat gediend. Het kerkgebouw diende als stadsmagazijn in de 19e eeuw, en in de meer recente jaren als carnavalstempel, reptielenhuis en fietsenstalling.

De voormalige Dominicanenkerk, met haar bijzondere wandschildering uit 1337 met afbeelding van Thomas van Aquino, huisvest nu een boekhandel. Het bijzondere ontwerp van interieurarchitect Merckx&Girod is een tien meter hoge boekenkast aan de rechterzijde van het schip, waar de bezoeker in kan ronddwalen. Het koor doet dienst als koffiecafé, expositieruimte en als podium voor lezingen en andere activiteiten. Er zijn geen noemenswaardige aanpassingen aan de bestaande bouw gedaan; de aanpassingen voor de nieuwe bestemming van het gebouw zijn reversibel uitgevoerd. De nieuwe constructies zijn als het ware als 'losse' elementen in de ruimte geschoven.

De voormalige Dominicanenkerk werd door vele respondenten genoemd als *hét* voorbeeld van een geslaagde herbestemming. Een voorbeeld om trots op te zijn.

Bronnen:

- D. van Gemert – WTA *Herbestemming van Religieus Erfgoed*, Maastricht 2007.
- Gespreksverslag provincie Limburg, 5 december 2007.
- Gespreksverslag gemeente Maastricht, 7 november 2007.
- Gespreksverslag Frans Hoebens, 7 november 2007.
- Hovens, Frank, 'Dominicanenkerk Maastricht begint nieuw hoofdstuk. Na restauratie toekomst als boekhandel'. *Heemschut*, jrg 83, nr 1.
- Bokhorst, Ad, 'Hergebruik middeleeuwse kloosterkerken'. *Heemschut*, 04-2006 jrg 83, nr 2.
- www.kerkgebouwen-in-limburg.nl [bezocht 2 januari 2008].
- www.heemschut.nl [bezocht 2 januari 2008].

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Limburg als een van de ‘rooms-katholieke provincies’, kampt vooral met de problemen van leegkomende kloosters en kerken. Het vrijkomen van religieus erfgoed is een landelijke trend, maar voor de provincie Limburg, vanwege de grote aantallen, zeer problematisch. Vanwege de omvang en moeilijke ligging van de kloosters – vaak toch geïsoleerd - en de verschillende belangen in de zoektocht naar een *passende* nieuwe bestemming voor kerken, is herbestemming een bijzonder moeilijke opgave. Met 2008 als het Jaar van het Religieus Erfgoed, wordt er misschien een begin gemaakt met de lange weg naar oplossingen.

Een element dat sterk in alle interviews met respondenten naar voren kwam, was de toenemende moeilijkheidsgraad van het herbestemmen: hoe verder verwijderd van het centrum van de gemeente, hoe moeilijker. De tijd waarin een leegstaand pand in het centrum wordt ingevuld, staat in geen vergelijking tot de zoektocht naar een herbestemming voor een gebouw in het buitengebied.

Het buitengebied kwam dan ook naar voren als tweede ‘zorgenkindje’ van de provincie Limburg. In de agrarische sector zullen door het beëindigen van de bedrijfsvoering veel gebouwen leeg komen te staan, of een andere functie krijgen. Provincie en gemeenten maken zich zorgen over het ‘gezicht’ van het buitengebied, dat bedreigd wordt door de verschillende nieuwe functies die zich vestigen in het buitengebied. Het agrarische gebied verandert van karakter en zal meer stedelijk of burgerlijk worden.

Langdurige leegstand wordt ervaren als een probleem, omdat het leidt tot verval, vandalisme en

verrommeling. Tegelijkertijd is het lastig voor gemeenten om anticiperend beleid op leegstand te voeren. Het achterhalen van leegstaande en vrijkomende objecten en het actualiseren van dit bestand is een tijdrovende klus, zo bleek uit dit onderzoek. En zolang men geen beeld heeft van de exacte eigenschappen van leegstand (wat, waar, hoe lang, waardoor) is het vrijwel onmogelijk preventief of proactief beleid te voeren. Het bestrijden van sociaal en fysiek verval als gevolg van leegstand begint dan ook met goed kennismanagement. De stap die daarop volgt, het daadwerkelijk ingrijpen door een gemeente, zal overigens minder complex zijn. Veel respondenten spraken hun voorkeur dan ook uit over een algemene inventarisatie, met daaropvolgend een databasebestand met de leegstand, om deze problematiek transparant te maken. De wens is er, nu de (politieke) wil en mogelijkheden nog!

AANBEVELINGEN

Vanwege de betrokkenheid van de respondenten in het proces van herbestemming en leegstand is er in de interviews de vraag ingevoegd: Welke middelen denkt *u* dat er nodig zijn om het proces van herbestemming te versnellen en de langdurige periode van leegstand terug te dringen?

De suggesties die naar aanleiding van deze vraag door de respondenten werden gedaan, zijn samen met de suggesties van het Gelders Genootschap meegenomen in de aanbevelingen.

- Meer aandacht voor leegstand. Deze problematiek dient vaker besproken te worden. Een grotere algemene bekendheid creëert een openheid, die nodig is voor het zoeken naar oplossingen. Er rust nog een steeds een soort ‘taboe’ op het begrip

leegstand. Het wordt als een negatief feit ervaren en als een symptoom van wanbeleid. Deze gedachte moet vervangen worden door het idee dat leegstand ook kansen biedt.

- Probeer naast de direct betrokkenen ook mensen te bereiken die zich niet betrokken voelen bij de problematiek. De mensen die zich nu aangesproken voelen, zijn ook al betrokken.
- Veel herbestemmingen mislukken vanwege financiële fricties. Gemeente en provincie rouwen vanwege het feit dat er goede plannen, met oog voor kwaliteit, afgewezen moeten worden vanwege te lage opbrengsten. Er moet een mogelijkheid gecreëerd worden dat gemeenten of de provincie ondernemers/eigenaren met hoogwaardige plannen voor herbestemming tegemoet kunnen komen om deze plannen te kunnen realiseren.
- De leegloop van de kerken en het vrijkomende religieuze erfgoed is een landelijk probleem. Vanuit *De Oude Kaart van Nederland* wordt een landelijk kader aanbevolen, met daarin richtlijnen voor de omgang met de herbestemming van kerken. Het komt nu voor dat het ene bisdom meer toestaat dan het andere bisdom. Het is een landelijk probleem, laat er dan ook een landelijke oplossing voor gevonden worden.

Een aanbeveling zou dan ook zijn om met elkaar een bredere kijk op de herbestemming van kerken te ontwikkelen. Ook buiten de culturele sector zijn er bestemmingen te bedenken, welke respectvol met het gebouw en zijn geschiedenis omgaan. De moeilijkheid van de invulling van de vrijgekomen kloosters moet niet alleen nationaal opgelost proberen te worden, maar juist ook internationaal. De kloosters gebouwd tijdens de

‘Kulturkampf’ vormen een bijzondere structuur langs de Duitse grens en zijn ontstaan vanuit een grensoverschrijdend karakter, dus waarom zou de oplossing daar niet ook in kunnen liggen?

Eva ter Braak

Noord-Brabant

SAMENVATTING

Noord-Brabant heeft in de laatste decennia enorme veranderingen ondergaan: verstedelijking, nieuwe infrastructuur, nieuwe natuurgebieden en de veranderingen in de agrarische sector maken dat het karakteristieke landschap in hoog tempo verandert. Het is dan ook niet voor niets dat deze provincie in 2005 werd gekozen als 'pilotproject' voor De Oude Kaart van Nederland.

Het doel van de regionale proef in Noord-Brabant was een analyse van de kennisinfrastructuur rond leegstand en herbestemming in de provincie. Eris gekeken hoe de structuur van de vastgoedmarkt in elkaar zit, welke eigenaren en belanghebbende partijen er zijn en wat hun beleid is ten aanzien van leegstand en herbestemming.¹ Verder is antwoord gezocht op vragen als: welke informatie over leegstand is waar en in welke vorm beschikbaar?, is het mogelijk gegevens uit verschillende bronnen te combineren? Het karakter van de pilot was in eerste instantie gericht op de mogelijkheid om deze bevindingen voor heel Nederland te extrapoleren.

Geconstateerd is dat een integrale beleidsvisie ten aanzien van leegstand en herbestemming is in Noord-Brabant ontbreekt. Wel worden er voor enkele categorieën door de Provincie beleidslijnen uitgezet, zoals bijvoorbeeld voor monumentale kerkgebouwen. Eigenaren en gemeentelijke overheden blijken niet of nauwelijks voorbereid op herbestemming. Veel 'particuliere' eigenaren van cultuurhistorisch vastgoed hebben geen ervaring met de verkoop van grote vastgoedobjecten. Gemeenten nemen

doorgaans een zeer afwachtende houding aan. Het aantal concrete leegstaande gebouwen, genoemd in deze pilot, was zeer laag.

Ondanks het gebrek aan concrete gegevens en provinciaal en gemeentelijk beleid heeft de pilot veel opgeleverd. De interviews geven een goed beeld van de huidige ontwikkelingen op provinciaal niveau: in Noord-Brabant spelen op het gebied van dreigende leegstand vooral de ontkerkelijking, agrarische veranderingen, trends binnen de zorgsector en militaire ontwikkelingen een rol.

De Oude Kaart kan met name overheden en eigenaren faciliteren. Door beter en eerder op de hoogte te zijn van komende ontwikkelingen kunnen overheden en cultuurhistorische organisaties effectiever en efficiënter voorbereid gesprekken aangaan met eigenaren en ontwikkelaars inzake herbestemming en herontwikkeling. Op gemeentelijk-, provinciaal- en rijksniveau kan anticiperend een strategie en beleid ontwikkeld worden ten aanzien van bepaalde markt- of trendgerichte ontwikkelingen.

De Oude Kaart van Nederland wil bijdragen het behoud van aanwezige kwaliteiten en die waar mogelijk verbeteren. Het streven is om zo min mogelijk beslag te leggen op nieuwe ruimte en zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande voorraad, waarbij 'een tweede leven' in de vorm van herbestemming van gebouwen, complexen en terreinen met behoud van cultuurhistorische waarden voorop staat.

¹ De pilot was aanvankelijk vooral gericht op het cultuurhistorische vastgoed. Het onderzoek heeft zich gedurende het project verbreed naar ook niet-cultuurhistorisch vastgoed.



LEEGSTAND IN NOORD-BRABANT

Wilhelminakazerne te Ossendrecht

Wilhelminakazerne in Ossendrecht werd gebouwd in de periode 1952-1953. De kazerne beslaat een groot terrein met daarop diverse legeringsgebouwen, een lesgebouw, een keuken- en eetgebouw en een ketelhuis. Het recreatiegebouw annex filmzaal is inmiddels gesloopt. De kazerne staat al jaren leeg. Delen van het complex worden nog gebruikt, onder andere door de politie en voor de opvang van drugsverslaafden (soy). De schietbaan is nog in gebruik bij Defensie. Alhoewel het grootste gedeelte leegstaat, is de technische staat en het onderhoud van de gebouwen goed. De toekomst van het complex is daarentegen onzeker. Door verkoop van delen van het complex dreigt een verregaande versnippering welke de oorspronkelijkheid en de herkenbaarheid niet ten goede zullen doen komen.

Bron:

- Kruidenier, M., *Militair erfgoed. Categoriiaal onderzoek wederopbouw 1940-1965*, Zeist 2007.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Algemeen

Naar verwachting zal de pilot Noord-Brabant een goede afspiegeling zijn van de wijze waarop de (cultuurhistorische) vastgoedmarkt landelijk gezien in elkaar zit. Het maken van *De Oude Kaart van Nederland* lijkt een zinvol instrument om enerzijds vraag en aanbod van leegstaand vastgoed aan elkaar te koppelen en anderzijds om een visie te ontwikkelen op hergebruik.

