Rekenkamer Breda

Ombouw kantoren naar woningen in Breda

in 2011-juni 2021

Gemeente Breda

REKENKAMER BREDA

Bestuurlijke nota ‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011 – juni 2021’

‘Ombouw van kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021’

Rekenkamer Breda
Contact: Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Voorzitter: drs. Hans Verdellen
Leden: mr. Angelique van Erp en drs. Han Wieringa
Foto kaft: Peter Jeucken, gemeente Breda

okt. 2021

INHOUDSOPGAVE

Bestuurlijke nota ‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda’

		Pag.
Samenvatting		**3**
Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**6**
Hoofdstuk 2	**De onderzoeksvragen**	**6**
Hoofdstuk 3	**De conclusies uit het onderzoek**	**7**
Hoofdstuk 4	**Aanbevelingen**	**15**
Bijlage 1	**Expert review Dr. Cees-Jan Pen (lector Fontys Hogeschool)**	**17**
Bijlage 2	**Rapport van Bevindingen ‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-juni 2021’**	**23**

SAMENVATTING

In dit onderzoek belicht de Rekenkamer Breda de ombouw van kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-juni 2021. De gemeente Breda heeft geen concrete streefcijfers in deze periode geformuleerd voor de ombouw van kantoren naar woningen. De transformatie van kantoren is een afgeleide van het doel om de leegstand van kantoren te verminderen (naar ca. 5%) en de voorraad van kantoren niet te laten stijgen. Dit wil de gemeente Breda in de loop van de jaren bereiken via 3 subdoelen:

1. Het schrappen van de overmaat aan bestemmingsplancapaciteit ten aanzien van kantoren. Dit om te voorkomen dat het aanbod verder toeneemt.
2. Het naar beneden brengen van de overprogrammering aan kantoren in bestaande plannen, o.a. in de eigen gemeentelijke grondexploitaties. Idem zie 1.
3. Leegstaande en verouderde kantoren op te knappen en terug in de markt te zetten, of te slopen ofwel een andere functie te geven, met name indien mogelijk ombouw naar wonen vanwege de grote woningbehoefte.

Conclusies

Het overall doel om de leegstand van kantoren te laten dalen naar ca. 5% (=frictieleegstand) en de kantorenvoorraad niet te laten stijgen, heeft de gemeente Breda niet gehaald. De leegstand van kantoren in Breda is in 2020 18,7% (tegenover landelijk in 2020 8,2%). In 2011 was de leegstand 15%. De kantorenvoorraad in Breda is met bijna 100.000 m^2 toegenomen sinds 2011: van 703.500 m^2 in 2010 naar 797.000 m^2 in 2021.

Wat betreft de genoemde 3 subdoelen constateert de Rekenkamer dat de gemeente Breda deze doelen gedeeltelijk gehaald heeft. De bestemmingsplancapaciteit is sterk naar beneden gebracht, hoewel nog niet zoveel als voorgenomen. De daling stokt enigszins vanaf 2015. Ook de over-programmering in de bestaande plannen is gedaald (al stokt dit eveneens vanaf 2015). Daarnaast zijn een aantal kantoorpanden opgeknapt en in de markt teruggezet.

Voorts hebben in totaal 74 transformaties van kantoren naar woningen plaatsgevonden, waarin 853 woningen zijn gerealiseerd, waartoe 58.524 m^2 kantoren is onttrokken. Daarnaast is al wel 49.537 m^2 kantoren onttrokken aan de kantorenvoorraad om getransformeerd te worden naar woningen, maar zijn de transformaties nog niet gerealiseerd. Aan de verwachtingen in 2017 om reeds ca. 100.000 m^2 kantoor naar woningen getransformeerd te hebben, is niet voldaan (iets meer dan de helft gerealiseerd). Ook betreft tweederde van de 74 transformaties een kleinere transformatie (1-3 woningen) en neemt het aantal gerealiseerde transformaties vanaf ca. 2018 (wat) af. De gemeente Breda heeft niet stil gezeten, maar er had met name de laatste jaren meer bereikt kunnen worden.
De Rekenkamer constateert dat overall de woningen, die gerealiseerd zijn in de omgebouwde kantoren, wel hebben bijgedragen aan de gewenste toevoegingen aan de woningvoorraad. Maar dat er sinds 2018 relatief weinig (ca. 230 woningen) zijn gerealiseerd via transformaties om veel bij te dragen aan het doel om 6.000 woningen extra te creëren in Breda in 2018-2022. Bovendien is het ongewis wat van de ongeveer 18 transformaties van kantoren, die nu nog in de ambtelijke pijplijn zitten, gerealiseerd gaat worden. Bij 8 transformatieprojecten zijn nu ca. 800 woningen gepland, waarvan een aantal projecten nu in de realisatiefase is. Bij een aantal andere projecten zijn initiatiefplannen ingediend of wordt een haalbaarheidsonderzoek gedaan. Wat precies wanneer uitgevoerd gaat worden en hoe, is nog onduidelijk.

Belangrijk is het in ieder geval om te constateren dat er nog veel leegstand van kantoren is in Breda, met name bij losse kantoren verspreid over de stad, buiten het centrum en op bedrijventerreinen. Bovendien voldoet ongeveer tweederde van de Bredase kantoren nog niet aan de steeds strenger wordende duurzaamheidseisen (in 2023 is energielabel C en in 2030 is energielabel A verplicht). De prognose is somber voor verouderde kantoren op incourante locaties. Dit mede omdat de vraag naar kantoren in Breda sinds begin deze eeuw redelijk stabiel op gemiddeld ca. 30.000 m^2 ligt, het aanbod nu al zo'n drie maal groter is dan de vraag en er momenteel nieuwe kantoren bij het station bijgebouwd (gaan) worden. De prognose is dat de verouderde kantoren en de nieuwbouw verhuizingen oproepen en dat het aantal achtergelaten,

verouderde kantoren zal stijgen in de stad. De Rekenkamer constateert dat een grote prioriteit voor transformaties van verouderde kantoren daarom nodig is en blijft.

In de Omgevingsvisie 2040 heeft de gemeente Breda voorgenomen om tot 2040 nog ongeveer 71.600 m^2 kantoren bij te (laten) bouwen, om ca. 100.000 m^2 kantoren extra uit de voorraad te halen en om 800 woningen door middel van transformaties van kantoren te gaan realiseren. Volgens de gemeente Breda komt dat aantal bovenop de reeds in de pijplijn zittende transformatieprojecten. Daarmee zou het aantal voor zover nu bekend vooralsnog op ca. 1.600 woningen via transformaties van kantoren komen. Omdat het echter onduidelijk is wat en wanneer projecten in de transformatiepijplijn precies uitgevoerd gaat worden, is het precieze transformatietempo en de realisatie van woningen ongewis. In ieder geval is het duidelijk dat met 100.000 m^2 extra uit de voorraad halen van kantoren, zoals voorgenomen in de Omgevingsvisie 2040, de leegstand van kantoren niet drastisch zal dalen, mede omdat er ook ruim 71.000 m^2 aan kantoren bijgebouwd gaat worden. De Omgevingsvisie 2040 vermeldt dat de huidige kantorenvoorraad (dus nog zonder de nieuwbouw) al ruim 100.000 m^2 kleiner zou moeten worden om in de buurt van de gewenste 5% leegstand te komen.

De conclusies zijn dat met de huidige voornemens een forse daling van de leegstand van kantoren niet haalbaar is en dat een grotere politieke prioriteit voor transformaties van kantoren naar woningen nodig is. Er ligt nog een grote opgave voor de gemeente Breda om het doel te bereiken dat vanaf 2011 is gesteld, namelijk om te komen tot een evenwichtige, up-to-date en duurzame kantorenmarkt in Breda met maximaal 5% leegstand.

Aangezien de gemeente Breda zich in de Omgevingsvisie 2040 ook voorneemt in de periode tot 2040 ruim 25.000 nieuwe woningen te realiseren in Breda, zou het omzetten van leegstaande, verouderde kantoren naar (betaalbare) woningen hierin een veel grotere bijdrage kunnen leveren dan nu is voorgenomen, zo constateert de Rekenkamer. Omdat er een grote dringende behoefte is aan goedkope(re) betaalbare woningen, zouden die transformaties vooral betaalbare woningen kunnen bevatten. Ten aanzien van verouderde kantoren op bedrijventerreinen zou een omzetting naar bedrijventerrein kunnen bijdragen aan de ambitie van de gemeente Breda om meer bedrijventerreinen te gaan realiseren.

Verder is een belangrijke constatering dat de huidige informatievoorziening aan de raad omtrent de ruimtelijke programmering (waaronder de transformaties) en de realisatie hiervan onvoldoende integraal is om de voortgang en eventuele knelpunten goed integraal te kunnen controleren. Ook binnen de gemeente zelf ontbreekt het aan een goed integraal overzicht.

Conclusies

Het doel om de leegstand van kantoren te laten dalen heeft de gemeente Breda niet gehaald. Er is een grote leegstand van kantoren in Breda anno 2021. De kantorenvoorraad is verder toegenomen in plaats van afgenomen.
De gemeente Breda heeft de 3 subdoelen deels gehaald, maar er is meer nodig. Veel kantoren in Breda zijn verouderd.

In de transformaties van kantoren naar woningen zijn successen behaald, maar vooral de laatste jaren te beperkt om echt een grote bijdrage te leveren aan het doel om 6.000 woningen extra te realiseren.
Meer actie en prioriteit is nodig om de leegstand van kantoren aan te pakken en meer transformaties van kantoren te realiseren. Transformaties van kantoren naar woningen kunnen meer bijdragen aan het oplossen van het woningtekort en het doel om ruim 25.000 woningen extra te gaan realiseren in Breda.

Aanbevelingen

Gezien deze conclusies doet de Rekenkamer een aantal suggesties aan de raad voor aanbevelingen om de gestelde doelen beter te kunnen bereiken.

Aanbeveling 1: Voor een goed integraal zicht van de raad (en de gemeentelijke organisatie) op de gehele ruimtelijke programmering (waaronder de transformaties) en de realisatie hiervan (in combinatie met de financiële stand van zaken) raadt de Rekenkamer aan om jaarlijks weer een integraal MeerjarenProgramma Grondbeleid en ruimtelijke programmering (MPG) op te gaan stellen. De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling aan de raad om het college te verzoeken om weer een dergelijk integraal MPG op te gaan stellen aan de hand waarvan de raad een beter en integraal overzicht krijgt en beter kan controleren.

Aanbeveling 2: Om de gestelde doelen van de gemeente Breda en de grote opgave die er ligt ten aanzien van kantoren beter te bereiken, raadt de Rekenkamer de gemeente Breda aan om de verouderde en leegstaande kantoren in Breda nog forser aan te pakken via een gericht op te stellen integraal plan (integrale gebiedsaanpak). De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling aan de raad om het college te verzoeken om de leegstand en de verouderde kantoren forser aan te gaan pakken, de prioriteit ten aanzien van transformaties op te schroeven, daarin als gemeente zelf het goede voorbeeld te geven ten aanzien van leegstaand bezit en een integrale gebiedsaanpak op te gaan stellen en te gaan hanteren.

Aanbeveling 3: De Rekenkamer doet verder de aanbeveling aan de raad om in de Omgevingsvisie 2040 te waken voor overambitie en niet (opnieuw) een (over)programmering vanuit aanboddenken (wensdenken) en theoretische aannames omtrent groei in te zetten, in plaats van een ruimtelijke programmering vanuit de reële bestaande vraag. Het denken vanuit aanbod en theoretische aannames leidde in het verleden tot grote problemen en verliezen, met een grote negatieve weerslag op de stad. Dat geldt voor een overprogrammering van kantoren, maar ook voor een overprogrammering van (met name dure) woningen en van bedrijventerreinen.

Bestuurlijke nota 'Ombouw kantoren naar woningen in Breda in 2011- juni 2021'

1. Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode juni t/m augustus 2021 op verzoek van de raad onderzoek gedaan naar de ombouw van (verouderde, leegstaande) kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-juni 2021. Aanleiding voor dit onderzoek is de relatief grote leegstand van kantoren en de grote behoefte aan (betaalbare) woningen in Breda. Breda kampt al lange tijd met een relatief grote leegstand van kantoren: in 2011 stond 15% leeg van de kantoren[1] in Breda, in 2016 20%, in 2019 14% en in 2020 staat 18,7% leeg. Zo'n 80% staat al langer dan een jaar leeg (per 1 jan. 2020). Het aanbod van kantoren overstijgt in 2020 ruim drie maal de vraag naar kantoren in Breda. Landelijk ligt het leegstandspercentage van kantoren eind 2020 gemiddeld op 8,2%. Bovendien voldoet een groot deel van het kantorenbestand in Breda niet aan de steeds strenger wordende duurzaamheidseisen. In 2018 voldoet driekwart van de Bredase kantoren nog niet aan het in 2023 verplichte energielabel C, in 2021 ongeveer tweederde[2]. In 2030 dienen kantoren energielabel A te hebben, zo heeft het Rijk gesteld. Verouderde kantoren zullen aangepast moeten worden om de verplichte energielabels te bereiken, of uit de voorraad gehaald (gesloopt) of getransformeerd moeten worden naar een andere functie. Gezien de grote woningbehoefte aan betaalbare woningen ligt ombouw naar woningen voor de hand.

Transformatie van kantoren naar woningen is geen doel op zich voor de gemeente Breda, maar een afgeleide van het tegengaan van de leegstand van kantoren. Langdurige leegstand levert financiële problemen, verloedering, het wegtrekken van investeerders en huurders en een slecht gebruik van de schaarse grond op. Omdat Breda kampt met een groot en toenemend tekort aan betaalbare woningen, wordt transformatie van leegstaande kantoorgebouwen[3] naar woningen door de gemeente Breda gezien als 'een mes dat aan twee kanten snijdt': de kantorenleegstand vermindert en het woningtekort vermindert. Vanaf 2011 heeft de gemeente Breda als doel gesteld om de leegstand van kantoren tegen te gaan (daling naar ca. 5%) en te komen tot een courant, kwalitatief goed en duurzaam kantorenbestand en een evenwichtige kantorenmarkt in Breda. Ten aanzien van de ombouw van kantoren naar woningen heeft de gemeente Breda geen specifieke streefcijfers vastgesteld voor de periode 2011- juni 2021.

2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is: 'In hoeverre heeft de gemeente Breda haar doelen ten aanzien van kantoren en de ombouw naar woningen gehaald in de periode 2011- juni 2021 en welke aanbevelingen zijn in deze te doen?

De deelvragen in het onderzoek zijn:

- Wat is het beleid en de doelen van Breda ten aanzien van transformatie van kantoren (Rapport van Bevindingen hoofdstuk 2).
- Wat is de realisatie hiervan in de periode 2011-juni 2021 (Rapport van Bevindingen hoofdstuk 3).
- Hoeveel en welk soort woningen zijn gerealiseerd (hoofdstuk 3 en 4).
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de (landelijke en) Bredase kantorenmarkt en de komende transformaties (hoofdstuk 5).

[1] Landelijk was de gemiddelde leegstand van kantoren zo'n 12% in 2011. Overigens verschillen de leegstandcijfers enigszins in verschillende studies, afhankelijk van hoe de leegstand berekend wordt (bv leegstand van gebouwen of van vierkante meters), en van alle (ook al langer leegstaande) kantoren of alleen van de kantoren die actief in de verhuur zijn.

[2] CBS, 2019 en gegevens Bredase bedrijfsmakelaars mbt 2021.

[3] Breda streeft ook naar transformatie van ander leegstaand vastgoed in Breda, zoals leegstaande winkels, leegstaand maatschappelijk, religieus vastgoed etc.. Omdat de leegstand van kantoren het grootst is, wordt in dit onderzoek alleen naar de transformatie van kantoren gekeken.

- Welke informatie ontvangt de raad over kantoren en transformaties (hoofdstuk 6).
- Welke bevorderende en belemmerende factoren komen naar voren ten aanzien van transformatie van kantoren naar woningen (hoofdstuk 7).
- Welke aanbevelingen zijn op basis van het onderzoek te doen aan de gemeente Breda.

In het onderzoek heeft de Rekenkamer een documenten/literatuurstudie, een bestandsanalyse (samen met de ambtelijke organisatie) en 16 interviews met interne en externe sleutelpersonen en experts uitgevoerd (zie Nota van Bevindingen bijlage 5). Voorts heeft de Rekenkamer aan expert lector dr. Cees-Jan Pen gevraagd om een onafhankelijke review ten aanzien van het onderzoek op te stellen (zie bijlage 1).

3. Conclusies uit het onderzoek

3.1 Beleid en doelen (onderzoeksvragen 1 en 2)

Vanaf 2011 heeft de gemeente Breda als doel gesteld om de leegstand van kantoren te gaan verminderen naar ca. 5% (=frictieleegstand) en daartoe het overaanbod te gaan beperken. Door het in Breda gehanteerde groeidenken, het aanboddenken (in plaats van vraaggericht) en het plannen vanuit ambities en optimistische theoretische berekeningen omtrent economische groei ontstond al voor 2011 een groot overaanbod van kantoren in bestemmingsplannen, de grondexploitaties en in de stad. Na het uitbreken van de crisis in 2008 brak ook een grote crisis op de kantorenmarkt uit en stortte de vraag naar kantoren in. Na 2008 stagneerde de verkoop van nieuwe kantoren in Breda (nagenoeg) geheel gedurende vele jaren. Pas in 2016 trekt de markt iets aan. In 2011 is het aanbod van kantoren in Breda ruim drie maal zo groot als de vraag naar kantoren. Gemiddeld ligt de vraag naar kantoren in Breda vanaf het begin van deze eeuw vrij stabiel op zo'n 30.000 m^2 per jaar (plus of min ca. 5.000 m^2 in goede of slechte economische tijden).

Om een leegstandspercentage van ca. 5% te bereiken, hanteert de gemeente Breda 3 subdoelen:

1. Ten eerste het schrappen van de overmaat aan bestemmingsplancapaciteit ten aanzien van kantoren. Dit om te voorkomen dat het aanbod verder toeneemt.
2. Ten tweede het naar beneden brengen van de overprogrammering (harde plancapaciteit) aan kantoren in bestaande plannen, o.a. in de eigen gemeentelijke grondexploitaties.
3. Ten derde om leegstaande en verouderde kantoren op te knappen en terug in de markt te zetten, ofwel te slopen ofwel een andere functie te geven, met name indien mogelijk ombouw naar wonen.

De eerste jaren zijn de eerste twee doelen het belangrijkste voor de gemeente Breda. Vanaf 2014 wordt transformatie van leegstaande kantoren steeds belangrijker.

3.2 Realisatie van de doelen (onderzoeksvragen 3, 4 en 5)

Het overall doel om de leegstand van kantoren te laten dalen in Breda naar ongeveer 5% en daartoe de te omvangrijke kantorenvoorraad (en aanbod) te laten dalen, heeft de gemeente Breda niet gehaald. De kantorenvoorraad is juist gestegen in de loop van de jaren. De kantorenvoorraad was in 2010 703.500 m^2, in 2016 757.000 m^2, in 2018 743.000 m^2 en is laatste jaren toegenomen naar 797.000 m^2 in 2021 (Gemeente Breda, 2021). Er is de laatste jaren meer bijgebouwd aan kantoren (en opgeknapt en weer in de markt geplaatst) dan naar een andere functie getransformeerd of gesloopt. Mede daardoor is de leegstand weer gestegen.

Wel heeft de gemeente Breda een deel van haar subdoelen bereikt in de periode 2011-juni 2021, zo blijkt uit het onderzoek. Zo is het de gemeente Breda gelukt om in de jaren na 2011 een grote hoeveelheid m^2 aan kantorennieuwbouw te schrappen uit de bestemmingsplannen. Doel was om ruim 2 mln. m^2 van de beschikbare 2,2 mln. m^2 aan bestemmingsplancapaciteit te gaan schrappen (tot 182.000 m^2 resteert). Dat is niet geheel gehaald. Vanaf 2015 verliep de afbouw minder snel. In 2021 resteert nog 264.297 m^2 aan bestemmingsplancapaciteit, waarvan de

gemeente Breda in de komende jaren nog 175.780 m^2 wil schrappen (tot 88.517 m^2 resteert. Zie Omgevingsvisie 2040, 2021).

Ook is de plancapaciteit in de eigen grondexploitaties ten aanzien van kantoren afgebouwd (van 161.500 m^2 in 2011 naar zo'n 45.000 m^2 in 2018 en ca. 40.000 m^2 in 2021). Deze afbouw ging langzamer dan gepland en stokt eveneens vanaf 2015. Vanwege de reeds geleden grote verliezen op de grondexploitaties en de eveneens bestaande grote overprogrammering van woningen in Breda in de jaren na 2008, kon Breda niet zomaar grondexploitaties afboeken, noch de programmering omzetten naar een andere invulling b.v. naar woningbouw. Bovendien wil Breda nieuwbouw van kantoren blijven plegen om aan de vraag naar duurzame kantoren op een courante locatie te voldoen. Daartoe zijn een aantal nieuwe kantoren gebouwd, zowel bij/in het station (de meest gewilde locatie), als ook bv op bedrijventerrein Rithmeesterpark. Daardoor is extra kantorenvoorraad toegevoegd.
Ook voor de periode tot 2040 is nog een uitbreidingsvraag voorzien van max. 61.000 m^2 aan kantoren, naast een vervangingsvraag van 10.600 m^2 kantoor (Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021). Hiervan wil de gemeente Breda in de komende jaren nog ruim 40.000 m^2 kantoor via de eigen grondexploitaties realiseren. Omdat nieuwbouw verhuizingen oproept en de meeste verplaatsingen van kantoorgebruikers binnen Breda plaatsvinden, leidt nieuwbouw ook weer tot meer achtergelaten lege (en vaak verouderde) kantoren in Breda.
Om een frictieleegstand van 5% te bereiken, zou de in 2021 bestaande kantorenvoorraad in Breda zo'n 100.000 tot 110.000 m^2 kleiner moeten zijn, aldus de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (gemeente Breda, 2021). In de Omgevingsvisie 2040 stelt de gemeente Breda zich daarom ten doel om in de periode tot 2040 zo'n 100.000 m^2 kantoren in Breda te gaan transformeren naar andere functies (of te slopen). Gezien de eveneens voorgenomen nieuwbouw van ruim 70.000 m^2 aan kantoren, zal meer nodig zijn om de leegstand van kantoren naar 5% te laten dalen.

Transformaties naar woningen
Het doel om verouderde en leegstaande kantoren uit de voorraad te halen en waar mogelijk om te bouwen naar woningen is in zekere mate gehaald; al is aan de verwachtingen om al ca. 100.000 m^2 kantoor naar woningen getransformeerd te hebben, niet voldaan (voor iets meer dan de helft).
Overall zijn in de periode 2011-juni 2021 74 transformaties van kantoren naar in totaal 853 woningen verricht, waarbij 58.524 m^2 kantoren is onttrokken (zie tabel 1 hieronder en totaaloverzicht in Rapport van Bevindingen bijlage 3, tabel 3.1). Daarnaast is al wel 49.537 m^2 kantoren onttrokken aan de kantorenvoorraad om getransformeerd te worden naar woningen, maar zijn de transformaties nog niet gerealiseerd (zie Rapport van Bevindingen tabel 5).
Na 2011 duurde het een paar jaar voordat de transformaties naar woningen op gang kwamen in Breda. Er moest naast het optuigen van beleid, zoals gezegd eerst ruimte in het woningbouw-programma gecreëerd worden, omdat Breda ook een overprogrammering aan woningen had. Vanaf 2014 kwamen de transformaties meer op gang, al zijn er gedurende de eerste jaren vooral kleinere transformaties (van kleinere kantoren naar 1 tot 3 woningen) verricht (zie tabel 1).

Tabel 1 Aantal transformaties en gerealiseerde woningen per jaar in Breda 2014-juni 2021

Jaar onttrekking kantoren	Aantal transforma-ties kantoren naar woningen	Aantal woningen gerealiseerd	Aantal m^2 kantoor onttrokken	Gemiddelde omvang woningen
2014	9	18	2.874	134 m^2
2015	6	16	1.245	78 m^2
2016	15	129	18.024	140 m^2
2017	12	267	9,789	37 m^2
2018	13	186	12.128	65 m^2
2019	4	65	2.299	35 m^2
2020	10	166	6.112	37 m^2
2021 (tot juni 2021)	5	6	4.513	752 m^2
Totaal	**74**	**853**	**58.524**	**69 m^2**

Bron: Gemeente Breda, Gemeentelijke bestandsanalyse BAG-bestand gemeente Breda, juni 2021

Met name in de periode 2016-2018[4] zijn relatief veel transformaties uitgevoerd (meer dan de helft van de in totaal 74 transformaties). Vanaf 2018-2019 neemt het aantal gerealiseerde transformaties (en het aantal gerealiseerde woningen hierbinnen) wat af.
Overall betreft het grootste deel van de transformaties (tweederde: 50 van de 74) een relatief kleine transformatie naar 1 tot 3 woningen. In 24 van de 74 gevallen gaat het om meer dan 3 woningen. Het overgrote deel van de 853 gerealiseerde woningen in getransformeerde kantoren is relatief klein: meestal tussen de 40 en 80 m2, gemiddeld 69 m2.

De conclusie is dat de gemeente Breda niet stil heeft gezeten met betrekking tot transformatie van incourante en verouderde kantoren naar woningen, gezien de 74 gerealiseerde transformaties. Met de omgebouwde kantoren naar 853 woningen is zeker een bijdrage geleverd aan de woningvoorraad en het tegengaan van het grote woningtekort in Breda. Wel is in totaal 'maar' iets meer dan de helft van de onttrokken m^2 kantoorruimte, bedoeld om naar woningen te worden getransformeerd, daadwerkelijk omgebouwd naar woningen. Ook neemt het aantal gerealiseerde transformaties de laatste jaren (wat) af en daarbinnen ook het aantal gerealiseerde woningen. Sinds 2018 zijn relatief weinig (ca. 230) woningen gerealiseerd via transformaties om veel bij te dragen aan het doel om 6.000 woningen extra te creëren in Breda in 2018-2022.
Als één van de redenen hiervoor wordt genoemd dat de meest gemakkelijk te transformeren kantoren inmiddels wel getransformeerd zijn. De resterende leegstaande kantoren (170 stuks in 2018) zijn moeilijker te transformeren, o.a. vanwege locatie- of gebouwbeperkingen, omdat de eigenaren geen interesse hebben of deze te hoge verwachtingen hebben van de waardecreatie. Een deel van de leegstaande c.q. nog te transformeren kantoren is overigens in het bezit van de gemeente zelf (zie noot 5). Het hoogtepunt van de kantooronttrekkingen, waarbij de transformaties gerealiseerd zijn, lag in de jaren 2016 t/m 2018. Meerdere transformatieprojecten zitten al vele jaren in de pen, maar komen nog niet tot planvorming (bv de voormalige rechtbank[5]) en/of realisatie.

Dat is ook te zien in het door de ambtelijke organisatie aangeleverde bestand van 18 transformaties, die nu (sept. 2021) nog in de pijplijn zitten en mogelijk in de komende jaren gerealiseerd gaan worden. Voor zover nu bekend gaat het in deze 18 mogelijke transformaties om de transformatie van in totaal 75.822 m^2 kantoorruimte naar voor zover nu bekend 806[6] woningen, die nu in de pijplijn zitten in verschillende stadia van de procedure richting mogelijke realisatie. Een aantal projecten wordt nu gerealiseerd. Op een aantal andere locaties zijn de kantoren al een aantal jaren aan de kantorenmarkt onttrokken, zonder dat planvorming tot realisatie heeft geleid. Het is nog ongewis wat en wanneer precies uitgevoerd gaat worden van de projecten in de pijplijn, zo komt naar voren. In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) staat als doel om nog 100.000 m^2 extra uit de kantorenvoorraad te halen en daar ca. 800 woningen door middel van transformatie van kantoren te gaan realiseren in de periode tot 2040. Dat komt volgens de gemeente Breda bovenop het aantal woningen dat nog via de transformatieprojecten, die in de pijplijn zitten, gerealiseerd gaat worden. Aangezien het realisatietempo hiervan echter onduidelijk is, is het nog niet duidelijk wat wanneer (en hoe) precies gerealiseerd gaat worden. Gezien de grote leegstand van kantoren en de grote behoefte aan woningen zou de prioriteit ten aanzien van transformaties van kantoren verder opgeschroefd kunnen worden.

[4] Jaar van onttrekking van de kantoren. Omdat de planvorming, vooral bij de grotere projecten, vaak lang duurt, zal de daadwerkelijke realisatie in veel gevallen wat later in de tijd hebben plaatsgevonden. Deze gegevens zitten echter niet in het door de gemeente aangeleverde bestand.
[5] De gemeente Breda is zelf al sinds 2012 eigenaar van de voormalige rechtbank. Ook tav het leegstaande stadskantoor C, waarvan de gemeente zelf eigenaar is, is nog geen transformatieplan gerealiseerd. Aan het voormalige Belastingkantoor, ook in gemeentelijke bezit, is een tijdelijke invulling gegeven, maar staat ook op het programma om omgebouwd te worden naar woningen.
[6] Deze 806 staan nu op papier gepland bij 8 transformaties. Bij 10 verwachte transformatieprojecten staan nog geen aantallen te realiseren woningen vermeld. Deze zijn nog niet in de planfase. Ook kan er een verschil zitten tussen wat nu gepland is en wat uiteindelijk in de planvorming gerealiseerd wordt. Zo stond op de locatie Cosunpark een transformatie naar middeldure woningen gepland, maar worden daar nu in de eerste fase alleen dure tot zeer dure woningen gerealiseerd, naast in een latere fase middeldure woningen.

De conclusie is dat met de huidige voornemens om nog eens 100.000 m^2 kantoren uit de kantorenvoorraad te halen en te gaan transformeren, het doel om te komen tot een duurzame, evenwichtige kantorenmarkt en een leegstandspercentage van 5% niet haalbaar is in Breda.

3.3 Aansluiting gerealiseerde woningen op Bredase woningbehoefte (onderzoeksvraag 6)

De gerealiseerde transformaties van kantoren naar 853 woningen hebben in de loop der jaren een aardige bijdrage geleverd aan de gewenste toevoegingen aan de Bredase woningvoorraad, vooral aan de behoefte aan studentenwoningen (42% van de gerealiseerde 853[7] woningen) en deels aan de grote behoefte aan goedkopere woningen (36% van de 853 gerealiseerde woningen). Er zijn geen corporatiewoningen en relatief weinig (10%) goedkope huurwoningen met een huur lager dan 663,- per maand (anders dan studentenwoningen[8]) gerealiseerd in de omgebouwde kantoren. Ook is relatief weinig gerealiseerd in de laagste middenhuur/koopklasse en zijn er weinig zorgwoningen gecreëerd in de omgebouwde kantoren.

Het relatief geringe aantal toevoegingen in de onderste huurprijsklasse geldt overigens voor de gehele woningbouw in Breda. Het totale aantal corporatiewoningen is gedaald in Breda in de loop van de jaren, vooral in de goedkoopste huurklasse. De corporatiewoningen, die bijgebouwd zijn, bevinden zich vooral in de hoogste sociale-huur-prijsklasse van €663,- tot €752,-. per maand. Daarnaast zijn vooral veel corporatiewoningen in de goedkoopste klasse gesloopt in de loop der jaren. De gemiddelde huurprijs van corporatiewoningen is daardoor flink gestegen over de jaren heen, terwijl het inkomen van huurders van corporatiewoningen nauwelijks tot niet omhoog is gegaan in de periode vanaf 2014 tot heden. De doorstroming naar duurdere woningen is voor de meeste van deze huurders niet mogelijk. De huurprijs in de particuliere sector is overigens nog meer gestegen: inmiddels ligt 62% van de particuliere huur in Breda boven de liberalisatiegrens van €752,- tegenover landelijk 52%. Door het gebrek aan corporatiewoningen zijn veel starters aangewezen op relatief dure woningen in de particuliere sector.

De betaalbaarheid van woningen is een groot probleem in Breda (evenals landelijk). Uit de interviews en onderzoeken blijkt vooral een dringende behoefte aan goedkope, betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt, woningen voor lagere (en lagere midden-)inkomenscategorieën, starters, eenpersoonshuishoudens, zorgbehoevenden en arbeidsmigranten. Door de toenemende vergrijzing wordt met name het tekort aan aangepaste (zorg)woonvormen voor ouderen een steeds groter probleem, volgens de prognoses. Door het uitblijven van alternatieve (zorg)woonvormen wordt ook de doorstroming op de woningmarkt belemmerd, aangezien ouderen daardoor tot in lengte der dagen in hun eigen huis blijven wonen.

3.4 De kantorenmarkt en de verwachtingen (onderzoeksvraag 7)

Breda is qua omvang van de kantorenmarkt de 12de gemeente van Nederland en neemt een relatief bescheiden positie in wat dat betreft (zeker vergeleken met de grote kantorensteden Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Eindhoven). De kantorenmarkt in Breda is voornamelijk een lokale en regionale markt. De vraag naar kantoren in Breda komt voornamelijk van Bredase bedrijven/organisaties en is bovendien vooral gericht op kleine kantoorruimte <250 m^2. De toestroom van buiten Breda is relatief beperkt. Zoals gezegd ligt de vraag naar kantoren eigenlijk sinds het begin van deze eeuw vrij stabiel op zo'n 25.000 m^2 – 30.000 m^2 per jaar. Het aanbod van kantoren overstijgt nog steeds ruim driemaal de vraag naar kantoren in Breda.
In de economisch gunstige jaren 2016-2019 nam de vraag naar kantoren in Breda wat toe ten opzichte van de jaren daarvoor, maar overstijgt eigenlijk niet of nauwelijks de 30.000 m^2. De coronacrisis heeft in 2020 in Breda, evenals landelijk, een grote impact gehad op de

[7] Van 776 van de 853 woningen is de prijsklasse bekend. De overige 78 woningen zijn particuliere huurwoningen. Daar ligt de prijsklasse meestal hoger dan de goedkope categorie.

[8] Studentenwoningen zijn specifieke woningen voor een heel specifieke groep, niet bedoeld/geschikt voor gewone lagere inkomensgroepen.

kantorenmarkt, waardoor de vraag naar kantoren sterk daalde. Door de grote onzekerheid stellen bedrijven massaal hun huisvestingsbeslissing uit, aldus Dynamis (2021). De opname van kantoren in Breda is in 2020 weer naar een laag niveau van net boven de 25.000 m^2 gezakt (Dynamis, 2021).
Voorts is een al langer bestaande trend (landelijk en in Breda) dat bedrijven/organisaties verhuizen van een groter naar een kleiner kantoor. De meeste opnames in Breda betreffen een kantoorruimte kleiner dan 250 m^2, waarbij de verhuizende bedrijven/organisaties meer vierkante meters achterlaten dan dat zij nieuw huren. In 2020 is dit effect nog verder versterkt en zijn het vooral de kleinere opnames die de markt bepalen (Dynamis, 2021). Die trend zal zich in de komende jaren verder doorzetten, zo is de verwachting. Daardoor het in Breda vooral om Bredase bedrijven gaat, laten verhuizende bedrijven/organisaties meestal ook een leeg kantoor achter in Breda. Omdat een belangrijk deel van de Bredase kantoren verouderd is en nog geen energielabel C (laat staan energielabel A) heeft, ligt er een grote opgave om kantoren te vernieuwen, te slopen of te transformeren, zo komt uit het onderzoek naar voren.