Leegstand en herbestemming

Het is moeilijk vast te stellen wat er in de provincie Noord-Brabant aan leegstand is, en wat er verwacht kan worden. Enerzijds komt dat door de aard van het onderzoek van deze pilot, anderzijds zijn er weinig gegevens voorhanden.

Op het gebied van herbestemming zijn door de Provincie in het verleden diverse initiatieven ontplooid.

Trends

In Noord-Brabant spelen op het gebied van verwachte en langdurige leegstand met name vier aspecten een rol: de ontkerkelijking, agrarische veranderingen, ontwikkelingen binnen de zorgsector en militaire ontwikkelingen. Zoals overal in Nederland heeft de ontkerkelijking grote gevolgen voor gebouwen als kerken en kloosters. Leegstand dreigt voor al deze gebouwen.

Dit proces lijkt onafwendbaar: ontkerkelijking is een maatschappelijke trend. De functieveranderingen binnen de agrarische en militaire sector kunnen vooral gezien worden als gevolgen van overheidsbeleid. Schaalvergroting en reconstructie spelen in beide sectoren een grote rol. Tezamen met de toenemende verstedelijking en infrastructurele werken (Hogesnelheidslijn) enerzijds en de ‘vergroening’ (Ecologische Hoofdstructuur) anderzijds vormen

zij een grote bedreiging voor het Brabantse cultuurlandschap. De ontwikkelingen binnen de zorgsector houden verband met die van de kloostercomplexen. Steeds meer zorginstellingen verlaten hun oorspronkelijke behuizing en vestigen zich (in delen van) vrijkomende kloosters.

AANBEVELINGEN

Ten opzichte van de provincie Noord-Brabant wordt het volgende aanbevolen:

- Er dient meer inzicht verkregen te worden in de aard en omvang van langdurige en te verwachten leegstand in Noord-Brabant. Dit kan door de leegstand op object- en adresniveau in kaart te brengen en deze bestanden actueel te houden. Het structureel bijhouden van leegstand zorgt ervoor dat kennis binnen organisaties gebundeld wordt.
- Er dient een integrale visie op provinciaal niveau geformuleerd te worden ten aanzien van langdurige en te verwachten leegstand. Verschillende bestaande beleidsregelingen dienen in deze visie te worden geïntegreerd om versnippering van beleid tegen te gaan.
- De Provincie dient een strenge regie te voeren wanneer het gaat om het wijzigen of toewijzen van nieuwe functies; niet iedere gemeente heeft een nieuw bedrijventerrein nodig. Door een strenge regie kan veel leegstand worden voorkomen. Sommige trends, zoals ontkerkelijking, verdienen een provinciale aanpak.
- Het komt de planvorming rond herbestemming ten goede wanneer de gemeente in een vroeg stadium bij nieuwe plannen wordt betrokken. Het meedenken en meewerken kan vaak complexe herbestemmingstrajecten versnellen en vereenvoudigen. De gemeente dient hier echter wel een actieve en initiërende rol te spelen.

- Leegstand moet als een kans worden gezien; een kans om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en verrommeling tegen te gaan. Daarnaast biedt leegstand de mogelijkheid om inbreidingsdoelstellingen te behalen en zuinig ruimtegebruik te stimuleren.

Michiel Kruidenier

Noord-Holland

SAMENVATTING

Druk op de ruimte in de provincie Noord-Holland wordt door veel respondenten gezien als een belangrijke factor voor de relatief beperkte structurele leegstand in de provincie. Het verschijnsel komt echter wel voor in de provincie en dan met name op de kantorenmarkt in het zuidelijke deel van Noord-Holland. Op relatief kleine schaal is leegstand aangetroffen bij industrieel erfgoed, verspreid over verschillende typen objecten.

Het aantal leegstaande objecten op *De Oude Kaart van Nederland* is relatief beperkt. Dit komt niet alleen voort vanuit de gedachte dat structurele leegstand (mede door de grote druk op de ruimte) nauwelijks speelt, ook de beperkte beschikbaarheid van gegevens van leegstand en verwacht functieverlies speelt daarbij een rol. Met uitzondering van een enkel overzicht van leegstand van objecten, komt de meeste informatie van respondenten voort uit eigen kennis. Kennis over leegstand is zelden gebundeld aanwezig. Voorts is niet alle verkregen informatie bruikbaar, doordat de informatie niet binnen de gehanteerde definitie valt of, in andere gevallen, vertrouwelijk van aard is.

Leegstand vormt voor het merendeel van de organisaties ook geen integraal beleidsdoel. Het beleid dat aanwezig is in de provincie is vooral reactief van aard. Toch bestaat binnen de provincie beleid dat gericht is op het voorkomen van leegstand. De voornaamste voorbeelden hiervan zijn: het kantorenbeleid van de gemeente Amsterdam, het initiatief van Plabeka (schrappen van kantoorplannen) en het beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing. Geformaliseerd beleid op het gebied van herbestemming is nauwelijks aanwezig. Het beleid heeft vooral een ad hoc karakter. Volgens respondenten vergt elk object een unieke aanpak, waardoor het

lastig wordt om beleid vast te leggen.

De belangrijkste trends ten aanzien van leegstand, functieverlies en herbestemming spelen op de kantorenmarkt, bij industrieel erfgoed, vrijkomende agrarische bebouwing en kerkgebouwen. De leegstand op de kantorenmarkt hangt vooral samen met economische ontwikkelingen in combinatie met veranderende behoeften van de markt, waarbij indeling van de ruimte en locatie belangrijke eisen vormen. De vraag richt zich vooral op nieuwe (of gerenoveerde) kantoren op relatief aantrekkelijke locaties. Daartegenover hebben verouderde kantoorpanden op minder gewilde locaties in grotere mate met leegstand te maken. De vraag en het aanbod zijn niet goed op elkaar afgestemd. Het beleid van de gemeente Amsterdam en het initiatief van Plabeka om toekomstige kantoorplannen te schrappen zijn initiatieven die onder andere gericht zijn op een betere afstemming van vraag en aanbod in deze sector.

De grote druk op de ruimte in de provincie Noord-Holland vraagt om zorgvuldig ruimtegebruik. Het in kaart brengen van leegstand en het actueel houden van deze bestanden in combinatie met verder onderzoek verschaft inzicht in de aard en omvang van leegstand en kan bijdragen aan het behalen van doelstellingen op het gebied van inbreiding. Herbestemming wordt relatief vaak toegepast in de provincie. In het kader van zorgvuldig ruimtegebruik vormt herbestemming ook een belangrijk instrument. Meer samenwerking tussen verschillende partijen in het beginstadium van het proces zou een bijdrage kunnen leveren aan het versoepelen van het proces van herbestemming.



LEEGSTAND IN NOORD-HOLLAND

Het NERA-gebouw te Nederhorst den Berg

In 1950 werd het NERA-gebouw in de Horstermeerpolder door de PTT als radio-ontvangststation geopend. De natte omgeving van het gebied maakte de locatie ideaal voor het opvangen van radiosignalen. Na enige tijd deed de communicatiesatelliet zijn intrede, waardoor het belang van NERA voor het radioverkeer langzamerhand aan het afnemen was. PTT besloot als reactie daarop om de locatie hoofdzakelijk als Radio Controle Dienst (RCD) te gebruiken. De RCD krijgt later het beheer over NERA. In het najaar van 2005 is de RCD naar een nieuw gebouw in Amersfoort verhuisd. NERA heeft sindsdien geen functie meer. Door de dienst Domeinen wordt een nieuwe gebruiker gezocht. Het leegkomen van de locatie heeft veel commotie met zich meegebracht. Een aantal omwonenden zet zich in voor het behoud van het complex, vanwege de cultuurhistorische waarde van het complex, de verbintenis van het gebouw met de omgeving en de functie die het gebouw heeft gehad ten aanzien van de ontwikkeling van telecommunicatie. Eén van deze bewoners heeft nadat het gebouw te huur werd aangeboden door dienst Domeinen, een tijdelijk huurcontract van twee jaar afgesloten om behoud van het complex en een nieuwe passende functie te vinden. Sloop werd echter door verschillende partijen als een betere optie ervaren, omdat zij een toekomst van de locatie zien als natuur- en waterbergingsgebied. Het omliggende gebied is momenteel al een natuur- of waterbergingsgebied. Onlangs is echter ook in een B&W vergadering van de gemeente Wijdmeren vastgesteld dat er samen met de provincie Noord-Holland onderzocht gaat worden welk toekomstig gebruik van het NERA-gebouw mogelijk is. Een nieuwe functie zou dan wel moeten passen in de huidige bestemming van het gebied (natuur en waterberging) en het toekomstige gebruik moet zonder overheids gelden gefinancierd kunnen worden.

Bronnen:

- <http://www.neragebouw.nl/> (geraadpleegd op 4 januari 2007).

- Gemeente Wijdmeren, 22 november 2007.

- Gemeente Wijdmeren (2008), Bespreking over NERA-gebouw met Domeinen (college besluit), Notulen Vergadering b&w d.d. 22 januari 2008.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Structurele leegstand is in de provincie Noord-Holland een beperkt fenomeen: het speelt zich hoofdzakelijk af op de kantorenmarkt in de grotere gemeenten in het zuidelijke deel van de provincie. De druk op de ruimte, die voor relatief veel gemeenten in de provincie geldt, leidt ertoe dat verdichting noodzakelijk is en uitbreiding slechts op kleine schaal tot de mogelijkheden behoort. Vrijkomend vastgoed wordt vrij snel herbestemd. Toch kan worden aangenomen dat het beperkte aantal objecten (58) op *De Oude Kaart van Nederland* inderdaad niet overeenkomt met de werkelijkheid.

In de provincie Noord-Holland zijn weinig gegevens beschikbaar over leegstand en functieverlies van gebouwen, complexen en terreinen. De verkregen gegevens zijn vooral gebaseerd op de persoonlijke kennis van respondenten. Relatief weinig organisaties houden overzichten van leegstand bij. Informatie voldeed dikwijls niet aan de gehanteerde definitie van leegstand of was niet toegankelijk: bepaalde overzichten zijn alleen voor ambtelijk of intern gebruik bedoeld of kunnen wegens vertrouwelijkheid niet ingezien worden.

Het beleid in de provincie ten aanzien van leegstand kan vooral reactief en ad hoc genoemd worden: het vormt meestal geen integraal beleidsdoel. Uitzonderingen waar wel proactief beleid wordt gevoerd, zijn de gemeente Amsterdam en Plabeka.

Geformaliseerd beleid ten aanzien van herbestemming is nauwelijks aanwezig, met uitzondering van beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) en de Stelling van Amsterdam. Met het VAB-beleid wordt leegstand indirect voor-

komen, door het toelaten van een verbreding van functies.

Leegstand doet zich voornamelijk voor op de kantorenmarkt en op kleinere schaal bij industrieel erfgoed. De omvang van leegstand op de bedrijfsruimtemarkt is niet duidelijk, wel blijkt een deel van de bedrijventerreinen in de provincie verouderd te zijn. De herstructurering van bedrijventerreinen krijgt in toenemende mate aandacht.

De economische conjunctuur in combinatie met een tweedeling op de kantorenmarkt (nieuwbouw en gerenoveerde kantoren op gewilde locaties aan de ene kant en verouderde kantoren op een minder aantrekkelijke locatie aan de andere kant) speelt een belangrijke rol in het zuidelijke deel van Noord-Holland.