Naast een kwantitatieve mismatch is er ook een kwalitatieve mismatch in Breda. Er is vooral vraag naar kleinere flexibele kantoorruimte in een open, uitnodigend multifunctioneel gebouw met een herkenbare uitstraling en voorzieningen als samenkomstruimten, een restaurant e.d. op een levendige en gemakkelijk te bereiken locatie, zoals het station, zo komt naar voren. Grote anonieme kantorenkolossen, losse kantoren verspreid over de stad, kantoren op bedrijventerreinen e.d. zijn weinig in trek en kampen daardoor met een grote leegstand.

In 2020 is naast de vraag ook het aanbod van kantoren in Breda enigszins gedaald naar iets boven de 80.000 m^2, dit in tegenstelling tot landelijk, echter is het aanbod nog steeds ruim drie maal zo groot als de vraag. Er zijn het afgelopen jaar wat meer kantoren uit het actieve aanbod gehaald en enkele kantoren worden gerenoveerd. Bureau Dynamis en de Bredase makelaars spreken de verwachting uit dat de daling van het aanbod van kantoren slechts van korte duur zal zijn. Naast het feit dat kantoorgebruikers in de nabije toekomst meer kantoorruimte gaan achterlaten dan zij gaan opnemen, wordt in Breda ook weer gestart met enkele nieuwbouwprojecten. In de Omgevingsvisie 2040 neemt de gemeente Breda zich voor om in de periode tot 2040 nog zo'n 71.600 m^2 kantoren bij te bouwen, naast zo'n 100.000 m^2 te onttrekken aan de voorraad. Vooral naast het Bredase station worden nieuwe kantoren aan de voorraad toegevoegd. Gelet op de sterkere verschuiving van de vraag naar centrumlocaties en duurzame kantoren ligt deze uitbreiding van de voorraad ook in de rede, aldus Dynamis. Er zal echter ook een gedegen plan moeten liggen voor de meer incourante (en toenemend leegstaande) voorraad elders in de stad en op bedrijventerreinen, zo constateert Dynamis (2020, 2021). Dynamis en een aantal geïnterviewden constateren dat de prioriteit voor transformaties wat afgenomen is in Breda. Gezien de grote leegstand, de veroudering van kantoren, de grote behoefte aan woningen en bedrijventerreinen, ligt er voor Breda een grote opgave ten aanzien van kantoren, vernieuwing en transformaties, ook ten aanzien van de kantoren zonder veel mogelijkheden voor alternatieve aanwending via transformatie. Het voornemen in de Omgevingsvisie 2040 is om tot 2040 100.000 m^2 extra uit de kantorenvoorraad te halen om 800 woningen via transformatie van kantoren te realiseren, naast wat nu gerealiseerd wordt via trajecten in de pijplijn. Er zal echter meer m^2 kantoren uit de voorraad gehaald moeten worden om de leegstand van kantoren echt te laten dalen. Transformatie van kantoren naar woningen kunnen hieraan nog meer bij gaan dragen, als ook aan het doel om ruim 25.000 extra woningen in Breda te gaan realiseren. Daartoe is wel nog meer prioriteit, meer urgentie en meer actie nodig.

3.5 De informatievoorziening aan de raad (onderzoeksvraag 8)

De informatie die de raad krijgt over kantoren en de ombouw naar woningen wisselt in de loop van de jaren en is momenteel versnipperd. Sinds 2018 stelt de gemeente Breda geen integraal Meerjarenprogramma Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG) meer op. Daardoor ontvangt de raad geen integrale informatie meer omtrent ruimtelijke programmering, ruimtelijke planning, de realisatie van de inhoudelijke programmering, de financiën, de eventuele knelpunten en de risico's. Het ontbreekt de raad, en de organisatie en belanghebbenden in de stad, daardoor aan

een voldoende integraal beeld en voldoende integrale informatie om de inhoudelijke programmering, de financiën en de afzonderlijke projecten goed te kunnen beoordelen. Mede door het ontbreken van een dergelijk integraal overzicht bleek een overzicht van reeds getransformeerde kantoren niet beschikbaar in de ambtelijke organisatie en duurde het lang voordat een betrouwbaar bestand/overzicht van getransformeerde kantoren naar woningen aangeleverd kon worden ten behoeve van dit onderzoek.

In 2013 t/m 2018 ontving de raad een Meerjarenprogramma Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG), waarin een integraal beeld werd weergegeven van de algehele ruimtelijke planning in Breda, de inhoudelijke programmering in de grondexploitaties, de stand van zaken met betrekking tot realisatie van de programmering ten aanzien van woningen, kantoren en bedrijventerreinen, de financiën, de knelpunten en de risico's. Aan de hand daarvan had de raad goed zicht op de stand van zaken. Na 2018 verschijnt het MPG niet meer, alleen jaarlijks een Jaarprogramma Grondexploitaties. Dat Jaarprogramma bevat uitsluitend een financieel beeld van de eigen grondexploitaties (alleen financiële prognoses), niet de inhoudelijke programmering en de stand van zaken ten aanzien van de realisatie hiervan en geen ruimtelijke planning van andere partijen. De financiële prognoses zeggen op zichzelf echter weinig zonder dat de inhoudelijke programmering en de haalbaarheid daarvan wordt weergegeven. De Rekenkamer constateert dat met het opnieuw opstellen van een integraal MPG de raad weer meer integrale informatie zou ontvangen, zodat de raad de inhoudelijke programmering en de afzonderlijke projecten beter zou kunnen beoordelen en sturen.

3.6 Belemmerende en bevorderende factoren ten aanzien van transformatie naar woningen (onderzoeksvraag 9)

Transformaties van leegstaand vastgoed, waaronder kantoren, naar woningen zijn al jaren populair in Nederland. Vooral in de grote kantorensteden, zoals Amsterdam en Rotterdam, zijn veel transformaties gedaan, waardoor de kantorenmarkt aldaar meer in evenwicht is gekomen. Inmiddels is er ook veel onderzoek naar transformaties gedaan, waaronder naar factoren die transformatie kunnen bevorderen en welke obstakels tegengekomen worden. Uit studies in den lande en de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek komen als belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties van kantoren naar woningen naar voren: een gebrek aan urgentie en actieve aanpak, financiële belemmeringen en locatie- en gebouw(technische) belemmeringen. De belangrijkste bevorderende factoren die naar voren komen ten aanzien van transformatie zijn: een grote politieke urgentie, een actieve inzet van gemeenten, goede integrale informatie, een goede gerichte samenwerking/afstemming van betrokken partijen en een integrale gebiedsaanpak.
Hieronder worden de belemmerende en bevorderende factoren apart belicht.

De belemmeringen zoals die naar voren komen, zijn:

1. **Een gebrek aan politieke urgentie en een actieve aanpak** is één van de belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties, zo komt uit studies naar voren. Na 2018 zijn veel gemeenten in den lande terughoudender geworden ten aanzien van transformaties, zo blijkt. Ook komt uit onderzoek dat er in den lande wel veel plannen zijn, maar dat het schort aan de uitvoering. Verder blijkt uit onderzoek dat gemeenten met veel eigen grond om te bebouwen, relatief weinig prioriteit geven aan transformaties. Het is de vraag of de kantorenproblematiek (landelijk én in Breda) voldoende urgentie krijgt in de komende jaren, ook gezien de grote nadruk op nieuwbouw van woningen en de financiële belangen die daarmee gemoeid zijn.
2. **Financiële obstakels.** Daarnaast vormen de financiële kosten één van de belangrijkste obstakels bij transformaties. De financiële haalbaarheid is door de jaren heen vaak een struikelblok. Voor vastgoedeigenaren spelen de kosten en de waardecreatie een hele belangrijke rol, zo komt naar voren. Initiatiefplannen van ontwikkelaars bevatten daardoor vooral middeldure en dure woningen. Betaalbare huisvesting realiseren blijft daardoor een ingewikkelde opgave, ook in Breda. Overigens kosten leegstaande gebouwen de eigenaren (waaronder de gemeente Breda) ook geld, bv voor onderhoud en energie.

3. **Locatiebelemmeringen**. Ook de locatie vormt nogal eens een belangrijke belemmering, ook in Breda. Een aanzienlijk deel van de leegstaande kantoren bevindt zich op bedrijventerreinen of langs snelwegen. Deze gebieden zijn niet direct geschikt zijn voor woningen en transformatie daar vergt vaak veel tijd, geld en inspanningen. Deze locaties worden vaak als laatste getransformeerd (als er al niet vanaf wordt gezien), omdat ook een gebiedsaanpak nodig is.
4. **Belemmeringen gebouw.** De verouderde kantoorgebouwen zelf voldoen vaak technisch niet aan de kwaliteit die aan woningen wordt gesteld qua uitstraling, (geluids- en warmte-) isolatie, draagkracht van de constructie etc.. Bij sommige gebouwen zijn de kosten te hoog om panden bewoonbaar te maken. Sommige gebouwen (ook in Breda) blijven daardoor jaren leegstaan zonder dat er iets gebeurt. De beslissing om te slopen en nieuwbouw te plegen zou dan uitkomst bieden, maar voor veel eigenaren (waaronder de gemeente Breda zelf) betekent dit waardeverlies en noodzakelijke afboekingen.
5. **Obstakels in regels en bestemmingsplannen.** Met name vastgoedeigenaren en ontwikkelaars zeggen nogal eens obstakels ten aanzien van bestemmingsplannen en regelgeving te ondervinden. Het aanpassen van bestemmingsplannen kan lang duren en de steeds striktere regels wat betreft klimaat, stikstof en fijnstofwaarden kunnen een obstakel vormen voor transformatie naar woningen, vooral langs snelwegen en op bedrijventerreinen. Initiatiefplannen van ontwikkelaars zijn niet altijd toegesneden op de regels en op de behoefte, waardoor het proces tot uiteindelijke planvorming lang kan duren. Dit is ook in Breda bij meerdere plannen in de pijplijn te zien.
6. **Gebrek aan informatie, overzicht, monitoring en evaluatie.** Bij vastgoedeigenaren speelt nogal eens mee dat zij niet erg goed op de hoogte zijn van de kantorenmarkt, de transformatiepotentie, de woningmarkt en de concrete situatie in de gemeente. Kantoreneigenaren kijken daardoor eerder naar de (papieren) potentiële waardecreatie, dan naar de concrete behoefte op de woningmarkt. Beleggers van buiten Breda zijn ook minder geneigd om zich te verdiepen en zelf actief hun kantoren aan te pakken. Daarbij lenen bestanden (bv de BAG) zich niet goed voor de benodigde informatie. Ook gemeenten zelf, waaronder Breda, hebben daardoor moeite om goed zicht op hun kantorenmarkt en op de potentie van transformatie naar woningen te hebben. Uit onderzoek komt naar voren dat ook het politieke debat over transformaties mede daardoor nogal eens relatief weinig over feiten gaat, maar eerder over (vanuit een theoretische ambitie) gewenst aanbod. Ook ontbreekt het gemeenten (en de raad) nogal eens aan een overall integraal beeld van ruimtelijke projecten en plannen, doordat de informatievoorziening hieromtrent ontbreekt, zoals ook in Breda. Dit belemmert een integrale aanpak.
7. **Gebrek aan samenwerking en afstemming.** Ook een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten, marktpartijen, eigenaren en makelaars vormt een belemmering voor transformaties. Als gemeenten afstandelijk wachten op initiatieven van eigenaren, dan gebeurt er vaak niet zoveel, zo blijkt. Een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten in de regio en met de provincie, kan de concurrentie tussen gemeenten en projecten doen toenemen, hetgeen de slagingskans van projecten verkleint. Acquisitie van gemeenten, ook van Breda, kan daardoor leiden tot het ‘wegkapen’ van bedrijven uit andere gemeenten, waardoor de leegstand aldaar toeneemt. Mede daardoor is er een trek van kantoren naar grote gemeenten in de Randstad en naar grotere gemeenten in de regio te zien. Samenwerking biedt juist mogelijkheden voor een meer evenwichtige kantorenmarkt (en woningmarkt).
8. **Dubbele petten-problematiek.** Tot slot kan de marktrol van gemeenten (waaronder van Breda) via de grondexploitaties en eigen vastgoed perverse prikkels oproepen, omdat het financiële eigenbelang van gemeenten zwaarder kan gaan tellen dan het algemeen belang. Uit onderzoek blijkt dat een spanningsveld kan ontstaan tussen enerzijds de noodzaak om hoge opbrengsten binnen te halen uit de grondexploitaties of eigen vastgoed en anderzijds het doel om relatief goedkope woningen te bouwen (of bv minder kantoren te bouwen dan gepland). De twee verschillende petten (regievoerder en ontwikkelaar) kunnen tot belangenverstrengeling leiden, zoals ook in het verleden optrad.

De bevorderende factoren voor transformaties liggen voor een belangrijk deel in het verlengde van de hiervoor genoemde belemmeringen:

1. **Een actieve aanpak, een gericht beleid en actieve sturing van gemeenten**
   Het blijkt dat een actieve rol van de gemeente van cruciaal belang is bij het doen slagen van transformaties. Een leegstands- of transformatieteam, zoals in de gemeente Breda bestaat, kan veel betekenen in activering, het samenbrengen van partijen, bemiddeling, advisering en informatie/kennis-verspreiding, zo blijkt ook in Breda. Ook een leegstandsverordening kan vaart brengen in het verminderen van de leegstand. Daarnaast kan de gemeente zelf (nog meer) het goede voorbeeld geven door transformatie van panden in gemeentelijk bezit. Ook kan een gemeente, waaronder Breda, transformaties activeren door meer partijen, waaronder bv de corporaties, bij de transformaties te betrekken, waardoor goedkopere woningen beter realiseerbaar worden in getransformeerde kantoren. Voorwaarde is voldoende politieke prioriteit.
2. **Financiële stimulansen**
   Financiële stimulansen en maatregelen kunnen transformaties bevorderen. B.v. door als gemeente en makelaars mee te denken met het financiële plaatje, mee te denken waar besparingen gerealiseerd kunnen worden, actief te wijzen op ondersteuningsmogelijk-heden vanuit bv de provincie en het Rijk. De steeds hoger wordende (ver)bouwkosten kunnen bv verlaagd worden door het stimuleren van hergebruik van materialen. Dat bevordert ook de circulariteit in de gemeente,
3. **Aanpakken technische problemen van gebouwen en problemen van locaties**
   Gemeenten kunnen een quickscan doen om de technische haalbaarheid van transformatie van gebouwen in de stad in kaart te brengen, actief gaan aangeven aan eigenaren dat de kwaliteit van bestaande kantoren omhoog moet, kwaliteitseisen stellen en advies geven bv om sneller de beslissing te nemen om een langdurig leegstaand gebouw te slopen als transformatie niet haalbaar is. Bij locaties die zich moeilijk lenen voor transformatie naar woningen, zouden gemeenten (waaronder Breda) actiever in kunnen zetten op een gezamenlijke gebiedsaanpak met eigenaren. Zo heeft bv de gemeente Rotterdam een pact met alle eigenaren in een gebied afgesloten om mee te werken aan transformatie, waarin eigenaren verplicht kunnen worden om mee te werken.
4. **Adequate informatie door analyses, monitoring, evaluaties en actieve, openbare informatievoorziening en leren van elkaar**
   Openbare up-to-date gegevens over de gemeentelijke kantoren (ook separate kantoren), leegstand, transformatiemogelijkheden en -voorwaarden zijn heel belangrijk om goed zicht te hebben als gemeente en belanghebbenden in de stad. Het is ook belangrijk voor de raad om integrale informatie te hebben van de inhoudelijke programmering, de stand van zaken en de eventuele knelpunten en risico's (ook niet financiële risico's). Specifiek vraaggericht onderzoek onder specifieke groepen is nodig om zeker te weten dat de geplande woningen goed aansluiten op de behoefte in de stad en goed aftrek vinden. Dat is ook voor vastgoedeigenaren van groot belang in de afwegingen.
5. **Het verruimen en flexibiliseren van bestemmingsplannen en van de definitie van 'kantoor'**
   Wat helpt in het versnellen van procedures is om flexibelere bestemmingsplannen op te stellen, zodat de functie van gebouwen gemakkelijker omgezet kan worden. Wat ook helpt om procedures te versnellen, is de voorwaarden in de bestemmingsplannen duidelijk vermelden aan eigenaren (wat kan en wat niet kan) voorafgaand aan transformatieplannen, zodat plannen niet herschreven hoeven te worden. Het verruimen van de definitie van kantoor kan helpen om procedurele en juridische obstakels ten aanzien van functiemenging tegen te gaan.
6. **Nog meer afstemmen en samenwerken met partijen in de stad, andere gemeenten en de provincie**
   Door nog meer samen te werken kunnen partijen onderlinge concurrentie voorkomen en gezamenlijk sneller tot oplossingen komen. Ook kunnen makelaars en verhuurders samen met de gemeente actief stimulansen geven richting eigenaren om mee te werken aan verduurzaming en aan transformatie van kantoren. Ook is het belangrijk om meer

partijen, waaronder de corporaties, bv via een open aanbestedingsprocedure te betrekken bij transformaties, zoals de gemeente Amsterdam doet.

7. **Het vermijden van dubbele petten-problemen**
   Door het vermijden van een (grote) gemeentelijke marktrol via de eigen grondexploitaties en eigen (ontwikkelings)vastgoed kunnen perverse prikkels en belangenverstrengeling worden voorkomen in het gemeentelijke beleid. Het advies is aan gemeenten om de marktbelangen en de nieuwbouwambities niet (te) groot te laten worden om dubbele petten en perverse prikkels te voorkomen, zodat de marktrol niet ten koste gaat van het algemeen belang, de noden in de samenleving, noch van de noodzaak tot transformatie (of sloop) van leegstaande en verouderde kantoren.

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

In het verlengde van de conclusies wil de Rekenkamer graag een aantal aanbevelingen aan de gemeente Breda doen als suggesties voor de komende jaren.

Aanbeveling 1: Voor een goed integraal zicht van de raad (en van de gehele gemeentelijke organisatie) op de gehele ruimtelijke programmering en de realisatie hiervan (in combinatie met de financiële stand van zaken) raadt de Rekenkamer aan om weer een integraal Meerjaren Programma Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG) op te gaan stellen. De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling aan de raad om het college te verzoeken om weer een dergelijk integraal MPG op te gaan stellen.

Zoals het MPG in de jaren 2013-2018 bood, zou een opnieuw op te stellen MPG een integraal beeld kunnen geven aan de raad, aan de hand waarvan de raad de ruimtelijke programmering (ook tav transformatie van kantoren) goed kan controleren. Dit is mede belangrijk gezien de omvangrijke ambitieuze ruimtelijke plannen in de Omgevingsvisie 2040, die voor de komende 20 jaar bestaan in Breda. Het MPG 2015 vermeldt waarom een integraal MPG belangrijk is: '*Met het MPG wordt de informatievoorziening op het gebied van programmering en financiën aangereikt waardoor de gemeenteraad zijn controlerende rol beter kan invullen. De informatie in het MPG is zo objectief mogelijk en geeft een integraal beeld van de stand van zaken weer van deze programmering en financiën. Tevens worden ontwikkelingen, knelpunten en risico's gesignaleerd, waarbij ook aangegeven wordt op welke onderdelen bijgestuurd moet worden. De informatie die het MPG biedt kan de raad vervolgens gebruiken in de afweging en besluitvorming over individuele projectdossiers, de besluitvorming omtrent planning en controlproducten (bijv. Begroting en Jaarrekening) en beleidsproducten*' (MPG 2015, gemeente Breda, 2015).

Aanbeveling 2: Om de gestelde doelen van de gemeente Breda beter te bereiken, raadt de Rekenkamer de gemeente Breda aan om de verouderde en leegstaande kantoren in Breda nog meer/forser aan te pakken via een gericht op te stellen integraal plan overall en per gebied (integrale gebiedsaanpak). De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling aan de raad om het college te verzoeken om de leegstand en de verouderde kantoren forser aan te gaan pakken, de prioriteit ten aanzien van transformaties op te schroeven, zelf het goede voorbeeld te geven en een integrale gebiedsaanpak ten aanzien van kantoren op te gaan stellen en te gaan hanteren.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog een grote opgave voor de gemeente Breda ligt om de leegstand van kantoren nog forser aan te gaan pakken, daar zelf het goede voorbeeld in te geven als gemeente (ten aanzien van de eigen locaties) en om eigenaren nog concreter te bewegen om verouderde kantoren op te gaan knappen, te transformeren of te slopen. De ambitie en prioriteit zal opgeschroefd moeten worden om de doelen van 5% leegstand en een duurzame, evenwichtige kantorenmarkt te bereiken in Breda.

In hoofdstuk 7 van de Nota van Bevindingen staan onder het kopje ‘bevorderende factoren’ suggesties voor maatregelen om transformaties te bevorderen. Voorstellen in deze zijn o.a. om alle eigenaren gericht te gaan benaderen, hen te wijzen op de komende duurzaamheidseisen (en het feit dat verouderde kantoren daarna niet meer gebruikt mogen worden), om convenanten met eigenaren af te gaan sluiten richting vernieuwing, sloop of transformatie, om als gemeente meteen vooraf (openbaar) duidelijk de voorwaarden voor de te realiseren woningen (bij voorkeur betaalbare woningen meer aan de onderkant van de markt) mede te delen (zodat het vooraf duidelijk is wat gewenst is), om actief mee te werken aan het opstellen van een kostenplaatje ten aanzien van transformaties, om als gemeente een leegstandsverordening op te stellen (adhv de standaardverordening van de VNG), om zelf als gemeente het goede voorbeeld te geven ten aanzien van leegstaande kantoren in gemeentelijk bezit en om nog meer samen te gaan werken met makelaars, wooncorporaties, ouderenzorginstellingen e.d. in de concretisering van plannen. Daarnaast is het belangrijk om in plaats van een pandgerichte aanpak te komen tot een meer integrale gebiedsaanpak, zeker bij moeilijk naar woningen te transformeren locaties, zoals bedrijventerreinen of snelweglocaties.

Aanbeveling 3: De Rekenkamer doet verder de aanbeveling aan de gemeente Breda om bij de nieuwe plannen in de Omgevingsvisie 2040 te waken voor overambitie en niet (opnieuw) een (over)programmering vanuit aanboddenken (wensdenken) en theoretische aannames omtrent groei in te zetten, in plaats van een ruimtelijke programmering vanuit de reële bestaande vraag. Het denken vanuit aanbod en theoretische aannames leidde in het verleden tot grote problemen en verliezen, met een grote negatieve weerslag op de stad. Dat geldt voor een overprogrammering van kantoren, maar ook voor een overprogrammering van woningen (met name dure woningen) en van bedrijventerreinen.

In het verleden hebben grote ambities, het denken vanuit gewenst aanbod in plaats van de concrete vraag, en theoretische berekeningen gericht op groei geleid tot een grote overprogrammering en grote financiële verliezen. In de Omgevingsvisie 2040 heeft de gemeente Breda zich nu voorgenomen om in de komende 20 jaar nog zo’n 71.600 m^2 kantoren bij te bouwen, ruim 25.000 woningen bij te bouwen, waarvan de helft dure woningen, en nog ca. 80 ha bedrijventerreinen extra te realiseren. Gezien het huidige bestaande overaanbod aan kantoren in Breda lijken de nieuwbouwplannen vooralsnog bij te dragen aan het verder vergroten van de kantorenvoorraad in Breda in plaats van een daling van het overaanbod. Bovendien worden in de plannen kantoren toegevoegd verspreid over de stad, terwijl de vraag vooral gericht is op centrumlocaties. De 100.000 m^2 kantoren die uit de voorraad gehaald gaat worden om getransformeerd te worden (Omgevingsvisie 2040), zal onvoldoende zijn om de leegstand van kantoren drastisch te laten dalen.
De voorgenomen bouw van ruim 25.000 woningen in de periode 2021-2040 ligt volgens o.a. de Provincie N-B wel erg aan de bovenkant van alle prognoses[9]. Bovendien zijn alle gemeenten in Nederland op dit moment bezig met grote ambitieuze woningbouwplannen[10], waardoor de concurrentie tussen gemeenten weer toeneemt evenals in het verleden. Daarbij lijkt 50% dure woningen in de huidige planning niet aan te sluiten op de urgente vraag naar betaalbare woningen, vooral in de goedkope categorieën. Voorts lijkt het toevoegen van ca. 80 ha extra bedrijventerrein uit te gaan van een grote nieuwe instroom van bedrijven in Breda, meer dan in de periode 2008-2020 plaatsvond.
De programmering in de Omgevingsvisie 2040 lijkt daardoor meer ingegeven te zijn vanuit aanboddenken en theoretische berekeningen omtrent gewenst aanbod, dan vanuit de reële vraag. Sinds de crisis van 2008 wordt landelijk gewezen op het feit dat het denken vanuit gewenst aanbod meestal niet goed aansluit op de vraag en het risico groot is dat de realisatie en verkoop niet haalbaar is. De vraag naar woningen wordt b.v. slechts deels beïnvloed door het aanbod en stokt als het aanbod niet betaalbaar is voor veel mensen.

[9] De prognose van de provincie Noord-Brabant ligt voor Breda op een toename van ca. 15.000 woningen in de periode 2020-2040 (zie link in Nota van Bevindingen).
[10] Zo wil bv Tilburg ook ruim 16.000 woningen erbij gaan bouwen in de periode tot 2040. De gemeente Utrecht wil zelfs in omvang gaan verdubbelen.

BIJLAGE 1

Expert review rapport Rekenkamer Breda (7 oktober 2021)
‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021’

Werken aan een toekomstbestendige kantorenmarkt in Breda

Auteur Dr. Cees-Jan Pen
Lector De Ondernemende Regio Fontys Hogescholen

Projectvoorstel Werken aan een toekomstbestendige kantorenmarkt in Breda
Datum | Versie 7 oktober 2021

Inhoud

1 Doorpakken 3
2 Stilstand 3
3 Duurzame kantorenmarkt 5
4 Bedrijventerreinen 6
5 Tot slot 6

1 Doorpakken

Nog geen tien jaar geleden haalde Breda het nieuws met grote exploitatieverliezen voor haar grondbedrijf. De stad moest flink schrappen in onder meer haar kantorenprogramma. Breda was te optimistisch en wilde aanbodgericht veel te veel kantoren ontwikkelen. Dit resulteerde in 2013 tot een zeer kritisch rapport over het gehele grondbeleid, het veel te grote planoptimisme en daaruit voortvloeiende overaanbod. De stad heeft lef en leiderschap getoond door haar kantorenprogramma te reduceren, bestemmingsplancapaciteit te schrappen en de hiermee gepaard financiële verliezen te nemen. Mede hierdoor werkte men sindsdien aan meer evenwicht op de kantorenmarkt en is men meer gaan doen aan de transformatie van kantoren.

Vermeldenswaard is de inspirerende instrumentenkoffer die is opgesteld door het projectteam (On)benut Breda[1] en creatieve manieren hoe om te gaan met leegstand[2]. Wellicht worden door (On)benut Breda niet de grote problemen op de Bredase kantorenmarkt op korte termijn aangepakt. Er wordt in elk geval wel waarde en levendigheid toegevoegd aan leegstaande plekken. Als lid van Volop Brabant[3] kan ik het belang hiervan alleen maar benadrukken, zeker voor meer binnenstedelijke locaties.

2 Stilstand

Het is echter zorgelijk dat de gemeente in de huidige bestuursperiode de noodzakelijke ingezette verduurzamingslijn, na het verschenen rekenkamerrapport in 2013, niet heeft kunnen vasthouden. Het tempo van transformatie van kantoren is afgenomen en sinds 2018 is zijn er slechts 230 woningen opgeleverd. De transformatie-ambities lijken weer toe te nemen, maar vooralsnog zijn het vooral plannen. Ongewis is wat er gebeurt met de ongeveer 18 transformaties van kantoren, die nu nog in de ambtelijke pijplijn zitten. Bij 8 transformatieprojecten zijn ca. 800 woningen gepland, maar op basis van het rekenkamerrapport lijkt dit ambitieus. Het is jammer dat de bijdrage van transformatie aan het bereiken van het bestuursakkoord van Breda om tot en met 2022 6.000 woningen te realiseren, beperkt is.

De Bredase rekenkamer heeft in haar rapport '*Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021*' een doorwrochte, heldere en herkenbare analyse gemaakt van tien jaar duurzame verstedelijking van de Bredase kantorenmarkt. Er ontstaat een scherp beeld hoe de kantorenmarkt en de aanpak van de transformatie er eind 2021 voor staat. Ik had graag een het-glas-is-halfvol advies willen geven, maar heb na het advies van de rekenkamer hier helaas wel wat twijfels over. Natuurlijk gebeurt er van alles, zijn er ambities en is er geen sprake van ontkenning van de problemen. De Bredase kantorenmarkt kampt net als andere stedelijke regio's met een aantal structurele problemen, die vragen om een actievere rol van de gemeente. De gemeente zou kritischer moeten zijn op het feit dat een gewilde en strategisch gelegen stad als Breda bijna vier keer zoveel leegstand heeft als gezond is. Met een leegstand van meer dan 18% kun je gerust stellen dat de kantorenmarkt 'ziek' is. Deze urgentie komt onvoldoende terug in alle zaken die lopen, zeker als je kijkt hoeveel nieuwe programma's er in de pijplijn zitten.

Wat is er eigenlijk terecht gekomen van het mooi klinkende convenant kantorenbeleid West-Brabant "*Naar een gezonde kantorenmarkt in West-Brabant"* uit 2017? De rekenkamer heeft dit wel aangestipt, maar de vraag staat nog altijd open. De kantorenmarkt houdt zich niet aan gemeentegrenzen en vraagt om regionaal denken, samenwerken en afstemmen. Het is opvallend stil op dit vlak, ondanks alle prachtige duurzame verstedelijkingsambities van stad en regio. Dit is des te urgenter, omdat de Bredase kantorenmarkt hoofdzakelijk een regionale markt is, die vooral regionale dynamiek laat zien. Laat de stad

[1] https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/135/24/onbenut-breda-instrumentenkoffer-1580832377.pdf
[2] https://www.bndestem.nl/breda/ideeen-gezocht-voor-leegstaande-bredase-panden~a8050dfa/
[3] https://volopbrabant.nl

niet weer de fout uit het verleden maken: alsof men kan concurreren met de nationale grote kantoorsteden en –locaties in met name de Randstad. Een stad met een regionale kantorenmarkt vraagt om een regionale kantorenaanpak en –samenwerking. Hiervan lijkt nauwelijks sprake. Het lijkt er eerder op dat Breda op landelijk niveau wil wedijveren.

Collectief geheugen

Graag verwijs ik ter inspiratie naar enkele passages uit de analyse van Buitelaar uit 2013[4] over het enorme overaanbod van kantoren naar aanleiding van de financiële crisis. De conclusies vertonen veel gelijkenis en leereffecten voor de huidige situatie en noodzakelijke aanpak van de Bredase kantorenmarkt anno 2021. Cursief is kort mijn duiding toegevoegd met betrekking tot de noodzakelijke verbeterpunten voor de huidige Bredase kantorenmarkt:

- “Ontwikkelaars, beleggers en gemeenten hebben allemaal de risico’s onderschat. Oorzaken zijn het moeilijk kunnen inschatten van die risico’s, de neiging tot stedenbouwkundig wensdenken, en de neiging om zich te baseren op de financieel-economische situatie van het verleden en het vaak lang buiten beeld blijven van de eindgebruiker. Veelal is uitgegaan van het meest gunstige scenario. En eventuele exploitatietekorten werden vaak gezien als gaten die gedicht moesten worden – onder andere met commercieel vastgoed – niet als signaal van onvoldoende marktvraag. De vraaguitval die intrad met het uitbreken van de crisis heeft laten zien dat onzekerheden onvoldoende waren ingecalculeerd*. Het advies van de rekenkamer om weer een MPG in te voeren, wordt verder bevestigd. Ik kan me helaas niet aan de indruk onttrekken dat Breda bij haar actuele grote ruimtelijke groeiambities zich meer laat leiden door vergezichten en wensdenken, dan door realistische inschattingen van de vraag en gedegen risicomanagement. Een MPG ondersteunt de raad om beter haar controlerende taak te vervullen en te investeren in risicomanagement dat extra belangrijk is in deze onzekere en dynamische tijden.*

- "De ruimtelijke ordening heeft vooral bij de productie van kantoren een stimulerende rol gespeeld. De nieuwbouw van kantoren was mede mogelijk door een ruimhartig ruimtelijk beleid en weinig bovenlokale afstemming, daar waar overheden ten aanzien van winkels, maar ook woningen, een veel stringenter en bovenlokaal ruimtelijk beleid hebben gevoerd. *Over bovenlokale afstemming lees ik weinig. Extra zorgelijk is dat anno 2021 er zeker ten aanzien van woningen en bedrijventerreinen veel minder stringent ruimtelijk beleid wordt gevoerd. Er liggen vooral stevige nieuwbouw- en groeiambities en er lijkt eerder meer, dan minder kantorenaanbod bij te komen op een nota bene zieke kantorenmarkt.*

- "Er zijn twee belangrijke informele spelregels rondom gebiedsontwikkeling die nieuwbouw hebben gestimuleerd. Allereerst is dat de wens tot binnenplanse verevening van kosten en opbrengsten. In Nederland bestond voor de crisis de gewoonte om zowel uitleglocaties als binnenstedelijke locaties zoveel mogelijk grootschalig en integraal aan te pakken, waarbij onder andere commercieel vastgoed als kostendrager moest fungeren voor minder rendabele functies. En ten tweede – nauw daarmee samenhangend – heeft de praktijk van actief grondbeleid ervoor gezorgd dat gemeenten naast het belang van een ‘goede ruimtelijke ordening’ ook een financieel belang hadden dat verband hield met hun grondbezit. Commercieel vastgoed heeft dat belang lange tijd gediend. *Op basis van het onderzoek van de rekenkamer lijken deze twee informele spelregels nog steeds te worden toegepast*. *Wordt er nou echt gebouwd en ontwikkeld voor de daadwerkelijke vraag?*

- "Het is van belang dat gemeenten, en in mindere mate provincies, ervoor zorgen dat commercieel vastgoed niet alleen wordt bekeken vanuit het financiële belang bij de individuele gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich, hetgeen

[4] https://www.researchgate.net/publication/294260083_Gebiedsontwikkeling_en_Commerciele_Vastgoedmarkten_Een_institutionele_analyse_van_het_overaanbod_van_winkels_en_kantoren

discussies over het ‘vlottrekken’ ervan soms wel lijken te suggereren. Nut en noodzaak van nieuw vastgoed moet vooral worden bekeken vanuit de lokale en regionale behoefte, mede in relatie met het aanbod van bestaand vastgoed. Bij kantoren is dat nog nauwelijks gebeurd*. Ik onderken in verband met de noodzakelijke innovatie en hoogwaardige eisen aan nieuwe kantoren de noodzaak ook ruimte te houden voor nieuwe kantoren. Op basis van het onderzoek van de Rekenkamer kom ik helaas tot de conclusie dat er hierbij veel te weinig oog is voor de omvangrijke en achterstallige staat van de huidige nogal versnipperde Bredase kantorenmarkt. Tabel 2 op pagina 37 uit het advies van de Rekenkamer is ronduit zorgelijk voor de noodzakelijke verduurzaming van de kantorenmarkt: “Tabel 2 laat zien dat de afbouw van de programmering van kantoren in de grondexploitaties vanaf 2015 afneemt*”.

- Het is van belang dat de toekomstige uitbreidingsvraag – daar waar die überhaupt aan de orde is – met de nodige voorzichtigheid wordt geraamd. En daarnaast zouden onzekerheden en risico’s, zeker wanneer gemeenten een actief grondbeleid voeren, nadrukkelijker in beeld moeten worden gebracht. Scenariomethodes verdienen in dat verband de voorkeur boven prognoses, omdat deze meer rekening houden met onzekerheden en bandbreedtes. Vervolgens verdient het aanbeveling risico’s systematisch in beeld te brengen en te houden. *Een MPG kan dit integreren en scenario’s sterker aan bod laten komen. Op basis van alle plannen en ambities zie ik niet dat binnen Breda sprake is van voorzichtigheid bij ramingen. Breda beoogt minimaal ruim 70.000 m^2 nieuwe kantoren bij te laten bouwen. Dit betekent naast de ambities om 100.000 m^2 te transformeren, dat deze ambitie moet worden verhoogd met 70.000m^2 extra transformeren tot 170.000 m^2. Gelet op het tempo de afgelopen 10 jaar vraagt dit om een stevige beleidsintensivering, zeker rond de in hoofdstuk 7 van het rekenkameronderzoek beschreven belemmerende en stimulerende maatregelen.*

3 Duurzame kantorenmarkt

Breda zet stevig in op verduurzaming en kent hoge ambities. Helaas is van verduurzaming van de kantorenmarkt nauwelijks sprake, als je kijkt naar onder meer de leegstandscijfers. De rekenkamer beschrijft dat “*er de laatste jaren meer is bijgebouwd aan kantoren (en opgeknapt en weer in de markt geplaatst) dan naar een andere functie getransformeerd of gesloopt. Hierdoor is de voorraad verder gestegen. Mede daardoor is de leegstand van kantoren weer toegenomen in Breda naar 18,7% in 2020 (p. 21)*”.

Breda ontkomt net als andere steden daarnaast in wettelijke zin niet aan de noodzakelijke verduurzaming van haar kantorenmarkt. In 2023 moet elk kantoor groter dan 100 m^2 minimaal energielabel C hebben. Voldoet het pand niet aan de eisen, dan mag het gebouw niet meer als kantoor worden gebruikt. BN de Stem classificeerde in 2020 de staat van de kantorenvoorraad op een treffende wijze: *‘oud en onhandig; Breda heeft amper geschikte kantoorruimte beschikbaar, leegstaande kantoorpanden in Breda voldoen nog amper aan de wensen van bedrijven die werkruimte zoeken*’. De 18,7% leegstand zal ook nog eens hardnekkiger en structureler worden, aangezien de stad een aanzienlijke hoeveelheid verouderd en vaak ook nog versnipperd aanbod kent.

Juist omdat naast de duurzaamheid ook de kwaliteit van het bestaande aanbod achterloopt, komt er extra druk op deze kantoren. De grootste veranderingen op de kantorenmarkt lijken volgens het PBL te gaan plaatsvinden in de manier waarop de kantoorruimte gebruikt gaat worden[5]. Voor Breda betekent dit nog meer risico voor de aanzienlijke voorraad versnipperde en verouderde kantoren. In dit kader is het denkbaar dat er ook meer druk komt om kantoren te updaten en wellicht te transformeren. Dit pleit voor de eerder genoemde extra gemeentelijke aandacht voor transformatie. In kwantitatieve zin lijkt het er vooralsnog op dat het kantoorgebruik, en daarmee de kantorenvoorraad, maar zeer beperkt beïnvloed zal

[5] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-thuiswerken-en-de-gevolgen-voor-wonen-werken-en-mobiliteit.pdf

worden door de mogelijke ontwikkeling van het thuiswerken. In kwalitatieve zin zijn de gevolgen des te groter. Ander gebruik stelt immers andere eisen aan de inrichting van de kantoren. Duidelijk is dat verouderde kantoren nog sneller buiten de boot vallen.

4 Bedrijventerreinen

Naast de kantorenproblematiek speelt er nog een andere belangrijke ontwikkeling in Breda. Breda ambieert 80 ha nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Op basis van langjarige ramingen lijkt dit optimistisch. Nog afgezien van het aantal hectare betekent het ontwikkelen van bedrijventerreinen namelijk ook dat er kantoren bij komen. Immers, ook op bedrijventerreinen zijn kantoren gevestigd. Met in het achterhoofd de kantorenmarkt die in Breda al ziek is, is het dus zorgelijk dat naast de al geplande nieuwbouw van kantoren, er nog meer kantoren op Bredase bedrijventerreinen bij zullen komen.

Mijn advies is: trek kantoren en bedrijven uit elkaar. Reserveer bedrijventerreinen echt – en handhaaf ze ook – als bedrijventerrein. Bijvoorbeeld bij de bestaande verouderde bedrijventerreinen, zoals Moleneind en Hoogeind, zouden de leegstaande en verouderde kantoren getransformeerd kunnen worden naar andere werkfuncties op het bedrijventerrein. Op deze manier kan een groter deel van de vraag naar bedrijventerreinen in lijn met de duurzame verstedelijkingsambities van de stad worden gefaciliteerd op bestaande locaties. Dit sluit mooi aan op het recente pleidooi in BN de Stem van 29-09-2021: bedrijven Breda schreeuwen om ruimte: ‘Uitbreiden is niet te doen’ (https://www.bndestem.nl/breda/bedrijven-breda-schreeuwen-om-ruimte-uitbreiden-is-niet-te-doen~a5fc09a0/).

5 Tot slot

De kantorenmarkt in Breda is totaal uit balans. De leegstand is bijna vier keer zo hoog als gezond en het tempo van de transformatie van kantoren lijkt de laatste jaren afgenomen. Gelet op alle plannen voor nieuwe kantoren verslechtert de situatie op de kantorenmarkt alleen maar verder. Het is zaak dat de stad haar duurzame verstedelijkingsambities snel omzet in echt regionaal samenwerken, concrete daden, acties en het verhogen van het tempo van transformaties. Alleen zo ontstaat een meer toekomstbestendige kantorenmarkt.

REKENKAMER BREDA

BIJLAGE 2

Rapport van bevindingen
‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021’

‘Ombouw van kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021’

Rekenkamer Breda
Contact: Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Voorzitter: drs. Hans Verdellen
Leden: mr. Angelique van Erp en drs. Han Wieringa

September 2021

INHOUDSOPGAVE

		Pag.
Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**26**
Hoofdstuk 2	**Beleid en doelen gemeente Breda ten aanzien van kantoren en de ombouw naar woningen**	**29**
Hoofdstuk 3	**De realisatie van de doelen in 2011 - juni 2021**	**37**
Hoofdstuk 4	**Realisatie type (prijsklasse) woningen en aansluiting op de woningbehoefte**	**46**
Hoofdstuk 5	**Verwachtingen ten aanzien van de kantorenmarkt en transformaties**	**55**
Hoofdstuk 6	**De informatievoorziening aan de raad**	**64**
Hoofdstuk 7	**Bevorderende en belemmerende factoren ten aanzien van transformatie van kantoren naar woningen**	**67**
Hoofdstuk 8	**Samenvatting**	**78**

Bijlage 1 **Kantorenmarkt Breda in vergelijking met andere steden**
Bijlage 2 **Ontwerp Omgevingsvisie 2040: Te schrappen bestemmingsplancapaciteit kantoren vanaf 2021**
Bijlage 3 **Gerealiseerde transformaties kantoren naar woningen in Breda in 2011-juni 2021**
Bijlage 4 **Weergave transformaties in gemeentelijke documenten**
Bijlage 5 **Gesproken en bevraagde personen in het kader van het onderzoek**

Literatuurlijst

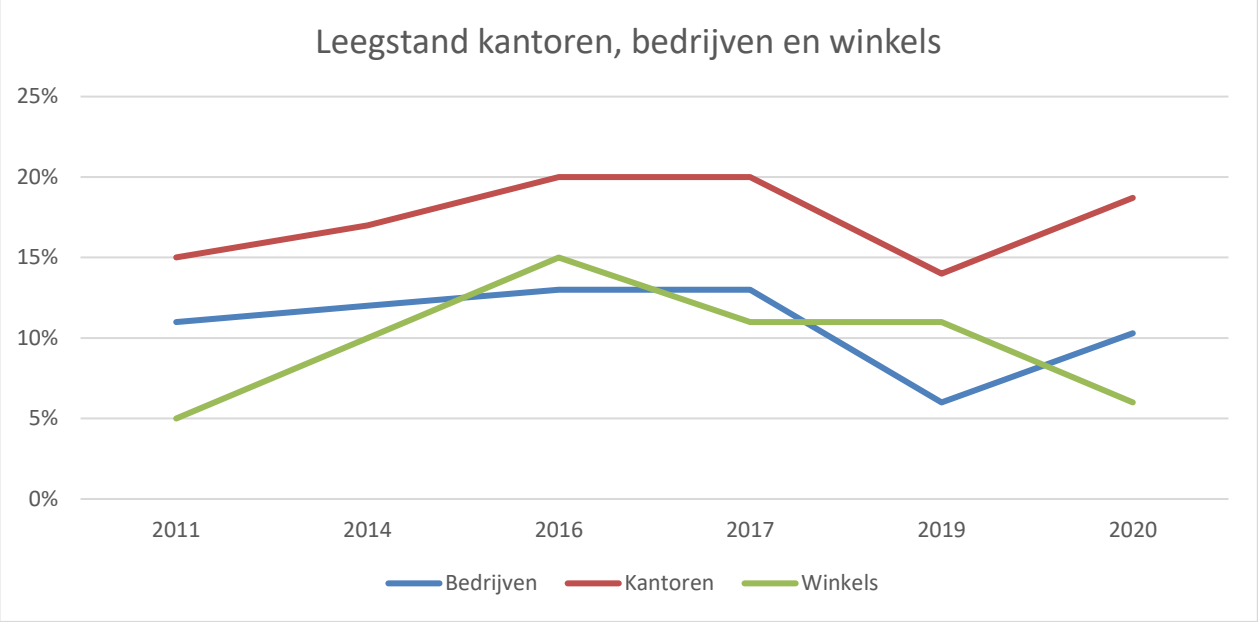
Rapport van bevindingen ‘Ombouw kantoren naar woningen’

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit rapport belicht de ombouw van kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011- juni 2021. Het onderwerp ‘ombouw kantoren naar woningen’ is eind 2020 veel genoemd door de Bredase fracties als onderzoeksonderwerp voor de Rekenkamer in 2021. Gezien de relatief grote leegstand van kantoren in Breda en de grote behoefte aan (betaalbare) woningen in Breda is dit (onderdeel van) een belangrijk maatschappelijk onderwerp. Het transformeren van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen wordt door de gemeente Breda gezien als ‘een mes dat aan twee kanten snijdt’: de kantorenleegstand vermindert en de woningnood vermindert.

Sinds de Kantorennota 2020 in 2011 heeft de gemeente Breda zich ten doel gesteld om de leegstand van kantoren te gaan verminderen, naast zorgen dat er voldoende courant aanbod van kantoren is. Na het uitbreken van de crisis in 2008 ontstond een crisis op de kantorenmarkt en stortte de vraag naar kantoren in. Landelijk bleek een groot overaanbod te leiden tot toenemende leegstand, zo ook in Breda. Na Almere, Rotterdam en Amsterdam kent Breda in de periode 2013-2018 procentueel de grootste leegstand van kantoren in Nederland. Breda is qua kantorenomvang de 12de stad van Nederland in 2020 (zie bijlage 1). Naast de leegstand van kantoren kent ook ander vastgoed in Breda een bepaalde mate van leegstand, zoals winkels, bedrijven, maatschappelijk, onderwijs- en religieus vastgoed en specifiek voor Breda ook militair vastgoed.

Grafiek 1 Leegstand van kantoren, bedrijven en winkels in Breda, 2011-2020



Bron: Gemeente Breda, (On)benut Breda, 2019, Jaarverslag 2020

In grafiek 1 is te zien dat de leegstand van kantoren[1] in Breda het grootst is, vergeleken met de leegstand van ander vastgoed in Breda. Per 1 januari 2020 staan volgens CBS-gegevens 170 kantoorpanden in Breda leeg, waarvan 81% langer dan een jaar (CBS, Transformaties op de woningmarkt 2012-2018, 2019, update gegevens jan 2020). In het coronajaar 2020 is de leegstand

[1] De gemeente Breda definieert een kantoor als een gebouw ten behoeve van een bedrijf of instelling waarvan de werkzaamheden bestaan uit het bedrijfsmatig verlenen van diensten, waarbij het publiek niet of slechts in ondergeschikte mate rechtstreeks te woord wordt gestaan en geholpen.

van kantoren weer toegenomen in Breda naar 18,7%[2] (gemeentelijk Jaarverslag 2020). Landelijk is de leegstand eind 2020 gemiddeld 8,2%[3]. De gemeente Breda heeft als doel om de leegstand van alle soorten vastgoed naar beneden te brengen. Omdat de leegstand van kantoren het grootst is, richt dit rapport zich met name op het tegengaan van de leegstand van kantoren en de rol van transformaties in deze in Breda.

Leegstaande kantoren kunnen worden opgeknapt en/of naar andersoortige kantoren (bv van groot naar kleinere) worden omgebouwd, naar andere functies worden omgebouwd of ultimo worden gesloopt. Transformatie van kantoren kan bijvoorbeeld plaatsvinden naar alternatieve werkruimten (bv ateliers, bedrijfsverzamelgebouwen), naar andere (maatschappelijke) voorzieningen of naar woningen. Transformaties van kantoren naar woningen zijn landelijk favoriet. Het CBS constateert in 2019 dat ongeveer de helft van alle transformaties in den lande een transformatie van kantoor naar woningen betreft. Afhankelijk van de ligging en de staat wordt de ombouw van kantoren naar woningen als een goede optie gezien, omdat de behoefte aan (met name betaalbare) woningen sterk is toegenomen in veel steden, waaronder in Breda. Kantoorgebouwen lenen zich wel (met de nodige inspanningen) voor het ombouwen naar woningen/appartementen, al is het vaak niet gemakkelijk. Vanwege de grote vraag naar meer woningen in Breda richt de vraag van de raad zich vooral op de ombouw van kantoren naar woningen in Breda.

<u>De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:</u>
'In hoeverre heeft de gemeente Breda haar doelen ten aanzien van kantoren en de ombouw naar woningen gehaald in de periode 2011- juni 2021 en welke aanbevelingen zijn in deze te doen?'

De Rekenkamer stelt als deelvragen met betrekking tot de ombouw van kantoren naar woningen:

1. Wat is het gemeentelijke beleid vanaf 2011 ten aanzien van kantoren en welke rol ziet de gemeente Breda voor zichzelf in het tegengaan van leegstand van kantoren en het bevorderen van de transformatie naar woningen?
2. Welke doelen heeft de gemeente Breda geformuleerd vanaf 2011?
3. Wat is er van de doelen terecht gekomen in de loop van de jaren, welke inzet is gepleegd, welke keuzes zijn gemaakt en wat is bereikt? Zijn de doelen qua transformatie bereikt?
4. Welke gegevens zijn bekend over de leegstand van kantoren en de (mogelijkheid voor) transformatie naar woningen? Wat is het huidige leegstandpercentage, waar bevindt de leegstand van kantoren zich en wie zijn eigenaar (particulieren of gemeente)?
5. Hoeveel plancapaciteit is er nu nog aan kantoren (o.a. in de eigen gemeentelijke grondexploitaties) en waar en wanneer worden die gebouwd? Zijn daar al gebruikers voor bekend? Welke voorwaarden stelt de gemeente aan nieuwbouw van kantoren?
6. Naar welk type woningen zijn kantoren getransformeerd? Sluit de (beoogde) transformatie van kantoren goed aan op de vraag naar cq de behoefte aan woningen in Breda? In hoeverre kijkt de gemeente Breda in deze consequent naar de woningbehoefte?
7. Welke verwachtingen zijn er nu tav kantoren en mogelijke transformaties naar woningen en wat zijn de verwachtingen tav het kantoorgebruik en transformatie naar woningen in de komende jaren? Dit o.a. in het licht van de huidige (landelijke) ontwikkelingen mbt kantoren en de (landelijke) verwachtingen ten aanzien van kantoorgebruik.
8. Hoe is de informatievoorziening naar de raad mbt kantoren en de ombouw naar woningen en wat is de rol van de raad in deze?
9. Wat zijn stimulerende factoren voor de transformatie van kantoren naar woningen en wat zijn belemmerende factoren voor transformatie naar woningen?

[2] Dit is het leegstandspercentage dat de gemeente Breda zelf berekend heeft op basis van WOZ-registratie. De leegstandscijfers verschillen enigszins in publicaties: Cushman & Wakefield (jan. 2021) noemen een leegstandspercentage van 21% voor Breda, het CBS een leegstandspercentage (per 1 jan 2020) van 13% en bv het CBRE een leegstandspercentage van kantoren >500 m^2 van 5,9% in Breda. Het leegstandspercentage hangt af van hoe de leegstand berekend wordt (bv leegstand van gebouwen of van vierkante meters), en van alle (ook al langer leegstaande) kantoren of alleen de kantoren die actief in de verhuur zijn.

[3] Cijfers van Cushman & Wakefield, jan. 2021. Landelijk daalde de leegstand in de loop van de jaren, omdat veel incourante leegstaande kantoren inmiddels getransformeerd zijn naar een andere functie, vooral in de 5 grote kantorensteden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven, aldus Cushman & Wakefield (2021). In 2020 is de ingebruikname van kantoren gedaald door de coronacrisis.

10. Welke aanbevelingen zijn te doen om de transformatie van kantoren naar woningen te bevorderen?

In het onderzoek heeft de Rekenkamer een documenten/literatuurstudie, een bestandsanalyse (samen met de ambtelijke organisatie) en 16 interviews met interne en externe sleutelpersonen en experts uitgevoerd (zie bijlage 5).

Hoofdstuk 2 Het beleid en de doelen ten aanzien van de ombouw van kantoren naar woningen

Dit hoofdstuk belicht het beleid en de doelen van de gemeente Breda (onderzoeksvragen 1 en 2). Het ombouwen van kantoren naar woningen is geen doel op zich van de gemeente Breda. Het is een onderdeel van twee grotere Bredase problemen: de relatief grote leegstand van kantoren in Breda en de grote woningbehoefte in Breda, met name onder lagere (en lagere midden) inkomensgroepen, starters, studenten, arbeidsmigranten en bv zorgbehoevenden. De doelen wat betreft ombouw van kantoren zijn dus afgeleide doelen, vooral afgeleid van het doel om de leegstand van kantoren te verminderen. Immers geen leegstand, geen transformatiebehoefte met betrekking tot kantoren. De gemeente Breda heeft tot 2021 geen streefcijfers geformuleerd voor de ombouw van kantoren naar woningen.

De gemeente Breda kampt al lange tijd met een relatief grote leegstand van vastgoed, evenals veel andere gemeenten. De leegstand van kantoren is daarbinnen het grootst, zoals grafiek 1 laat zien. Na een daling van de leegstand van kantoren in de periode 2017-2019 is de leegstand in 2020 weer gestegen. Een belangrijk deel van de leegstaande kantoren staat langdurig leeg: In 2016 is ongeveer de helft van de kantorenleegstand in Breda structurele leegstand (langer dan 2 jaar leeg). In 2019 staat 81% van de leegstaande kantoren in Breda langer dan een jaar leeg (CBS, 2019). Met het toenemen van de (langdurige) leegstand van kantoren in Breda neemt het belang van de ombouw van incourante, verouderde kantoren naar andere functies toe in de tijd. De gemeente Breda neemt gaandeweg zelf een actievere rol in ten aanzien van de ombouw van kantoren.

De leegstand van kantoren is/wordt door meerdere factoren veroorzaakt. Oorzaken zijn onder meer dat gebruikers verhuizen, bv omdat kantoorgebouwen verouderen, niet meer goed aansluiten op duurzaamheidseisen en/of locatie- of omvangwensen of omdat gebruikers stoppen c.q. failliet gaan. Een belangrijk deel van het kantorenbestand (landelijk en in Breda) voldoet niet aan de huidige en steeds hoger wordende duurzaamheidseisen. In 2017 is door het Rijk als eis gesteld dat alle kantoren in 2023 energielabel C en in 2030 energielabel A moeten hebben. Na 2023 resp. 2030 mogen kantoren met een lager energielabel niet meer gebruikt worden. In 2018 voldoet driekwart van de Bredase kantoren niet aan de eis van energielabel C, zo komt uit onderzoek van het CBS (2019). Een andere factor is dat al jaren een trend te zien is dat bedrijven en organisaties van grotere naar kleinere kantoren (willen) verhuizen. Zeker in 2020 waarin het thuiswerken door de coronacrisis een grote vlucht nam, neemt deze al langer bestaande trend sterk toe. Daarnaast liggen veel kantoorlocaties in Breda verspreid over de stad, terwijl centrumlocaties in toenemende mate favoriet zijn. Een belangrijke factor in Breda (evenals in veel andere gemeenten in Nederland) in het ontstaan van leegstand is daarnaast de al lange tijd bestaande overprogrammering van nieuwe kantoren, onder meer in de gemeentelijke grondexploitaties. Er komen daardoor steeds nieuwe kantoorgebouwen bij in Breda, wat ook weer de verhuizingen stimuleert en de leegstand van kantoren verder bevordert[4].

Vanaf eind vorige eeuw hanteerde de gemeente Breda een ambitieus ruimtelijke programma met als doel een groei van Breda naar 185.000 inwoners en een groei van de werkgelegenheid naar 110.000 banen in 2020. Daartoe werden op basis van theoretische berekeningen plannen ontwikkeld om ruim 20.000 nieuwe woningen en ongeveer 300.000 m^2 aan nieuwe kantoren te bouwen in de periode tot 2020. De gemeente Breda had aan het begin van deze eeuw als doel om het kantorenbestand verder te laten groeien en dichter naar het kantorenpercentage van Amsterdam en Rotterdam (2 van de grootste kantorensteden[5] in Nederland) te groeien. Om de ruimtelijke ontwikkelingen in eigen hand te houden en zelf de opbrengsten binnen te halen, voert de gemeente Breda lange tijd een proactief

[4] Het Planbureau voor de Leefomgeving (2017) en verschillende experts in den lande constateren daarom dat een transformatiebeleid begint bij het naar beneden brengen van de overprogrammering van kantoren. ‘Anders is het dweilen met de kraan open’, aldus o.a. de ‘kantorenloods’ van de gemeente Den Haag in een publicatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, ‘Transformatie, woonoplossingen in leegstaand vastgoed’, 2014).

[5] In 2010 is de kantorenomvang van Amsterdam bijna 9 maal zo groot is als de kantorenomvang in Breda en heeft Rotterdam een kantorenomvang die ruim 5 maal zo groot als in Breda. De totale kantorenvoorraad van Breda bedraagt in 2010 703.500 m^2 kantoorruimte, in 2016 757.000 m^2, in 2018 743.000 m^2 en in 2021 797.000 m^2.

grondbeleid. Het doel van het proactieve grondbeleid is dat de gemeente Breda zelf hierdoor goed kan sturen op vraag en aanbod, aldus de gemeente. In dit kader schafte de gemeente Breda in de loop der jaren veel grond aan, niet alleen grond direct bedoeld voor gebiedsontwikkeling, maar ook strategische gronden en strategisch vastgoed voor toekomstige ontwikkelingen. Daartoe sluit de gemeente Breda hoge leningen af. In de loop der jaren lopen veel ruimtelijke projecten evenwel vertraging op en blijft de verkoop ook voor de crisis in 2008 al sterk achter bij de verwachtingen (Rekenkamer Breda, 'Bredaas grondbeleid', 2013).

Door de overmaat van nieuwbouw van kantoren in Breda liep het verschil tussen vraag en aanbod van kantoren reeds in de periode voor de economische crisis van 2008 sterk op in Breda (Rekenkamer Breda, 2013, gemeente Breda, MPG 2014). Zo groeide de kantorenvoorraad in de periode 1999-2008 met circa 200.000 m^2 door nieuwbouw. Het uitbreken van de economische crisis in 2008 leidde in Nederland tot een enorme crisis op de kantorenmarkt. Ook in Breda maakte dit '*de al eerder ingezette ongezonde ontwikkeling van overaanbod expliciet*', aldus het MPG 2014 (pag. 66). Na 2008 stagneerde de verkoop van nieuwe kantoren vanuit de eigen grondexploitaties (nagenoeg) geheel. De kosten liepen daardoor steeds meer op en de beoogde opbrengsten daalden. Op alle grondexploitaties tezamen leidde de gemeente Breda al ruim 100 mln. euro verlies in de periode 2007-2012 (zie o.a. Rekenkamer Breda, 'Bredaas grondbeleid', 2013).

In 2009 waarschuwde de Rekenkamer in haar onderzoek 'Grondbeleid onder constructie' (2009) al dat de programmering en de risico's te groot waren. De Provincie Noord Brabant diende al in 2009 een zienswijze in bij de plannen van de gemeente Breda voor kantorenbouw bij het NAC-stadion, dat deze plannen te veel concurrentie betekende voor de kantoorontwikkeling bij het station en dat zij de plannen afraden. Deze zienswijze heeft de gemeente Breda naast zich neergelegd.
Het duurt tot 2010-2011 voordat er in Breda bestuurlijk aandacht komt voor de overprogrammering en de leegstand van kantoren (Stedelijke herprogrammering Koers Gezet, 2010; Kantorennota 2020, 2011).

In 2011 constateert de gemeente Breda in de Kantorennota 2020 (2011) dat de leegstand van kantoren in Breda relatief groot is (15% tegenover landelijk 12%). Dat is ruim boven de gewenste frictieleegstand van 5%, aldus de Kantorennota 2020. De leegstand en de mismatch tussen vraag en aanbod van kantoren moeten aangepakt worden, aldus de Kantorennota 2020 (2011). Langdurige leegstand levert financiële problemen op en leidt tot verloedering, een afnemende aantrekkelijkheid van de omgeving en het wegtrekken van investeerders en huurders.
Ten eerste stelt de gemeente Breda zich ten doel om de leegstand tegen te gaan door middel van het sterk naar beneden brengen van de omvangrijke bestemmingsplancapaciteit aan kantoren van bijna 2,2 mln. m^2 kantoorruimte, aldus de Kantorennota 2020. Bedrijven en investeerders kunnen aanspraak[6] maken op de bestemmingsplanruimte, waardoor de overcapaciteit verder zal groeien. Daarom stelt de gemeente Breda in 2011 als doel om zo'n 1,67 miljoen m^2 aan bestemmings-plancapaciteit te gaan schrappen. In later jaren wordt dit doel aangescherpt (naar ruim 2 mln. m^2 schrappen) om de bestemmingsplancapaciteit verder naar beneden te brengen.
Ten tweede stelt de gemeente Breda zich ten doel om de omvangrijke bestaande plancapaciteit van ongeveer 500.000 m^2 kantoor in plannen en in de grondexploitaties sterk neerwaarts bij te stellen. Anders wordt gebouwd voor leegstand, aldus de Kantorennota (2011).
Ten derde stelt de Kantorennota 2020 vast dat er een grote opgave voor Breda ligt in het herstructureren van verouderde kantoren, zodat deze mogelijk weer nieuw de markt op kunnen.

Daartoe wordt in de Kantorennota (2011) en in latere nota's, zoals de Structuurvisie 2030 (2013), een drietal strategische opgaven voor Breda geformuleerd om op termijn tot een gezonde kantorenmarkt te komen:

1. De opbouw van een actuele en duurzame kantorenportfolio;
2. Het opschonen van niet toekomstbestendige plancapaciteit en bestemmingsplanruimte;
3. Het voorkomen en terugdringen van leegstand.

[6] Als plancapaciteit is opgenomen in bestemmingsplannen kunnen bedrijven juridisch rechten claimen om gebruik te maken van die plancapaciteit.

Om deze doelen te bereiken pleit de Kantorennota 2020 (2011) voor een forse perspectiefwisseling van alle betrokken partijen:

- Van sturing op uitbreiding naar sturing op voorraad;
- Van kantoren als financieel product en verdienmodel naar huisvesting voor de gebruiker;
- Van korte naar lange termijn betrokkenheid;
- Van ad hoc besluiten naar ruimtelijke ordening gericht op duurzame locaties;
- Van gemeente als actieve speler naar overheid als regisseur;
- Van ieder voor zich naar (bestuurlijke) samenwerking;
- Van aanbodplanning naar voorzien in daadwerkelijke vraag;
- Van monofunctionele locaties naar multifunctionele locaties met stedelijke kwaliteit;
- Van pand naar gebiedsniveau;
- Van focus op het ontwikkelen van nieuwe locaties naar een combinatie van herontwikkeling, vernieuwing op bestaande locaties en beperkte ontwikkeling van nieuwe locaties.‘

Bij de bespreking van de Kantorennota 2020 (2011) in de raad neemt de raad de motie ‘Versnelling transformatie en herontwikkeling’ (motie CieE_22122011_312) aan. Daarin draagt de raad het college op om:

- Uiterlijk in maart 2012 een plan van aanpak leegstand voor te leggen aan de raad en hierin uitgebreid aandacht te besteden aan het versnellen van herontwikkeling, opplussen of transformatie van leegstaande kantoorpanden, waarbij de volgende ideeën serieus dienen te worden overwogen:
- Samen met de markt een transformatiepool op te stellen van geschikte panden voor transformatie.
- Jaarlijks minstens vijf langdurig leegstaande kantoorpanden aan te wijzen die geschikt zijn voor herontwikkeling, opplussen of transformatie, waarvan de gemeente samen met de betreffende marktpartijen een ontwikkelingsplan opstelt.
- Vastgoedeigenaren te ondersteunen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden om versnipperde leegstand aan te pakken.
- Een platform op te zetten samen met beleggers en ontwikkelaars om actief het bestaande vastgoed onder de aandacht van gebruikers te brengen en investeringsmogelijkheden te onderzoeken.
- RO instrumenten in te zetten voor versnellingsmogelijkheden via bouwbesluiten/ bestemmingsplannen.
- Samen met ondernemers te bespreken of de business marshall die 1 november van start is gegaan ook een rol kan vervullen in het aanpakken van knelpunten in de procedures voor herontwikkeling en transformatie.

In maart 2012 heeft de gemeente Breda een ‘Aanpak leegstand kantoren’ (2012) opgesteld in navolging van het ‘Actieprogramma aanpak leegstand kantoren’ van de VNG (2011). Voor een goed werkende kantorenmarkt is het wenselijk dat de leegstand een omvang heeft van 5 à 6% (=frictieleegstand), aldus de ‘Aanpak leegstand kantoren’ (2012). Daarom stelt de gemeente Breda als doel om de leegstand van kantoren tegen te gaan door:

- verouderde kantoren deels om te zetten in een woonfunctie bijvoorbeeld voor studentenhuisvesting (waar op dat moment veel behoefte aan is),
- verouderde kantoren op te gaan knappen en opnieuw in de markt te zetten, in verouderde kantoren nieuwe mogelijkheden te creëren voor kleinschalige werkgelegenheid en de creatieve sector.
- tevens wordt toegezegd dat een Vastgoedmonitor opgesteld gaat worden om de kantorenvoorraad en de leegstand te monitoren.

In 2013 vermeldt de Structuurvisie 2030 (gemeente Breda, 2013) vervolgens als uitgangspunt dat het van groot belang is om goede, voldoende kantorenvoorraad te hebben voor nieuwe vestigers en dat nieuwbouw nodig blijft. Wel zal het aanbod meer gericht worden op de marktvraag, zal meer gebiedsgericht (in plaats van pandgericht) worden ontwikkeld, regionaal worden afgestemd en zal de focus liggen op herprogrammeren en het ombuigen van plannen. De mogelijkheden voor ombouw van leegstaande kantoren naar woningen of naar een zorggerelateerde functie worden nader verkend (Structuurvisie 2030, 2013).

De accountant en de Rekenkamer benadrukten resp. bij o.a. de Jaarrekening 2011[7] en in het rekenkamerrapport Bredaas grondbeleid (jan. 2013) dat de omvangrijke bestemmingsplancapaciteit en de overprogrammering o.a. van kantoren nog sterker naar beneden gebracht moet worden, de mismatch tussen vraag en aanbod (rigoureus) aangepakt moet worden en de onhaalbare projecten geschrapt zouden moeten worden. De gemeente Breda antwoordde dat veel projecten en programmering niet zonder meer geschrapt kunnen worden vanwege toezeggingen en contracten. De bestemmingsplancapaciteit wordt voor zover mogelijk aangepakt, maar het afbouwen van de reeds geplande projecten zal gefaseerd in de tijd en op een natuurlijk moment (bv als ontwikkelaars zich terugtrekken) gaan plaatsvinden.

In de jaren daarna bleek het niet gemakkelijk te zijn om het (geplande) overaanbod en de leegstand aan te pakken, zo komt naar voren uit de diverse Meerjarenprogrammeringen Grondbeleid en ruimtelijke planning (MPG's 2013-2018). Deze MPG's worden in de periode 2013-2018 opgesteld naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer hieromtrent in het genoemde rekenkamerrapport Bredaas grondbeleid (2013).
Er bleken in de jaren na 2011 diverse obstakels voor het afbouwen en herprogrammeren van geplande kantorennieuwbouw te bestaan(Rekenkamer Breda, 2013). Een belangrijk obstakel was dat een grote hoeveelheid nieuwbouw van kantoren vooral in de eigen grondexploitaties van de gemeente gepland was. Het afschalen van die geplande nieuwbouw betekende dat er minder inkomsten uit de grondexploitaties komen voor de gemeente, tenzij er andere plannen voor in de plaats kwamen. Het geheel schrappen van projecten uit de grondexploitaties zou betekenen dat gronden moeten worden afgewaardeerd en afgeboekt door de gemeente Breda. Daar heeft de gemeente Breda in 2013 geen geld voor door de grote verliezen[8] die al geleden zijn in de grondexploitaties (Rekenkamer Breda, 2013).

Vandaar dat de focus van de gemeente Breda in eerste instantie op herprogrammering en het ombuigen van plannen naar andere functies dan kantoren ligt, aldus de Structuurvisie 2030 (2013).
Vanaf 2014 wordt de ombouw van kantoren belangrijker als doel. Het MPG 2014 stelt dat het, ondanks de nieuwbouw van kantoren, niet meer de bedoeling is om de totale voorraad aan kantoren in Breda verder te laten groeien. Omdat de nieuwbouw ook betekent dat elders kantoren leeg komen te staan, wordt transformatie naar andere functies en sanering steeds meer van belang. De meeste opname van kantoorruimte in Breda vindt plaats door ondernemingen die al in Breda gehuisvest zijn (Dynamis, 2014, 2020). Het gaat eerder om verplaatsingen binnen Breda, dan dat er nieuwe bedrijven van buiten Breda bij komen. De meeste ondernemingen die verhuizen laten dus ook kantoorruimte achter. En omdat bij verhuizing bedrijven/instellingen meestal meer kantorenmeters achterlaten dan dat zij betrekken, stijgt de leegstand van kantorenmeters sneller dan de opname van kantorenmeters. Bovendien zijn de meeste achtergelaten kantoren niet erg duurzaam, niet meer courant en bevinden zich ook nogal eens op een plek in de stad, die niet erg in trek is bij nieuwe kantoorgebruikers, waardoor deze vaak langdurig leegstaan, zo constateert o.a. Dynamis in de jaarlijkse rapportages vanaf 2014 over het Bredase kantorenbestand. Het doel om deze kantoren te transformeren zal daarom meer en meer voorop komen te staan, aldus het MPG 2014.
Het MPG 2014 vermeldt dat de meeste (grotere) transformatieprojecten die tot dan toe zijn opgestart, vertraagd zijn door de bestemmingsplanprocedure dan wel financieringsmogelijkheden. Versimpeling van de planprocedure (per 1 november 2013) gaat hopelijk de gewenste versnelling bieden in het op gang brengen van mogelijke transformatie van kantoren naar woningen, aldus het MPG 2014.