Respondenten gaven aan dat industrieel erfgoed steeds vaker herbestemd wordt in vergelijking met een aantal jaren geleden, maar dat ook een aantal objecten leegstaat.

Voor zowel vrijkomende agrarische bebouwing als kerkgebouwen is leegstand opvallend weinig naar voren gekomen. Wel is de verwachting dat de ontwikkelingen omtrent functieverlies zich in de toekomst door zullen zetten.

AANBEVELINGEN

- **Verrommeling en ruimtelijke kwaliteit vormen reeds agendapunten op rijksniveau. Leegstand zou hierbij ook als beleidspunt geagendeerd moeten worden. De ministeries van VROM en Economische Zaken zouden daarnaast handleidingen kunnen ontwikkelen voor herbestemming (naar voorbeeld van de VROM-handleiding 'Wonen op de Zaak').**

- Om bijtijds gebouwen, complexen en terreinen te signaleren die in de toekomst mogelijk met herbestemming te maken krijgen, is het opzetten van een intern 'anticiperingsstelsel' bij gemeenten van belang. Het Rijk zou De Oude Kaart van Nederland kunnen doorontwikkelen en aan provincies en gemeenten beschikbaar stellen.
- De provincie zou een bijdrage kunnen leveren door een centraal meldpunt voor leegstand in te richten en deze gegevens te actualiseren. Het organiseren van een symposium door de provincie waar het onderwerp verder wordt uitgediept door diverse partijen zou de eerste grondslagen kunnen leggen voor het meldpunt.
- Gemeenten zouden een paragraaf in het bestemmingsplan moeten opnemen over leegstand. De provincie zou een sjabloon-tekst voor een dergelijke paragraaf kunnen schrijven. De actualisering van de bestemmingsplannen in het kader van de ingang van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) op 1 juli 2008, vormt daarvoor een aangegeven moment.
- Gemeenten zouden jaarlijks het aanbod van onroerend goed op objectniveau kunnen inventariseren om beter inzicht te krijgen in leegstandsproblemen: eventuele probleemgevallen kunnen worden geconstateerd en gesignaleerd en het behalen van doelstellingen omtrent inbreiding en zorgvuldig ruimtegebruik kan efficiënter plaatsvinden.
- De afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente kan op handhavingsniveau leegstand constateren. Deze informatie kan tevens aangevuld worden door het inschakelen van buurtorganisaties en belangenorganisaties. Deze partijen moeten als partners in dit proces worden gezien.

- Gemeenten dienen in een beginstadium bij een initiatief voor herbestemming betrokken te worden, om mee te kunnen denken over de manieren waarop een project gerealiseerd kan worden. Zo kunnen mogelijke beperkingen eerder in beeld komen en aanbod en vraag beter met elkaar worden afgestemd.
- Meer flexibiliteit in bestemmingsplannen is wenselijk om het proces van herbestemming te vergemakkelijken, door procedures omtrent functiewijzigingen o.a. te verkorten.
- Leegstand zou niet alleen als een probleem benaderd moeten worden, het vormt door herontwerp en herontwikkeling ook een kans om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Ruimtelijke fiasco's kunnen door een positief ontwerp worden gecorrigeerd. Daarnaast worden mogelijkheden geboden om doelstellingen ten aanzien van inbreiding en zuinig ruimtegebruik te behalen.

Emily Nijboer

Overijssel

SAMENVATTING

De provincie Overijssel is rijk aan een grote diversiteit van landschappelijke kwaliteiten en stedelijke gebieden. Iedere regio kent zijn eigen karakteristiek en dynamiek. Overijssel is van oorsprong een industriële en agrarische provincie. In deze sectoren is echter een daling van activiteiten waar te nemen. Aanzienlijke groei is zichtbaar in de sector gezondheid en welzijn en tevens in de zakelijke dienstverlening.

Uit deze eerste inventarisatie in Overijssel zijn 142 objecten en terreinen naar voren gekomen die leeg staan of waarvan verwacht wordt dat deze binnen 10 jaar leeg komen te staan. Met name in de categorieën industrie, handel, agrarische biotoop en religie is sprake van een alarmerende omvang van structurele of verwachte leegstand.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de provincie de omgang met leegstand en herbestemming van industrieel erfgoed geagendeerd heeft. Dit verklaart grotendeels de hoeveelheid gevonden objecten en terreinen.

Beleid om leegstand tegen te gaan laat verder een divers beeld zien; op enkele uitzonderingen na voeren gemeenten doorgaans geen actief beleid om structurele leegstand te voorkomen of om herbestemming te bewerkstelligen. Staatsbosbeheer daarentegen voert wel beleid in dit opzicht.

De overige benaderde vastgoedeigenaren handelen voornamelijk reactief; zij komen in actie op het moment dat leegstand zich voordoet.

Een belangrijke ruimtelijke ontwikkeling in Overijssel is de herinrichting van het buitengebied. Het buitengebied is onderhevig aan verandering en staat in directe relatie met de geconstateerde leeg-

stand: afname van agrarische bedrijvigheid, afname in industriële activiteiten, afname van bedrijvigheid in oude bestaande bedrijventerreinen en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Overheden en maatschappelijke organisaties trachten de herinrichting van het buitengebied in een gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak te bewerkstelligen. Het provinciale rapport van deze inventarisatie zou een belangrijke bron van informatie kunnen zijn.

Op regionaal niveau bestaan er in Overijssel diverse samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Naast samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld wonen en werkgelegenheid zou de omgang met leegstand en herbestemming een volgend samenwerkingsverband kunnen zijn.



HERBESTEMMING IN OVERIJSSEL

Voormalige stoomspinnerij Twenthe te Almelo

In 1913/1914 werd in Almelo de Stoomspinnerij Twenthe gebouwd door A.G. Beltman. Het complex is opgetrokken op een rechthoekige plattegrond volgens een kolomstructuur. Eind jaren zeventig lag het monumentale bouwwerk er verlaten en vervallen bij. De voorbereidingen voor herbestemming zijn in 1980 gestart. Het bureau Op ten Noort Blijdenstein voerde een haalbaarheidsonderzoek uit naar eventuele hergebruiksmogelijkheden. Aansluitend heeft de gemeente het structuurplan aangepast zodat het complex in de structuur van het omliggende winkelgebied paste. Na restauratie en verbouwing kon het complex heropend worden.

Bronnen:

- www.onb.nl
- Goïnga, K. (2003), Overijssel voor ontdekkers, monumenten van industrie en ambacht.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Het globale beeld in Overijssel de herinrichting van het buitengebied en de revitalisering van oude bedrijventerreinen belangrijke aandachtspunten in de gehele provincie zijn.

Op provinciaal niveau en in enkele grotere gemeenten bestaat er inzicht in leegstand van het eigen vastgoed. Deze gemeenten houden veelal overzichten bij van leegkomende objecten of terreinen. Niet alle gegevens werden prijsgegeven.

Kleinere gemeenten houden dergelijke informatie niet structureel bij, waardoor de gegevens niet compleet zijn. Toch is er een aanzienlijk aantal objecten en terreinen achterhaald welke leegstaan of in de toekomst aan functieverlies onderhevig zijn.

Het omgaan met leegstand van particulier vastgoed op gemeentelijk niveau geschiedt over het algemeen vanuit actie-reactie. Hoewel er op dit niveau nauwelijks beleid is geformuleerd, lijkt het publiek belang ervan wel gedeeld te worden. Langdurige leegstand brengt effecten met zich mee die gemeenten als ongewenst ervaren, zoals onrendabele kosten, verpaupering en vandalisme.

Vastgoedeigenaren en -beheerders gaan ieder op eigen wijze om met leegstand, verwacht functieverlies en herbestemming. Zo spelen makelaars meer in op bedrijfshuisvesting vanuit financieel-economische overwegingen en achten landschappelijke organisaties het van belang dat het vastgoed herbestemd wordt, passend binnen het ruimtelijk gedachtegoed van de organisatie. Eigenaren van religieuze objecten staan snelle afstoting voor. Een uitzondering is Staatsbosbeheer, dat zowel beleid heeft geformuleerd als dat het pro-actief optreedt.

Herbestemming van industrieel en agrarisch erfgoed krijgt in Overijssel vanuit de Provincie expliciete aandacht. Door het verstrekken van subsidies voor transformatieprocessen probeert de Provincie het betreffende erfgoed in stand te houden en herbestemming te stimuleren. Bovendien heeft de Provincie maatregelen geformuleerd waarmee vrijkomende agrarische gebouwen eenvoudiger een nieuwe functie gegeven kan worden.

Herbestemming van oude bedrijventerreinen lijkt een complexe opgave te zijn vanwege de situering en transformatiemogelijkheden van de bestaande bedrijven. De revitalisering van dergelijke terreinen staat hoog op de agenda van gemeenten. Geregeld leidt de revitalisering tot sloop/nieuwbouw met de introductie van nieuwe functies op het terrein. Woningbouw is daarbij vaak genoemd.

Tot eind 2007 was er sprake van een gunstig economisch klimaat op basis waarvan verwacht werd dat de leegstand in kantoren af zou nemen. Bij leegstand worden deze vaak tijdelijk herbestemd totdat er een structurele bestemming voor gevonden is. Gezien de minder gunstige economische situatie aan het begin van 2008, valt te bezien of deze verwachting uitkomt.

In toenemende mate is er sprake van ontkerkelijking. Hierdoor neemt het aantal religieuze gebouwen met oorspronkelijke functie af. Vooral de gebouwen uit de wederopbouwperiode staan onder druk.

AANBEVELINGEN

- De inventarisatie was slechts een momentopname en het was afhankelijk van het inzicht en de bereidwilligheid mee te werken van de benaderde

instanties. De resultaten geven slechts een indicatief beeld.

Wanneer de Oude Kaart van Nederland in de toekomst als uitgangspunt voor leegstands- en herbestemmingsproblematiek gehanteerd wordt, verdient het aanbeveling regelmatig de gegevens te actualiseren en een grondige inventarisatie uit te voeren om betrouwbaarheid en volledigheid na te streven.

- Op provinciaal niveau is er in 2004 voor gekozen om met meerdere overheden en belanghebbende partijen te werken aan een gebiedsgerichte aanpak in Overijssel. Onderzocht kan worden op welke wijze het nu aanwezige herbestemmingsbeleid geïntegreerd kan worden met deze gebiedsgerichte en gezamenlijke aanpak.

- In navolging van de voorgaande aanbeveling kan geconstateerd worden dat er voor enkele categorieën gericht beleid gevoerd wordt om herbestemming van objecten in die betreffende categorieën te stimuleren.

Onderzocht kan worden of het nu aanwezige herbestemmingsinstrumentarium afdoende is om daadwerkelijk tot herbestemming te komen van objecten en terreinen in de genoemde categorieën.

Onderzocht kan worden of deze instrumenten aanvullend op elkaar zijn of dat ze met elkaar conflicteren. Ook moet duidelijk worden of het aantal functie-categorieën uitgebreid kan worden.

- Uit de inventarisatie in Overijssel blijkt dat er met name op provinciaal niveau en binnen de grotere gemeenten gerichte informatie over leegstand en verwacht functieverlies te vinden is. In een vervolgstadium zou de aandacht kunnen uit-

gaan naar het structureel bijhouden van leegstand en verwacht functieverlies op meer lokaal niveau.