In 2015 benadrukt het Bestuursakkoord 2015-2018 dat Breda vol wil inzetten op herbestemmen (gemeente Breda 2015). Er is al jaren weinig beweging op de kantorenmarkt en er vinden nauwelijks transacties plaats (MPG 2015). Een andere programmering is echter niet zomaar tot stand gebracht.

[7] Ook in de jaren daarna brengt de Rekenkamer ieder jaar een rekenkamerbrief bij het gemeentelijke jaarverslag uit met een analyse van de stand van zaken en met aanbevelingen.

[8] Het weerstandsvermogen van de gemeente Breda is gering in 2013 en de gemeente dreigt qua algehele reserve onder nul te zakken. In 2013 voert de gemeente Breda een stelselwijziging door, waarbij €50 mln. aan kosten uit de grondexploitaties worden gehaald en overgeheveld worden naar de kapitaallasten in de begroting. Daardoor drukken deze kosten niet meer op de grondexploitaties (en niet meer in z'n geheel op de jaarlijkse begroting) en kunnen deze over een periode van 10 jaar (5 mln. per jaar) afbetaald worden.

Het MPG 2015 stelt vast dat het nodig is om woningbouwprogramma beschikbaar te hebben om daarmee een deel van het kantooroppervlak om te kunnen zetten naar wonen. Er bestond op dat moment echter naast een overprogrammering van kantoren ook een overprogrammering van woningen (en van bedrijventerreinen) in Breda (Rekenkamer Breda, 2013; Regio West-Brabant, 'Convenant bedrijventerreinen, 2017). Daarbinnen bestond bovendien een grote mismatch tussen vraag en aanbod van woningen, aangezien het woningaanbod in de grondexploitaties vooral in het hogere segment[9] was, terwijl de vraag naar woningen vooral het goedkope, betaalbare segment betreft. De Provincie Noord-Brabant heeft in 2009 een maximum gesteld aan de woningbouwprogrammering in Breda vanwege de overprogrammering. Daarom moest er eerst ruimte in de programmering gecreëerd worden, voordat er meer woningen toegevoegd konden worden aan de plannen (in plaats dus van de geplande kantoren) en voordat er (grotere) transformaties van leegstaande kantoren naar woningen konden plaatsvinden.
Het duurde daardoor een paar jaar, voordat er ruimte in de grondexploitaties was gecreëerd qua woningen om de geplande en leegstaande kantoren om te kunnen zetten naar woningen. Pas in 2016 trekt de markt weer aan qua verkoop van woningen en ontstaat meer ruimte.

Ook wil de gemeente Breda eerst met een algehele visie op leegstand en transformatie komen, voordat grootschalig wordt ingezet op transformatie, aldus het MPG 2015. Daarin wordt een instrumentarium bepaald om de leegstand van vastgoed in Breda te lijf te gaan. In de tussentijd zal de gemeente beoordelen wat zij kan doen om met de eigenaren van leegstaande panden in gesprek te komen over de toekomst van hun eigendommen. Een dergelijk traject is inmiddels gestart voor het gebied Binnenstad Zuidwest (Gasthuisvelden), zo vermeldt het MPG 2015. Om extra dynamiek te creëren en de grootstedelijke ontwikkelingen ook financieel te ondersteunen, richtte de gemeente Breda een 'Fonds stedelijke ontwikkeling' (met 4 mln. euro) op in 2016.

In 2016 wordt in het MPG 2016 geconstateerd dat binnen de aanpak van de leegstand van kantoren in eerste instantie de meeste aandacht uitgegaan is naar het naar beneden brengen van de bestemmingsplancapaciteit en plancapaciteit van kantoren in de grondexploitaties. De druk om (langdurig) leegstaande kantoren te vernieuwen of om te bouwen naar een andere functie neemt toe, omdat de leegstand in Breda steeds verder toeneemt. Al vóór 2016 zijn al wel transformatieprojecten uitgevoerd of opgestart, bv van gemeentelijke vastgoed[10] en vooral kleinere transformaties. Vanaf 2015 neemt het aantal en de omvang van transformaties van kantoren flink toe in Breda, zowel naar wonen, als naar andere functies.

In mei 2017 verschijnt de nota 'Leegstand en transformatie in Breda', waarin een overzicht wordt gegeven van reeds getransformeerde leegstaande kantoren (en ander vastgoed), van de kantoren die in het proces van transformatie zitten en van de kantoren in Breda die op langere termijn getransformeerd gaan worden. In de Nota Transformatie en leegstand in Breda (2017) stelt de gemeente Breda dat met de transformatie van kantoren naar woningen (en andere alternatieven) 'het mes aan twee kanten snijdt'. De gemeente Breda wil daarom het voortouw nemen in de transformaties, aldus de nota (2017). Daarmee kan het doel van de gemeente Breda 'het voorkomen en aanpakken van de leegstand van kantoren' beter bereikt worden, aldus de gemeente Breda (2017). Daartoe noemt de nota actielijnen als: meer samenwerking met stakeholders, acquisitie, bevorderen tijdelijk gebruik, eventueel bestemmingsplanverruiming en een beter inzicht in de leegstand (2017).

In principe beschouwt de gemeente Breda de leegstand van specifieke kantoren als primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren[11]. Er zijn echter meerdere redenen waarom de gemeente

[9] De gemeente Breda wilde graag vooral midden (en hogere) inkomensgroepen behouden en aantrekken, zoals o.a. verwoord in het Bestuursakkoord 2010-2014. Er waren mede daardoor voor middeldure en dure woningen gepland in de programmering. Aangezien de vraag zich vooral richtte op de goedkopere segmenten bestond er een mismatch tussen vraag en aanbod, zowel in de gehele ruimtelijke programmering als in de grondexploitaties.

[10] De gemeente Breda had/heeft zelf ook een behoorlijke vastgoedportefeuille met meerdere leegstaande panden, o.a. de voormalige gemeentehuizen van Ulvenhout, Teteringen, Prinsenbeek, Nieuw Ginneken, Bavel, de voormalige rechtbank, Stadskantoor C etc.. In de loop van de jaren heeft de gemeente de vastgoedportefeuille deels gesaneerd.
[11] Zoals gezegd is de gemeente Breda zelf ook eigenaar van meerdere leegstaande kantoorgebouwen en panden (zie Vastgoed en strategie, uitgangspunten visie, 2018).

Breda actiever de leegstand van kantoren wil tegengaan, aldus de gemeente Breda (2017). De aanpak van leegstand en het terugdringen van (bestemmings-) plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een verantwoordelijkheid van decentrale overheden, omdat leegstand voor meerdere problemen voor de stad zorgt. Zoals de nota verwoordt: '*Het overaanbod van kantoorpanden op de markt heeft geleid tot hoge leegstand met grote financiële gevolgen voor eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, pensioenfondsen, financiers, en gebruikers. Daar waar leegstand structureel wordt (> 3 jaar), kan het de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid beïnvloeden. Indien leegstand niet integraal en structureel wordt aangepakt, kan leegstand nieuwe leegstand uitlokken. Bovendien is leegstand verspilling van veelal schaarse grond. Gebieden met veel structurele leegstand, hebben een groot risico om in een negatieve spiraal te komen. Het wordt steeds minder aantrekkelijk om in het gebied te werken, er ontstaat zichtbare verloedering en mogelijk onveiligheid. Investeerders trekken zich terug en huurders verhuizen als ze de kans krijgen'* (2017). De gemeente Breda wil daarom het voortouw nemen, maar wil het wel samen met (regionale) medeoverheden, vastgoedeigenaren en andere stakeholders doen (gemeente Breda, 2017).

Verder stelt de nota dat de gemeente Breda in de aanpak van leegstand tot een gefundeerde strategie wil komen. Want, zo stelt de gemeente Breda: '*Het opereren zonder visie en strategie, kan leiden tot ongefundeerde en verkeerde keuzes, waardoor het beperkte programma voor leegstaande panden met weinig rendement wordt ingezet. Bovendien is zonder visie en strategie de inzet van het juiste instrumentarium, rolneming van de gemeente (regievoeren of niet) onduidelijk en lastig in te schatten. Ongefundeerde keuzen kunnen een tegengesteld effect hebben: weinig effect, geen impuls aan de stad, maar wellicht ook hoge kosten*' (gemeente Breda, 2017). Daarom wordt een ambtelijke "regiegroep leegstand" opgezet, die samenwerkt met partners en vastgoedmarktpartijen om gezamenlijk de leegstand te voorkomen en aan te pakken. Verder wordt ingezet op het bevorderen van tijdelijk gebruik van panden. Voorts wordt een leegstandsmonitor ontwikkeld (' Nota Leegstand en transformatie', 2017).

In 2017 sluit de gemeente Breda een regionaal kantorenconvenant[12] met alle regiogemeenten in West-Brabant af om gezamenlijk de kantorenleegstand te bestrijden en te streven naar 5% leegstand (Regio West-Brabant, 2017). Daarin wordt o.a. afgesproken om geen (solitaire) kantoren meer te realiseren op bedrijventerreinen, om langdurig leegstaande kantoren te transformeren en om geen kantoren meer als opvuller te gebruiken bij gebiedsontwikkelingen of als waardemaker in grondexploitaties (Convenant Regio West Brabant, 2017).

In 2018 stelt het bestuursakkoord 'Lef en Liefde' 2018-2022 vervolgens als ambitie om bestemmingsplannen voor leegstaande bedrijventerreinen en/of kantoorpanden die geen toekomst hebben, snel beschikbaar te krijgen voor woningen. Op deze manier kunnen deze locaties een bijdrage leveren aan het terugdringen van het tekort aan beschikbare betaalbare woonruimte in Breda, aldus het Bestuursakkoord 2018-2022.

In het MPG 2018 (Breda, 2018) staat dat de leegstand van kantoren teruggedrongen moet worden van 140.000 m^2 naar circa 40.000 m^2 om het niveau van de frictieleegstand van 5% te bereiken. Dit kan deels gerealiseerd worden door het vinden van nieuwe kantoorgebruikers voor het courante deel van de leegstaande voorraad. Maar voor het grootse deel zal gezocht moeten worden naar transformatie van deze leegstaande panden naar andere functies of sloop. Daarnaast zullen kantorentoevoegingen, die buiten de bestaande voorraad worden gerealiseerd (nieuwbouw of kantoren in panden die nu een andere functie hebben) eveneens aan de huidige voorraad moeten worden onttrokken.

In 2018 is, zoals in 2017 voorgenomen, het Projectteam 'Leegstand en transformatie'[13] in het leven geroepen in de Bredase ambtelijke organisatie. **In 2019** heeft dit team het boekje '(On)Benut Breda'

[12] Naast een Kantorenconvenant sluiten alle gemeenten in de regio West-Brabant in 2017 ook een gezamenlijk Convenant Bedrijventerreinen af vanwege het grote overaanbod van bedrijventerreinen in de regio West-Brabant. Het doel is om het overaanbod terug te dringen (Regio-West Brabant, Convenant bedrijventerreinen 2017 regio West-Brabant, 2017)

[13] Het Team 'Leegstand en transformatie' bestaat uit ca 12 medewerkers uit verschillende disciplines, die geregeld samenkomen, en een projectleidster die zich met name met leegstand en transformatiemogelijkheden bezighoudt.

(maart 2019) uitgebracht. Het doel van het boekje is te laten zien wat er allemaal kan met bestaand vastgoed, welke voorbeelden van transformaties[14] er in Breda zijn en heeft als doel mensen te inspireren. Daar waar transformatie relatief gemakkelijk te doen is, hebben al transformaties plaatsgevonden of zijn al plannen in gang gezet, zo komt naar voren. Op locaties die minder geschikt zijn voor transformatie naar wonen (bv bedrijventerreinen), ligt transformatie naar wonen minder voor de hand of moet het gehele gebied worden aangepakt. '(On)benut Breda' is onder de noemer van het programma (on)Benut Breda verder gegaan.

In 2020 heeft de gemeente Breda vanuit het programma (On)benut Breda een Instrumentenkoffer opgesteld met instrumenten om leegstand aan te pakken. Onderdeel daarvan is het zichtbaar maken van de mogelijkheden om te transformeren voor de stad en ondernemers, zodat zij gestimuleerd worden om met ideeën te komen voor transformaties. Door inspirerende voorbeelden onder de aandacht te brengen, tracht de gemeente eigenaren op een positieve manier te beïnvloeden. Hiertoe lanceert de gemeente de website www.transformatiebreda.nl en een emailadres leegstand@breda.nl. Ook zoekt de gemeente de verbinding met eigenaren om in gesprek te komen. Door met elkaar in gesprek te gaan en te blijven, kunnen we leren van elkaars ervaringen, ontstaan verbindingen en daarmee ook vaak nieuwe ideeën, aldus (On)benut Breda Instrumentenkoffer (gemeente Breda, 2020). Ook door het ophangen van een makelaarsbord '(On)benut Breda' aan leegstaande panden, wil de gemeente eigenaren uitdagen. Verder door een Open-pandenroute met ondernemers te starten, alsmede te stimuleren dat bv kunst geplaatst wordt in de etalages. Daarnaast kunnen ondernemers een leegstandsbeheerder inschakelen, die tijdelijk invulling geeft aan een pand.
In 2021 is een update van het boek (On)benut Breda met inspirerende voorbeelden van transformaties verschenen (juni 2021). Hierin wordt ook vermeld dat op provinciaal niveau ondersteuning gegeven wordt aan eigenaren om tot planvorming te komen. En dat er een Nationaal programma Stedelijke Transformatie is met een landelijk transformatiefonds, dat zich richt op:
- Concrete projecten versneld tot uitvoering brengen.
- Gemeenschappelijke problemen doorgronden en oplossen.
- Opgedane kennis verankeren in onderwijs en opleidingen.

In de Ontwerp[15] Omgevingsvisie Breda 2040 (maart 2021) staan de voornemens voor de langere termijn o.a. wat betreft kantoren en transformatie vermeld. Zo stelt de Ontwerp Omgevingsvisie 2040: '*De kantorenmarkt kent veel verschillende soorten gebruikers met veel verschillende eisen, die zij aan huisvesting stellen, bijvoorbeeld wat betreft grootte, concept, architectuur en locatievoorkeuren. Op de Bredase kantorenmarkt is nog steeds sprake van leegstand op diverse plekken, maar sommige bedrijven en instellingen kunnen juist geen passende gebouwen vinden. Omdat de kantorenvoorraad in Breda nog te groot is, blijft de gemeente Breda zich de komende periode vooral richten op het verminderen van de bestemmingsplancapaciteit.*' Van de totale huidige plancapaciteit van 264.297 m^2 wil de gemeente 175.780 m^2 gaan schrappen, zodat 88.517 m^2 overblijft. Geschrapt wordt alle nog openstaande plancapaciteit aan kantoren bij het NAC-stadion, Steenakker Noord, aan de Claudius Prinsenlaan, Meulenspie, Werkdonken e.a. (zie bijlage 2). Met name de plancapaciteit en het aanbod van kantoren bij de stations (Breda Centraal en Prinsenbeek) wil de gemeente Breda handhaven om voldoende up-to-date duurzaam aanbod aan kantoren te hebben in Breda. Op die locaties worden aanvragen voor transformatie van kantoren met terughoudendheid bezien door de gemeente Breda.

Daarnaast gaat de gemeente door met het uit de voorraad halen van niet-courante kantoren(locaties), aldus de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021). In veel gevallen worden deze gebouwen of locaties omgezet naar wonen, maar niet overal. Een aantal kantoren(locaties) gaat getransformeerd worden. Voor andere locaties wordt per initiatiefaanvraag[16] beoordeeld aan de hand van de situatie of

[14] (On)benut Breda gaat over al het te transformeren vastgoed, dus ook over transformatie van leegstaand maatschappelijk vastgoed, religieus vastgoed, zorgvastgoed, militair vastgoed, winkels etc.
[15] De definitieve Omgevingsvisie wordt naar verwachting na de zomer van 2021 vastgesteld. Veel partijen, waaronder de Bredase wooncorporaties en de Provincie Noord-Brabant, hebben een zienswijze ingediend bij deze Ontwerp Omgevingsvisie 2040.

[16] Op een kaart 'Ontwikkelingsrichting bestaande werklocaties' (Omgevingsvisie bijlage 5.2) staat aangegeven welke kantorenlocaties de gemeente Breda: exclusief beschikbaar wil behouden voor bedrijven, wil mengen met werk- en

transformatie wenselijk is. Daarbij wordt onder meer gekeken naar ligging, gebouw, segment, leegstand, duurzaamheid en vraag. In de Omgevingsvisie 2040 staan uitgangspunten geformuleerd waar de buitenruimte en de omgeving van kantoren aan moeten voldoen om een prettige woonomgeving te zijn/worden. Voor het eerst worden streefaantallen genoemd voor de ombouw van kantoren naar woningen: in de periode tot 2040 wil de gemeente Breda nog ca. 100.000 m^2 uit de kantorenvoorraad halen en door middel van transformatie van deze kantoren naar wonen iedere 5 jaar ca. 250 woningen realiseren, in totaal 800 woningen in de periode 2021-2040 (Ontwerp Omgevingsvisie 2040, 2021).
De Omgevingsvisie 2040 geeft overigens de grootste prioriteit aan de grote nieuwbouwprojecten met betrekking tot woningen (in totaal ruim 25.000 woningen erbij in 2021-2040), die op stapel staan in Breda.

Samenvatting

Door het in Breda gehanteerde groeidenken, het aanboddenken (in plaats van vraaggericht) en het plannen vanuit ambities en theoretische berekeningen omtrent economische groei ontstond al voor 2011 een groot overaanbod van kantoren in bestemmingsplannen, de grondexploitaties en in de stad. De planning vanuit ambities leidde in Breda tot een overschot aan plannen die allemaal tegelijkertijd in de planning zaten. Vanaf 2011 wil de gemeente Breda de leegstand van kantoren tegengaan en streven naar een frictieleegstand van 5 à 6%. Het doel is om minder m^2 kantoren toe te voegen dan uit de voorraad te halen en de kantorenvoorraad te laten dalen of in ieder geval niet toe te laten nemen. Dit ten eerste door het afbouwen van de bestemmingsplancapaciteit en ten tweede het afbouwen van de bestaande plancapaciteit o.a. in de eigen grondexploitaties. Ten derde heeft Breda als doel om verouderde kantoren op te knappen en weer op de markt te zetten, ofwel deze te slopen, ofwel deze te transformeren naar een andere functie, waaronder wonen. Vanaf 2014 wordt de transformatie naar woningen steeds belangrijker, omdat de leegstand van kantoren verder oploopt en er een toenemend tekort aan woningen is in Breda. Vooral het tekort aan goedkope/betaalbare woningen voor starters, studenten, lagere- en lagere middeninkomens, arbeidsmigranten, zorgbehoevenden en ouderen loopt steeds verder op in Breda. Transformatie van kantoren naar woningen is geen doel op zich voor de gemeente Breda, maar een afgeleide van het tegengaan van de leegstand van kantoren. Voor de jaren 2011-2021 heeft de gemeente Breda geen concrete streefcijfers ten aanzien van de transformatie van kantoren naar woningen geformuleerd. In de Omgevingsvisie 2040 (2021) zijn wel streefcijfers opgenomen: het streven is om 800 woningen te realiseren door middel van transformatie van kantoren in de periode tot 2040 (200 woningen per 5 jaar). De nieuwbouwprojecten ten aanzien van woningbouw hebben de grootste prioriteit in de Omgevingsvisie 2040.

voorzieningenfuncties (exclusief detailhandel en wonen), of wil transformeren naar woningbouwlocaties (al dan niet gemengd met andere functies). De kaart is echter te onduidelijk om er wijs uit te geraken.

Hoofdstuk 3 De realisatie van de doelen ten aanzien van kantoren en transformatie

Dit hoofdstuk gaat in op de realisatie van de doelen (onderzoeksvraag 3), de kantorenlocaties (vraag 4) en de plancapaciteit (onderzoeksvraag 5) Globaal gesproken heeft de gemeente Breda als hoofddoel om een evenwichtige kantorenmarkt te creëren met een frictieleegstand van ongeveer 5% en om een voldoende courante en duurzame kantorenvoorraad in Breda te hebben. Het doel is om minder m^2 kantoren toe te voegen dan er uit de voorraad wordt gehaald of de voorraad in ieder geval niet verder toe te laten nemen. De 3 belangrijkste doelen van de gemeente Breda om dit te verwezenlijken zijn door de jaren heen:

1. Het eerste doel waar de gemeente Breda vanaf 2011 op inzet, is het schrappen van de overmaat aan bestemmingsplancapaciteit ten aanzien van kantoren in bestemmingsplannen.
2. Het tweede doel is om de overprogrammering (harde plancapaciteit) aan kantoren in bestaande plannen naar beneden brengen, o.a. in de eigen gemeentelijke grondexploitaties.
3. Het derde doel is om leegstaande kantoren die verouderd zijn cq. niet meer geschikt zijn als kantoor ofwel weer op te knappen en terug in de markt te zetten ofwel een andere functie te geven, met name indien mogelijk ombouw naar wonen.

De eerste jaren zijn de eerste twee doelen het belangrijkste voor de gemeente Breda. Vanaf 2014 wordt transformatie van leegstaande kantoren steeds belangrijker.

Doel 1: Schrappen van de overmaat aan bestemmingsplancapaciteit tav kantoren

Als eerste doel neemt de gemeente Breda zich in 2011 voor om de omvangrijke bestemmingsplancapaciteit sterk naar beneden te brengen. Investeerders en bouwers kunnen daar claims op leggen, zodat een verdere ongebreidelde groei van het aantal kantoren in Breda mogelijk zou zijn. In eerste instantie is in 2011 het doel om in de jaren daarna 1,67 mln. m^2 te gaan schrappen van de beschikbare 2,2 mln. m^2 aan bestemmingsplancapaciteit. In 2014 en 2015 wordt dit doel verder aangescherpt tot het schrappen van 1,8 mln. m^2 en vervolgens naar het schrappen van ruim 2 mln. m^2. In 2021 wordt in de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 geconstateerd dat de bestemmingsplan-capaciteit nog steeds te groot is en wordt als doel gesteld om de bestemmingsplancapaciteit verder te gaan verlagen naar 88.517 m^2 (zie bijlage 2). Om bestemmingsplancapaciteit te schrappen, moeten bestemmingsplannen aangepast/herschreven worden en opnieuw vastgesteld worden door de raad.

Tabel 1 De bestaande bestemmingsplancapaciteit, te schrappen capaciteit en de resultaten hiervan, 2011-2021

Jaar	Bestaande bestemmingsplancapaciteit	Te schrappen capaciteit	Doel: Te bereiken bestemmingsplancapaciteit
In 2011	2,2 mln. m^2	1,67 mln. m^2	530.000 m^2
In 2014	600.000 m2	200.000 m2	400.000 m^2
In 2015	445.000 m^2	263.000 m^2	182.000 m^2
In 2016	390.000 m^2	208.000 m^2	182.000 m^2
In 2018	382.100 m^2	27.500 m^2	354.600 m^2
In 2021	264.297 m^2	175.780 m^2	88.517 m^2

Bron: Gemeente Breda, Kantorennota 2020 (2011), MPG 2014, 2015, 2016, 2018, Omgevingsvisie 2040 (2021)

De tabel 1 laat zien dat het de gemeente Breda gelukt is om in de jaren na 2011 een grote hoeveelheid m^2 aan kantorennieuwbouw te schrappen uit de bestemmingsplannen. In 2021 resteert nog 264.297 m2 aan bestemmingsplancapaciteit van de oorspronkelijke 2,2 mln. m^2 in 2011.Vanaf eind 2015 verloopt die afbouw minder snel. Het doel om de bestemmingsplancapaciteit af te bouwen tot 182.000 m^2 nieuwbouw wordt tot op heden niet gehaald. Het zit vanaf 2016 economisch weer in toenemende mate mee en het doel om voldoende aanbod van kwalitatief goede en duurzame kantoorruimte te hebben, wint terrein. Omdat een belangrijk deel van de bestaande kantoren verouderd is, moet er wel nieuwbouw gepleegd worden om voldoende kwalitatief aanbod te hebben,

aldus de gemeente Breda. Maar dan wel op plekken in de stad die gewild zijn als kantorenlocatie en dan wel voldoende duurzame gebouwen om lange tijd bruikbaar te blijven. Veel verouderde kantoren bevinden zich verspreid over de stad en o.a. op bedrijventerreinen. In 2016 is voor het eerst sinds vele jaren weer wat nieuwbouw aan kantoren gerealiseerd in Breda (te weten 21.500 m2 aan nieuwe kantoorruimte in het station aan de Gravinnen van Nassauboulevard). De vraag naar kantoren richt zich in Breda voornamelijk op het centrum. Naast nieuwbouw is ingezet op het updaten van een aantal verouderde kantoren, zodat deze weer de markt op kunnen. Dat is ook in een aantal gevallen gebeurd, zoals bij Tetrade aan de Stadionstraat, de Horizon aan de Lage Mosten, 'Bondpark (Graaf Engelbertlaan) en 'Bondtower' (Verlengde Poolseweg) (zie www.transformatiebreda.nl).

In de Omgevingsvisie 2040 (gemeente Breda, 2021) constateert de gemeente Breda dat de bestemmingsplancapaciteit nog steeds te groot is. De gemeente neemt zich voor om van de totale huidige plancapaciteit van 264.297 m2 nog eens 175.780 m2 te gaan schrappen, zodat 88.517 m2 overblijft. Geschrapt wordt alle nog openstaande plancapaciteit aan kantoren verspreid over de stad bij het NAC-stadion, Steenakker Noord, aan de Claudius Prinsenlaan, Meulenspie, Werkdonken e.a. (zie bijlage 2). De gemeente Breda is overigens zelf eigenaar van meer dan de helft van deze locaties (van 6 van de 11 te schrappen locaties, zie bijlage 2).

Doel 2: Naar beneden brengen harde programmering nieuwe kantoren o.a. in grondexploitaties

Het tweede doel dat de gemeente Breda stelt is het naar beneden brengen van de reeds geplande hoeveelheid kantoorruimte, die in plannen en in de gemeentelijke grondexploitaties vastgesteld is. Ook daarin bestaat een overprogrammering van nieuwbouwkantoren, zo stelt de gemeente Breda in 2011 vast in de Kantorennota 2020 (2011). Vanaf 2011 wordt als doel gesteld om deze overprogrammering naar beneden te brengen om geen groter overaanbod van kantoren in de stad te creëren dan al bestaat.

Tabel 2 Geplande nieuwbouw kantoren in de Bredase grondexploitaties, 2011-2021

Planning in gemeentelijk document	**Hoeveelheid geplande te verkopen m² nieuwbouw kantoren in de grondexploitaties en realisatieperiode**
Jaarrekening 2011	161.500 m² te realiseren in 2012-2021
Burap 2012	118.537 m² in 2012-2021
Structuurvisie 2030, 2013	85.000 - 128.000 m² in 2014-2019
MPG 2014	79.000 m² in 2014-2023
MPG 2015	46.300 m² in 2015-2023 [17]
MPG 2016	36.100 m² in 2016-2023 [18]
MPG 2018	Ca. 45.000 m² in 2018-2023
Jaarprogramma grondexploitaties 2019	45.520 m² in 2019-2024 [19]
Jaarprogramma grondexploitaties 2020	40.012 m² in 2021-2026. In 2020 5.083 m² verkocht. [20]

Bron: Gemeente Breda, Jaarrekening 2011, Burap 2012, Structuurvisie 2030 2013, MPG's 2014 t/m 2018, Jaarprogramma's grondexploitaties 2019 en 2020

[17] Het kantorendeel op Rithmeesterpark is in deze berekening in 2015 door de gemeente Breda buiten beschouwing gelaten, aldus het MPG 2015. Dit omdat Rithmeesterpark een bedrijventerrein is met aangehangen kantorenfaciliteiten en het daarom onder 'bedrijventerreinen' wordt meegerekend. In 2015 zijn nog vijf locaties aanwezig binnen de gemeentelijke grondexploitaties waar kantoren zijn voorzien, namelijk in het Stationskwartier, Triple O, Steenakker Zuid, Rithmeesterpark en een klein volume in Teteringen.

[18] Eind 2016 zijn de grondexploitaties Steenakker Zuid en Triple O (samen 9.600 m²) overgeboekt naar de 'voorraad panden en gronden' van het Grondbedrijf. De geplande uitgifte van kantoren (grond) in het Stationskwartier bedraagt ca 35.000 m² voor de periode 2017-2023. In de periode 2017 tot en met 2019 wordt de gronduitgifte verwacht in het kader van de Coulissen West in het Stationskwartier, aldus het MPG 2016.

[19] Nog steeds 35.000 m² in het Stationskwartier en ca. 10.000 m² verspreid over verschillende locaties.

[20] Voor het eerst sinds vele jaren is er in 2020 kantoorruimte verkocht uit de grondexploitaties, en wel 5.083 m2 (op Rithmeesterpark). De resterende m² kantoren wordt doorgeschoven naar de periode 2021-2026.

Tabel 2 laat zien dat de hoeveelheid te verkopen nieuwe kantoren in de grondexploitaties in de loop van de jaren (langzaam) naar beneden is gebracht van 161.000 m^2 in 2011 (voor de periode tot 2021) naar ca. 40.000 m^2 eind 2020 (voor de periode tot 2026). In sommige gevallen wordt de bestemming gewijzigd: zo worden de geplande kantoren in het Thes-gebouw en in de Drie Hoefijzers Noord[21] uiteindelijk (na vele jaren) omgezet naar woningen. In andere gevallen worden de gronden uiteindelijk overgeheveld naar de voorraad gronden en panden bij het Grondbedrijf/Vastgoedbeheer en worden de grondexploitaties afgewaardeerd/afgeboekt. In de jaren 2011-2014 kan de gemeente Breda echter geen grote hoeveelheid grond afwaarderen, omdat de reserve van de gemeente nagenoeg op nul staat, zoals hiervoor vermeld. De strategie is daarom vooral om de geplande verkoop van m^2 nieuwe kantoren meer te spreiden in de tijd en verder de toekomst in te schuiven. Daarnaast wordt de hoeveelheid geplande nieuwbouw langzaam naar beneden gebracht, vooral op plekken in de stad waar weinig vraag is. Verschillende grondexploitaties worden in de loop van de tijd gestopt en afgeboekt (zie noot 18).

Tabel 2 laat zien dat de afbouw van de programmering van kantoren in de grondexploitaties vanaf 2015 nogal stokt. De gemeente Breda wil vasthouden aan de nieuwbouw van kantoren bij het station, o.a. realisatie van 18.000 m^2 kantoor in drie nieuwe gebouwen 5Tracks[22] naast het station (Jaarprogramma Grondexploitaties 2020). De bouw van 5Tracks start naar verwachting in de zomer van 2021. Het aantal m^2 kantoorruimte in 5Tracks is inmiddels wat naar beneden gebracht (naar 15.500 m^2 volgens de site van 5Tracks).

Doel 3: Ombouw van kantoren naar woningen

Sinds 2011-2012 heeft de gemeente Breda als doel gesteld om leegstaande verouderde kantoren in Breda te gaan vernieuwen, te slopen of te gaan transformeren naar een andere functie, zoals wonen (gemeente Breda, 2011, 2012). In de jaren daarna bleek het niet gemakkelijk te zijn om transformatieprocessen op gang te brengen. Er worden wel initiatieven opgestart, maar het MPG 2014 vermeldt dat de meeste transformatieprocessen vertraagd zijn door de bestemmingsplan-procedure dan wel financieringsmogelijkheden. Zoals vermeld levert ook het gebrek aan programmeringsruimte voor nieuwe woningen in plannen problemen op in de eerste jaren. Eerst moet Breda ruimte creëren in de plannen, voordat grotere kantoren omgebouwd kunnen worden naar woningen. Er vinden wel wat kleine(re) transformaties van kantoor naar woning(en) plaats. En transformaties van kantoren naar andere functies, bijvoorbeeld het voormalige ABN-AMRO gebouw aan de Oude Vest dat omgebouwd wordt naar supermarkt en zorg/sportinstelling. Of het voormalige GGD-pand aan de Schorsmolenstraat naar zorghotel (zie bijlage 3). Ook vinden er transformaties van ander vastgoed in Breda plaats, bv van winkel naar woning of van onderwijsvastgoed naar woningen.

Door de toename van de leegstand van kantoren en de toename van de woningbehoefte wordt het doel om incourante kantoren om te bouwen naar woningen na 2014 steeds belangrijker. De realisatietijd is echter vaak lang, omdat eigenaren overtuigd moeten worden, concretisering van plannen en bestemmingsplanwijzigingen moeten plaatsvinden. Vanaf 2015 nemen de transformaties van kantoren naar woningen toe in Breda. Het bestuursakkoord 2015-2018 stelt als doel om vol in te zetten op herbestemmen van kantoren, vooral naar woningen voor lagere inkomensgroepen, starters, zorgbehoevenden, arbeidsmigranten e.d.. Ook het Bestuursakkoord 2018-2022 stelt als doel om kantoorpanden die geen toekomst hebben, zo snel mogelijk naar woningen te transformeren. Daarbij is het doel om indien mogelijk een verdeling van 20% sociaal, 30% middelhuur/koop en 50% vrije marktwoningen aan te houden (wordt per locatie bekeken).

Het blijkt niet gemakkelijk te zijn om goed zicht te krijgen op de gerealiseerde transformaties van kantoren naar woningen. De informatie die de Bredase raad krijgt over het aantal transformaties van kantoren is versnipperd en wisselt nogal. Het MPG 2016 meldt dat 52.000 m^2 kantoren door

[21] In Thes: 119 vooral dure appartementen. In Drie Hoefijzers Noord komen 270 woningen en appartementen.
[22] Gebouw 5Tracks: planning was maximaal 250 woningen, 18.000m2 kantoor en 4.000m2 voorzieningen, een internationaal hotel met maximaal 180 kamers en een openbare parkeergarage onder het spoorpark. Op de site van 5Tracks staat momenteel (juli 2021) dat 5Tracks in totaal uit drie gebouwen bestaat met 168 appartementen, 15.500 m2 kantoren en een plint met winkels en horeca. De hoeveelheid kantoorruimte is kennelijk naar beneden gebracht.

transformaties onttrokken is aan de voorraad. In mei 2016 antwoordt het college op raadsvragen over de transformatie van kantoren, dat op dat moment 56.039 m^2 kantoren getransformeerd is naar wonen. En dat nog eens 37.819 m^2 aan transformaties van kantoren in de pen zit op dat moment (mei 2016). De nota 'Leegstand en transformatie' (2017) vermeldt dat reeds ruim 117.000 m^2 kantoren getransformeerd is naar woningen in Breda. In 2019 stelt het college in antwoord op raadsvragen: '*Er lopen momenteel zo'n 100.000 m^2 aan transformatieprojecten, groot maar ook vele kleinere. Deze projecten omvatten voor het grootste deel woningen*' (Antwoord op raadsvragen 17-04-2019 'leegstand keihard aanpakken').