- Naast overheidsorganen is gebleken dat diverse instellingen en organisaties actief omgaan met leegstand en herbestemming van het eigen vastgoed. Vanuit hun expertise en betrokkenheid met het vastgoed achten zij het van belang dat er naar passende oplossingen gezocht wordt. Dit geldt zowel voor cultuurhistorisch waardevol als voor cultuurhistorisch minder waardevol vastgoed. Het verdient aanbeveling dergelijke instellingen en organisaties vanuit hun expertise en betrokkenheid intensief te betrekken bij het signaleren van leegstand en verwacht functieverlies alsook bij herbestemmingsprocessen.

- Gebleken is dat respondenten om verschillende redenen informatie niet altijd willen prijsgeven. Het onder belanghebbenden bespreekbaar maken van het omgaan met leegstand en verwacht functieverlies om gezamenlijk tot oplossingen te komen is een aandachtspunt.

Joke Batelaan

Utrecht

SAMENVATTING

De provincie Utrecht staat bekend als een kleine provincie waar de druk op de ruimte groot is. De provincie is in trek als vestigingsplaats voor wonen en werken. Leegstand lijkt daarom in eerste instantie niet aan de orde te zijn. De geconstateerde leegstand op de kantoren- en bedrijfsruimtemarkt wijst er echter op dat ook in de provincie Utrecht sprake is van leegstand. Waarschijnlijk ligt het gebrek aan actuele, goed opgeslagen en verwerkte gegevens ten grondslag aan het ontbreken van een juist beeld van leegstand in de provincie Utrecht. Vraag en aanbod zijn momenteel niet goed op elkaar afgestemd. Een actueel en bruikbaar overzicht van leegstand zou een oplossing kunnen bieden.

Leegstand speelt zich in de provincie Utrecht hoofdzakelijk af op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt. Overige vrijkomende bebouwing wordt in de provincie Utrecht makkelijk herbestemd of gesloopt om plaats te maken voor woningbouw.

De leegstand op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt en bij het industrieel erfgoed speelt met name in de grotere plaatsen een rol, zoals in Utrecht, Amersfoort, Woerden, Nieuwegein, Houten, Veenendaal en Mijdrecht. Deze leegstand is voornamelijk gerelateerd aan economische ontwikkelingen, maar ook aan de steeds veranderende eisen voor de huisvesting van bedrijven. Kantoren raken snel verouderd en bedrijfspanden voldoen vaak niet meer aan de technische veranderingen. De inventarisaties die er bij de verschillende gemeenten zijn van leegstaande kantoor- en bedrijfspanden, zijn onderling niet vergelijkbaar. Aangezien leegstand in deze sector voornamelijk vanuit economische perspectieven wordt bekeken, spelen ruimte-

lijke ordening en de mogelijkheden voor inbreiding hier bijna geen rol.

Beleid om leegstand te voorkomen is er met name op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing en bij het aartsbisdom Utrecht. Het overige beleid is voornamelijk reactief: er wordt niet op leegstand geanticipeerd. Overheden komen pas in actie wanneer een object langdurig leeg staat en in verval raakt. Beleid om leegstand tegen te gaan en herbestemming te stimuleren is vaak lastig, omdat elk object maatwerk vereist. Eenduidig geschreven beleid is daarom volgens veel respondenten moeilijk. Samenwerking tussen overheden, marktpartijen en ontwerpers zal een belangrijke rol moeten gaan spelen in het voorkomen en tegengaan van leegstand en het stimuleren van herbestemming. Gemeenten en provincie zitten momenteel in de beginfase om het probleem aan te pakken. Een aantal uitgevoerde inventarisaties is een eerste stap in de goede richting. Beleid waarbij leegstand en herbestemming centraal staan moet dus grotendeels nog ontwikkeld worden.



LEEGSTAND IN UTRECHT

Bedrijventerrein Middelland-Noord te Woerden

Bedrijventerrein Middelland-Noord in Woerden is een verouderd bedrijventerrein waar sprake is van groot-schalige leegstand. In het kader van een nieuwe Economisch Visie heeft de gemeente Woerden in 2006 een onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit en potentie van kantoor- en bedrijfsruimten in de gemeente. Hieruit is gebleken dat de leegstand zich hoofdzakelijk in kantoorruimtes bevindt. Oorzaken van de leegstand zijn de economische recessie van de afgelopen jaren en bedrijven die naar nieuwe panden in de stad Utrecht verhuizen. De functie van Woerden als opvang van Utrecht is voorbij. Verpaupering van het gebied is het gevolg. In het kader van de nieuwe Structuurvisie is de gemeente Woerden momenteel de mogelijkheden tot kantoortransformaties aan het onderzoeken. Vestiging van zorginstellingen in de leegstaande kantoorpanden is een mogelijkheid, gezien de ligging van de panden in de nabijheid van het ziekenhuis.

Bron:

- Interview gemeente Woerden, 13 november 2007.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

In de provincie Utrecht is weinig sprake van groot-schalige structurele leegstand. Provincie en gemeenten proberen nieuwe ruimtelijke mogelijkheden zoveel mogelijk binnen de bestaande rode contouren te vinden, aangezien er door de grote druk op de ruimte weinig gelegenheid over is om uit te breiden. Informatie over leegstaande panden in de provincie Utrecht bestaat vanuit economische perspectief en is dus bij de afdeling Economische Zaken aanwezig. Leegstand in overig vastgoed was met name gebaseerd op kennis uit eigen ervaring of uit de netwerken van de respondenten.

Beleid over leegstand in de provincie Utrecht is voornamelijk reactief. Actief reageren op vrijkomende bebouwing door aankopen of vooraf initiatieven ontwikkelen gebeurt in de provincie Utrecht niet structureel. Veel initiatieven worden door de markt en woningcorporaties genomen, waardoor de noodzaak bij de overheden om beleid te ontwikkelen niet hoog is. Wel is er proactief beleid bij het Aartsbisdom en voor vrijkomende agrarische bebouwing.

Leegstand komt met name voor op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt, bij het industrieel erfgoed en bij een enkele boerderij, school en kerk. Bij het overige vastgoed spelen in de provincie Utrecht met name trends rondom herbestemming. Voor vrijkomende agrarische bebouwing, veroorzaakt door schaalvergroting en ruilverkaveling, leggen gemeenten in de provincie Utrecht de mogelijkheden voor vervolg- en nevenfuncties vast in het bestemmingsplan. Het doel is om een hoge kwaliteit en potentie van het platteland te garanderen. In onbruik geraakt vastgoed wordt voornamelijk tot woningen of kan-

tooruimte herbestemd. Kerkgebouwen worden steeds efficiënter gebruikt door functies te combineren of ze krijgen veelal een nieuwe functie, meestal een culturele.

Trends rondom leegstand kunnen in de provincie Utrecht eveneens hoofdzakelijk op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt geconstateerd worden. Het leegstandspercentage ligt voor het merendeel hoog in de grotere gemeenten rondom Utrecht. Leegstand treft verouderde panden en gebouwen met een ongunstige verhouding van kantoor- en bedrijfsruimte. Herstructurering van kantoor- en bedrijfslocaties, waarbij hoofdzakelijk de openbare ruimte wordt aangepakt, blijkt niet effectief genoeg te zijn om de leegstand tegen te gaan. Het maken van afspraken met eigenaren en gebiedsontwikkeling, waarbij meerdere panden in een gebied tegelijk worden aangepakt, blijken effectiever. Gemeenten en de provincie zitten momenteel in een beginstadium om het probleem aan te pakken.

Overzichten van leegstaand vastgoed zijn in de provincie Utrecht nauwelijks voorhanden. Anticiperen op leegstand is niet mogelijk zonder actuele en betrouwbare gegevens en een analyse van de oorzaken van leegstand. Bewustzijn van het leegstandsprobleem en de politieke wil om het probleem aan te pakken zijn wel aanwezig. Nu is het zaak om de leegstand ook daadwerkelijk actief tegen te gaan. Met het in kaart brengen van leegstand kan anticiperend beleid ontwikkeld worden en zouden ook inbreidingsdoelstellingen beter gehaald kunnen worden.

AANBEVELINGEN

- In de provincie Utrecht is het hoofdzaak om de leegstand op de kantoor- en bedrijfslocaties en de zogenaamde brownfields¹ aan te pakken.
- Niet alleen leegstand dient het onderwerp te zijn, maar ook zorgvuldig ruimtegebruik.
- De in de toespraak van minister Cramer op het symposium 'Parels in de stad' genoemde punten zoals samenwerking tussen rijk en marktpartijen, subsidies voor locatieontwikkeling en stedelijke herstructurering en het instellen van een taskforce financiering herstructurering bedrijventerreinen, verdienen de aanbeveling om ook daadwerkelijk uitgevoerd te worden.²
- Ook de aanbevelingen van andere onderzoeken op dit gebied zouden als basis voor nieuwe beleidsontwikkeling in dit opzicht kunnen dienen.³
- Om volledig inzicht te krijgen in het leegstandprobleem zouden gemeenten jaarlijks een overzicht bij moeten houden van aanbod op adresniveau, waarin ook aangegeven wordt of het incourant vastgoed betreft.
- Een integrale aanpak waarbij ingegrepen kan worden in particulier eigendom is nodig om leegstand op bedrijventerreinen tegen te gaan. Gemeenten

1 Brownfields zijn voormalige industriegebieden die binnen de stad liggen.

2 www.vrom.nl (19 december 2007).

3 Zie hiervoor bijvoorbeeld de rapporten van: Ruimtelijk Planbureau (2007) Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties 2007; SEV (2005) Het herbestemmen van kantoren naar woningen. Stand van zaken en aanbevelingen voor proefprojecten; De Provinciale Milieufederaties (2007) Zuinig op Ruimte? Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen januari 2007; Stogo (2006) Nieuwe kansen voor verouderde bedrijventerreinen. Een verkenning van de financieel economische haalbaarheid van de herontwikkeling en transformatie van verouderd vastgoed, maart 2006. Ook het project dat momenteel door Dura Vermeer Business Development wordt uitgevoerd kan uiteindelijk van belang zijn voor aanbevelingen. De aanbeveling voor een revolverend fonds kan overgenomen worden.

zouden meer met eigenaren en de vastgoedmarkt om de tafel moeten gaan zitten om zo samen tot overeenstemming tekomen.

- Herbestemming is maatwerk. Creatief meedenken en de mogelijkheden aangeven is een taak voor de overheden. Er zou meer kruisbestuiving tussen initiatiefnemers, ontwerpers, overheden en marktpartijen moeten plaatsvinden en processen zouden dynamischer moeten worden.⁴
- Verruiming van bestemmingsplannen voor meer functiemogelijkheden maakt het proces van herbestemming soepeler en financieel meer rendabel.
- Overheden zouden bij de aankoop van een vrijkomend kerkgebouw bereid moeten zijn om de zakelijke waarde van het gebouw te vergoeden, zodat de kerkelijke instanties de kerkgebouwen rendabel kunnen herbestemmen en de mogelijkheid hebben overige kerkgebouwen in stand te houden.
- In het rapport 'Vrijkomende Agrarische Bebouwing in de provincie Utrecht' zijn de beleidsregels voor functieverandering onderzocht en aanbevelingen gemaakt. Voor de 50% oppervlaktereductieregel dient gemonitort te worden of deze beleidsregel niet vertragend werkt om tot sanering van bedrijfsgebouwen te komen en de ontwikkeling van Nieuwe Economische Draggers niet in de weg staat.⁵ Gemeenten geven aan dat deze beleidsregel een knelpunt vormt.