Een bestandsanalyse in juli[23] 2021 (uitgevoerd door de ambtelijke organisatie van de gemeente Breda) laat zien dat er in Breda 74 transformaties van kantoren naar wonen hebben plaatsgevonden in de periode 2011 tot juni 2021 (zie tabel 3 en bijlage 3, tabel 3.1). Daarbij is in totaal 58.524 m^2 aan kantoren onttrokken, die omgebouwd zijn naar 853 woningen. Dat is dus minder dan de ca. 100.000 m^2 die al getransformeerd zou zijn, volgens het MPG2016 en de nota 'Leegstand en transformatie' (2017). Daarnaast is al wel 49.537 m^2 kantoren onttrokken uit de kantorenvoorraad om getransformeerd te gaan worden naar woningen, maar zijn de woningen nog niet gerealiseerd (zie tabel 5). In totaal is dus in de periode 2011-juni 2021 108.061 m^2 kantoor onttrokken aan de voorraad om getransformeerd te worden naar woningen. Daarvan is iets meer dan de helft gerealiseerd qua ombouw naar woningen.

Het overgrote deel van de transformaties betreft kleinere transformaties: 50 van de 74 transformaties is een transformatie naar 1 tot 3 woningen De grotere transformaties betreft in totaal 24 van de 74 transformaties (zie bijlage 3 voor totaaloverzicht).

Bij de meeste gerealiseerde transformaties naar woningen heeft de onttrekking van m^2 kantoor plaatsgevonden in de periode 2016 t/m 2018, namelijk bij 40 van de 74. In eerste instantie (2014-2015) vinden wat kleine transformaties van kantoren naar woningen plaats (vooral kleinere panden naar 1 tot 3 woningen). Vanaf 2016 (jaar onttrekking) worden wat grote(re) transformaties gerealiseerd. Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal en de omvang van de transformaties per jaar (jaar van onttrekking van kantoor):

Tabel 3 Aantal transformaties en gerealiseerde woningen per jaar in Breda 2014-juni 2021

Jaar onttrekking kantoren	**Aantal transformaties kantoren naar woningen**	**Aantal woningen gerealiseerd**	**Aantal m^2 kantoor onttrokken**	**Gemiddelde omvang woningen**
2014	9	18	2.874	134 m2
2015	6	16	1.245	78 m2
2016	15	129	18.024	140 m2
2017	12	267	9,789	37 m2
2018	13	186	12.128	65 m2
2019	4	65	2.299	35 m2
2020	10	166	6.112	37 m2
2021 (tot juni 2021)	5	6	4.513	752 m2
Totaal	**74**	**853**	**58.524**	**69 m2**

Bron: Gemeente Breda, Bestandsanalyse BAG-bestand gemeente Breda, juni en update sept. 2021

Het overgrote deel van de gerealiseerde woningen in getransformeerde kantoren is relatief klein: meestal tussen de 40 en 80 m^2, gemiddeld 69 m^2. Naast de relatief kleine woningen zijn er een aantal uitschieters: grote dure woningen (>250 m^2) in vaak statige panden, zoals de voormalige raadhuizen van Ulvenhout, Bavel, Teteringen, Nieuw Ginneken e.d., en bv panden aan de Baronielaan of de Delpratsingel in Breda. Daarin zijn vaak maar 1 of 2 woningen gerealiseerd.

In bijlage 3 (tabel 3.1) staat een overzicht van alle 74 transformaties in de periode 2011-juni 2021, uitgesplitst naar jaar van onttrekking, adressen, aantal m^2 kantoor dat onttrokken is, het aantal

[23] Met een update in september 2021 mbt de laatste stand van zaken.

woningen dat gerealiseerd is per gebouw en (voor zover bekend) de prijsklasse[24] van de gerealiseerde woningen (goedkoop, middelduur of duur).

Hieronder geven we in tabel 4 uitsluitend de wat grotere transformaties (meer dan 3 woningen) weer. De grotere transformaties betreffen, zoals gezegd, in totaal 24 (eenderde) van de 74 transformaties.

Tabel 4 Gerealiseerde grotere transformaties van kantoren naar >3 woningen in Breda, 2011-juni 2021

Jaar onttrekking	Adres kantoorlocatie	m2 kantoor	Nieuwe functie	Aantal woningen	Prijsklasse
2015	Scharenburgstraat	160	Wonen	6	6 bereikbare koop: <195.100
2015	Haven	120	Wonen	4	niet bekend
2016	Vlaszak	8.500	Wonen, horeca, retail	6	6 dure koop: > 450.000,-
2016	Markt Prinsenbeek	400	Wonen / Deels kantoor	5	2 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000 / 3 dure koop: > 450.000,-
2016	Tramsingel	2.100	Studenten-woningen	12	Goedkope huur: < 432,51
2016	Smederijstraat	2.000	Studenten-woningen	62	Goedkope huur: < 432,51
2016	Baronielaan	1.340	Zorg-woningen	20	niet bekend
2016	Willemstraat	165	Wonen	4	niet bekend
2016	Pasbaan	300	Wonen	6	niet bekend
2016	Sophiastraat	213	Wonen	5	niet bekend
2017	St-Ignatiusstraat	415	Wonen	4	2 bereikbare koop: <195.100 / 2 middelduur koop laag: 195.100,- – 225.000,-
2017	Teteringsedijk	2.200	Studenten-woningen	130	Goedkope huur: < 432,51
2017	Tramsingel	3.600	Studenten-woningen	122	Goedkope huur <432,51
2018	Vredenburchstede	890	Wonen	17	17 Bereikbare koop: < 195.100,-
2018	Middellaan	518	Wonen	8	2 Bereikbare koop: < 195.100,-
2018	Markendaalseweg (Rabo)	4.842	Wonen	123	106 bereikbare huur: 663,40 – 737,14 17 middeldure huur: 737,14 – 950,44
2018	Mastbostraat	2.056	Wonen	22	18 middeldure koop laag: 195.100,- – 225.000,- / 4 middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000,-
2019	Nijverheidsingel	1.580	Wonen	26	26 middeldure huur: 737,14 – 950,44
2019	Stationsplein	856	Wonen	34	34 Bereikbare koop: < 195.100,-
2020	Adriaan van Bergenstraat	1.960	Wonen	56	6 bereikbare huur: 663,40 – 737,14 / 50 woningen dure huur: > 950,44
2020	Meerten Verhoffstraat	230	Wonen	5	niet bekend
2020	Emmastraat	87	Wonen	4	niet bekend
2020	Baronielaan	418	Wonen	4	4 middeldure koop: 225.000,- - 300.000,-
2020	Tramsingel	2.170	Wonen	90	90 studio's betaalbare huur €432,51 – 663,40
Totaal		36.960 m^2		775 woningen	

Bron: Gemeentelijke gegevens mbt transformaties 2021, uitdraai uit de BAG (basissysteem adressen en gebouwen) door gemeente Breda, juni 2021

Bij sommige, met name de grotere transformaties, duurt het vaak een tijd voordat de plannen tot realisatie komen. Het jaar van onttrekking van de kantoren (onttrekking kantoorfunctie) is dan vaak niet het jaar van realisatie. Dat is ook te zien aan de in de komende tijd voorgenomen transformaties van kantoren naar woningen, die nu in de planfase zitten. Onderstaande tabel 5 laat zien dat

[24] Bij onbekende koopprijs is de WOZ-waarde gehanteerd. Bij onbekende huurprijs is aangegeven dat deze niet bekend is.

momenteel nog 18 transformaties in de pijplijn zitten, die in de komende jaren gerealiseerd worden, zo is de bedoeling. Al is het van een deel van de projecten onduidelijk wat en hoe gerealiseerd gaat worden. Het gaat in totaal om transformatie van 75.822 m^2 kantoorruimte naar voor zover nu bekend 806 woningen (de rest is p.m.), die nu (sept. 2021) in de pijplijn zitten in verschillende stadia van de procedure richting realisatie. Bij de meeste projecten die nog p.m. staan, is de kantorenonttrekking en het mogelijke aantal te realiseren woningen nog niet duidelijk.
Tabel 5 laat zien dat bij een 8-tal transformatieprojecten de kantoorfunctie al wel onttrokken is aan de voorraad, bij 3 in 2018, 2 in 2019 en 3 in 2020. De totale hoeveelheid kantoren (m^2), die sinds 2011 onttrokken is aan de voorraad om getransformeerd te worden, bedraagt dus overall zoals gezegd 108.061 m^2. Overall is dus bij iets meer dan de helft van de onttrokken m^2 kantoren de transformatie gerealiseerd in de periode 2011-juni 2021. In sommige gevallen was al eerder (in 2018) een initiatiefplan ingediend door een investeerder (bv voor de transformatie 'Karnemelkstraat'), maar stelde de gemeente vast dat het plan bijgesteld moest worden vanwege bestemmingsplanvereisten[25].

Tabel 5 Transformatieprojecten kantoren naar woningen in de pijplijn na juni 2021, Breda 2021

Jaar ont-trekking	In de pijplijn	Adres		M² kantoor	Aantal woningen	€
2018	Haalbaar-heidstudie	Markendaalse-weg	Kadaster	3.038	n.t.b.	-
2018	Haalbaarheid studie	Rechtbanklocatie	gerechts-kantoren	20.070	p.m.	-
2018	Omgevings-vergunning verleend	Markendaalse-weg (UWV)	UWV	7.682	170	32 bereikbare huur: 663,40 –737,14 / 17 middeldure huur: 737,14 – 950,44 / 121 dure koop: > 450.000,-
2019	Initiatiefplan afgerond	Loopstraat	RaboPrins-enbeek	1.825	12	12 middeldure 225.000,-- 450.000,- en dure koop: > 450.000,-
2019	Haalbaarheid -studie	Nijverheidssingel	Sprangers	2.075	100	-
2020	Bouw gestart	Mozartlaan	KvK	3.300	23	23 dure koop: > 450.000,-
2020	Initiatiefplan	Markt	ABNPrinse nbeek	200	4	-
2020	Initiatiefplan afgerond	Kemelstede	ABN/Meeu ws	11.347	n.t.b.	-
pm	Studie haalbaarheid	Heerbaan	-	670	14	14 middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000,-
pm	Verkenning nieuwbouw	Gasthuisvelden	Belasting-kantoor	8.568	n.t.b.	-
pm	Initiatiefplan	Nieuwe Ginnekenstraat	-	842	2	Kantoor gespitst in 3 objecten. 1 nu alleen kantoorfunctie, de 2 nieuwe gedeeld Woon/ Kantoor.
pm	Initiatiefplan	Teteringsedijk	Juzt	1.470	21	21 middeldure huur: 737,14 – 950,44
pm	Bestemmings plan vastgesteld	Baronielaan	Villa Trianon	770	15	15 dure koop: > 450.000,-
pm	Bouwvergun-ning verleend	Karnemelkstraat	kantoor boven winkels	1.695	46	46 betaalbare huur: 432,51 – 663,40
pm	Bestemmings plan vastgesteld	Oude Vest	Oude post-kantoor	4.100	122	22 betaalbare huur: 432,51 – 663,40 / 45 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000,- / 55 Dure koop: > 450.000,-
pm	Initiatiefplan	Baronieln	-	1.090	n.t.b.	-
pm	Initiatiefplan	Marktsingel	-	p.m.	33	p.m.
pm	Bouw en ver-koop gestart	Cosun	Cosun-park	7.080	259	130 middeldure huur 737,14 – 950,44 / 56 dure huur - / 19 middeldure koop 225.000,- – 300.000,- / 54 dure koop [26]
Totaal				**75.822 m²**	**806 + p.m. woningen**	

Bron: Gemeentelijke bestandsanalyse toekomstige transformaties kantoren naar woningen, sept 2021

[25] Het initiatiefvoorstel was om 71 studio's te creëren, merendeels kleine goedkope woningen. Is neerwaarts bijgesteld naar 46 woningen vanwege verbouwbeperkingen per bouwlaag.
[26] Hier waren voorheen uitsluitend middeldure woningen gepland. In de eerste fase worden hier nu alleen dure tot zeer dure woningen gerealiseerd. Daarna deels middeldure en deels dure woningen.

Tabel 5 laat zien dat voor 8 komende transformaties de m^2 kantoren al onttrokken is uit de kantorenvoorraad: 49.537 m^2 kantoren in 2018-2020. Volgens de huidige stand van zaken zou de realisatie van 806 woningen, die in de pijplijn zitten via kantorentransformaties, vrijwel zeker doorgaan in de komende tijd, aldus de gemeente Breda. In Cosunpark is gestart met de bouw, de transformatie 'Karnemelkstraat' wordt gestart. Daarnaast ligt er in een aantal gevallen een initiatiefplan of wordt een haalbaarheidsstudie gedaan. Naast de al gestarte projecten is het vooralsnog echter ongewis wat precies uitgevoerd gaat worden van de genoemde projecten in tabel 5 (hoe en wanneer). Omdat nogal wat projecten al vele jaren in de pijplijn zitten, is het komende transformatietempo onduidelijk. Volgens tabel 5 wordt in de komende periode naast de reeds onttrokken m^2 kantoren nog 26.285 m^2 kantoren onttrokken, al is het bij de meeste projecten dus nog niet duidelijk wanneer de transformatieprojecten aldaar gerealiseerd gaan worden.

De overall voorraad kantoren in Breda en het effect van de onttrekkingen
Het overall doel van de gemeente Breda was om de leegstand van kantoren te gaan verminderen tot maximaal 5 à 6%. Daartoe was het doel om meer kantoren uit de voorraad te halen dan toe te voegen of de voorraad in ieder geval niet toe te laten nemen. Deze doelen heeft de gemeente Breda niet gehaald. De Bredase kantorenvoorraad is in de loop van de jaren gestegen in plaats van gedaald. De totale kantorenvoorraad was in 2010 703.500 m^2, in 2016 757.000 m^2, in 2018 743.000 m^2 (zie bijlage 1) en is laatste jaren toegenomen naar 797.000 m^2 in 2021 (Gemeente Breda, 2021). Er is de laatste jaren meer bijgebouwd aan kantoren (en opgeknapt en weer in de markt geplaatst) dan naar een andere functie getransformeerd of gesloopt. Hierdoor is de voorraad verder gestegen. Mede daardoor is de leegstand van kantoren weer toegenomen in Breda naar 18,7% in 2020.

Wie zijn globaal de eigenaren (particulier of gemeente) van kantoren in Breda?
Globaal gesproken zijn de grotere kantoren veelal in eigendom van grotere organisaties/beleggers, soms Bredase, vaker grote organisaties/beleggers in den lande (bv banken, verzekeringsmaatschappijen, landelijke uitvoeringsorganisaties van overheden (bv UWV), pensioenfondsen, beleggingsmaatschappijen) en soms in het buitenland. Kantoorpanden met Bredase eigenaren zijn vaker en sneller bereid om na te denken over transformatie, zo is de ervaring van de ambtelijke organisatie. Sommige beleggers van buiten Breda denken vooral in termen van financiën en zijn soms, met name buitenlandse beleggers, wat minder bereid om na te denken over transformatie. Eigenaren van buiten Breda zijn ook minder geneigd om een tijdelijke invulling aan panden te geven, zo is de ervaring van de gemeente Breda.

Een deel van de betreffende kantoren zit of zat in de vastgoedportefeuille van de gemeente Breda zelf. Breda had, zoals eerder belicht, in het verleden een omvangrijke vastgoedportefeuille opgebouwd. Die bevat(te) niet alleen gemeentelijke gebouwen[27], maar ook strategisch vastgoed voor (her)ontwikkeling[28] en vastgoed ter ondersteuning van voorzieningen in de stad, zoals bv het NAC-stadion met de daarin/daarbij ontwikkelde/geplande kantoorruimtes voor de verhuur. In de loop van de jaren heeft de gemeente Breda haar vastgoedportefeuille afgeslankt, omdat de kosten (o.a. van het onderhoud) hoger waren dan de opbrengsten. In tabel 3.1 in Bijlage 3 is te zien dat met name de voormalige raadhuizen van Teteringen, Ulvenhout, Nieuw Ginneken en de sociale-dienstpanden aan de Vlaszak inmiddels verkocht zijn en naar woningen zijn omgebouwd. De voormalige rechtbankgebouwen en een deel van het voormalige belastingkantoor (beide sinds 2012 gekocht van de Rijksgebouwendienst) staan al een tijd op de nominatie om getransformeerd te worden naar woningen (zie tabel 5). Het voormalige gebouw van de Belastingdienst is tijdelijk omgebouwd tot De Teruggave, een pand waaraan inmiddels veel verschillende bedrijven en organisaties een alternatieve invulling hebben gegeven. Het is de bedoeling dat dit in 2022 wordt gesloopt en er deels nieuwe woningen gebouwd gaan worden.

De Bredase wooncorporaties hebben tot op heden voor zover bekend nog niet deelgenomen aan transformaties van kantoren naar woningen. De wooncorporaties zeggen tot nu toe nog niet gevraagd

[27] Zoals de stadskantoren, het stadhuis, de gebouwen van de sociale werkvoorziening en de sociale dienst en bv de voormalige gemeentehuizen van Bavel, Ulvenhout, Prinsenbeek, Teteringen, Nieuw Ginneken etc, die vanaf 1997 door de gemeentelijke herindeling bij de gemeente Breda kwamen.
[28] Bijvoorbeeld Klavers Jansen, het voormalige gebouw van de rechtbank en van de belastingdienst.

te zijn voor deelname en nog niet betrokken te zijn bij transformaties van kantoren. WonenBreburg heeft in Heuvel in 2012 wel 20 kleine jongerenwoningen gebouwd op een braakliggende strip met voorheen kantoorruimtes[29] (Spring). Bij de komende ombouw van het voormalige postkantoor (Oude Vest) gaat WonenBreburg ca. 20 sociale huurwoningen afnemen en bij de Lange Stallen[30] is het de bedoeling dat WonenBreburg in de strip 89 kleine woningen gaat realiseren (Jaarverslag 2020, WonenBreburg, 2021). Alwel heeft voor zover bekend nog geen transformaties gerealiseerd, maar heeft nu één transformatie[31] in de pijplijn zitten. Alwel verwacht deze transformatie nog in 2021 te realiseren (Alwel, Jaarverslag 2020, 2021). De wens om meer te gaan deelnemen aan transformaties bestaat wel bij de wooncorporaties WonenBreburg en Alwel.

Samenvatting
Het overall doel om de leegstand van kantoren te laten dalen in Breda tot ongeveer de frictieleegstand van ongeveer 5%, heeft de gemeente Breda niet gehaald. Ook het doel om de te omvangrijke kantorenvoorraad (en aanbod) te laten dalen (of gelijk te houden) in plaats van te laten stijgen, is niet bereikt. De kantorenvoorraad was in 2010 703.500 m^2, in 2016 757.000 m^2, in 2018 743.000 m^2 (zie bijlage 1) en is laatste jaren toegenomen naar 797.000 m^2 in 2021 (Gemeente Breda, 2021). Er is de laatste jaren meer bijgebouwd aan kantoren (en opgeknapt en weer in de markt geplaatst) dan naar een andere functie getransformeerd of gesloopt, waardoor de voorraad verder gestegen is. Mede daardoor is de leegstand van kantoren in Breda weer toegenomen naar 18,7% in 2020.

De gemeente Breda heeft wel een deel van haar subdoelen bereikt in de periode 2011-juni 2021, zo komt naar voren. Zo is het de gemeente Breda gelukt om in de jaren na 2011 een grote hoeveelheid m^2 aan kantorennieuwbouw te schrappen uit de bestemmingsplannen. Er resteert echter nog meer bestemmingsplancapaciteit dan eerder als doel gesteld is. Vanaf 2015 verliep de afbouw minder snel. In 2021 resteert nog 264.297 m2 aan bestemmingsplancapaciteit, waarvan de gemeente Breda in de komende jaren nog 175.780 m^2 wil schrappen.
Ook de plancapaciteit in de eigen grondexploitaties ten aanzien van kantoren is afgebouwd (van 161.500 m^2 in 2011 naar ca 40.000 m2 in 2021). Deze afbouw stokt eveneens grotendeels vanaf 2015. Er zijn wat nieuwe kantoren gebouwd en de gemeente Breda wil in de komende jaren nog ruim 40.000 m^2 kantoor via de eigen grondexploitaties bijbouwen om aan de vraag naar duurzame kantoren op een courante locatie te voldoen.

Qua transformaties van kantoren naar woningen zijn in Breda 74 transformaties van kantoren naar woningen gerealiseerd in de periode 2011 tot half 2021 (bijlage 3, tabel 3.1). Daarbij is in totaal 58.524 m^2 aan kantoorruimte onttrokken, die omgebouwd zijn naar 853 woningen. Dat is minder dan de gemeente verwachtte. De verwachting van de gemeente Breda in 2017 om reeds ca. 100.000 m^2 aan kantoren omgebouwd te hebben naar woningen, is niet geheel waargemaakt.
Van de 74 transformaties betreft tweederde (50 van de 74) een relatief kleine transformatie naar 1 tot 3 woningen. In 24 van de 74 gevallen gaat het om meer dan 3 woningen. Het overgrote deel van de gerealiseerde woningen in getransformeerde kantoren is relatief klein: meestal tussen de 40 en 80 m^2.
Naast de reeds getransformeerde 58.524 m^2 kantoorruimte is nog eens 49.537 m^2 kantoren al wel onttrokken uit de kantorenvoorraad om getransformeerd te gaan worden naar woningen, maar zijn de woningen nog niet gerealiseerd. Die transformaties zitten nog in de pijplijn. In totaal is daarmee 108.061 m^2 kantoor onttrokken aan de voorraad in de periode 2011-juni 2021 om getransformeerd te worden naar woningen, waarvan iets meer dan de helft is gerealiseerd. Daarnaast wil de gemeente Breda nog 26.285 m^2 kantoren gaan onttrekken ten behoeve van transformatieprojecten in tabel 5.
De gemeente Breda heeft niet stil gezeten met betrekking tot transformatie van incourante en verouderde kantoren. Wel neemt het aantal gerealiseerde transformaties de laatste jaren wat af.

[29] Deze is niet opgenomen in de bestandsanalyse van de gemeente, omdat het technisch gesproken geen transformatie betreft, maar sloop en nieuwbouw (Verbeetenstraat).
[30] Transformatie van de Lange Stallen aan de Keizerstraat staat overigens niet genoemd in het gemeentelijke overzicht van komende transformaties, omdat er nu kleine bedrijfjes in gevestigd zijn, geen kantoren. WonenBreburg heeft in de loop van de jaren al meerdere plannen opgesteld voor de Lange Stallen, maar pas nu in juni 2021 is er een plan dat gerealiseerd lijkt te gaan worden.
[31] Verbouw van kantoor aan de Molenstraat naar 11 appartementen. Zit overigens niet in het gemeentelijke bestand van toekomstige transformaties.

Sommige transformatieprojecten zitten al vele jaren in de pen, waaronder ook een aantal panden van de gemeente Breda, maar komen nog niet tot planvorming (bv rechtbanklocatie) en/of realisatie. Bij grotere transformaties is vaak veel tijd nodig, voordat deze gerealiseerd zijn. Het hoogtepunt van de kantooronttrekkingen, waarbij de transformaties gerealiseerd zijn, lag in de jaren 2016 t/m 2018.

Hoofdstuk 4 Realisatie naar prijsklasse woningen en de aansluiting op de woningbehoefte

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre de woningen die voortkomen uit transformaties van kantoren, aansluiten op de behoefte die in Breda bestaat qua woningen (onderzoeksvraag 6).

Doelen prijsklasse woningen

Vanaf 2012 wordt als doel gesteld om de leegstand van kantoren onder meer aan te pakken door omzetting naar woningen, met name naar studentenwoningen. Daar is op dat moment veel behoefte aan (gemeente Breda, 2012). Het Bestuursakkoord 2015-2018 stelt als doel om vol in te zetten op de transformatie van leegstaande incourante kantoren naar woningen. Deze zouden vooral goedkope, betaalbare woningen voor lagere inkomensgroepen, starters, ouderen, zorgbehoevenden en arbeidsmigranten moeten bevatten, aldus het Bestuursakkoord 2015-2018. Daar is veel behoefte aan, ook omdat het aantal corporatiewoningen in de stad in de jaren daarvoor gedaald is en het huidige aanbod zich vooral in het hogere segment bevindt. De knelpunten (mismatch vraag/aanbod) op de woningmarkt zitten met name in het goedkope (huurprijs tot € 389,-) en betaalbare segment (huurprijs tot € 535,-), zo stelt het MPG 2014 vast. Studenten-woningen zijn of worden op dit moment al voldoende gerealiseerd, zo stelt het Bestuursakkoord 2015-2018.

Het Bestuursakkoord 2018-2022 stelt als ambitie om bestemmingsplannen voor leegstaande bedrijventerreinen en/of kantoorpanden die geen toekomst hebben, snel beschikbaar te krijgen voor woningen. Op deze manier kunnen deze locaties een bijdrage leveren aan het terugdringen van het tekort aan beschikbare betaalbare woonruimte in Breda, vooral op sociaal en middelduur gebied, aldus het Bestuursakkoord 2018-2022. Waar mogelijk wordt ingezet op minimaal 20% sociale[32] en minimaal 30% middeldure huur/koop bij de ombouw van kantoren naar woningen. Niet ieder gebouw leent zich daar echter voor, aldus het college (Antwoord op raadsvragen 'leegstand keihard aanpakken', gemeente Breda, 17-04-2019). Per locatie wordt hierin een afweging gemaakt. 50% van de te realiseren 6.000 woningen in 2018-2022 wordt in het vrije sectorsegment (>450.000,- euro) gerealiseerd, zo is het doel. Weliswaar geven de prognoses weer dat er vooral een behoefte is aan goedkope en middeldure woningen in Breda (ongeveer fifty-fifty) ('Gebiedsprofielen Wonen en perspectief wonen[33] ', gemeente Breda, 2019). De veronderstelling van de gemeente Breda is dat de bouw van middeldure en dure woningen de doorstroming bevordert vanuit goedkope woningen, zodat weer goedkope woningen vrijkomen voor andere woningzoekenden. Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt, i.c. ook van ouderen, is een belangrijk doel in het bestuursakkoord 2018-2022.

Realisatie prijsklasse getransformeerde kantoren naar woningen

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat er in de periode 2011-juni 2021 853 woningen gerealiseerd zijn door middel van ombouw van kantoren (zie tabel 3.1. in Bijlage 3). Van 78 (meest particuliere huur)woningen is de prijsklasse niet bekend.

---

[32] Overigens worden de categorieën sociaal, goedkoop, bereikbaar en betaalbaar nogal eens door elkaar gebruikt. Soms wordt 'sociaal' gebruikt voor alle goedkopere woningen, ook studentenwoningen, vaker alleen voor corporatiewoningen. De landelijke definitie van sociale woningbouw is: 'Sociale woningbouw is in Nederland een vorm van gesubsidieerde bouw van woningen die bedoeld zijn om zonder winstoogmerk te verhuren aan mensen die niet in staat zijn om zelfstandig een woning te kopen of te huren op de vrije markt' (Wikipedia). Over het algemeen zijn sociale woningen eigendom van wooncorporaties, die via een alliantie met de gemeenten een sociale opdracht hebben afgesproken ten aanzien van hun huurders. Particuliere verhuurders met goedkopere woningen hebben meestal niet een dergelijke sociale opdracht afgesproken richting hun huurders. 'Goedkoop' en 'sociaal' is daarom niet hetzelfde, zeker niet gezien de landelijke zorgen die bestaan over misstanden in de particuliere huursector (bv ten aanzien van huisvesting van arbeidsmigranten) en de zorgen omtrent de betaalbaarheid, verduurzaming en het onderhoud van particuliere huurwoningen. Ook het gebruik van de term 'betaalbaar' wil nogal eens schuiven: van woningen aan de onderkant van de woningmarkt tot aan alle woningen beneden de €450.000,- (de dure categorie). Dat verheldert het debat over de woningbehoefte van verschillende groepen en de bouwopdracht aan verschillende partijen niet.

[33] Overigens zijn deze prognoses gebaseerd op prognoses van STEC uit 2018, die hun prognoses weer baseren op de prognose van economische groei van het EIB uit 2016 (STEC, 2018).

De verdeling naast soort woningen/prijsklasse van de gerealiseerde woningen is (voor zover bekend):

- 20 zorgwoningen
- 328 studentenwoningen
- 268 bereikbare woningen, waarvan 66 bereikbare koop (<195.000,- euro), 90 betaalbare huur (particuliere studio's €432,51 – 663,40 p.m.) en 112 bereikbare huur (alle zijn particuliere woningen in hoogste categorie bereikbaar: €663,40 tot €737,14 [34] p.m.)
- 89 middeldure woningen, waarvan 43 huur (€737- tot €950,-), 10 koop laag middelduur (€195.000 tot €250.000), 18 koop middelduur midden (€250.000,- tot €300.000) en 8 koop middelduur hoog (€300.000 tot €450.000,-)
- 72 dure woningen, waarvan 12 dure koop (>450.000,-) en 50 dure huur (>950.44)
  Van in totaal 776 woningen is de soort woning/prijsklasse bekend

Er zijn vooral veel (328) studentenwoningen gerealiseerd. Dit betreft een specifiek type woningen voor een heel specifieke doelgroep (namelijk studenten). Naast de studentenwoningen[35] en 20 specifieke zorgwoningen zijn er 429 woningen gerealiseerd, waarvan 62% in de bereikbare categorie, 21% in de middeldure categorie en 17% in de dure categorie. Iets meer dan een kwart hiervan is koop en ongeveer driekwart is huur. Naast studentenwoningen is dus ongeveer eenderde goedkope huurwoningen (gemeubileerde particuliere studio's) met een huur lager dan €663,- per maand gerealiseerd en eenderde goedkopere huurwoningen met een huur tussen de €663,40 en de liberalisatiegrens (in 2021 €737,14). Dit zijn allemaal particuliere huurwoningen. De Bredase wooncorporaties hebben volgens de gemeentelijke bestandanalyse van transformaties nog niet deelgenomen aan transformaties in Breda. Daardoor zijn geen corporatiewoningen gerealiseerd in de omgebouwde kantoren naar woningen.

Overigens is dus ongeveer 10% van de gerealiseerde woningen onbekend qua prijsklasse. Aangezien dit met name particuliere huurwoningen betreft, die vaak duurder zijn dan de goedkope prijsklasse, zou de verdeling overall in werkelijkheid anders kunnen liggen.

Naar periode uitgesplitst is de volgende verdeling te zien:

Tabel 6 Soort/prijsklasse gerealiseerde woningen in verschillende perioden 2014-juni 2021

Periode	Studenten-woningen	Zorg-woningen	Goedkope woningen	Middeldure woningen	Dure woningen	Niet bekend
2014 t/m 2016	75	20	7	13	19	49
2017-2018	253	--	127	46	5	28
2019-juni 2021	--	--	134	32	53	11
Totaal	**328**	**20**	**268**	**89**	**72**	**78**
	42%	2%	36%	12%	10%	

Tabel 6 laat zien dat in de periode 2014 t/m 2016 vooral studentenwoningen zijn gerealiseerd, zoals ook het voornemen was vanaf 2012. Daar was grote behoefte aan. Ongeveer de helft van de gerealiseerde woningen in die periode zijn studentenwoningen (75 woningen). Daarnaast zijn 20 zorgwoningen gerealiseerd. Het aantal goedkope woningen (anders dan studentenwoningen) is in die periode achtergebleven: slechts 7 (=5%) van de 134 woningen waarvan de prijsklasse bekend is, vallen in de goedkope categorie. Er zijn meer middeldure (13x) en dure woningen (19x) gerealiseerd. Het doel om vooral goedkope woningen te creëren, is dus in de periode tot en met 2016 alleen gelukt qua studentenwoningen, niet qua andere goedkope woningen.

In de periode 2017-2018 zijn voornamelijk studentenwoningen (42%) en 'gewone' goedkope woningen (41%) in de omgebouwde kantoren gerealiseerd (voor zover bekend). Daarnaast een deels middeldure woningen (15%). Het voornemen eerder in de tijd om studentenwoningen en goedkope woningen te realiseren, ijlt dus na in de tijd (realisatie aanbod loopt altijd achter).

[34] De liberalisatiegrens lag in 2018 op €710,68, in 2019 op €720,42, in 2020 op €737,14 en in 2021 op €752,33·.
[35] Die ook in de goedkope klasse vallen, maar deze zijn alleen bedoeld/geschikt voor studenten, niet voor andere lage inkomensgroepen.

In de periode 2019-juni 2021 zijn deels goedkope woningen (61%), deels middeldure (15%) en deels dure woningen (24%) gerealiseerd in omgebouwde kantoren. Daarmee wordt een bijdrage aan de grote vraag naar betaalbare woningen geleverd.

Overall hebben de transformaties van kantoren naar 853 woningen in de loop der jaren dus een bijdrage geleverd aan de gewenste toevoegingen aan de woningvoorraad van Breda, al zijn er naast de studentenwoningen relatief weinig (10%) goedkope woningen met een huurprijs onder de 663,- per maand gerealiseerd in de omgebouwde kantoren. Ook aan de onderkant van de middeldure categorie is relatief weinig gerealiseerd. Daarnaast zijn geen corporatiewoningen gerealiseerd in omgebouwde kantoren en is met name het aantal zorgwoningen en aangepaste (zorg)woonvormen voor ouderen sterk achtergebleven.

De vraag en behoefte aan woningen in Breda
Zoals vermeld bestond voor 2016 vooral een grote behoefte aan goedkope woningen voor lagere inkomenscategorieën, starters, studenten, zorgbehoevenden en migranten. Het aantal corporatiewoningen was te veel gedaald, aldus het Bestuursakkoord 2014-2018. Sinds de woningmarkt is aangetrokken vanaf 2016 tot heden is de vraag[36] naar woningen eigenlijk in alle prijsklassen sterk gestegen in Breda. De betaalbaarheid van woningen is een groot probleem, zeker ook in Breda. In het Bestuursakkoord 2015-2018 staat daarom het voornemen om te bouwen, bouwen en bouwen. Dat geldt ook voor het Bestuursakkoord 2018-2022. Daarin is voorgenomen om 6.000 woningen te bouwen en waar mogelijk een verdeling in bouwprojecten en om te bouwen leegstaand vastgoed aan te houden van ca. 20% sociale, 30% middeldure en 50% dure woningen. De nadruk in het Bestuursakkoord ligt op doorstroming vanuit sociale woningen naar duurdere woningen. Dit veronderstelt dat de Bredase burgers ook financieel gezien kunnen doorstromen naar duurdere woningen. Zoals uit het rekenkameronderzoek naar segregatie in Breda blijkt, is een deel van de inwoners van Breda er echter financieel niet of nauwelijks op vooruitgegaan sinds 2014 (Rekenkamer Breda, 2021). De prijzen van woningen zijn gestegen, maar de inkomens van een deel van de inwoners niet, vooral niet van de lagere inkomenscategorieën. Het gemiddelde inkomen van Bredase inwoners in corporatiewoningen ligt in 2020 op 24.300,- euro per jaar (Waarstaatjegemeente.nl). Ook veronderstelt dit dat Breda vooral middenklasse-inwoners gaat trekken om in Breda te komen wonen. Volgens de prognoses komen er echter voornamelijk arbeidsmigranten naar Breda, die vaak geen hoge prijs voor een woning kunnen betalen, noch naar een koopwoning zullen zoeken. Daarnaast ligt de nadruk in het Bestuursakkoord op doorstroming van ouderen naar aangepaste woningen. Dan moeten er wel voldoende aangepaste (zorg)woningen in Breda zijn of eigenlijk komen. De vergrijzing in Breda neemt in de komende tien-twintig jaar sterk toe, waardoor een steeds grotere behoefte aan ouderen(zorg)woningen ontstaat.