Mayke Haaksman

4 Interview Mitros, 18 oktober 2007.

5 Alterra (2004) Vrijkomende Agrarische Bebouwing in de provincie Utrecht 2004.

Zeeland

SAMENVATTING

In de provincie Zeeland wordt leegstand niet als een urgent probleem ervaren. Het gebrek aan uitgebreide inventarisaties van leegstand onder onroerend goed in de provincie zorgt er voor dat het gissen blijft naar de mate waarin leegstand zich voordoet. Het gevaar van leegstand dreigt voornamelijk onder agrarische bebouwing en kerkgebouwen. Grote veranderingen in de agrarische sector zorgen voor functieverlies van gebouwen. Door schaalvergroting verliezen boerderijen hun functie en modernisering maakt oude schuren overbodig. De ontkerkelijking in Zeeland lijkt nog mee te vallen, maar door vergrijzing en afname van het aantal inwoners is de leegstand van kerken in de toekomst wel degelijk te voorzien. Ook leegstand in naoorlogse woonwijken begint een rol te spelen in Zeeland, door de afname van de bevolking.

Het ontbreken van inventarisaties van leegstaande terreinen, complexen en gebouwen bemoeilijkt het anticiperen op leegstand. Het beleid dat er is betreft hoofdzakelijk reactief beleid. Overheden komen pas in actie als er een probleem is: een pand staat al meerdere jaren leeg, met verpaupering en verrommeling als gevolg. Actief reageren op vrijkomende bebouwing, door bijvoorbeeld vooraf plannen te ontwikkelen, gebeurt alleen in het geval het vastgoed in bezit is van de gemeente. Herbesteding van in onbruik geraakte gebouwen is in Zeeland erg afhankelijk van het reactief gedrag van de lagere overheden en belangenorganisaties. Te vaak wachten overheden op marktpartijen of woningcorporaties die het initiatief nemen tot de herbesteding van gebouwen of particulieren die gebouwen, complexen of terreinen onder de aandacht brengen. Herbesteding van agrarische gebouwen wil de provincie Zeeland

stimuleren door het beleid 'Nieuwe economische dragers'. Cultuurhistorisch waardevolle objecten en terreinen worden zoveel mogelijk behouden door bescherming via de Cultuurhistorische Hoofdstructuur, een monumentenstatus (rijks- of gemeentelijk monument) en door het creëren van meer mogelijkheden voor herbesteding. Leegstand in woonwijken probeert de provincie te voorkomen door woonmigratie te bevorderen.

Het probleem van leegstand blijkt wel in Zeeland aanwezig te zijn en gaat in de toekomst door vergrijzing, de afname van de bevolking en veranderingen in bedrijfsvoeringen een steeds grotere rol spelen. Indien gemeenten hun leegstand in kaart brengen, kan de bebouwde ruimte efficiënter worden gebruikt en kunnen inbreidingsdoelstellingen beter worden gehaald. Door leegstand te inventariseren blijkt tevens in welke sectoren de nood reëel is en waar ingegrepen dient te worden. Op die manier vormen de toenemende leegstand in Zeeland van vooral historische agrarische opstallen en de leegloop van kerken niet alleen risico's, maar kan er ook gekeken worden naar wat de kansen zijn om op een duurzame manier tot herbesteding en een 'Mooi Nederland' te komen.



HERBESTEMMING IN ZEELAND

(foto: Roosevelt Academy)

Stadhuis te Middelburg

Het vrijgekomen voormalige stadhuis van Middelburg, dat zich het op één na mooiste gebouw van Nederland mag noemen en in het hart van de stad gelegen is, werd begin deze eeuw verkocht aan de Roosevelt Academy. (opgericht door de Universiteit Utrecht en de Hogeschool Zeeland) Aangezien de Roosevelt Academy de studenten wou huisvesten op een campus moesten geschikte ruimtes worden gevonden om de Nederlandse en Vlaamse studenten en studenten uit de overige delen van de wereld woonruimte te bieden. Woongoed, een woningcorporatie in Middelburg, ontwikkelde hiervoor op drie locaties woonruimte; in een woningcomplex uit de jaren twintig van de vorige eeuw, het Bagijnhof, in een voormalig zorgcomplex, Roggeveen genaamd, en in een voormalig pand van Rijkswaterstaat aan de Koestraat.

Bronnen:

- Kooke, S. (2007) Malle Berje is het mooiste. Trouw. 6 juni 2007.
- Website gemeente Middelburg. Beschikbaar via: www.middelburg.nl [Bezocht op 30 juli 2007].
- Website Roosevelt Academy. Beschikbaar via: www.roac.nl [Bezocht op 30 juli 2007].
- Website Woongoed Middelburg. Beschikbaar via: www.woongoed.nl [Bezocht op 16 april 2007].

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Langdurige leegstand lijkt slechts in beperkte mate op te treden in de provincie Zeeland. Dit beeld kan echter het gevolg zijn van de geringe kennis die lagere overheden, vastgoedeigenaren en belangenorganisaties hebben over de leegstand in hun werkgebied. Het gebrek aan uitgebreide inventarisaties van leegstand onder onroerend goed in de provincie zorgt er nog eens voor dat het gissen blijft naar de mate waarin leegstand zich voordoet. Het gevaar van leegstand dreigt voornamelijk onder agrarische bebouwing en kerkgebouwen. Ook leegstand in naoorlogse woonwijken begint een rol te spelen in Zeeland, door de afname van de bevolking. Vrijkomende agrarische bebouwing wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door schaalvergroting. Functieverlies bij kerkgebouwen speelt bij kerkgemeenten waar ontkerkelijking en vergrijzing optreden. Industrieel erfgoed wordt in de provincie Zeeland vaak gesloopt, waardoor ook dit vastgoed zich in de gevarezone bevindt. Deze objecten zijn meestal voor een specifieke bestemming gebouwd, waardoor herbesteding niet eenvoudig is en sloop vaak als enige optie gezien wordt.

Het beleid over leegstand is hoofdzakelijk reactief. Overheden komen pas in actie als er een probleem is: een pand staat al meerdere jaren leeg en heeft verpaupering en verrommeling als gevolg. Actief reageren op vrijkomende bebouwing door bijvoorbeeld vooraf initiatieven te ontwikkelen gebeurt alleen bij gemeentelijk vastgoed.

Te vaak wordt gewacht op marktpartijen of woningcorporaties die het initiatief nemen tot de herbesteding van gebouwen. Wel heeft de provincie mogelijkheden voor nieuwe economische dragers voor vrijkomende agrarische bebouwing in het Omgevingsplan vastgelegd. Ook cultuurhisto-

risch waardevolle objecten en terreinen worden zoveel mogelijk behouden door bescherming via de Cultuurhistorische Hoofdstructuur, een monumentenstatus en door het creëren van meer mogelijkheden voor herbesteding. Leegstand in woonwijken probeert de provincie te voorkomen door woonmigratie te bevorderen.

Uit het onderzoek 'De oude kaart van Nederland' is gebleken dat leegstandsproblematiek wel degelijk aanwezig is Zeeland en zich in de toekomst versterkt door vergrijzing, de afname van de bevolking en veranderingen in bedrijfsvoeringen. Er is duidelijk meer aan de hand dan overheden, vastgoedeigenaren en belangenorganisaties nu denken.

AANBEVELINGEN

- In Zeeland is het hoofdzakelijk van belang om leegstand onder agrarische bebouwing en kerkgebouwen aan te pakken. Een eerste stap in het aanpakken van het leegstandsprobleem is het inventariseren van het leegstaande vastgoed. Wanneer gemeenten hun leegstand in kaart zouden brengen, kan de bebouwde ruimte efficiënter worden gebruikt en kunnen inbreidingsdoelstellingen beter worden gehaald. Het zou tevens blijken in welke sectoren de nood reëel is en maar waar kansen liggen voor herbesteding.
- Wanneer de waarde en waardering van beeldbepalende gebouwen en hun ruimtelijke omgeving door gemeenten geïnventariseerd wordt, kunnen deze worden meegenomen in de ontwikkelingsplannen. Karakteristieke gebouwen genieten dan meer bescherming.
- Gemeenten zouden er verder op moeten toezien gunstige voorwaarden te scheppen voor herbestedingsprojecten om de lage rendabiliteit en

relatief hoge risico's die deze met zich meebrengen enigszins te verlichten.¹ De regelgeving en langdurige procedures rondom herbesteding vormen een obstakel. Versoepeling van regelgeving en procedures creëert gunstige voorwaarden voor marktpartijen om zich aan herbesteding te wagen.² Samenwerking met de markt door bijvoorbeeld een publiek-private samenwerking, deel uitmakend van een wijkontwikkelingsmaatschappij of in samenwerking met een stichting, is het onderzoeken waard.

- Een betere verbinding van west Zeeuwsch-Vlaanderen met Terneuzen verdient aanbeveling. Dit zou mensen de mogelijkheid geven om te forensen tussen West Zeeuwsch-Vlaanderen en de rest van Zeeland en dit kan wellicht meer leegloop en leegstand voorkomen.
- Daarnaast hebben gemeenten geen drukmiddel om ervoor te zorgen dat eigenaren met een bouwvergunning aan een bouwtermijn moeten voldoen. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het creëren van een drukmiddel beleidspotentie heeft. Langdurige leegstand door het uitstellen van de bouw kan hierdoor vermeden worden.
- De provincie concludeert in haar nota Cultuurhistorie en Monumenten uit 2007 dat boeren die initiatieven willen opstarten nog onvoldoende hun weg kunnen vinden in de

'wirwar van regels voor het landelijk gebied'.³ Ze stelt daarom voor een 'boerderijenlijn' in te zetten en daarmee een loket te creëren dat boeren kunnen raadplegen voor informatie over de ingewikkelde regelgeving. In Noord-Brabant is inmiddels een helpdesk in het Erfgoedhuis gevestigd. Ook ZLTO is hierbij aangesloten.⁴ Opgedane ervaringen zouden gedeeld kunnen worden.

- Om in onbruik geraakte gebouwen op de boerenerven voor verval en sloop te behoeden meent het ZLTO dat er beter naar de belangen van boeren en de gemeenten moet worden gekeken. Gebouwen worden gezien vanuit hun functionaliteit voor het agrarisch bedrijf. Gemeenten zouden er daarom goed aan doen om beeldbepalende (agrarische) bebouwing en hun relatie met de omgeving te kapitaliseren en ze bijvoorbeeld op te nemen in toeristische routes om zo hun behoud en duurzaam (her)gebruik te stimuleren.
- Het staat voorop dat elk herbestedingsproject maatwerk is en dat gemeenten de capaciteit dienen te hebben om met eigenaren om tafel te gaan zitten om samen tot oplossingen te kunnen komen. Met alleen beleidsregels kom je er niet, je moet het probleem willen aanpakken.

Dolf van Muijen
Mayke Haaksman

¹ Zie ook Decisio bv, 2006 en Hek, M., Kamstra, J., Geraedts, R., 2004.

² Een commerciële projectontwikkelaar die in Zeeland actief gebouwen herbestedt is Van Garderen & Dekker projectontwikkeling B.V. Het kantoor van deze B.V. is een herbestede watertoren en het bedrijf werkt tevens mee aan de herbesteding van het voormalige badpaviljoen in Domburg. Dit laatste pand wordt behandeld in de voorbeelden herbesteding.

³ (Provincie Zeeland, 2007).

⁴ www.brabant.nl (19 december 2007); www.boerderijenlijn.nl (19 december 2007).

Zuid-Holland

SAMENVATTING

De provincie Zuid-Holland is één van de meest verstedelijkte provincies van Nederland en heeft te maken met een toenemende druk op de ruimte. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat leegstand daarom ook een betrekkelijk klein probleem vormt. Toch is leegstand op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt nadrukkelijk naar voren gekomen. Leegstand en functieverlies is ook aangetroffen bij industrieel erfgoed, agrarische bebouwing, school- en kerkgebouwen, detailhandel en in woningen boven winkels. De omvang van leegstand bij deze objecten is niet duidelijk.