STEC (2021) en bijna alle geïnterviewden, makelaars/vastgoedadviseurs, de Provincie, de wooncorporaties en sleutelpersonen in de gemeente Breda constateren vooral een grote behoefte aan goedkope, betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt en een dringend tekort aan aangepaste woonvormen voor ouderen. Er wordt veel te weinig aan de onderkant van de woningmarkt gebouwd en te veel duurdere woningen. Vooral starters, lagere en (lagere) middeninkomenscategorieën en zorgbehoevende ouderen kunnen geen woning vinden op dit moment, zo komt uit studies en de interviews naar voren. Starters op de woonmarkt komen al bijna niet meer in aanmerking voor een corporatiewoning. Experts in den lande, zoals hoogleraar Peter Boelhouwer (2020), constateren dat lagere inkomens, maar ook middenklasse-groepen met een inkomen tussen de 25.000,- en 45.000 euro meestal geen (of niet goed een) huur boven de 663,- euro per maand kunnen betalen en geen koopwoning duurder dan ca. 200.000,- à 250.000,- euro kunnen bekostigen. Van de particuliere huurwoningen in Breda heeft 62% een huurprijs boven de aftoppingsgrens van 752,- euro per maand. Dat is een probleem voor net afgestudeerden en inwoners aan de onderkant van de middenklassegroepen, i.c. alleenstaanden. Het gemiddelde inkomen van huurders van particuliere huurwoningen in Breda bedraagt 32.000,- euro per jaar (Waarstaatjegemeente.nl).

[36] Hierin bestaat een verschil tussen mensen met een behoorlijk inkomen die graag willen verhuizen, maar al wel een (op zich redelijk geschikte) woning hebben, en mensen die in het geheel geen (naar de behoefte aangepaste) woning kunnen vinden. Bij de laatste categorie wordt eerder gesproken over ‘behoefte’ dan over ‘vraag’. De laatste categorie woningzoekenden is in principe urgenter.

De Jaarverslagen 2020 van de wooncorporaties Laurentius, WonenBreburg en Alwel vermelden dat de wachtlijsten voor een sociale huurwoning en de wachttijd voor een sociale woning in Breda ieder jaar verder opgelopen zijn. De behoefte aan goedkope woningen is groot, met name kleinere woningen met een lage huur en er is een toenemende behoefte aan 'woningen met zorg' c.q. zorgwoningen onder ouderen en zorgbehoevenden, zo vermelden de jaarverslagen (Jaarverslag 2020, WonenBreburg, 2021; Jaarverslag 2020, Alwel, 2021; Jaarverslag 2020, Laurentius, 2021).

Volgens de gegevens uit het zoeksysteem Klik voor Wonen zijn er in 2020 20.506 nieuwe inschrijvingen van woningzoekenden in Breda. Dit aantal loopt ieder jaar op.

Tabel 7 Woningzoekenden bij Klik voor Wonen in Breda

In jaar	2020	2019	2018	2017
Nieuwe inschrijvingen	20.506	19.012	17.206	14.281
Uitschrijvingen	14.894	15.927	13.019	15.603
Actieve woningzoekers	25.003[37]	26.901	19.482	15.793

Bron: Jaarverslag 2020 Laurentius, 2021

Ook de provincie Noord-Brabant constateert dat wacht- en zoektijden voor sociale woningen oplopen voor woningzoekenden. '*De sociale huursector kraakt in haar voegen. Wat precies de effecten zullen zijn van de corona-crisis laat zich raden. Er is veel werk aan de winkel*', aldus de provincie N-B (Concept Perspectief wonen en woningbouw, Provincie N-B, 2021).

Starters op de woningmarkt doen een steeds groter beroep op de woningen van de wooncorporaties, omdat zij geen woning kunnen vinden, aldus de wooncorporaties. Maar komen daar vaak niet voor in aanmerking vanwege de voorrang van minima en kwetsbare mensen. Voor bijzondere doelgroepen zoals dak- en thuislozen, statushouders en zorgvragers onderzoekt met name WonenBreburg de verschillende mogelijkheden van andere woonvormen. In 2020 ondertekenden Laurentius, Alwel en WonenBreburg het pact 'Wonen en zorg'. De zorginstellingen, woningbouwverenigingen en de Gemeente Breda gaan samen zorgen voor een thuis voor ouderen of bewoners met een hulpvraag. Zoals de wooncorporaties zeggen: '*We hebben elkaar nodig om de steeds groter wordende groep ouderen en bewoners met een hulpvraag op een goede manier te kunnen huisvesten'*. Daarbij wordt gedacht aan kleinschalige aangepaste woonvormen met zorg. De focus van de wooncorporaties ligt op mensen met een laag inkomen. Daarnaast willen met name Laurentius en Alwel ook bouwen voor de middeninkomens.

Het Jaarverslag 2020 van Laurentius vermeldt dat het streefbeleid van Laurentius er als volgt uitziet:
- 5% goedkope woningen (tot € 442,46)
- 58% betaalbare woningen (tot € 633,25)
- 27% bereikbare woningen (tussen € 678,66 en € 752,33)
- 10% dure woningen (vanaf € 752,33)

Hoe staat het met de voorraad woningen in verschillende prijsklassen in Breda?
Tabel 8 belicht dat vooral het aantal koopwoningen en het aantal particuliere huurwoningen in Breda toegenomen is sinds 2014. Het aantal corporatiewoningen is verder[38] gedaald, wat de krapte aan goedkope woningen in Breda heeft versterkt. Er zijn wel corporatiewoningen bijgebouwd, maar er zijn er meer gesloopt of verkocht (of zijn naar een hogere prijsklasse gegaan). De wooncorporaties in Breda beheren de sociale woningvoorraad in Breda, waarbij onder sociaal wordt verstaan 'relatief goedkope/betaalbare huur, waarbij de corporatie een sociale en maatschappelijke opdracht heeft naar de huurders toe, zoals vastgelegd in de Alliantie met o.a. de gemeente'. Ook een aantal particuliere verhuurders bieden goedkopere woningen, maar daar zit geen sociale opdracht bij. Vaak is de huur bij particuliere huurders ook hoger, vooral middelduur en duur (boven de liberalisatiegrens van €752,- p.m.).

In bovenstaande tabel is de woningvoorraad van Breda uitgesplitst naar sociale huurvoorraad, particuliere huurvoorraad en koopwoningvoorraad in de jaren 2014 t/m 2019.

[37] In het coronajaar 2020 hebben iets minder mensen actief gezocht naar een (andere) woonruimte.
[38] Ook in de periode voor 2014 was het totale aantal corporatiewoningen in Breda al afgenomen.

Tabel 8 Totale woningvoorraad, sociale huur, particuliere huur, koopwoningen in Breda, 2020

Jaar	Totale woning-voorraad	Sociale huur voorraad	Particuliere huur voorraad	Koopwoning-voorraad	Nieuwbouw netto	Sloop
2014	81.291	25.260 (=31%)	10.876 (=13%)	44.534 (55%)	493	10
2015	81.649	25.500	11.037	44.780	296	159
2016	82.231	25.180	11.349	45.091	475	240
2017	83.253	24.814	12.315	45.056	966	38
2018	83.793	24.891	12.344	45.994	521	108
2019	84.567	24.851 (=29%)	12.256 (=15%)	46.648 (55%)	523	161
	Toename 3.276 woningen	Afname 409 woningen	Toename 1.380	Toename 2.114	Gemiddeld 546 per jaar	Totaal 716 woningen

Bron: Gemeente Breda, 2019, Rekenkamer Breda 'Segregatie in Breda', 2021

Binnen de sociale huurvoorraad bestaan verschillende prijsklassen van goedkoop (huur <€433,- p.m.), een middencategorie (huur €433,- tot €663,- p.m.) en de hoogste categorie (huur €663,- tot €752,- p.m.). Uit het gemeentelijke Jaarverslag 2020 blijkt dat vooral het aantal sociale huurwoningen in de laagste prijsklasse tot € 433,- afgenomen is in de loop van de jaren en vooral het aantal huurwoningen in de hoogste categorie is toegenomen (zie tabel 9). Er is voornamelijk in deze hoogste prijsklasse gebouwd als er gesproken wordt over goedkope of bereikbare huur.

Tabel 9 Aantal huurwoningen in verschillende prijsklassen, eind 2020

Jaar	Aantal huurwoningen prijsklasse ≤433,- euro p.m.	Aantal huurwoningen prijsklasse 433,- tot 663,- euro p.m.	Aantal huurwoningen prijsklasse 663,- tot 737[39],- euro p.m.
In 2017	3.118	15.100	3.582
In 2018	3.104	15.334	3.582
In 2019	2.749	15.363	3.800
In 2020	2.724	15.271	4.034
	Afname 394 woningen	Toename 171 woningen	Toename 452 woningen

Bron: Jaarverslag 2020, gemeente Breda, 2021

Door de afname van het aantal woningen in de laagste prijsklasse en de toename van het aantal corporatiewoningen in de hoogste prijsklasse, is de gemiddelde huurprijs van een corporatiewoning door de jaren heen flink gestegen in Breda. Dat geldt overigens nog sterker voor de particuliere huurwoningen en de koopwoningen in Breda. De prijzen liggen relatief hoog in Breda vergeleken met veel andere gemeenten, zowel van corporatiewoningen, als van particuliere woningen. De gemiddelde huur van een corporatiewoning ligt in Breda wat hoger dan in de rest van Nederland (bruto huur gemiddeld €585,- in Breda tegenover €568,- in Nederland). 8,6% van de corporatiewoningen ligt in Breda in de laagste prijsklasse tegenover 11% landelijk. Ook de gemiddelde woonlasten voor bewoners van corporatiewoningen liggen wat hoger in Breda dan in Nederland: €638,- per maand tegenover landelijk €629,- (Lokale Monitor Corporatiewoningen Waarstaatjegemeente.nl). De prijzen van particuliere huurwoningen liggen gemiddeld hoger dan die van corporatiewoningen en zijn in Breda relatief hoog ten opzichte van landelijk: 19% van particuliere huurwoningen ligt onder de aftoppingsgrens tegenover landelijk 26% van de particuliere huurwoningen. 62% van de particuliere huren in Breda ligt boven de liberalisatiegrens van 752,- euro per maand in 2021, landelijk 52% (Lokale Monitor Particuliere sector, 2021 Waarstaatjegemeente.nl).

Het gemeentelijke Jaarverslag 2020 constateert dat de wooncorporaties in 2020 nog net boven het minimale aantal woningen in de laagste prijsklasse (2.700 woningen) in Breda blijven (gemeente Breda 2021). In 2021 zal overigens vanwege de coronacrisis een eenmalige huurverlaging ten aanzien van corporatiewoningen doorgevoerd worden, waardoor met name het aantal woningen dat

[39] In 2020 lag de liberalisatiegrens op 737,- euro huur per maand. Deze ligt in 2021 op 752,- euro per maand.

in de hoogste prijsklassen (€663,- tot €752,- huur p.m.) in 2021 zal dalen en in de lagere huurcategorieën zal toenemen, aldus het Jaarverslag 2020 (gemeente Breda, 2021).

Verwachtingen ten aanzien van de komende woningbouw

De prognoses voor de komende woningbouw heeft de gemeente Breda in de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 beschreven. Voorafgaand aan de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) heeft de gemeente Breda verschillende scenario's laten doorrekenen van de behoefte aan woningen. Royal Haskoning heeft vier scenario's uitgewerkt (zie Omgevingsvisie bijlage):

1. Een lage groei-scenario met een prognose voor de gemeente Breda om 8.000 woningen bij te bouwen tot 2040, vooral gericht op lagere inkomenscategorieën en ouderen;
2. Een midden-groei-scenario met een prognose dat er veel internationale expats naar Breda komen, en een prognose van 12.000 woningen te bouwen tot 2040;
3. Een midden-groei-scenario met een prognose voor 12.000 woningen te bouwen, maar dan een circulaire variant;
4. Een hoge groei-scenario waarin Breda richting een metropool doorgroeit met op termijn 300.000 inwoners met een prognose om 25.000 woningen te bouwen tot 2040.

De prognose van 12.000 – 15.000 woningen tot 2040 komt overeen met de gemiddelde prognose voor de periode 2020-2040 van de Provincie Noord-Brabant voor Breda (zie De bevolkings- en woningbehoefteprognose | Noord-Brabant databestand woningvoorraad prognose) De gemeente Breda heeft gekozen voor het scenario om ruim 25.000 woningen nieuw te bouwen. De gemeente Breda wil binnen die ruim 25.000 woningen 50% betaalbare woningen bouwen, waarbij hier onder betaalbaar verstaan wordt 'goedkoop of middelduur'. Het begrip 'betaalbaar' wordt daarmee steeds meer een containerbegrip van alles wat niet tot de dure categorie behoort en een steeds relatiever begrip vanwege de grote prijsstijgingen van woningen. De Rekenkamer stelt dat dit niet bijdraagt aan een heldere discussie over benodigde betaalbare woningen voor alle categorieën burgers. Ook volgens de Breda wooncorporaties is het belangrijk om duidelijkheid te scheppen in het bouwprogramma en de benodigde verdeling hierin. De corporaties vragen om een minimale hoeveelheid van 30% sociale woningbouw[40] in de nieuwbouwplannen. In de Nota van Commentaar van de gemeente Breda op de ingediende zienswijzen stelt de gemeente Breda dat in het Bestuursakkoord 2018-2022 vastgesteld is dat dit 20% sociale woningbouw en 30% middeldure woningen betekent, maar dat deze percentages in de Omgevingsvisie nu worden opgelaten om in de komende bestuursperioden ingevuld te kunnen worden (zie Nota van commentaar, gemeente Breda, juli 2021). Het accent ligt in de Omgevingsvisie op koopwoningen. Vergeleken met de reeds beschikbare plannen stelt de gemeente Breda vast dat er in de komende jaren vooral veel in de middeldure klasse gebouwd moet worden.

De Bredase wooncorporaties hebben een zienswijze ingediend dat een toevoeging van 20% goedkope woningen (huur <752,- [41]euro p.m.) leidt tot een verdere daling van het totale aantal sociale woningen in Breda. Dit omdat er meer gesloopt en verkocht gaat worden in de periode tot 2040 dan die 5.000 woningen (=20% van 25.000) die erbij komen. Zij doen een beroep op de gemeente om dit in de Omgevingsvisie mee te gaan nemen en te streven naar minimaal 30% sociale woningen binnen de gemeente Breda (zienswijze Bredase wooncorporaties bij Ontwerp Omgevingsvisie 2040 gemeente Breda, juni 2021 en antwoord op de Nota van Commentaar, sept. 2021).

Ook de provincie Noord-Brabant heeft een zienswijze ingediend bij de gemeente Breda, waarin zij aangeven dat de geplande woningaantallen in de Omgevingsvisie 2040 van Breda aan de bovenkant van alle prognoses zitten. De provincie stelt ook dat voldoende beschikbare en betaalbare woningen zeer dringend nodig zijn om het tekort terug te dringen. Dit vraagt om een versnelling van de woningbouwproductie. Een extra opgave ligt op het gebied van sociale huur; in een regio waarin duurzame groei en inclusiviteit centraal staan, moet er ook daarvoor voldoende plek zijn. Ook het creëren van voldoende aanbod voor starters op de woningmarkt is noodzakelijk. In elke

[40] Inspraakreactie namens de Bredase corporaties nav behandeling van de Omgevingsvisie 2040 Breda sterk en veerkrachtig, Breda, 20 september 2021

[41] In 2021 is de liberalisatiegrens voor aanvangshuur van corporatiewoningen door het Rijk vastgesteld op €752,33 per maand en is eenmalig het maximale huurverhogingspercentage voor 2021 op 0% gesteld voor corporatiewoningen. Uitzondering worden gemaakt voor woningen die gerenoveerd en/of verduurzaamd zijn.

gemeente lopen wacht- en zoektijden op voor woningzoekenden. De sociale huursector kraakt in haar voegen, aldus de provincie. In 2021 wordt een (gezamenlijke) bestuursopdracht uitgewerkt ten aanzien van sociale woningbouw. Daarnaast is er een toenemende vraag naar nieuwe woonvormen. De groei van de huishoudens bestaat vooral uit eenpersoonshuishoudens en ouderen (Concept Perspectief wonen en woningbouw, Provincie Noord-Brabant, 2021).

STEC (2021) stelt vast dat de woningbehoefte van oudere ouderen in de komende jaren een megatransitie op de woningmarkt nodig maakt. STEC constateert uit een grootschalig onderzoek onder gemeenten dat er nog weinig initiatieven voor aangepaste (zorg)woonvormen van de grond komen. Ook de Provincie constateert dat nieuwe woonzorgconcepten voor ouderen moeilijk van de grond komen. Volgens STEC belemmert dat de doorstroming van ouderen op de woonmarkt en zal dit niet op gang komen, als er geen alternatieven gerealiseerd worden. Ook is de prognose dat het aantal eenpersoonshuishoudens sterk zal stijgen. Daar zijn weinig goedkope woningen beschikbaar voor. Volgens een aantal experts in den lande is het grootste probleem op de woningmarkt niet zozeer het aantal beschikbare woningen, maar meer de betaalbaarheid van de woningen en de grote verschillen tussen de betaalbaarheid van particuliere huren en koopwoningen. De lagere en middeninkomens die geen hypotheek noch een corporatiewoning kunnen krijgen, zijn hiervan de dupe (zie bv www.gebiedsontwikkeling.nu artikel van Haaren en Hagendoorn, jan 2021).

Aansluiting van de geplande woningen in de komende transformaties van kantoren naar woningen op de woningbouwprognoses

In hoofdstuk 3 is belicht dat het in de voorgenomen transformaties (zie tabel 5) die voor de komende jaren in de pijplijn zitten, voor zover nu bekend gaat om 806 geplande woningen, waarbij van 606 woningen een prijsklasse bekend is. De verdeling van de prijsklasse hierin is:

- (11%) 68 betaalbare huurwoningen (huurcategorie €433,- tot €663,-)
- (5%) 32 bereikbare huurwoningen (huurcategorie 663,- tot 737,-)
- (28%) 172 middeldure huurwoningen (huurcategorie 737,- tot 950,-)
- (13%) 78 middelduur koop hoge categorie (koopsom tussen 300.000,- en 450.000,-)
- (42%) 256 dure koopwoningen >450.000,-.
  606 woningen bekend

In de komende jaren gaat het dus (voor zover bekend) in totaal om 100 bereikbare/betaalbare woningen (16%), 466 middeldure woningen (41%) en 256 dure woningen (42%). Daarmee ligt slechts 16% in de goedkope klasse en meer dan 80% in de middeldure en dure klasse. Daarmee komt het wel tegemoet aan het streven van de gemeente Breda om vooral de nadruk te leggen op het realiseren van middeldure woningen. Maar aan de grote behoefte aan woningen in de goedkope categorie komt dit weinig tegemoet.
Op 26 juli 2021 heeft de gemeente Breda aangekondigd om extra geld uit te trekken voor versnelling van de realisatie van sociale en middeldure woningen, o.a. via transformaties[42].
Overigens is het zoal gezegd ongewis in hoeverre, wanneer en hoe de in tabel 5 opgenomen transformaties, die in de pijplijn zitten, uitgevoerd gaan worden, zo komt uit gesprekken naar voren. Bij een deel van de projecten is het ook onduidelijk welke soort woningen er eventueel in gerealiseerd gaan worden. Gedurende de planperiode kan de programmering van projecten veranderen, aldus de gemeente. Zo waren eerst uitsluitend middeldure woningen gepland op de locatie Cosunpark, maar worden in Cosun 1 (eerste fase Cosunpark[43]) nu alleen dure tot zeer dure woningen (luxe-appartementen) gerealiseerd. Daarna volgen middeldure woningen.

[42] De gemeente Breda laat op 26 juli 2021 in een persbericht weten dat – in samenwerking met de woningbouwcorporaties – versneld de bouw van sociale en middeldure woningen mogelijk wordt gemaakt. Er komt 2,1 miljoen euro beschikbaar voor diverse projecten met in totaal circa 300 sociale huurwoningen. Voor de projecten Blossem, de voormalige Harley-locatie, Lange Stallen, de Mandt en Klavers-Jansen wordt nu 1,7 miljoen euro gereserveerd voor de bouw van circa 250 sociale huurwoningen. Daarnaast zijn vijf projecten in beeld waarvoor het plan nog nader wordt uitgewerkt**.** En de gemeente trekt 6,6 miljoen euro uit voor het (versneld) bouwen van ruim 400 middeldure woningen in 5 projecten (Bouverijen, Woonakker, Klavers-Jansen, Moleneind en Bavel-West) (Persbericht gemeente Breda, 26 juli 2021).

[43] In het bestemmingsplan staat voor Cosunpark nu 130 middeldure huur: 737,14 – 950,44 / 56 dure huur - 19 middeldure koop 225.000,- – 300.000,- / en 54 dure koop gepland.

Samenvatting
De in Breda gerealiseerde transformaties van kantoren naar 853 woningen hebben in de loop der jaren een bijdrage geleverd aan de gewenste toevoegingen aan de Bredase woningvoorraad, vooral aan de behoefte aan studentenwoningen (42%) en deels aan de goedkopere woningvoorraad (36%). 12% ligt in de middeldure klasse en ca. 10% in de dure klasse. Er is voor 10% aan goedkope huurwoningen met een huur lager dan 663,- per maand gerealiseerd in de omgebouwde kantoren, allen particuliere woningen. Er zijn geen corporatiewoningen gerealiseerd in de omgebouwde kantoren Ook in de laagste middenhuur/koopklasse is relatief weinig toegevoegd.
Op zich sluit de woningrealisatie in de omgebouwde kantoren daarmee redelijk aan op de grote vraag in Breda naar (wat) goedkopere en betaalbare woningen, al zijn de toevoegingen aan de onderkant van de goedkoopste prijsklasse en aan de onderkant van de middeldure categorie relatief gering. Ook zijn er nauwelijks zorgwoningen en geen aangepaste vormen van (zorg)wonen voor ouderen gecreëerd in de omgebouwde kantoren.

Het relatief geringe aantal toevoegingen in de onderste huurprijsklasse geldt overigens voor de gehele woningbouw in Breda. Het totale aantal corporatiewoningen is gedaald in Breda in de loop van de jaren, vooral in de goedkoopste huurklasse. De toevoegingen bevinden zich vooral in de hoogste sociale-huur-prijsklasse van €663,- tot €737,-. per maand (zie noot 31). De gemiddelde huurprijs van corporatiewoningen is daardoor flink gestegen in de loop van de jaren, terwijl het inkomen van huurders van corporatiewoningen niet of nauwelijks omhoog is gegaan in de periode vanaf 2014. De doorstroming naar duurdere woningen is voor de meeste van deze huurders niet mogelijk. De huurprijs in de particuliere sector is overigens nog meer gestegen: inmiddels ligt 62% van de particuliere huur in Breda boven de liberalisatiegrens van €752,- tegenover landelijk 52%. Veel starters en lagere en lagere-middeninkomensgroepen kunnen geen corporatiewoning meer vinden, kunnen geen hypotheek krijgen en zijn aangewezen op de relatief dure particuliere huursector. Een steeds groter deel van hun inkomen gaat daardoor op aan wonen, waardoor zij minder uit kunnen geven aan andere zaken.

De betaalbaarheid van woningen is een groot probleem in Breda. Bijna alle geïnterviewden, makelaars/vastgoedadviseurs, de Provincie, de wooncorporaties en sleutelpersonen in de gemeente Breda constateren vooral een dringende behoefte aan goedkope, betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt, woningen voor lagere inkomenscategorieën, starters, eenpersoonshuishoudens, zorgbehoevenden en arbeidsmigranten. Daarnaast is een dringend tekort aan aangepaste (zorg)woonvormen voor ouderen. Dat laatste wordt met het sterk toenemen van de vergrijzing een steeds groter probleem, volgens de prognoses. Door het uitblijven van alternatieve (zorg)woonvormen wordt ook de doorstroming op de woningmarkt belemmerd, aangezien ouderen daardoor tot in lengte der dagen in hun eigen huis blijven wonen.

In de komende jaren tot 2040 wil de gemeente Breda ruim 25.000 nieuwe woningen in Breda, waarvan 50% betaalbaar (al is onduidelijk wat dit precies inhoudt) en 50% dure woningen. Daaraan zal de ombouw van kantoren naar woningen naar verwachting ook een (relatief bescheiden) bijdrage gaan leveren. Voor de komende jaren zitten er vooralsnog voor zover nu bekend bij 8 transformaties van kantoren naar woningen 806 woningen in de pijplijn. Voor zover in september 2021 bekend gaat het in deze vooralsnog om 100 woningen in de goedkope categorie (17%), 250 middeldure woningen (41%) en 256 dure woningen (42%). Het is nog wel ongewis wat precies van de in totaal 18 transformaties, die in de pijplijn zitten, uitgevoerd gaat worden en welke soort woningen uiteindelijk gecreëerd gaan worden. Volgens de huidige verdeling gaat het vooral om middeldure en dure woningen. Dat komt wel tegemoet aan het streven om vooral de nadruk te leggen op het realiseren van middeldure woningen, maar in mindere mate aan het streven om ook goedkope woningen toe te voegen.

In een aantal gevallen blijkt overigens dat de geplande prijsklasse nogal eens kan veranderen in de projecten. Zo waren op de locatie Cosunpark in eerste instantie alleen middeldure woningen gepland.

Inmiddels is dit gewijzigd in 149 middeldure en 110 dure woningen. Het is kennelijk lastig om de oorspronkelijke planning te handhaven en vooral betaalbare woningen te realiseren.
In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 stond voorgenomen om 20% sociale woningbouw, 30% middeldure woningen en 50% dure woningen te gaan bouwen. De wooncorporaties hadden ten aanzien hiervan een zienswijze bij de gemeente ingediend, waarin zij aangeven dat toevoeging van 20% sociale woningbouw aan de voorraad zal betekenen dat het totale aantal corporatiewoningen in Breda verder zal gaan dalen. Zij vragen extra aandacht hiervoor gezien de grote en steeds verder toegenomen behoefte aan goedkope en betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt.
In de uiteindelijke Omgevingsvisie 2040 is de categorie 50% betaalbaar (naast 50% dure woningen) nu open gelaten om ingevuld te worden in de volgende bestuursperiode. De corporaties stellen dat minimaal 30% aan sociale woningen in Breda nodig is.

Hoofdstuk 5 Verwachtingen ten aanzien van de kantorenmarkt en transformaties

Dit hoofdstuk gaat in op de verwachtingen ten aanzien van de kantorenmarkt en transformaties van kantoren naar woningen (onderzoeksvraag 7).

Landelijk beeld

Landelijk was vanaf het begin van deze eeuw een grote toename van het kantorenaanbod te zien. Gemeenten en beleggers beschouwden kantoren als een goede investering. Na 2008 stortte de kantorenmarkt in, het verschil tussen vraag en aanbod nam steeds meer toe, evenals de leegstand. De meeste gemeenten zijn daarom vanaf 2012 begonnen met het saneren van hun kantorenbestand door de programmering af te bouwen, panden te vernieuwen en leegstaande kantoorgebouwen te transformeren. Ondersteund door o.a. het Transformatie expertteam van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en onderzoeken die hiernaar verschenen, namen transformaties van kantoren met name in de grotere kantorensteden sterk toe in de loop van de jaren.
Na 2016 nam de vraag naar kantoren weer toe en in combinatie met onttrekkingen werd de kantorenmarkt meer in evenwicht gebracht, zo constateert o.a. Dynamis[44] (zie bijlage 1 tabel 2). Deze meer evenwichtige marktsituatie doet zich echter niet op alle locaties voor en niet in alle gemeenten in evenredige mate (zo is er vooral veel opname en transformatie van kantoren in Amsterdam en Rotterdam[45]). Op sommige locaties is nog veel leegstand, vooral op minder courante locaties in de steden, terwijl er juist veel vraag is naar centrumlocaties bij de stations. Bovendien is door de jaren heen een trek van kantoren vanuit de provincies naar de grote kantorengemeenten te zien. Dat gaat ten koste van de wat kleinere kantorensteden. In de regio's is een trek van kleine gemeenten naar centrumgemeenten te zien.

Dynamis constateert dat de hogere opname van kantoren in de periode 2016 t/m 2019 verhult dat er een grote schifting in de kantorenmarkt plaatsvindt (2019). De gebruikersvraag op goed ontsloten locaties neemt toe, terwijl de vraag op minder aantrekkelijke, buitenstedelijke locaties structureel wegvalt. Dit verschil zal nog scherper tot uitdrukking komen, als het weer minder met de economie gaat in Nederland, zo stelt Dynamis in 2019. Wat opvalt in de jaren vanaf 2016 is dat vooral de kleinere opnames van kantoorruimte sterk zijn gestegen. Dit heeft o.a. te maken met de flexibilisering in het kantoorgebruik (flexibele werkruimten), een toename van het aantal startende kleine ondernemingen en met de toename van het thuiswerken. Ook neemt het aantal grote kantoorgebruikers al jaren af (banken, verzekeraars, dienstverlening bv postkantoren etc.).
In 2019 dreigt de mismatch tussen vraag en aanbod op te lopen, omdat er te weinig aanbod van centraal gelegen kantorenlocaties is. Eén van de problemen hierbij is dat er een grote concurrentie bestaat met betrekking tot centrumlocaties, omdat ook inwoners en winkels graag van de schaarse ruimte in het centrum van steden gebruik maken om te wonen en winkels te hebben. Bovendien spelen aspecten als een levendige centrumlocatie met een aantrekkelijke ruimte en atmosfeer een belangrijke rol voor gemeenten, waardoor de kantorensector niet een al te zware ruimteclaim op de Nederlandse stadscentra kan leggen.

Volgens Dynamis verhult de hoge vraag in 2018-2019 dat de toekomstperspectieven van bepaalde kantorenlocaties somber zijn. Het aanbod aan kantoren overtreft nog steeds vele malen de vraag, al is dat verschil landelijk in de periode 2016-2019 afgenomen (Dynamis, 2019). Daarbij komt het probleem dat veel kantoren niet voldoen aan de steeds strenger worden duurzaamheidseisen. Veel kantoren (1 op de 6) hebben in 2019 nog 'een bruin label', zo constateert Dynamis. Deze zullen aangepast moeten worden om het vanaf 2023 verplichte energielabel C te bereiken of uit de voorraad gehaald c.q. getransformeerd moeten worden. Omdat een deel van de ondernemingen liever verhuist dan grote aanpassingen[46] aan te brengen aan het kantoorgebouw, is en blijft transformatie van kantoorgebouwen erg belangrijk om meer evenwicht in de kantorenmarkt te

[44] Sinds 2014 brengt bureau Dynamis in 'Sprekende Cijfers' (2014 t/m 2021) jaarlijks in kaart hoe het staat met vraag en aanbod, zowel landelijk als in de grotere (kantoren)steden, waaronder Breda.
[45] Zo is Rotterdam één van de koplopers transformatie van kantoren naar woningen.
[46] Het merendeel (80%) van de kantoorgebruikers huurt overigens het kantoorgebouw waar zij gebruik van maken en zijn zelf geen eigenaar. Dit bevordert de verhuisbewegingen, omdat de gebruikers zelf weinig geneigd zijn om de gebouwen aan te gaan passen, zeker als de eigenaren eveneens geen aanpassingen aan de gebouwen plegen.

brengen, zo constateert Dynamis. Transformatie van kantoren heeft een grote rol gespeeld in de afname van het overaanbod (Dynamis, 2019; CBS, 2020). Sinds 2013 is veel 'laaghangend fruit' inmiddels getransformeerd, maar Dynamis constateert dat landelijk vanaf 2018 de voornemens stokken wat dit betreft. Dat is zorgelijk, aldus Dynamis. Het hoogtepunt van de transformaties lag in 2016, toen ten behoeve van transformaties ruim 1 mln. vierkante meter aan kantoorruimte werd onttrokken aan de markt. Dat sloot dat goed aan op de grote hoeveelheid leegstaande kantoren als erfenis van de eerdere overproductie (Dynamis, 2019). Volgens Dynamis zijn gemeenten de laatste jaren terughoudender geworden ten aanzien van transformaties van kantoren om de dynamiek op de kantorenmarkt te behouden. De prognose is dat het aantal transformaties daardoor verder zal afvlakken.

Volgens het CBS, dat in 2020 een onderzoek naar transformaties[47] heeft gedaan, nemen de transformaties nog steeds toe (zie bijlage 1 tabel 1.3). Landelijk betreft ongeveer de helft van de transformaties een transformatie van kantoren naar woningen, aldus het CBS (2020). In 2019 ging dat om 5,7 duizend nieuwe woningen. Een kwart van de transformaties betreft voormalige winkels of maatschappelijk vastgoed, zoals ziekenhuizen, kerken of schoolgebouwen.
Over het algemeen zijn woningen uit transformaties klein, aldus het CBS (2019). In 2019 heeft 45 procent een oppervlakte van 15 tot 50 m2 en 28 procent een oppervlakte van 50 tot 75 m2. Woningen die door transformatie aan de woningvoorraad zijn toegevoegd, zijn vaak huurwoningen. Van het totaal aantal woningtransformaties in 2018 was 84 procent een huurwoning. De meeste huurwoningen zijn in het bezit van verhuurders anders dan woningcorporaties, zoals bedrijven of institutionele beleggers.

In 2020 is de kantorenmarkt weer veranderd. Uit onderzoek blijkt dat de coronacrisis een grote impact heeft gehad op de kantorenmarkt. De vraag naar kantoren daalde sterk en is door de coronacrisis eind 2020 teruggevallen naar het laagste niveau van de afgelopen zeven jaar; een historische krimp, zo constateert Dynamis (2021). Na jaren van dalend aanbod stijgt dit in 2020 landelijk weer door een geringere vraag naar kantoren. Door de grote onzekerheid stellen bedrijven massaal hun huisvestingsbeslissing uit, aldus Dynamis (2021). Met name de impact van het gedwongen thuiswerken op de lange termijn blijft onduidelijk. De trend richting meer thuiswerken was overigens al langer te zien en zet naar verwachting verder door. Het uitstel leidt echter niet tot afstel. Zodra werknemers weer terug kunnen keren naar kantoor, zal ook de vraag naar kantoorruimte herstellen, zo verwacht Dynamis. STEC (2021) verwacht aan de hand van een onderzoek onder gemeenten dat de afname van het kantoorgebruik in de komende jaren doorgaat, variërend van 10% tot 30% afname. Met name bij grote kantoorgebruikers was in 2020 sprake van vraaguitval, deze partijen hebben de meeste moeite met het bepalen van de toekomstige ruimtebehoefte, aldus Dynamis (2021). In het MKB is de vraag in vierkante meters slechts beperkt afgenomen. Volgens Dynamis zal de vraag van gebruikers de komende tijd in ieder geval anders van aard zijn. Als gevolg van het toegenomen thuiswerken zullen bedrijven per werknemer minder ruimte huren, maar moet de kwaliteit van die vierkante meters wel hoger zijn dan voorheen. Het kantoor zal meer dan ooit de thuisbasis worden, waar werknemers vooral kunnen ontmoeten en samenwerken. De vraag richt zich met name op een hoogwaardige kwaliteit van kantoren en op het efficiënter en flexibeler gebruiken van de kantoorruimten. De verwachting van STEC (2021) is dat er in toenemende mate een concentratie van kantorenvraag in de 4 grote steden en een beperkt aantal grote regionale gemeenten ontstaat. De leegstand zal in veel andere gemeenten oplopen. Vooral monofunctionele kantoorkolossen krijgen klappen en kantoren op andere locaties in steden dan het centrum. Incourante panden moeten aan de markt worden onttrokken, aldus STEC (2021). Daarmee blijft de noodzaak tot transformaties bestaan.