De gegevens ten aanzien van leegstand en verwacht functieverlies waren dan ook beperkt aanwezig in de provincie. Slechts een klein deel van de leegstand is bij overheden bekend. De informatie is deels voortgekomen vanuit de kennis van respondenten. Daarnaast zijn een aantal inventarisaties beschikbaar gesteld over leegstand op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt. Niet alle verkregen informatie kon meegenomen worden voor *De Oude Kaart van Nederland*. De wijze waarop gegevens worden bijgehouden zijn verschillend en daardoor ook moeilijk onderling vergelijkbaar. De inventarisatie van *De Oude Kaart van Nederland* is een momentopname en geeft wegens beperkte informatie een vertekend beeld van het aantal leegstaande objecten.

In de provincie Zuid-Holland is weinig proactief beleid ontwikkeld ten aanzien van leegstand en herbestemming. Van anticiperen is nauwelijks sprake. Wel zijn door een aantal gemeenten en de provincie verschillende initiatieven en beleidsinstrumenten ontwikkeld die, meer indirect dan direct, gericht zijn op het tegengaan van leegstand of het stimuleren van herbestemming. Voorbeelden hiervan zijn het beleid

voor vrijkomende agrarische bebouwing en de verruiming van het bestemmingsplan van een gebied in de gemeente Den Haag waar in de toekomst mogelijk leegstand zal optreden. Voor herbestemming geldt dat gemeenten doorgaans ad hoc omgaat met herbestemming. Daarnaast is blijkt dat de handelswijze ten opzichte van herbestemming van gemeenten afhankelijk is van het heersende historische besef: Voor herbestemming bestaat toenemende belangstelling. Niet alleen cultuurhistorisch waardevolle objecten worden herbestemd. Ook naoorlogse architectuur en industriële complexen worden relatief vaker herbestemd. Voor herbestemmingsprojecten geldt echter wel dat ze vaak samengaan met complexe processen.

Verschillende (economische) ontwikkelingen zijn van invloed op het vrijkomen van de verschillende typen objecten in de provincie Zuid-Holland. Zo speelt schaalvergroting bij een deel van de objecten een rol. Daarnaast heeft de ontwikkeling van een steeds meer vraaggestuurde markt op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt een effect bij de leegstand in deze sectoren.

Het structureel bijhouden van gegevens van leegstand zou kunnen bijdragen aan een beter inzicht in de leegstand. Ook kan het aanbrengen van uniformiteit in de monitoring belangrijk zijn voor de regionale afstemming van plannen en het ontwikkelen van toekomstig beleid. Daarnaast kan het aanbrengen van uniformiteit in de monitoring een basis vormen voor toekomstig beleid en afstemming van plannen binnen de provincies. Voor het behalen van de inbreidingsdoelstellingen die onlangs zijn vastgesteld door de provincie Zuid-Holland is een goede en complete inventarisatie van leegstand van belang.



LEEGSTAND IN ZUID-HOLLAND

VROM kantoor te Oud-Leidschendam

Naast het kantoor van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, die binnen enkele jaren zal gaan verhuizen, staat een kantoor van VROM al tijden leeg. Alleen van de parkeerplaats bij het gebouw wordt nog gebruik gemaakt. Het kantoor maakt deel uit van een rijtje jaren zeventig kantoren die als logge massa's in de wijk Oud-Leidschendam zijn geplaatst. Het rijtje ooit zo moderne kantoren vormt een bruto contrast met de kleinschalige bebouwing van de oude kern. Het is onwaarschijnlijk dat de gebouwen weer als kantoor in gebruik genomen zullen worden. De locatie heeft daar net te weinig allure voor en ligt te ver uit het centrum van Den Haag. Wie doet er iets?

Bron:

- Interview gemeente Leidschendam-Voorburg, Zuid-Holland, 14 juni 2007.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

Het globale beeld van de inventarisatie in Zuid-Holland is een gering inzicht in leegstaand vastgoed en een zekere willekeur bij de realisatie van herbestemming. In Zuid-Holland is leegstand vooral op de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt naar voren gekomen. Daarnaast speelt leegstand en verwacht functieverlies ook bij industrieel erfgoed, in de agrarische sector, detailhandel, bij school- en kerkelijke gebouwen en in woningen boven winkels. De omvang van de leegstand in de provincie is voor een aanzienlijk deel van deze sectoren echter niet duidelijk.

Gegevens van structurele leegstand en verwacht functieverlies bleken slechts in beperkte mate beschikbaar te zijn in de provincie. Er bestaat een groot verschil tussen de geraamde leegstand en de concrete informatie die aanwezig is bij overheidsinstanties. De inventarisatie van *De Oude Kaart van Nederland* geeft dan ook een ‘vertekend’ beeld van het aantal leegstaande objecten. Stadsgeest Haaglanden houdt statistieken bij van kantoor-, bedrijfs- en winkelpanden; Stadsregio Rotterdam heeft alleen inzicht in het leegstaande bruto vloeroppervlak van kantoren. Uit andere onderzoeken naar de kantorenmarkt in de provincie Zuid-Holland blijkt juist dat het percentage leegstaande kantoren in de regio Rotterdam hoog is. Met het ontbreken van gegevens van grote gemeenten als Rotterdam, is de uitkomst van de inventarisatie als geheel willekeurig. Daarnaast maakt het ontbreken van onderling vergelijkbare inventarisaties het lastig om beleid tussen regio’s af te stemmen en te evalueren.

In de provincie Zuid-Holland is weinig proactief beleid aanwezig op het gebied van leegstand en herbestemming. Het anticiperen op leegstand is nauwe-

lijks aan de orde. Daarnaast zijn op provinciaal en gemeentelijk niveau verschillende beleidsinstrumenten en initiatieven te noemen die direct of indirect leegstand tegengaan of herbestemming stimuleren. Ad hoc beleid lijkt voor een aantal gemeenten te gelden. Gemeenten met een vastgoedafdeling geven in het algemeen aan dat zij leegstand van het eigen vastgoed proberen te voorkomen. Een aantal gemeenten pakt leegstand in centra aan door onder andere het wonen-boven-winkelsbeleid.

De aandacht voor herbestemming verschilt sterk per gemeente. Het bestemmingsplan zelf biedt weinig mogelijkheden om herbestemming te stimuleren. De voor herbestemming gewenste flexibiliteit van het bestemmingsplan kan in strijd zijn met het beschermen van de monumentale waarde van het gebouw. Veel hangt af van de bereidheid van de eigenaar om mee te werken aan herbestemming. Als tijdig aandacht kan worden besteed aan herbestemming, kan leegstand en verval van het vastgoed voorkomen worden.

Kenmerkend voor de provincie Zuid-Holland zijn de ontwikkelingen die gaande zijn in de kantoor- en bedrijfsruimtemarkt. Kwaliteit lijkt steeds belangrijker te worden: verouderde kantoorruimte wordt in toenemende mate verruild voor nieuwe kantoren op aantrekkelijkere locaties. Ook kerkgebouwen verliezen in toenemend grote aantallen hun oorspronkelijke functie.

De bedrijfsruimtemarkt vormt overigens een belangrijk discussiepunt. De noodzaak van de aanleg van bedrijventerreinen, de versnippering van terreinen en de monofunctionele invulling ervan zijn omstreden punten. Ook vestigt de discussie terecht aandacht op de grote opgave voor herstructurering

van oude bedrijventerreinen in de komende decennia.

De belangstelling voor herbestemming is toegenomen. Ook minder in het oog springende gebouwen uit de naoorlogse architectuur en industriële complexen staan in de aandacht. Het toenemende belang van binnenstedelijk bouwen, herstructurering en herbestemming vraagt om de ontwikkeling van meer structureel inzicht in leegstand.¹ Een goede en complete inventarisatie van leegstand is daarbij van belang.

AANBEVELINGEN

- Om herbestemming van leegstaande panden te stimuleren, maar ook om nieuwbouwplannen op provinciaal niveau te kunnen afstemmen, is het noodzakelijk meer uniformiteit aan te brengen in het monitoren van leegstand. Interregionale afstemming is nodig en ook de tussentijdse monitoring van lange termijnplannen.²
- Het is belangrijk om beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van leegstand door de leegstand op object- en adresniveau in kaart te brengen en deze bestanden actueel te houden. Het structureel bijhouden van leegstand zorgt ervoor dat kennis binnen organisaties gebundeld wordt, dat vervolgens het inzicht vergroot en kan bijdragen aan oplossingen.
- De leegstand in Zuid-Holland is vooral naar voren gekomen op de kantorenmarkt. In de aanpak daarvan dient niet alleen met economische belangen

in de oplossing rekening gehouden te worden, maar dient tevens duurzaam ruimtegebruik als uitgangspunt genomen te worden.

- Het vroegtijdig betrekken van de gemeente komt de planvorming rond herbestemming te goede. Het meewerken en meedenken met vaak complexe plannen voor herbestemming kan het proces vereenvoudigen. Hiervoor moet echter wel de capaciteit en kennis aanwezig zijn.
- Er zou onderzoek gedaan moeten worden naar de vraag of de veranderingen in de agrarische sector (schaalvergroting en niet-grondgebonden productie) gebruikt zouden kunnen worden om te voorzien in de toenemende behoefte aan recreatiegebied van de grote steden.
- Leegstand moet ook als een kans worden ervaren; een kans om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Daarnaast biedt leegstand de mogelijkheid om inbreidingsdoelstellingen te behalen.

Ilse Rijneveld
Emily Nijboer

¹ Zie ook: Geuting, E., Voerman, E. (juni 2006).

² Deze conclusie wordt ondersteund door de conclusies uit het onderzoek naar de kantorenmarkt in Zuid-Holland: Geuting, E., Voerman E. (juni 2006).

Landelijke organisaties

SAMENVATTING

Landelijke organisaties hebben naar eigen zeggen zelf geen leegstand. Of dit zo is valt te betwijfelen: doorgaans hebben deze organisaties geen kennisinfrastructuur om leegstand te beheren, laat staan dat ze er op anticiperen.

Nederland heeft, in vergelijking met andere Europese landen, een zeer hoge beleidsdichtheid voor de ruimte. Op tal van deelaspecten wordt door het Rijk beleid geformuleerd, zoals op het gebied van bedrijventerreinen, landschapsontwikkeling en binnenstedelijk bouwen. Men heeft het uitvoerig over verrommeling, herstructurering en verdichting, maar leegstand is tot nu toe grotendeels aan de aandacht ontsnapt.

Wanneer het begrip leegstand in beleidsstukken en onderzoeken wél voorkomt, wordt het meestal gebruikt voor enkele categorieën vastgoed, zoals kantoren of bedrijventerreinen. Van een 'overall'-visie over leegstand, als fenomeen, oorzaak of gevolg, bedreiging of kans, is geen sprake.

De rijksoverheid is behalve beleidsmaker, ook de grootste vastgoedeigenaar van Nederland. Om aan- en verkooptransacties van de diverse ministeries beter op elkaar af te stemmen is enkele jaren geleden de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht. Andere grote vastgoedpartijen in Nederland zijn de voormalige staatsbedrijven zoals densen TNT. Al deze partijen geven aan dat hun leegstand valt binnen de normale en noodzakelijke 'frictie'-leegstand. Overtollig vastgoed wordt verkocht.

Dit 'overtollig' worden van vastgoed zal de komende jaren in Nederland een grote vlucht nemen. Jaarlijks sluiten er zo'n 2.500 agrarische bedrijven en een fors aantal religieuze gebouwen (ingeschat wordt dat er de eerste tien jaar circa 1500 kerksluitingen

plaatsvinden); de Rijksgebouwendienst stoot de komende jaren 350.000 m² gebouw af, NS-Poort doet de komende jaren hetzelfde met circa 75% van zijn bezit en TNT Real Estate doet zo'n 150 objecten in de verkoop; en tot 2020 wordt naar schatting 22.500 ha teveel bedrijventerrein aangelegd. Dit alles komt nog eens bovenop de reeds bestaande 6,4 miljoen m² leegstaande kantoorruimte en de 1,9 miljoen m² leegstaande winkelruimte, de frictieruimte meegerekend.

Op het gebied van herbestemmen hebben zich de laatste jaren enkele projectontwikkelaars en makelaars aangediend, die zich hebben gespecialiseerd in de herbestemming van bepaalde categorieën vastgoed, zoals BOEi (industriële erfgoed), De Hollandsche (cultuurhistorisch erfgoed), Reliplan (religieus erfgoed) en Redres (bijzonder erfgoed). Daarnaast zijn er tal van belangenorganisaties, zoals de natuur- en landschapsorganisaties, die veel onroerend goed in bezit hebben. De cultuurhistorische organisaties hebben een signalerende functie op het gebied van leegstand, achterstallig onderhoud en herbestemming van monumenten.

Concluderend kan men stellen dat het landelijk onderzoek voor *De Oude Kaart van Nederland* weinig concrete gegevens heeft opgeleverd over leegstand, zoals adressen en data. Wel is er inzicht verkregen in de vastgoedstructuur, de bestaande beleidskaders en de huidige ontwikkelingen/trends die momenteel in Nederland gaande zijn.

Er zal de komende jaren een zware opgave liggen op het gebied van herbestemming. Tevens zal naar verwachting de totale hoeveelheid leegstand in Nederland toenemen. Het is dus de hoogste tijd voor een integrale visie op leegstand.



HERBESTEMMING IN NOORD-BRABANT

Voormalige sigarenfabriek 's-Hertogenbosch

In 1898 liet de firma Eugène Goulmy & Baar een sigarenfabriek bouwen. Na het faillissement in 1929 werd de fabriek overgenomen door Willem II-Sigaren. Na vele nieuwe bestemmingen gehad te hebben, opende in 1987 de Willem II Concertzaal hier haar deuren en kreeg het Popcollectief Den Bosch er oefenruimten. Ook is er het Grafisch atelier gevestigd, een openbare werkplaats voor kunstenaars.

De voormalige sigarenfabriek staat op een verouderd bedrijventerrein in de wijk Kop van 't Zand. Na de herbestemming van het pand in 1987, volgde in 2004 de herbestemming van de nabijgelegen koekjesfabriek van Verkade. Deze twee functieveranderingen zijn belangrijke aanjager geweest voor de gehele aanpak van het gebied. Deze aanpak wordt echter bemoeilijkt door de grote financiële injecties die nodig zijn om onder andere de vervuilde grond te ruimen. Er is dan ook om financiële steun verzocht van de Provincie, het Rijk en de Europese Unie.

Bron
- www.brabantstad.nl / www.w2.nl

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIE

- In Nederland wordt door het Rijk nauwelijks beleid gevoerd ten aanzien van leegstand en herbestemming. Wanneer dit wel voorkomt, gebeurt dit slechts op enkele deelgebieden. Een ‘overall-visie’ ontbreekt. Wel zijn er tal van beleidsregels en -lijnen die, meer indirect dan direct, met leegstand te maken hebben, zoals de *Nota Ruimte* en het *Actieplan Bedrijventerreinen*.
- Het ontbreken van een landelijk overzicht van de hoeveelheid huidige en te verwachten leegstand is de belangrijkste oorzaak van het ontbreken van passend beleid.
- Bij de grootste vastgoedeigenaren van Nederland, te weten het Rijk en de voormalige staatsbedrijven, zoals TNT en de NS, spreekt men liever niet van leegstand, tenzij het gaat om de gebruikelijke frictieleegstand. Wel is er sprake van ‘overtollig vastgoed’ dat afgestoten gaat worden. Doorgaans heeft men hierbij niet al te veel haast; wachten is in sommige gevallen financieel aantrekkelijk. Dergelijk beleid werkt leegstand in de hand.
- Wanneer er wel wordt gesproken over leegstand, wordt dit vooral gezien als (financieel) probleem. Dit terwijl (dreigende) leegstand kansen biedt om te komen tot nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het geven van een nieuwe passende functie aan een ‘rotte plek’ kan de opmaat of stimulans zijn voor de ontwikkeling van een heel gebied.
- Leegstand komt momenteel veel voor bij commercieel vastgoed, zoals kantoren, winkels en bedrijventerreinen. Alhoewel veel partijen uitgaan van een zelfregulerende werking van commercieel vastgoed, wordt met name vanuit de overheid de groei en ontwikkeling van nieuwe kantoor- en bedrijfslocaties juist gestimuleerd. Dergelijk beleid werkt leegstand in de hand.
- De laatste jaren ontstaan er steeds meer projectontwikkelaars en makelaars die zich toeleggen op de herbestemming en verkoop van ‘bijzondere objecten’, zoals kerken, kazernes en industriële panden. De toename van het aantal en de grootte van dergelijke bedrijven duidt op een toenemende vraag naar bijzondere, cultuurhistorische objecten vanuit de markt. Deze ontwikkeling vergroot de kansen op herbestemming.
- De laatste jaren is ook het aantal antikraakorganisaties explosief gegroeid. Dit fenomeen kan erop duiden dat het aantal panden dat structureel of tijdelijk leegstaat groeiende is.
- Alhoewel cultuurhistorische organisaties zelf doorgaans geen vastgoed in bezit hebben, is hun belang ten aanzien van leegstand en herbestemming groot. Zij hebben een signalerende functie; hebben (lokale) netwerken en kennis en weten draagvlak te creëren.
- Natuur- en landschapsorganisaties zoals Staatsbosbeheer, De Landschappen en Natuurmonumenten zijn vooral gericht op instandhouding en uitbreiding van hun bezit. Toch komen er in toenemende mate objecten mee met de gronden, waarvoor een passende bestemming dient te worden gezocht. Wanneer dit niet lukt, volgt leegstand of sloop.
- Eén van de belangrijkste ontwikkelingen in Nederland op dit moment is de ontkerkelijking. Deze maatschappelijke trend leidt tot grote hoeveelheden vrijkomende religieuze gebouwen. De maatschappelijke en kerkrechtelijke opvattingen over het kerkgebouw bemoeilijken de herbestemming.

AANBEVELINGEN

- Om efficiënt om te kunnen gaan met (te verwachten) leegstand is onderzoek en kennisbundeling noodzakelijk. Er dient een meer integrale benadering van leegstand te komen, dus niet alleen per (beleids-)sector (zoals bijvoorbeeld bedrijventerreinen, woningbouw of kantorenmarkt). Het Rijk zou hierin een duidelijke, leidende rol moeten vervullen. Veel trends zijn immers niet regionaal, maar landelijk van aard. Daarbij: veel functieverlies, en de daarbijbehorende dreiging van leegstand, is een – weliswaar onbedoeld – gevolg van beleidsmaatregelen op het gebied van landbouw, defensie, economie, etc. Aandacht hiervoor is noodzakelijk. Tot slot is het Rijk ook nog eens de grootste vastgoedeigenaar van Nederland en kan als zodanig een voorbeeld functie vervullen.
- Wanneer er sprake is van de afstoting van grote hoeveelheden vastgoed binnen een beperkte periode door landelijk opererende vastgoedeigenaren, dienen deze in gesprek te gaan met het Rijk om te komen tot een plan van aanpak; dit om bewuste en onbewuste leegstand (bijvoorbeeld door overvoering van de markt) te voorkomen. Omdat de feitelijke herbestemming een lokale aangelegenheid is, dienen de eigenaren tijdig in gesprek te gaan met de lokale overheden.
- Zowel overheden als eigenaren en belangenorganisaties zouden beter kunnen samenwerken op het gebied van herbestemming. Teveel organisaties vinden ‘het wiel’ telkens weer opnieuw uit. Een ‘herbestemmings- of leegstandwijzer’ met een gebruiksvriendelijk stappenplan zou hierbij een hulpmiddel kunnen zijn.

- Om leegstand ten gevolge van de ontkerkelijking goed te kunnen aanpakken, is een open dialoog nodig van kerk en overheid over dit vraagstuk.

Michiel Kruidenier



LEEGSTAND IN FLEVOLAND

Waterloopkundig laboratorium en proefopstellingen te Marknesse

In de Noordoostpolder bevindt zich het Waterloopbos. De eerste bomen werden in 1944 geplant. Dit deel wordt het Voorsterbos genoemd. Het Voorsterbos was tot 1990 eigendom van het Waterloopkundig Laboratorium. Dit onderzoeksinstituut deed er vijftig jaar waterbouwkundige proeven en bouwde bij elke opdracht een proefopstelling op schaal in het bos. Er zijn voorbeelden van diverse waterbouwkundige projecten uit de wereld te zien.

Het Waterloopkundig Laboratorium is niet meer in gebruik. Het bos is aangekocht door Vereniging Natuurmonumenten en men vraagt zich af wat te doen met de proefopstellingen die niet meer in gebruik zijn. Hergebruik van het laboratorium en de proefopstellingen vragen vanuit cultuurhistorische overwegingen aandacht.

Het complex werd in 2006 gekraakt.

Bronnen:

- www.natuurmonumenten.nl
- Herwaarden, van D. (2006), Krakkers houden vol in waterlab-pand bij Marknesse, *DeStentor*, 5 september 2006 (online).
- Geraadpleegd op: 31 januari 2008.



LEEGSTAND IN ZEELAND

Theater Mondragon te Zierikzee

Leegstand leidt bijna altijd tot verwaarlozing en verval en vaak tot vandalisme. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft dit ondervonden bij oud-theater Mondragon. Het prachtige pand uit 1856 heeft tijden als theater gediend en is eigendom van de gemeente. Sinds 1997 heeft het geen blijvende bestemming meer. Het liefst wilde de gemeente het gebouw als theater blijven gebruiken. De gemeente geeft echter aan dat de ligging, midden in het historische centrum van Zierikzee, en de daarmee gepaard gaande slechte bereikbaarheid en het geringe aantal parkeerplaatsen de gemeente parten spelen bij de verkoop. Marktpartijen vinden de vraagprijs steeds te hoog. Nu vindt een kunstenaar tijdelijke huisvesting in een pand dat in Schouwen-Duiveland qua locatie en ruimtelijkheid bijna onovertroffen is. Ondertussen zet het verval gestaag door.

Bronnen:

- Interview gemeente Schouwen-Duiveland, 26 april 2007.
- Soesman, E. (2007) Nog even cultuur halen in Mondragon. *PZC*. 3 juli 2007.



LEEGSTAND IN UTRECHT

N.V. Draadindustrie Neerlandia te Utrecht

In 1937 vestigde N.V. Draadindustrie Neerlandia zich in een gebouw uit 1915 aan de Vaartse Rijn, waar toen al veel tegel- en pannebakkerijen aanwezig waren. De kapconstructie van de fabriek dateert uit deze tijd. De fabriek heeft een imposante en zeer klassieke fabriekshal, waar draadproducten als prikkeldraad, gaas en spijkers geproduceerd werden. In 1973 vestigde lompenhandel Prozee zich in de fabriek, dat zich vanaf dat moment ging toeleggen op handel in oude metalen.