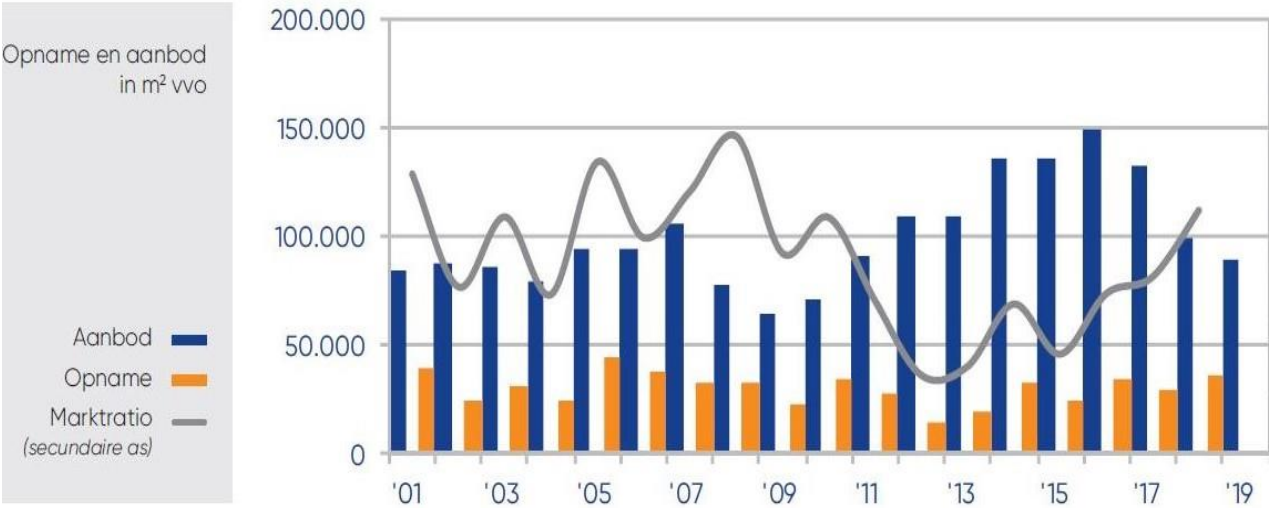
De kantorenmarkt en transformaties van kantoren in Breda
De gemeente Breda is qua kantorenomvang de twaalfde gemeente van Nederland en de derde van Noord-Brabant (na Eindhoven en Den Bosch). In het landelijke jaarlijkse onderzoek van Dynamis naar de kantorenmarkt staan alle grotere kantorengemeenten apart belicht vanuit hun eigen gemeentelijke

[47] Dat onderzoek gaat overigens over alle transformaties van leegstaand vastgoed, niet alleen over transformatie van kantoren.

perspectief, ook Breda. Voor Breda heeft Dynamis ieder jaar samengewerkt met de Bredase bedrijfsmakelaar Van der Sande[48].

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat, evenals landelijk, de vraag naar kantoren in Breda in 2016-2019 weer wat toegenomen is, nadat deze vraag na 2008 sterk afnam. In grafiek 2 is te zien dat het aanbod van kantoren in Breda al lange tijd sterk de daadwerkelijke opname van kantoren overstijgt. Lag het aanbod in de jaren 2005- 2008 al op ca. 100.000 m^2 kantoorruimte, de opname van kantoren in Breda blijft vanaf het begin van de eeuw tot nu gemiddeld op ongeveer 30.000 m^2 per jaar liggen. In de meeste jaren overstijgt de opname van kantoren de 25.000 à 30.000 m^2 per jaar niet in Breda, met name in de jaren voor 2015. Het aanbod van kantoren neemt echter in de jaren 2010-2016 enorm toe in Breda van ca. 75.000 m^2 naar 150.000 m^2 in 2016. Zoals in hoofdstuk 1 belicht neemt ook de leegstand van kantoren sterk toe in Breda in die jaren. Vanaf 2015-2016 trekt de opname van kantoren in Breda weer wat aan door de aantrekkende economie en daalt het aanbod van kantoren, ook door transformaties van kantoren en het uit de markt halen van een aantal grote kantoren voor grondige renovatie. De opname van kantoren blijft wat wisselend liggen tussen de 25.000 en 35.000 m^2 per jaar in de periode 2016-2019. Enkele uitschieters in de jaren 2016-2017 zijn in Breda veroorzaakt door de verhuizing van de rechtbank en de belastingdienst naar nieuwe locaties bij het station. Deze lieten overigens ook lege kantoorgebouwen in Breda achter. In 2019 is het aanbod van kantoren voor het eerst sinds 2012 weer onder de 100.000 m2 gedaald, maar nog steeds drie maal zo hoog als de vraag.

Grafiek 2 Opname en aanbod van kantoren in Breda, in m2 kantoor, 2001 t/m 2019

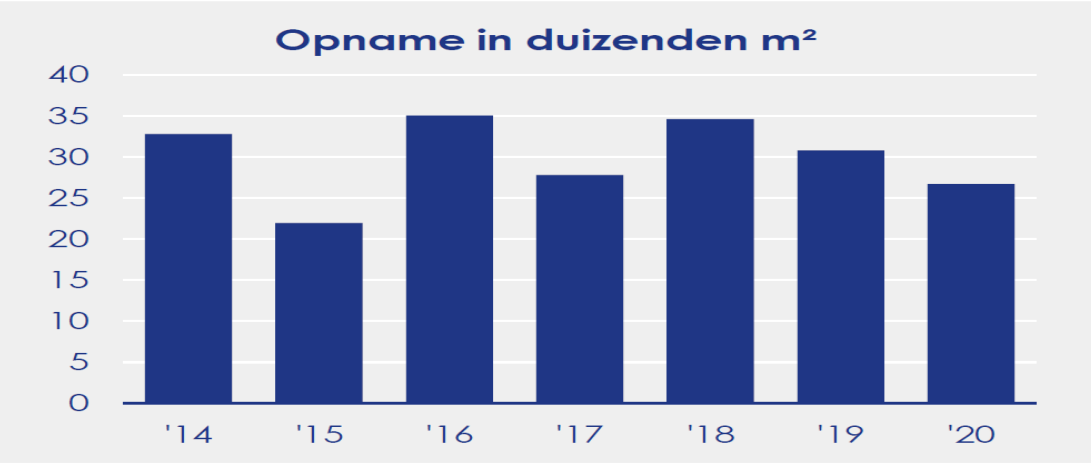


Uit: 'Sprekende cijfers', Dynamis 2019

De coronacrisis heeft ook in Breda een grote impact gehad op de kantorenmarkt, waardoor de vraag naar kantoren sterk daalde (zie grafiek 3). Door de grote onzekerheid stellen bedrijven massaal hun huisvestingsbeslissing uit, aldus Dynamis (2021). De update van Dynamis in 2021 laat zien dat de opname van kantoren in Breda in 2020 weer naar een laag niveau van net boven de 25.000 m^2 is gezakt (Dynamis, 2021).

[48] Zo heeft Dynamis in 2020 met Van der Sande een uitgebreid onderzoek gedaan naar vraag en aanbod van kantoren in Breda. Begin 2021 heeft Van der Sande een update van vraag en aanbod in Breda met betrekking tot kantoren opgesteld (Dynamis, 2021).

Grafiek 3 Opname per jaar (peildatum eind december) van m² kantoor in Breda, 2014 t/m 2020



Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2021

Wat opvalt in Breda is dat de dynamiek in Breda vooral uit verhuizingen binnen de gemeente bestaat en niet zozeer van buiten de gemeente naar Breda toe, zo constateert Dynamis (2014, 2019, 2020). De toestroom van buiten[49] Breda is relatief beperkt, aldus Dynamis (2019, 2020) en de gesproken makelaars. Daardoor laten verhuizende bedrijven/organisaties meestal ook een leeg kantoor achter in Breda. Ook betreffen de meeste opnames in Breda een kantoorruimte kleiner dan 250 m², waarbij de verhuizende kantoren meer vierkante meters achterlaten dan zij nieuw huren. In 2020 is dit effect nog verder versterkt en zijn het vooral de kleinere opnames die de markt bepalen (Dynamis, 2021). Die trend zal in de komende jaren verder doorzetten, zo is de verwachting. Er is vooral vraag naar kleinere flexibele kantoorruimte in een open, uitnodigend multifunctioneel gebouw met voorzieningen als samenkomstruimten, een restaurant e.d., aldus Dynamis en de gesproken makelaars in Breda.

Het aanbod van kantoren is in Breda, in tegenstelling tot landelijk, in 2020 wat verder gedaald naar iets boven de 80.000 m2, aldus Dynamis/van der Sande (2021). Er zijn wat meer kantoren uit het actieve aanbod gehaald en enkele kantoren worden gerenoveerd. Dynamis spreekt de verwachting uit dat de daling van het aanbod van kantoren slechts van korte duur zal zijn. Naast het feit dat kantoorgebruikers in de nabije toekomst meer kantoorruimte gaan achterlaten dan zij gaan opnemen, zal ook weer worden gestart met enkele nieuwbouwprojecten. Naast het Bredase station worden nieuwe kantoren aan de voorraad toegevoegd. Gelet op de sterkere verschuiving van de vraag naar centrumlocaties ligt deze uitbreiding van de voorraad ook in de rede, aldus Dynamis. Er zal echter ook een gedegen plan moeten liggen voor de meer incourante voorraad elders in de stad en op bedrijventerreinen zonder mogelijkheid voor alternatieve aanwending van transformatie, zo constateert Dynamis (2020, 2021).

Tabel 10 laat zien dat met name het aanbod van kantoren in het centrum gedaald is sinds 2017. Daar is relatief veel vraag naar, naast dat er ook kantoren getransformeerd zijn in het centrum. Ook op de 'overige verspreide locaties' is het aanbod gedaald o.a. doordat een aantal kantoren uit de roulatie zijn gehaald. Op andere locaties in Breda is het aanbod van kantoren juist nog hoog (bv Breda Oost). Er bestaat al lange tijd naast een kwantitatieve mismatch ook een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod in Breda, zo constateert Dynamis en de gesproken makelaars in Breda. Mede daardoor is er een relatief grote leegstand van kantoren in Breda.

[49] Alleen op bedrijventerrein Rithmeesterpark hebben zich nu vooral bedrijven uit Zundert hun kantoren gevestigd.

Tabel 10 Spreiding van aanbod van kantoren over de verschillende delen van Breda

Aanbodontwikkeling

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Breda Centrum	34.200	32.200	27.750	30.350	14.850	18.850
Breda Oost	38.400	33.350	45.450	48.200	49.750	34.700
Breda West	27.700	34.650	36.650	29.050	23.050	18.900
Breda Overig	34.300	35.300	38.250	23.600	10.400	16.250
Breda	134.600	135.500	148.100	131.200	98.050	88.700

Aanbod van kantoorruimten ≥250m² vvo per deelgebied op 1 januari

Bron: Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2019

In tegenstelling tot het centrum is zichtbaar dat het aanbod met name in Breda Oost relatief groot is en blijft. De leegstand concentreert zich zodoende op enkele plekken in de stad buiten het centrum, waaronder op bedrijventerrein Moleneind-Oost. Veel van deze kantoorpanden voldoen steeds minder aan de vraag, waardoor een investering noodzakelijk is. Het gaat veelal om kantoren met een metrage groter dan 2.000 m^2 zonder centrale voorzieningen en een matige afwerking, terwijl de vraag zich juist richt op kantoren met 'shared services' en een moderne eigentijdse open uitstraling. In de afgelopen jaren zijn nagenoeg geen transacties in Breda genoteerd, waarbij een metrage groter dan 1.000 m^2 mee gemoeid was, aldus Dynamis (Van der Sande van Opstal). Dit wordt bevestigd door vastgoedadviseur en verhuurder CBRE, die vooral de grotere kantoren verhuurt. In Breda is een beperkte vraag naar iets grotere kantoorruimte tussen de 500 en 1.000m2. Daarboven eigenlijk niet, aldus CBRE.

Toch is er ook vraag naar kantoren elders in de stad buiten het centrum. Dat komt omdat het centrum relatief duur is en de prijzen daar oplopen. Volgens het CBS is kantoorruimte in Breda relatief duur (gemiddeld 130 euro pm^2 per maand) en ligt de gemiddelde huurprijs ongeveer net zo hoog als in Eindhoven, Den Bosch en Groningen (gemeenten met een veel grotere kantorensector en kantorenvraag dan Breda). De huurprijzen lopen uiteen in Breda, van ca. 100 euro per m^2 elders in de stad tot ruim 150 euro per m^2 per jaar (of daarboven) in het centrum. Huurders met een beperkt huisvestingsbudget richten zich eerder op de goedkopere locaties buiten het centrum. Kwaliteit is voor deze huurders vaker ondergeschikt aan de prijs. De prijs van kantoren op een bedrijventerrein, waar een hogere langdurige leegstand bestaat, is gedaald. Daar is de bodem van de huurprijzen inmiddels bereikt, aldus Dynamis. Een verdere daling van de huurprijzen leidt niet tot een hogere marktvraag, waardoor eigenaren de huurprijzen stabiel houden op hetzelfde niveau. Dat komt o.a. door het in 2023 verplicht worden van het energielabel C voor kantoren. De huurders op de goedkope locaties zullen eerder (dan die in het centrum) geconfronteerd worden met het feit dat hun kantoren niet voldoen aan energielabel C en mogelijk gedwongen worden om te verhuizen. Dat legt druk op het aanbod en de prijzen in het centrum, aldus Van der Sande/van Opstal. Dat zal mogelijk weer afnemen als meer nieuwbouw in het centrum gereed komt. In 2021 wordt begonnen met de bouw van 5Tracks, drie nieuwe gebouwen naast het station met o.a. kantoren. Met een oppervlakte van circa 15 duizend vierkante meter resulteert dit in een aanzienlijke aanbodtoename van kantoorruimte in Breda. Omdat nieuwbouw een sterke aantrekkingskracht heeft op gebruikers, zo komt uit onderzoeken naar voren, is het de verwachting dat meerdere kantoorgebruikers naar 5 Tracks gaan verhuizen, aldus o.a. Dynamis (2019, 2020, 2021). De meeste van deze gebruikers laten, zoals gezegd, ook oude kantoorgebouwen achter in Breda. De noodzaak om oude kantoorgebouwen te vernieuwen, te slopen of te transformeren neemt daardoor toe, zo is de verwachting van Dynamis (2020, 2021).

Verwachtingen transformaties in Breda
Omdat het aanbod van kantoren in het centrum gedaald is, wil de gemeente Breda de kantoren in het centrum, plus de nog geplande nieuwbouw aldaar, behouden. Daar wil de gemeente Breda een rem op transformaties zetten. Aanvragen voor transformatie van kantoren(locaties) in het centrum worden momenteel merendeels afgewezen door de gemeente Breda, zo komt naar voren uit de gesprekken met sleutelpersonen. Daarnaast hebben de meeste transformaties van leegstaande kantoren die gemakkelijk te doen waren, al plaatsgevonden of zitten in de pen. Veel kantoren, die nog leeg staan, staan ofwel op locaties die niet erg geschikt zijn voor een woonfunctie ofwel vergen te veel bouwtechnische aanpassingen, waardoor transformatie niet rendabel is. Mede hierdoor is de gemeente, na een periode de transformaties van kantoren gestimuleerd te hebben, nu kritisch op transformaties om te voorkomen dat de vraag van ruimtegebruikers niet meer kan worden gefaciliteerd, zo constateert Dynamis (2019). Dat is ook te lezen in de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (Breda maart 2021), waarin staat dat een belangrijk doel is om voldoende courant en duurzaam aanbod van kantoren voor ondernemingen te kunnen hebben. In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) wordt nog een uitbreidingsvraag voorzien van max. 61.000 m^2 kantoor, naast een vervangingsvraag van 10.600 m^2 kantoor voor de periode 2020-2035. Nieuwe kantoren worden met name gebouwd in CrossMarks (de nieuwe gebiedsontwikkeling) en de binnenstad. Daarnaast zet Breda in op het verduurzamen van kantoren en het opknappen van kantoren, vooral aan de Claudius Prinsenlaan. Volgens prognoses van de provincie Noord-Brabant ten aanzien van kantoren is de kantorenmarkt in West-Brabant vooral een vervangingsmarkt (van kantoren die niet meer voldoen) en geen uitbreidingsmarkt (STEC, 2018).

Daarnaast staat in de Omgevingsvisie 2040 dat het aanbod van kantoren nog steeds groot is in Breda. Met een bestaande totale kantorenvoorraad van 797.000 m^2 in Breda en een leegstandspercentage van 18,7% in 2020, zou de bestaande voorraad zo'n 100.000 tot 110.000 m^2 kleiner moeten zijn om een frictieleegstand van 5% te bereiken (Ontwerp Omgevingsvisie 2040, gemeente Breda, 2021). Daarom is het doel om zo'n 100.000 m^2 kantoren in Breda tot 2040 om te gaan zetten. In dat kader wordt een aantal kantoren(locaties) aangewezen als mogelijke transformatielocatie. In ieder geval wordt de bestemmingsplancapaciteit qua kantoren op Steenakker-Noord omgezet naar bedrijventerrein (Omgevingsvisie 2040, 2021).

Ten aanzien van transformaties naar wonen stelt de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 als streefcijfer om in de periode tot 2040 800 woningen via transformatie van incourante kantoren te realiseren.

Te realiseren in periode	**2020 - 2025**	**2025 - 2030**	**2030 - 2040**	**Totaal**
Te realiseren woningen door transformatie van incourante kantoren	250	250	300	800

(Bron: Gemeente Breda, 'Ontwerp Omgevingsvisie 2040', 2021)

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat er nu 18 transformaties van kantoren naar woningen in de pijplijn zitten voor de komende jaren (zie hoofdstuk 3 tabel 5). Daarin is te zien dat naast de reeds getransformeerde 58.524 m^2 kantoren nog eens 49.537 m^2 kantoren uit de voorraad gehaald is om getransformeerd te gaan worden. In totaal zitten momenteel voor zover bekend 806 woningen in de planning, waarvan het relatief zeker is dat deze in de komende jaren via transformatie van kantoren gerealiseerd gaan worden. Daarnaast zijn nog een aantal initiatiefplannen p.m. die mogelijk gerealiseerd gaan worden en worden nu een aantal haalbaarheidsonderzoeken verricht (zie hoofdstuk 3 tabel 5). Het is echter nog ongewis wat precies uitgevoerd gaat worden en hoe.
In de Omgevingsvisie is als doel gesteld om 100.000 m^2 extra uit de kantorenvoorrraad te halen en deze te gaan transformeren. Daartoe is een streefcijfer van 800 woningen gesteld om via transformaties van kantoren te gaan realiseren. Volgens de gemeente Breda komen deze 800 woningen bovenop wat al via de pijplijn-projecten mogelijk gerealiseerd gaat worden (vooralsnog zo'n 800 woningen). Daarmee zou de ambitie voor de komende zeg 20 jaar op zo'n 1.600 woningen via transformaties van kantoren liggen, naast de mogelijke andere p.m. projecten. Het daadwerkelijke realisatietempo en de invulling van projecten, die nu nog niet in de realisatiefase zitten, is onduidelijk. De Rekenkamer constateert dat met 100.000 m^2 extra uit de kantorenvoorraad de leegstand van kantoren nog niet spectaculair zal dalen, aangezien er in de Omgevingsvisie is gesteld dat er ook voor ruim 71.000 m^2 kantoren bijgebouwd gaat worden. Is de politieke ambitie de komende jaren ten

aanzien van de aanpak van de leegstand, de daling van de kantorenvoorraad en de transformaties van kantoren in deze hoog genoeg gesteld? Zeker gezien het feit dat plannen voor sommige locaties moeilijk van de grond komen, zoals bv voor het voormalige rechtbankgebouw (in bezit van de gemeente), is het vooralsnog in ieder geval onduidelijk op welke termijn plannen gerealiseerd gaan worden en welke plannen wel of niet gerealiseerd gaan worden.

De voorgenomen transformaties kunnen een bijdrage leveren aan de grote woningbehoefte in Breda, aldus de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (Gemeente Breda, maart 2021). De woningopgaven hebben de grootste prioriteit in de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021). Het doel van de gemeente Breda is om in de periode 2021-2040 ruim 25.000 woningen te gaan bouwen in Breda, waaronder dus de realisatie van de 800 woningen via transformaties van kantoren. Enkele geïnterviewden zeggen dat de grote nieuwbouwprojecten kunnen zorgen voor minder aandacht voor transformatie van kantoren naar woningen. Dat wordt versterkt doordat nogal wat kantoren die leeg staan of leeg komen, op locaties staan die zich niet goed lenen voor transformatie naar woningen en bouwtechnisch niet erg geschikt zijn om veel massa toe te voegen. Volgens sleutelpersonen van de gemeente Breda lopen transformaties in Breda nog wel. Andere steden hebben meer problemen wat dat betreft dan Breda, al hebben veel andere gemeenten ook een veel geringere leegstand van kantoren dan Breda. De transformaties moeten in Breda ook wel voortgaan, want er zijn nog rotte plekken in de stad, aldus geïnterviewden. Ook omdat het aantal verhuizingen zal gaan toenemen, doordat kantoren te verouderd raken en de nieuwbouw verhuizingen oproept. Ultimo blijft het vooral aan eigenaren zelf om hun kantoren te updaten of te transformeren naar andere functies, zo komt uit interviews met sleutelpersonen van de gemeente naar voren.

Samenvatting

Het landelijk beeld laat zien dat de meeste gemeenten vanwege de grote overmaat en leegstand van kantoren vanaf 2012 begonnen zijn met het saneren van hun kantorenbestand. Dit door de programmering af te bouwen, panden te vernieuwen en leegstaande kantoorgebouwen te transformeren. Transformaties namen een grote vlucht, vooral in de grote kantorensteden. Na 2016 nam de vraag naar kantoren weer toe en in combinatie met onttrekkingen werd de kantorenmarkt meer in evenwicht gebracht. Dat geldt echter niet voor alle gemeenten en niet op alle locaties binnen gemeenten in evenredige mate. Op sommige minder courante locaties (buiten het centrum) en in kleinere kantorensteden is nog veel leegstand. Door de jaren heen is een trek van kantoren naar de Randstad en naar een beperkt aantal grote regiosteden te zien. Ook is er een trend van groter kantorenoppervlak naar kleinere opnames van kantoorruimte te zien o.a. door de trend om meer thuis te werken. De toekomstperspectieven van bepaalde kantorenlocaties zijn somber, zo blijkt uit onderzoek en de interviews. Het aanbod aan kantoren overtreft nog steeds vele malen de vraag en daarbij komt het probleem dat veel kantoren niet voldoen aan de steeds strenger wordende duurzaamheidseisen (energielabel C verplicht in 2023 en energielabel A verplicht in 2030). Omdat een deel van de ondernemingen liever verhuist dan grote aanpassingen aan te brengen aan het kantoorgebouw, is en blijft transformatie van kantoorgebouwen erg belangrijk om meer evenwicht in de kantorenmarkt te brengen.

De coronacrisis heeft in 2020 een grote impact gehad op de kantorenmarkt. De vraag naar kantoren daalde sterk en is door de coronacrisis eind 2020 teruggevallen naar het laagste niveau van de afgelopen zeven jaar. Daardoor stegen het aanbod en de leegstand weer in 2020. Het is onzeker wat de lange-termijn gevolgen zijn, waardoor met name grotere bedrijven hun verhuizingbeslissing uitstellen. De vraag zal wel veranderen: meer kleinere kantoorruimten, een hoogwaardige kwaliteit van kantoren en efficiënter en flexibeler gebruik van kantoorruimten. Vooral monofunctionele kantoorkolossen, verouderende incourante panden, kantoren op locaties buiten het stedelijke centrum en kleinere kantorengemeenten krijgen klappen, zo is de verwachting. Deze kantoren zullen aan de markt moeten worden onttrokken. Daarmee blijft de noodzaak tot transformaties bestaan.

De gemeente Breda is de twaalfde kantorengemeente in Nederland. Het aanbod van kantoren overstijgt al lange tijd de vraag in Breda. Door de aantrekkende markt, het uit de voorraad halen van kantoren en de transformaties van kantoren, nam het overaanbod in de periode 2016-2019 af.

In 2019 is het aanbod van kantoren voor het eerst sinds 2012 weer onder de 100.000 m^2 gedaald, maar nog steeds drie maal zo hoog als de vraag. De gemiddelde vraag naar kantoren blijft in Breda sinds het begin van deze eeuw tot op heden gemiddeld op ongeveer 30.000 m^2 per jaar liggen, soms ca. 5.000 m^2 lager, soms 5.000 m^2 hoger, afhankelijk van de economische situatie. Ook in Breda heeft de coronacrisis grote impact gehad en daalde de vraag sterk in 2020. De leegstand nam daardoor weer verder toe naar 18,7%.
Wat opvalt in Breda is dat de dynamiek in Breda vooral uit verhuizingen binnen de gemeente bestaat en in veel mindere mate van buiten de gemeente naar Breda toe. De toestroom van buiten Breda is relatief beperkt. Daardoor laten verhuizende bedrijven/organisaties meestal ook een leeg kantoor achter in Breda. Ook betreffen de meeste opnames in Breda een kantoorruimte kleiner dan 250 m^2, waarbij de verhuizende kantoren meer vierkante meters achterlaten dan zij nieuw huren. In 2020 is deze trend nog verder versterkt en zijn het vooral de kleinere opnames die de markt bepalen. Die trend zal in de komende jaren verder doorzetten, zo is de verwachting. Er is vooral vraag naar kleinere flexibele kantoorruimte in een open, uitnodigend multifunctioneel gebouw met uitstraling en met voorzieningen als samenkomstruimten, een restaurant e.d..
In tegenstelling tot landelijk is het aanbod van kantoren in Breda in 2020 iets verder gedaald, vooral in het centrum. Dit doordat een aantal kantoren voor renovatie of transformatie uit het actieve aanbod zijn gehaald. Naar verwachting zal de daling van het aanbod van kantoren van korte duur zijn. Uit onderzoek bleek driekwart van de Bredase kantoren in 2018 niet aan het energielabel C te voldoen. De verwachting is dat veel gebruikers van verouderde kantoren zullen gaan verhuizen, omdat het kantoor in de toekomst niet meer voldoet. Naast het feit dat kantoorgebruikers in de nabije toekomst meer kantoorruimte gaan achterlaten dan zij gaan opnemen, zal ook weer worden gestart met enkele nieuwbouwprojecten in Breda. Omdat nieuwbouw een sterke aantrekkingskracht heeft op gebruikers, is het de verwachting dat meerdere kantoorgebruikers naar de nieuwbouw zullen verhuizen. De meeste verhuizende bedrijven/organisaties laten, zoals gezegd, ook oude kantoorgebouwen achter in Breda. De noodzaak om oude kantoorgebouwen te vernieuwen, te slopen of te transformeren neemt daardoor toe in Breda, zo is de verwachting.

De gemeente Breda wil de kantoren in het centrum van Breda, plus de nog geplande nieuwbouw aldaar, behouden. Aanvragen voor transformatie van kantoren(locaties) in het centrum worden momenteel merendeels afgewezen. Daar wil de gemeente Breda een rem op zetten. Daarnaast hebben de meeste transformaties van leegstaande kantoren die gemakkelijk te doen waren, al plaatsgevonden of zitten in de pen. Veel kantoren, die nog leeg staan, staan ofwel op locaties die niet erg geschikt zijn als woonlocatie ofwel vergen te veel bouwtechnische aanpassingen, waardoor transformatie niet rendabel is. Mede hierdoor is de gemeente, na een periode de transformaties van kantoren gestimuleerd te hebben, nu kritisch op transformaties. Uit interviews blijkt dat Breda wel voort wil gaan met transformaties, omdat er nog wel ‘rotte plekken’ in de stad zijn. Het moet echter wel financieel rendabel zijn. Ook zou de bestaande kantorenvoorraad nog zo’n 100.000 tot 110.000 m^2 kleiner moeten zijn om de gewenste frictieleegstand van 5% te bereiken. Daarom gaat Breda voort met het uit de voorraad halen van kantoren (ca 100.000 m^2 tot 2040). Daarnaast streeft de gemeente Breda ernaar om nog 71.600 m^2 aan kantoren bij te gaan bouwen tot 2040, waardoor de voorraad weer toe zal nemen. Volgens de prognoses van de provincie is de kantorenmarkt in West-Brabant echter vooral een vervangingsmarkt (van verouderde, niet courante kantoren) en geen uitbreidingsmarkt. Als streefcijfer ten aanzien van transformaties vermeldt de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) om in de periode tot 2040 800 woningen via transformatie van incourante kantoren te realiseren, waardoor nog zo’n 100.000 m^2 kantoren uit de voorraad wordt gehaald. Uit hoofdstuk 3 kwam naar voren dat momenteel voor zover bekend nog zo’n 806 woningen gepland zijn via 8 de nog in de pijplijn zittende transformaties van kantoren. Volgens de gemeente Breda komen de 800 woningen die in de Omgevingsvisie 2040 gepland zijn in te transformeren kantoren nog bovenop de woningen die nu al in de transformatiepijplijn zitten. In totaal zitten momenteel voor zover bekend 806 woningen in de planning, waarvan het vrij zeker is dat deze transformaties van kantoren gerealiseerd gaan worden in de komende jaren. Een paar transformaties zijn nu daadwerkelijk bezig. Daarnaast zijn nog een aantal initiatiefplannen p.m. die mogelijk gerealiseerd gaan worden en worden nu een aantal haalbaarheidsonderzoeken verricht (zie hoofdstuk 3 tabel 5). Het is echter nog ongewis wat wanneer precies uitgevoerd gaat worden en hoe. Gezien het feit dat sommige transformatieprojecten al vele jaren in de pijplijn zitten zonder dat er een plan ligt, is het realisatietempo ten aanzien van transformaties onduidelijk. Ook worden plannen in de

planfase nogal eens gewijzigd. Het is daarom ongewis wat wanneer gerealiseerd gaat worden qua transformaties en hoe.
In ieder geval zal het doel om nog eens 100.000 m^2 uit de kantorenvoorraad te halen, te weinig zijn om de leegstand van kantoren substantieel te laten dalen, als er ook ruim 71.000 m^2 aan kantoren wordt toegevoegd door middel van nieuwbouw.
Is de politieke ambitie de komende jaren ten aanzien van de aanpak van de leegstand van kantoren, de daling van de kantorenvoorraad en de transformaties van kantoren in deze hoog genoeg gesteld in Breda?

Hoofdstuk 6 Informatievoorziening aan de raad over kantoren en ombouw naar woningen

Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening die naar de raad gaat omtrent kantoren in Breda en de ombouw naar woningen (onderzoeksvraag 8).
De informatie die de Bredase raad ontvangt over de kantorensituatie, leegstand en transformatie van kantoren wisselt nogal door de jaren heen. In de begrotingen en jaarverslagen zijn ieder jaar financiële gegevens (prognose van de eindwaarde op de geprognosticeerde eindtijd) van de Bredase grondexploitaties opgenomen. Die zijn verplicht in de BBV. Daarnaast krijgt de raad de separate (grotere) ontwikkelingsplannen toegestuurd. Dat biedt de raad echter geen integraal inzicht in de inhoudelijke programmering van nieuwe kantoren, de kantorenvoorraad, vraag en aanbod, de leegstand en bijvoorbeeld de transformaties. In 2011 is bij de Kantorennota 2020 (2011) toegezegd dat de gemeente Breda een Vastgoedmonitor zou gaan opstellen. Deze is eenmaal verschenen. In 2013 is de Vastgoedmonitor opgenomen in het Meerjarenprogrammering Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG). Een vastgoedmonitor wordt nu door ABF-research op regionaal/provinciaal niveau gedaan.
In 2017 is toegezegd dat een Leegstandsmonitor zou worden opgezet. Deze wordt door de Provincie en door het CBS uitgevoerd. Leegstandscijfers staan ieder jaar als indicator in het gemeentelijke jaarverslag van Breda vermeld.

In de periode 2013 t/m 2018 kreeg de raad veel uitgebreidere informatie. De Rekenkamer constateerde in 2013 dat de raad onvoldoende en te weinig integrale informatie ontving en daardoor geen integraal overzicht heeft ten aanzien van woningen, bedrijventerreinen en kantoren in Breda (Rekenkamer Breda, Bredaas grondbeleid, 2013). De aanbeveling van de Rekenkamer om een Meerjarenprogrammering Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG) op te gaan stellen is door de raad overgenomen. Van 2013 t/m 2018 verschijnt daardoor ieder jaar een MPG in Breda, evenals in veel andere gemeenten. Het MPG bevatte ieder jaar een overzicht van:

- Een integraal beeld van de algehele ruimtelijke planning in Breda qua woningen, kantoren en bedrijventerreinen (ook de programmering van andere partijen dan de gemeente) en de stand van zaken,
- de inhoudelijke programmering van woningen, kantoren en bedrijventerreinen in de gemeentelijke grondexploitaties en de stand van zaken,
- de stand van het gemeentelijke vastgoed en ontwikkelingsperspectieven,
- leegstand en transformatie van vastgoed (o.a. van kantoren in enkele MPG's)
- de financiële stand van zaken en doorrekeningen voor de langere termijn
- knelpunten en risico's in de (uitvoering van de) stedelijke programmering en de noodzaak tot eventuele bijstelling/herzien van de programmering of beleidsdoelstellingen.

Aan de hand van de MPG's kan de raad de programmering, ombuigingen en realisatie goed volgen. In het MPG 2015 staat vermeld waarom het belangrijk is om een integraal MPG op te stellen: '*Met het MPG wordt de informatievoorziening op het gebied van programmering en financiën aangereikt waardoor de gemeenteraad zijn controlerende rol beter kan invullen. De informatie in het MPG is zo objectief mogelijk en geeft een integraal beeld van de stand van zaken weer van deze programmering en financiën. Tevens worden ontwikkelingen, knelpunten en risico's gesignaleerd, waarbij ook aangegeven wordt op welke onderdelen bijgestuurd moet worden. De informatie die het MPG biedt kan de raad vervolgens gebruiken in de afweging en besluitvorming over individuele projectdossiers, de besluitvorming omtrent planning en controlproducten (bijv. Begroting en Jaarrekening) en beleidsproducten*' (MPG 2015, gemeente Breda, 2015).