In 2006 heeft Erfgoedhuis Utrecht (het huidige Landschap Erfgoed Utrecht) samen met architectuurcentrum Aorta en USINE een project opgestart dat moet leiden tot revitalisatie van het Vaarste Rijngebied. Vanwege de locatie dichtbij het oude centrum, de relatieve kleinschaligheid en de aard van de gebouwen leent het gebied zich uitstekend voor herontwikkeling. De erven van Prozee (eigenaren van Neerlandia) hebben inmiddels een ontwikkelaar in de arm genomen met het oog op herbestemming.

Bronnen:

- Interview USINE, 21 november 2007.
- Interview gemeente Utrecht, 15 november 2007.
- K. Volkers (2006) 20 Vensters op industrieel erfgoed in de provincie Utrecht. Een cultuurhistorische verkenning.
- A. Heering, E. Paalvast (2006) Vaart in de Vaartse Rijn.
- www.vaartindevaartserijn.nl.
- http://www.vaartindevaartserijn.nl/onderzoek/Cultuurhistorische_rapportage.pdf.



LEEGSTAND IN OVERIJSEL

Koninklijke Ten Cate te Almelo

Het complex van de textiel fabriek Ten Cate Almelo dateert uit verschillende perioden en stamt van verschillende ontwerpers. Langs een assenkruis van fabrieksstraten liggen sheddak-fabrieken van vóór de Tweede Wereldoorlog met gevels van baksteen en draagconstructies van staal. Van na de oorlog dateren gebouwen met stalen vakwerkconstructies, maar ook enkele bijzondere betonconstructies. Zo is er een deel met sheds in de vorm van betonnen schaaldaken, een gebouwdeel met twee betonnen tongewelven en een zogenaamde Gherzi-weverij. Deze heeft een draagconstructie van prefab voorgespannen betonnen T-liggers, waarin de installaties zijn geïntegreerd.

Het complex heeft bijzondere historische betekenis omdat er allerlei innovaties voor de oeverbeschermingsmatten uit de Nederlandse waterbouw zijn ontwikkeld. Zo werd hier een speciaal gebouw opgericht voor het weven van de matten waarop de pijlers van de Oosterschelde zijn gefundeerd.

In de laatste jaren zijn enkele productiehallen vernieuwd en werden nieuwe productgroepen, soms van andere bedrijven, geïntroduceerd. Het gebied werd gekocht door de ontwikkelaar Ter Steege Vastgoed, die herontwikkeling beoogt tot een woonwijk, waarvoor Urhahn Urban Design een ontwerp leverde. Integratie en behoud van delen van het industrieel erfgoed is daarin voorzien, maar gezinszins zeker, omdat dat van nieuwe functies afhankelijk is.

Bron:

- Bijdrage D. Baalman, 2007.



HERBESTEMMING IN NOORD-BRABANT

Annakerk te Breda

De neogotische Annakerk werd gebouwd in 1905 naar ontwerp van J.Th.J. Cuypers en J. Stuyt. In 1997 werd de kerk aan de eredienst onttrokken en ging het verval snel. Mede door de inzet van bouwbedrijf De Bonth van Hulten Bouwonderneming bv. werd de kerk een rijksmonument. Het bouwbedrijf zag mogelijkheden voor behoud van de kerk en kocht deze. De gemeente stond garant voor de verstrekking van subsidie. Het bouwbedrijf besloot er kantoren in te vestigen, waardoor huisvesting op een unieke plaats is ontstaan. Sinds de herbesteding draagt de kerk de naam Annastede. Architectenbureau Oomen Havermans Waltjen bv. was verantwoordelijk voor het ontwerp. De extra vloeren die werden aangebracht, zijn fysiek los staan van de oorspronkelijke muren. De verbouwing vond plaats in 2002. De kantoren staan voor het grootste deel nog steeds te huur.

Bronnen:
www.architectenweb.nl
www.monumenten.nl



HERBESTEMMING IN NOORD-HOLLAND

Kunstfort te Vijfhuizen

Het kunstfort maakt onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam, een verdedigingswerk dat in 1996 toegevoegd is aan de Unesco werelderfgoedlijst. De Stichting Kunstfort Vijfhuizen heeft een aantal jaren geleden het initiatief genomen om het fort te restaureren en het een nieuwe functie te geven als kunstfort. Al snel bleek dat er naast subsidiegelden ook een andere bron van financiën nodig was voor de restauratie van het fort. Om exploitatie en restauratie mogelijk te maken is er in de buurt van het fort een aantal woningen gebouwd. De architect heeft zich voor het ontwerp van de woningen laten inspireren door de Kringwet van 1853. Om elk fort werden namelijk drie verboden kringen getrokken en tussen de kleinste kring en een vestingwerk mocht er slechts onder bepaalde voorwaarden gebouwd worden. Woningen mochten alleen van brandbaar materiaal, zoals hout of riet, gebouwd worden. In een oorlogssituatie konden de huizen relatief eenvoudig in brand worden gestoken om zo snel mogelijk het 'schootsveld' vrij te maken. De woningen die in de buurt van het fort gerealiseerd zijn, zijn ook van hout. In het gehele proces van herbesteding heeft de provincie Noord-Holland een belangrijke bijdrage geleverd.

De opzet voor de invulling van het fort bestaat uit een combinatie van idealistische doelstellingen en commercie. Het kunstfort biedt ruimte voor tentoonstellingen, ateliers, een drietal hotelkamers en een restaurant. Van de veertien gerealiseerde ateliers worden er jaarlijks drie ateliers met logeerkamers drie maanden beschikbaar gesteld voor jonge kunstenaars die hier kunnen wonen en werken. Andere kunstenaars kunnen de rest van het jaar deze ateliers huren. De exploitatie van het fort wordt aan de ene kant gedragen door de pacht van het restaurant en aan de andere kant door de verhuur van ateliers. Hiermee kan het fort onderhouden worden en de rest van het fort geëxploiteerd worden.

Bronnen:

- Provincie Noord-Holland (2006), *Economisch Hergebruik van Forten, voorbeeldenboek*. (Concept) Haarlem, juni 2006.
- Website: www.projectenbankcultuurhistorie.nl (geraadpleegd op 4 januari 2007).
- Interview Provincie Noord-Holland, Programmabureau Stelling van Amsterdam, 11 december 2007.



HERBESTEMMING IN ZEELAND

Badpaviljoen te Domburg

Looptijd project: 1998 – 2008

Het in 1889 gebouwde badhotel, pal aan zee en in de duinen, bestond aanvankelijk exclusief voor de beaumont. Hier komt een eind aan in de jaren zeventig van de 20ste eeuw, wanneer het badpaviljoen door leegstand steeds meer van zijn vroegere grandeur verliest. Een horeca-ondernemer met restauratieplannen slaagt er niet in deze van de grond te krijgen. Een projectontwikkelaar die in 1995 een plan indient waarin forse nieuwbouw de renovatiekosten op moet vangen, stuit op veel verzet uit de gemeenschap. In 1998 koopt de Zeeuwse projectontwikkelaar Van Garderen & Dekker het gebouw en dient een plan in met minder nieuwbouw. De lange weg langs bestemmingsplanwijzigingen en juridische bezwaarprocedures lijkt nu eindelijk resultaat op te leveren. Het zal niet lang meer duren voor de beaumont opnieuw, maar nu als bewoner, zijn opwachting zal maken in het gebouw dat met vierkante meterprijzen van 10.000 tot 13.000 euro wel het duurste gebouw van Nederland wordt genoemd.

Bronnen:

- Van Damme, J. (2007) Verval heeft maar zelden toekomst. *BN de Stem*. 17 april 2007.

- Website Van Garderen & Dekker Projectontwikkeling B.V. Beschikbaar via: www.garderen-dekker.nl [Bezocht op 27 juni 2007].



HERBESTEMMING IN GELDERLAND

Boerderij Boeijink te Huppel

In het gehucht Huppel, tussen Winterswijk en de grens met Duitsland, ligt het scholtegoed Boeijink. De geschiedenis van deze boerderij gaat in ieder geval terug naar het jaar 1736, hoewel de huidige verschijningsvorm meer aan de situatie rond 1900 doet herinneren. Scholtegoederen zijn grote boerderijen en komen uitsluitend rondom Winterswijk voor. De gebouwen zijn vanwege hun omvang maar moeilijk te herbestemen. In deze zin hebben ze vanwege hun enorme volume meer weg van fabrieksgebouwen. Een herbestemming vanuit particulier initiatief is daarmee erg lastig.

Boerderij Boeijink wordt dan ook niet eenvoudigweg de nieuwe woning van een randstedeling die op zoek is naar de Achterhoekse rust. Het object is door een legaat in bezit van Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen, dat het heeft verpacht aan de zorginstelling Estinea. Deze maakt de boerderij geschikt voor een begeleid-wonenproject voor autistische jongeren. De schuur die bij de boerderij hoort, zal op dezelfde wijze worden herbested. Met dit plan heeft één van de grootste – en daarmee meest markante – boerderijen van Winterswijk weer een functie en dus een toekomst.

COLOFON

De Oude Kaart van Nederland is een project van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, Fons Asselbergs

UITVOERING: Stichting Dorp, Stad & Land, adviseurs ruimtelijke kwaliteit
www.dorpsstedenland.nl

PROJECTCOÖRDINATIE EN REDACTIE: GerhardMark van der Waal (Dorp, Stad & Land)

AUTEUR: Hilde Harmsen (Dorp, Stad & Land)

TEKSTBIJDRAGEN: Michiel Kruidenier (De Onderste Steen, architectuurhistorisch onderzoeks- en adviesbureau)

Regionale welstandsorganisaties/monumentensteunpunten worden bedankt voor hun samenwerking in het uitvoeren van de provinciale onderzoeken: het Drents Plateau, het Gelders Genootschap, Het Oversticht, Hûs en Hiem, Libau, Welstand Monumenten Midden-Nederland en Welstandszorg Noord-Brabant. Het bureau De Onderste Steen heeft het onderzoek in Noord-Brabant en naar de landelijke organisaties uitgevoerd.

FOTOGRAFIE: John Bohnen (Dorp, Stad & Land), tenzij anders vermeld

ONTWERP: Sander Boon

DRUKWERK: Drukkerij de Maasstad

© juni 2008 de auteurs, de fotografen, Atelier Rijksbouwmeester

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN: 978-90-78831-02-0

Dit onderzoeksproject en deze publicatie zijn mede mogelijk gemaakt door Atelier Rijksbouwmeester; Ministerie van vrom; Ministerie van ocw.

atelier RIJKSBOUWMEESTER



ONDER
NOSTALGIE
LUSTUUR
NETEM
SCHAP



Ruimte is belangrijk in Nederland – hoe is het dan mogelijk dat verrommeling en verloedering als gevolg van leegstand om zich heen grijpt? Dat komt omdat we weinig weten over de leegstand en herbestemming van gebouwen, complexen en terreinen. Onze kennis hierover is beperkt, moeilijk toegankelijk en versnipperd.

Dit kortlopend onderzoek spoorde een kleine 900 bekende locaties op in heel Nederland, waar nu al leegstand is of in de toekomst wordt verwacht.

Wat weten we over leegstand en welk beleid bestaat er al of juist nog niet? Welke trends geven aanleiding tot functieverlies en hoe kunnen we in de toekomst ons beleid inrichten om te anticiperen op leegstand?

Dit initiatief van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed kwam tot stand in samenwerking met de regionale organisaties voor welstands- en monumentenadvies.