Vanaf 2018 verschijnt er geen MPG meer in Breda, alleen ieder jaar een Jaarprogramma Grondexploitaties. In het Jaarprogramma Grondexploitaties 2019 staat dat de onhandige timing van het MPG de belangrijkste reden was voor het niet meer verschijnen van een MPG. Het MPG verscheen jaarlijks in het najaar, terwijl de update van de grondexploitaties jaarlijks bij de Jaarrekening (einde van het jaar daarvoor) plaatsvindt. Voor het MPG moest daarom ook tussentijds (in de zomer) een update plaatsvinden, wat (te) veel werk was. Bovendien was het MPG te zeer uitgedijd, aldus het Jaarprogramma Grondexploitaties 2019.
Het Jaarprogramma Grondexploitaties bevat uitsluitend een financieel overzicht van de eigen gemeentelijke grondexploitaties. De Jaarprogramma's Grondexploitaties 2019 en 2020 bevatten niet

de inhoudelijke programmering in de grondexploitatie en de stand van zaken hiervan, zodat de raad geen integraal zicht heeft op de inhoudelijke programmering in de grondexploitaties en de samenhang tussen inhoudelijke programmering en de financiële gegevens. Bovendien geven de financiële gegevens alleen prognoses van de eindwaarde op de einddatum weer, waarbij in principe altijd wordt gestreefd naar een sluitend kostenplaatje. Het kan zijn dat die eindwaarde relatief hoog is, doordat er steeds meer dure woningen en allerlei andere programmering (kantoren, winkels e.d.) bijgeplust worden, zonder dat daar een reële vraag naar bestaat. De financiële prognoses zeggen op zichzelf daarom weinig zonder dat de inhoudelijke programmering en de haalbaarheid daarvan wordt weergegeven.
Ook vermelden de Jaarprogramma's Grondexploitaties niet de overige ruimtelijke programmering (bv van andere partijen dan de gemeente) in de stad, zodat er geen algeheel overzicht is van alle plannen in de stad en of er eventuele concurrentie bestaat tussen de gemeentelijke planning en de planning van andere partijen in de stad. Het kan daardoor zijn dat de gemeentelijke planning op zich als haalbaar wordt beoordeeld, maar dat andere partijen in de stad veel meer bouwen dan voorzien (zoals ook gebeurd is in het verleden). Daardoor kan de vraag naar het aanbod in de grondexploitaties ineens sterk afnemen of zelfs wegvallen (zoals in het verleden ook gebeurd is). Het is daarom belangrijk dat de raad ook zicht heeft op de programmering van andere partijen in de stad.
In het kader van de kantorenvoorraad is het ook belangrijk om goed zicht te hebben op de transformaties van kantoren. De raad ontvangt niet standaard een overzicht van transformaties van leegstaand vastgoed, waaronder transformaties van kantoren naar woningen.

In de gemeentelijke jaarverslagen wordt beperkt belicht welke resultaten qua transformaties zijn bereikt in het voorgaande jaar en de begrotingen belichten beperkt (enkele) voornemens voor het jaar daarna.
Zo vermeldt de Begroting 2021 dat in 2021 gestart wordt met nieuwbouw van een wooncomplex (160 appartementen) op de voormalige UWV-locatie. Ook wordt met woningbouwontwikkeling gestart op (een deel van) het voormalige rechtbankcomplex en start de gemeente een verkoopprocedure voor het voormalige Rechtbank-complex. Daarnaast wordt een anterieure overeenkomst gesloten voor nieuwe woningen op de locatie van het voormalige Kadaster en vindt planvorming plaats voor de herontwikkeling van de locatie Amphia Langendijk (na verhuizing van het Amphia ziekenhuis). Daarnaast wil de gemeente Breda in 2021 de mogelijkheid onderzoeken om op termijn de verschillende gemeentelijke functies van de eigen stadskantoren[50] op een nieuwe plek samen te brengen (en dus als gemeente zelf te verhuizen). Momenteel staat Stadskantoor C (plus parkeerplaats) op het programma om (ooit) getransformeerd te worden naar woningen.
In enkele begrotingen-jaarverslagen staat niets/erg weinig over transformaties vermeld.

Voorts staan in de indicatorenlijst in de gemeentelijke jaarverslagen:
- Jaarlijks cijfers ten aanzien van leegstand in de stad, onderscheiden naar winkels, bedrijventerreinen en kantoren,
- Jaarlijks cijfers ten aanzien van de totale hoeveelheid woningen die door transformaties van vastgoed tot stand zijn gebracht. Deze cijfers bevatten ook transformaties van winkels naar woningen, maatschappelijk en ander vastgoed naar woningen en van woningen naar (andere) woningen, b.v. als woningen gesplitst of samengevoegd worden. De cijfers zijn afkomstig uit de BAG (Basisregistratie van adressen en gebouwen in het Kadaster).

Met betrekking tot transformatie van leegstaand vastgoed, o.a. kantoren verschijnen in de loop van de jaren verschillende publicaties in Breda, waarin voorbeelden en overzichten weergegeven worden van transformaties. Zo geeft de nota Leegstand en transformaties (gemeente Breda, 2017) voorbeelden van reeds getransformeerd vastgoed, transformatie in proces en toekomstige transformaties op digitale kaarten van Breda. Ook in de boekjes '(On)benut Breda (2019 en 2021) staan voorbeelden van transformaties o.a. van kantoren naar woningen. Verder biedt de site www.transformatiebreda.nl voorbeelden van gerealiseerde transformaties in de stad.

[50] Stadskantoor C staat al een tijd leeg en te koop en is één van de kantoorgebouwen die mogelijk getransformeerd gaan worden. De stadskantoren A en B zijn nu nog door de gemeente in gebruik. Daarnaast staan de gemeentelijke gebouwen aan de Riethil (voormalige ATEA en sociale werkvoorziening) leeg en te koop.

Het is echter moeilijk voor de raad om jaarlijks een goed integraal inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot transformaties, waaronder transformaties van kantoren naar woningen. Een aantal fracties stellen verschillende malen raadsvragen aan het college over de kantorenleegstand en transformaties in Breda door de jaren heen.
Zo zijn in 2016 raadsvragen gesteld over de voortgang van de transformatie van leegstaand vastgoed (raadsvragen 25-01-2016 inzake groeiende leegstand van kantoren en winkels). En in 2016 raadsvragen naar de stand van zaken met betrekking tot de transformatie van kantoren naar woningen. In de beantwoording van deze raadsvragen stuurt het college in mei 2016 een overzicht van reeds getransformeerde panden/kantoren weer (zie bijlage 4). Ook in 2017 en in 2019 zijn raadsvragen gesteld over de leegstand en transformaties gesteld en geeft het college aan hoeveel vierkante meter kantoor onttrokken is aan de kantorenvoorraad ten behoeve van transformaties (Raadsvragen 17-04-2019 17042019-BBV-2019-2408_antwoord 10973 ‘leegstand keihard aanpakken’).

Uit de interviews met sleutelpersonen komt naar voren dat een goed integraal overzicht van de programmering en transformaties in Breda node wordt gemist. Omdat er niet jaarlijks standaard intern een overzicht wordt opgesteld van transformaties, is het ook moeilijk voor de ambtelijke organisatie om snel een overzicht van transformaties beschikbaar te hebben. Zo bleek de vraag van de Rekenkamer om een bestand aan te leveren van reeds getransformeerde kantoren naar woningen in Breda moeilijk te beantwoorden. Intern was wel een lijst van ongeveer 20 meer recente grotere transformaties paraat. Combinatie van adressen uit de BAG en selectie van functiewijzigingen leverde uiteindelijk na een tijd een lijst van 74 transformaties van kantoren naar woningen op (zoals die staat weergegeven in bijlage 3 tabel 3.1). Het aanleveren van prijsklassen van woningen bleek nog veel lastiger en met name voor een behoorlijk aantal huurwoningen niet mogelijk. Dit komt mede door beperkingen in de landelijke basisregistraties. Dossiervorming is niet het sterkste punt van Breda, zo wordt breder in de ambtelijke organisatie herkend. Zoals iemand het formuleerde: ‘*De gemeente Breda is heel goed in grote ambities en vooruitkijken, maar niet goed in dossiervorming, terugkijken en leren van eerdere ervaringen en van het verleden*’.

Samenvatting
De informatie die de raad krijgt over kantoren en de ombouw naar woningen wisselt nogal in de loop van de jaren en is momenteel versnipperd. In 2013 t/m 2018 ontving de raad een Meerjarenprogramma Grondbeleid en ruimtelijke projecten, waarin een integraal beeld werd weergegeven van de algehele ruimtelijke planning, de inhoudelijke programmering in grondexploitaties, de stand van zaken met betrekking tot realisatie, financiën, knelpunten en de risico’s. Ook kwamen daarin de vastgoedportefeuille en (in enkele MPG’s) de transformaties aan de orde. Aan de hand daarvan kreeg de raad een goed integraal beeld en kon de raad goed afwegingen maken omtrent het geheel en de separate projecten. Na 2018 verschijnt het MPG niet meer, alleen een Jaarprogramma Grondexploitaties. Dat bevat uitsluitend een financieel beeld van de eigen grondexploitaties, niet de inhoudelijke programmering en de realisatie hiervan en geen integraal beeld omtrent ruimtelijke plannen van andere partijen.
Het ontbreekt de raad, de organisatie en belanghebbenden in de stad daardoor aan een voldoende integraal beeld en voldoende integrale informatie om de inhoudelijke programmering en projecten goed te kunnen beoordelen.
Mede door het ontbreken van een dergelijk integraal overzicht bleek een overzicht van reeds getransformeerde kantoren niet beschikbaar in de ambtelijke organisatie en duurde het lang voordat een betrouwbaar bestand/overzicht van getransformeerde kantoren naar woningen aangeleverd kon worden ten behoeve van dit onderzoek.

Hoofdstuk 7 Bevorderende en belemmerende factoren ten aanzien van transformaties

In dit hoofdstuk komen bevorderende en belemmerende factoren ten aanzien van transformaties van kantoren naar woningen aan de orde (onderzoeksvraag 9).
Transformaties van leegstaand vastgoed, waaronder kantoren, naar woningen zijn al een aantal jaar populair in Nederland. Inmiddels is er ook veel onderzoek naar gedaan, waaronder naar factoren die transformatie kunnen bevorderen en welke obstakels tegengekomen worden. Zo heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2013, 2016 en 2017 onderzoek naar c.q. publicaties over transformaties uitgebracht, heeft het CBS in 2019 en 2020 onderzoek naar transformaties gedaan, zijn er verschillende wetenschappelijke publicaties (bv van de TU Delft, 2020) en scripties over verschenen in de loop van de jaren, hebben verschillende grote steden publicaties uitgebracht (Amsterdam, Rotterdam[51] o.a.) en verzamelen de NVM[52], Platform 31 en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO i.c. het Expertteam Transformaties) allerlei publicaties over transformaties en transformatiemogelijkheden.

In voorgaande hoofdstukken zijn al een aantal obstakels ten aanzien van transformaties naar voren gekomen, die in Breda speelden/spelen. Zo moeten bestemmingsplannen worden aangepast, moeten de locatie en het gebouw geschikt zijn om omgebouwd te kunnen worden naar woningen, moet er ruimte in de gemeentelijke programmering van woningen zijn om extra woningen toe te kunnen voegen (zoals in de eerste jaren na 2011 een probleem bleek in Breda) of staat het kantoor niet geheel (langdurig) leeg (waardoor met huurders moet worden overlegd), kan het zijn dat beleggers en eigenaren niet mee willen werken aan transformatie of dat ontwikkelaars alleen mee willen werken als transformatie behoorlijk wat geld oplevert.

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de belemmeringen ten aanzien van transformaties, zoals die naar voren komen uit verschillende studies en uit de gevoerde gesprekken met sleutelpersonen. Daarna gaan wij in op de bevorderende factoren ten aanzien van transformaties van kantoren naar woningen.

7.1 Belemmerende factoren ten aanzien van transformaties

Uit studies in den lande en de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek komen als belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties naar voren: een gebrek aan urgentie en actieve aanpak, financiële belemmeringen en locatie- en gebouw(technische) belemmeringen. Ook een gebrek aan informatie en samenwerking speelt mee.

1. Gebrek aan urgentie en gebrek aan actieve aanpak

Een gebrek aan politieke urgentie en een actieve aanpak is één van de belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties, zo komt uit studies naar voren. Het groeidenken en aanbodgericht denken (in plaats van vraaggericht) zingt nog lang door na 2012, nadat o.a. de VNG, de RVO en de provincie Noord-Brabant vanaf 2012 bij gemeenten hebben aangedrongen om de leegstand van kantoren aan te pakken. Het was aantrekkelijk om te investeren in (nieuw) vastgoed, ook voor gemeenten, zonder dat bekend was wie die kantoren moesten bevolken. Sinds 2012 roept o.a. de VNG op om meer vierkante meters uit de kantorenvoorraad te halen, dan nieuw toe te voegen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2016, PBL, 2016; PBL en CPB, 2017) en verschillende experts in den lande (zie bv RVO-expertteam ‘Transformatie’, 2014; Gemeente Rotterdam, 2016) benadrukken dat transformatiebeleid van gemeenten allereerst moet starten met een deprogrammeringsbeleid ten aanzien van kantoren. Anders is het dweilen met de kraan open. Vanaf 2015-2016 namen de transformaties in den lande sterk toe door de grote leegstand van kantoren, met een hoogtepunt in de periode tot en met 2018. Na 2018 zijn veel gemeenten terughoudender geworden ten aanzien van transformaties. De reden is dat gemeenten vanwege de aantrekkende markt (tot 2020) hun kantorenaanbod meer willen behouden, veel gemeenten minder leegstand hebben en de urgentie van transformaties daarmee wat wegviel. Daarnaast zijn de gemakkelijk te transformeren kantoren over het geheel genomen veelal al getransformeerd, ook in Breda. Voor de moeilijke gevallen (op locaties

[51] Zie bv ‘Kantoortransformatie De Boompjes 60, gemeente Rotterdam in samenwerking met TU Delft e.a., 2012
[52] Zie bv NVM, ‘Een nieuw leven’, 2016. 13 inspirerende voorbeelden.

die niet erg geschikt voor woningen en/of waar het gebouw zich bouwtechnisch niet goed leent) bestaat weinig/veel minder animo. Kantooreigenaren zien nu vanwege de stijgende woningprijzen wel lucratieve waardecreatie[53] in woningontwikkeling en er worden wel initiatieven ingediend voor transformaties, maar dan vooral voor de wat gemakkelijker te ontwikkelen kantoren en locaties, bijvoorbeeld in het centrum. De gemeente Den Haag constateert in 2018 'Er zit geen rem op transformaties. Den Haag gaat nu voor handhaven van de adequate kantoren, tenzij er argumenten voor transformatie zijn' (Den Haag, Kantorenstrategie 2018-2022). Daarnaast ligt nu de nadruk in veel gemeenten (en in Breda) op het realiseren van nieuwbouwwoningen vanwege het grote woningtekort. Grootschalige nieuwbouw van woningen is aantrekkelijker voor vastgoedontwikkelaars en gemakkelijker te realiseren dan transformaties van moeilijk om te bouwen kantoren. Uit onderzoek blijkt ook dat gemeenten die veel eigen grond hebben om te ontwikkelen, terughoudender zijn ten aanzien van transformaties. Het is de vraag of de kantorenproblematiek voldoende urgentie krijgt in de komende jaren, ook in Breda. De komende zelfbewoningsplicht, die het Rijk gaat instellen om te voorkomen dat investeerders huizen opkopen om weer duur door te verkopen, kan voor sommige partijen (i.c. speculanten) een belemmering gaan vormen voor investeringen in transformaties. Wel zorgt die komende zelfbewoningsplicht ervoor dat reeds gerealiseerde woningen niet meer alsnog door speculanten opgekocht kunnen worden, zoals in het verleden gebeurd is, ook in Breda.
Sleutelpersonen in Breda zeggen dat de gemeente Breda wel voortgaat met transformeren, maar dat het wel mogelijk en rendabel moet zijn. Zo stelt het Bredase college in 2019 in antwoord op raadsvragen: '*We stimuleren dat leegstaande gebouwen waar mogelijk een nieuwe (tijdelijke) invulling krijgen. Niet altijd kan dat met (tijdelijke) woningen vanwege de aard van het gebouw en de te maken kosten. Soms zijn de kosten te hoog om panden bewoonbaar te maken en aan eisen vanuit het Bouwbesluit te laten voldoen. Of omdat andere functies gewenst zijn. Het transformeren van bestaand vastgoed blijft maatwerk per locatie*' (Beantwoording raadsvragen BBV 2019-2410 Antwoord 10979 Stimulering benutting leegstand woonruimte in Breda, 17 april 2019).
De TU Delft (2021) constateert in een survey-onderzoek (onder 34 grotere gemeenten) naar transformaties dat er momenteel wel veel plannen zijn, maar dat het schort aan de uitvoering van plannen.

2. Financiële obstakels bij transformaties

Eén van de belangrijkste obstakels bij transformaties zijn de financiële kosten. Deze blijven een grote barrière vormen bij menig transformatie, zeker als het gaat om gebiedstransformatie, zo komt uit veel studies naar voren. De financiële haalbaarheid is door de jaren heen vaak een struikelblok (Hermans, 2012; Meijberg, 2015; Van Duinen, Rijken & Buitelaar, 2016; NVM, 2016; Meyer, 2016). Voor vastgoedeigenaren spelen de kosten en de waardecreatie een hele belangrijke rol, zo komt naar voren. Betaalbare huisvesting realiseren blijft daardoor een ingewikkelde opgave. Zeker omdat de stijgende bouwkosten de prijzen van woningen verder hebben opgedreven in de afgelopen jaren. Hoe realiseer je bijvoorbeeld 20 à 30 procent sociale huur naast middeldure huurwoningen bij de transformatie van een groot bestaand gebouw? Een woningcorporatie kan niet altijd de gehele transformatie financieren en een institutionele belegger betaalt minder voor dit soort gemixte gebouwen of heeft daar geen interesse in (Surveyonderzoek TU Delft, 2021). Uit de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek komt ook naar voren dat veel beleggers momenteel een grote waardcreatie verwachten uit transformaties naar woningen. Initiatiefplannen van ontwikkelaars bevatten daardoor vooral middeldure en dure woningen, en bv het ophogen/uitbouwen van panden om meer woningen te kunnen creëren. Dit is ook te zien in een aantal Bredase transformaties. In een aantal gevallen heeft de gemeente Breda initiatiefnemers terug naar de tekentafel gestuurd, omdat de gemeenten graag ook een deel goedkopere woningen wil realiseren. In sommige gevallen betekent dat jaren vertraging of zelfs vooralsnog afstel. In andere gevallen heeft de gemeente genoegen genomen met minder goedkopere woningen dan gehoopt om de transformatie door te laten gaan.

3. Locatiebelemmeringen

Niet elk leegstaand kantoor leent zich voor transformatie naar woningen. Dit hangt af van onder andere het type gebouw, de kosten van de te realiseren woonruimten, de te huisvesten doelgroep en de locatie. Een aanzienlijk deel van de leegstaande kantoren bevindt zich op bedrijventerreinen en specifieke kantorenlocaties (met vooral kantoren) buiten het centrum van Breda, verspreid over

[53] Ook omdat inkomsten uit huur nu in het huidige belastingstelsel niet als 'inkomsten' worden belast. Dat gaat echter veranderen.

Breda. Deze gebieden hebben geen woonkarakter, waardoor ze niet direct geschikt zijn voor woonruimten. De gemeente Breda stelt dat een goede woon- en leefomgeving voorop staat bij transformaties, waarbij ook behoefte is aan een groene buitenruimte (Omgevingsvisie 2040, 2021). In die gevallen wordt landelijk meer een gebiedsgerichte transformatie aangeraden, maar dat kost vaak meer tijd, geld en inspanningen dan een pandgerichte transformatie. Gemeenten beginnen daar vaak als laatste aan, als alle gemakkelijk te transformeren panden al getransformeerd zijn. Of zien daar vanaf vanwege de investeringen. Het PBL (2016) constateert dat transformaties in den lande vaak één pand betreffen en dat een gebiedsaanpak veel minder het geval is. Onderzoek naar de omgevingskenmerken van alle langdurig leegstaande kantoren in Nederland in de periode 2000 t/m 2017 en de relatie met al of geen transformatie van die panden, laat zien dat met name significant positief samenhangt met transformatie: 1. het aantal (woon)adressen in de omgeving en 2. het aantal verkooppunten in de buurt (Hazelaar, 2019). Ook is er beduidend meer getransformeerd in de Randstad dan daarbuiten. Het aantal kantoren in de buurt en de nabijheid van een op- of afrit van een grote (snel)weg hangen juist negatief samen met transformatie. De nabijheid van OV bleek niet veel uit te maken (Hazelaar, 2019).

4. Belemmeringen ten aanzien van de gebouwen

Zoals gezegd leent niet ieder gebouw zich (gemakkelijk) voor transformatie naar wonen. Kantoren hebben vaak maar een relatief korte levensduur. Na 15 jaar is een kantoor afgeschreven. Technisch voldoen de gebouwen daarom meestal niet aan de kwaliteit die aan woningen wordt gesteld qua uitstraling, (geluids- en warmte-)isolatie, qua draagkracht van de constructie etc. Om woningen in een bestaand gebouw te creëren, worden in het Bouwbesluit[54] eisen gesteld aan de draagconstructie, de brandveiligheid (incl. brandweerlift), geluidswering, ventilatievoorzieningen, daglicht (zo moet iedere kamer in een woning een raam hebben, dat open kan) etc.. Bovendien moet het inwendige van een kantoorgebouw zich lenen voor ombouw naar woningen (zo is een omvangrijke hoge ontvangsthal meestal niet praktisch om omgebouwd te worden naar woningen). Het is daarom belangrijk om eerst goed te inventariseren wat nodig is om te voldoen aan een woonfunctie. Bij sommige gebouwen zijn de kosten te hoog om panden bewoonbaar te maken. Sommige gebouwen (ook in Breda) blijven daardoor jaren leegstaan zonder dat er iets gebeurt. Bredase makelaars geven aan dat er bij bepaalde kantoorpanden een patstelling is ontstaan. Verschillende studies geven inzicht in oplossingen voor technische problemen (bv Hermans, 2012). Al geven studies ook aan dat het bij slechte gebouwen vaak om tijdelijke oplossingen gaat en dat deze vaak uiteindelijk toch gesloopt worden.

5. Obstakels in regels en bestemmingsplannen

Met name vastgoedeigenaren en ontwikkelaars ondervinden nogal eens obstakels ten aanzien van bestemmingsplannen (Meijer, 2016). Onbekendheid met specifieke bestemmingsplannen in gemeenten en datgene wat mogelijk of gewenst is, speelt mee, waardoor lang niet altijd duidelijk is waar plannen aan moeten voldoen. Iedere gemeente stelt per deelgebied een bestemmingsplan op en de regels kunnen per gebied en per gemeente verschillen, qua kwaliteitseisen als qua bv stikstofeisen, fijnstofwaarden, natuureisen. Verandert een werkfunctie naar een woonfunctie, dan dient dit aangepast te worden in het bestemmingsplan, wat soms lang kan duren. De ambitie die tegenwoordig bij veel transformatielocaties bestaat om functies te mengen, stuit regelmatig op allerlei praktische en juridische bezwaren. Ook een functiemenging binnen één gebouw is ingewikkeld door de aanbestedingsregelgeving (TU Delft, Surveyonderzoek, 2021). Bij transformatie van kantoren langs snelwegen gelden steeds striktere regels wat betreft stikstof en fijnstofwaarden. Voor transformatie van kantoren op bedrijventerreinen vormt, naast het stikstofbeleid, ook de milieuregelgeving vaak een juridische belemmering, doordat er vaak nog bedrijven of industrie op bedrijventerreinen aanwezig zijn. In de binnenstad kunnen bezwaren van omwonenden leiden tot

[54] In het Bouwbesluit 2012 (Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijkzaken) zijn een aantal specifieke aanpassingen opgenomen voor verbouw naar een andere functie ten opzichte van het Bouwbesluit 2003. Voorheen moesten getransformeerde gebouwen voldoen aan alle eisen die ook aan nieuwbouw gesteld waren. In het Bouwbesluit 2012 zijn - onder het kopje 'verbouw' - voorschriften opgenomen waarmee het vereiste minimum verbouwniveau voor het desbetreffende aspect is aangegeven. Het betreft in een aantal gevallen een specifiek niveau, dat tussen het niveau voor nieuwbouw en het niveau voor bestaande bouw ligt. In de meeste gevallen wordt echter verwezen naar het actuele kwaliteitsniveau van gebouwen en het feit dat bij verbouw de kwaliteit in ieder geval niet lager mag liggen. In 2021 zijn een aantal extra eisen toegevoegd o.a. strengere eisen ten aanzien van de brandveiligheid, zoals tegen rookverspreiding, extra bouwkundige eisen aan liften en de aanwezigheid van rookmelders (Bouwbesluit 2021).

vertragingen, noodzakelijke aanpassingen of dure juridische procedures. Vastgoedeigenaren vinden daardoor het proces richting besluitvorming vaak te lang. De meeste vastgoedeigenaren starten niet met transformatieplannen, voordat duidelijk is of plannen haalbaar zijn volgens de regels van bestemmingsplannen, (Meijer, 2016)

6. Het ontbreken van voldoende kennis van de markt en de behoeften

Verschillende onderzoeken constateren dat lang niet alle vastgoedeigenaren goed op de hoogte zijn van de kantorenmarkt, de transformatiepotentie en de woningmarkt.
Ook voor gemeenten en professionals is het vaak lastig om goede, complete empirische gegevens uit bestanden te halen en goed zicht op afzonderlijke kantoren te hebben. Bestanden (bv de BAG) lenen zich niet goed voor de benodigde informatie. Ook gemeenten hebben daardoor lang niet allemaal goed zicht op hun kantorenmarkt en op de potentie van transformatie naar woningen. In het gemeentelijke debat gaat het mede daardoor nogal eens relatief weinig over feiten, eerder over gewenst aanbod, zo constateert o.a. het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2016). Het PBL (2016) constateert dat aan het begin van het debat over transformaties de bandbreedtes van de woningbehoefte vaak wel worden meegenomen, maar dat de transformaties in de praktijk uiteindelijk meestal weinig op de behoeften van inwoners in de stad toegesneden zijn. Meestal is de inhoudelijke programmering uiteindelijk meer gestuurd vanuit een theoretische berekening op basis van het kostenplaatje en de waardecreatie. Ook constateert het PBL dat de aannames die in transformatieplannen zitten vaak onderbelicht zijn in het debat over transformaties: hoeveel woningen, hoe groot en hoe duur zijn deze en voor wie zijn deze woningen bedoeld?
Dat geldt overigens ook voor de nieuwbouw van kantoren, waardoor deze lang niet altijd goed aansluiten op de vraag vanuit kantorengebruikers. Daardoor blijft de kwalitatieve mismatch bestaan.

7. Gebrek aan samenwerking

De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en de inbedding daarvan in de gemeentelijke organisatie is bij sommige gemeenten niet optimaal, zo constateert o.a. de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Gemeenten nemen nogal eens de stelling in dat eigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor de kantoorgebouwen. Als gemeenten afstandelijk wachten op initiatieven van eigenaren, dan gebeurt er vaak niet zoveel, zo blijkt uit studies en komt naar voren uit gesprekken met Bredase makelaars. Zeker als een pand al heel lang leegstaat.
Hoewel er wel overleg is in de regio en met de provincie(s) blijken veel gemeenten toch vooral eigenstandig te opereren vanuit een eigen gemeentelijke visie op de gewenste programmering. Uit verschillende studies en uit gesprekken met sleutelpersonen in Breda en bij de provincie N-B komt naar voren dat er ten aanzien van de uiteindelijke planning (te) weinig regionaal en tussen gemeenten wordt afgestemd. In het begin, bijvoorbeeld bij de opzet van Omgevingsvisies, wordt vaak gesproken met andere gemeenten in de regio en met de provincie over de programmering. Andere gemeenten, de provincie, organisaties, burgers e.d. kunnen zienswijzen indienen bij de gemeente. Ultimo komt daar vaak weinig van terug in de daadwerkelijke plannen. Separate (bestemmings)plannen worden vaak niet afgestemd. Daardoor kan de concurrentie tussen gemeenten en projecten toenemen, hetgeen de slagingskans van projecten belemmert. De concurrentie tussen gemeenten kan bijvoorbeeld leiden tot het ‘wegkapen’ van bedrijven uit omliggende gemeenten[55]. De grotere kantorengemeenten doen allemaal aan actieve acquisitie richting bedrijven om hen over te halen te verhuizen. Dat leidt tot grotere leegstand in de (wat) kleinere kantorengemeenten, waardoor de beweging richting de Randstad en naar grote kantorengemeenten in de regio wordt versterkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) constateert dat door een gebrek aan afstemming bovendien onvoldoende regionale differentiatie en/of een overmaat aan dezelfde programmering ontstaat. Dat belemmert het van de grond komen van projecten, zeker als het meer om een gebiedsaanpak gaat dan transformatie van één gebouw. Dat was mede één van de oorzaken van de grote verliezen die veel gemeenten, waaronder de gemeente Breda, eerder in de tijd hebben geleden.

[55] Zo hebben vooral bedrijven uit Zundert zich gevestigd op bedrijventerrein Ritmeesterpark in Breda. Rithmeesterpark heeft vele jaren leeg gestaan, omdat er geen vraag naar was. Daarom zijn kantoren bijgeplust in de programmering en heeft actieve acquisitie van de gemeente Breda geleid tot het aantrekken van bedrijven uit Zundert. Dat bevordert de leegstand in Zundert. Overigens kan men zich afvragen of meer kantoren op bedrijventerreinen gewenst zijn, zeker met het oog op het feit dat incourante kantoren juist vaak op bedrijventerreinen staan en het feit dat de gemeente Breda zegt een tekort aan bedrijventerreinen te hebben.

8. Dubbele petten problematiek

Een aantal studies en geïnterviewde sleutelpersonen plaatsen kanttekeningen bij de marktrol die de gemeenten innemen door ontwikkelingen (van kantoren, woningen e.d.) vooral via de eigen grondexploitaties te realiseren en door een ruime portefeuille aan ontwikkelingsvastgoed te hebben. Uit onderzoek van STEC (2021) blijkt dat gemeenten aangeven dat het bouwen van goedkope woningen ten koste gaat van de opbrengsten uit de eigen grondexploitaties en dat dit botst met elkaar. Ook de gemeente Breda wil veel van de ontwikkelingen realiseren via de eigen grondexploitaties en heeft daarin dus een marktrol. De gemeente Breda wil daarmee zelf sturing kunnen geven aan ontwikkelingen. Volgens een aantal studies en sleutelpersonen botst het feit dat de gemeente Breda zelf financiële belangen heeft bij bepaalde ontwikkelingen met de regie- en sturingsrol die de gemeente heeft. De gemeente Breda heeft daarmee twee verschillende petten op (van ontwikkelaar en regisseur), waardoor gemakkelijk belangenverstrengeling kan optreden c.q. optreedt. Het feit dat er voor de gemeente zelf grote financiële belangen op het spel staan, zorgt volgens enkele sleutelpersonen voor ongewenste perverse prikkels. Hierdoor is het een risico dat niet het algemeen belang van de stad, maar de financiële belangen van de gemeente zelf voorop komen te staan.

7.2 Stimulerende factoren voor transformaties

De bevorderende factoren voor transformaties liggen voor een belangrijk deel in het verlengde van de hiervoor genoemde belemmeringen.

1. Een actieve aanpak, een gericht beleid en actieve sturing van gemeenten

In veel studies komt de rol van verschillende actoren in het proces aan bod. Hieruit blijkt vooral een actieve rol van gemeenten cruciaal te zijn in het slagen van transformaties, aldus o.a. de RVO. De gemeente kan transformatie stimuleren door een gericht beleid te voeren en de leegstand in kaart te brengen en duidelijkheid te scheppen waar de gemeente medewerking verleent aan transformatie, om ontwikkelaars te stimuleren panden te transformeren. Het hebben van een transformatieteam en/of een ‘kantorenloods’, een eenduidig loket bij de gemeente, een gedegen concreet transformatie-beleidsplan en een actieve benadering van eigenaren van te transformeren kantoren, blijken in veel studies uitermate belangrijk voor het slagen van transformaties (bv Anouk Meijberg, 2015, waarin de aanpak van Arnhem, Zwolle, Deventer, Enschede en Almere met elkaar worden vergeleken). Zo bleken geslaagde transformaties in Arnhem en Almere vooral te danken aan het feit dat die gemeenten een visie hadden geformuleerd en actief transformaties faciliteren. Enkele Bredase sleutelpersonen stellen ‘*als de gemeente niets doet, dan doen veel kantooreigenaren ook niets’*. Ook zeggen sleutelpersonen dat de gemeente transformatieprojecten goed moet sturen en waar nodig moet bijsturen, omdat ontwikkelaars al snel vooral naar het kostenplaatje en de opbrengsten kijken in plaats van naar wat nodig is aan woningen in de stad.
Met name bij lastiger projecten kan door een actieve rol van de gemeente een project losgetrokken worden door eigenaren actief te benaderen, makelaars actief te benaderen, beleggers actief te benaderen en mee te denken met plannen. Gemeenten kunnen grote invloed hebben door partijen bij elkaar te brengen.

Een gemeente kan ook actief een overeenkomst met partijen in de stad sluiten om bepaalde kantoren of gebieden te transformeren. Zo heeft de gemeente Rotterdam, één van de koplopers ten aanzien van transformaties, in 2016 een pact gesloten met marktpartijen (eigenaren, gebruikers e.d.) ten aanzien van herontwikkeling en transformaties, het reduceren van de plancapaciteit voor nieuwbouw, monitoring van de leegstand en transformaties, en waar nodig een gebiedsaanpak inzetten. Daarnaast stellen gemeenten en geïnterviewden dat het belangrijk is om meer partijen bij de transformaties te betrekken, o.a. wooncorporaties. De gemeente Amsterdam (2019) heeft daartoe besloten om een meervoudige openbare procedure bij transformatieprojecten te gaan hanteren (Kantorenplan 2019-2026 gemeente Amsterdam). Dat heeft volgens de gemeente Amsterdam als voordelen:

- Vroegtijdige screeningsmogelijkheden van partijen;

- Eerlijke kansen voor marktpartijen (inclusief corporaties);
- Selectie van de beste partij;
- Om vooraf eenduidige afspraken vast kunnen te leggen over bv kosten, het aantal en soort woningen dat gewenst is;
- Mogelijkheid om extra inspanningen richting duurzaamheid vast te leggen.

Iedereen weet daardoor vooraf precies wat mogelijk en vereist is, waardoor de planprocedure kan worden verkort omdat ontwikkelaars/financiers niet met een plan komen, wat vervolgens bijgesteld moet worden. Daarom is het handig als het vooraf duidelijk is wat kan en wat niet kan. Daarmee kan het proces zo kort mogelijk gehouden worden, waardoor dit minder een obstakel is voor ontwikkelaars. Ook lopen projecten zo minder kans om achter te lopen op de dynamiek van de markt.

Daarnaast is ook een actieve rol van Provincies onontbeerlijk o.a. in het stimuleren van ontwikkelingen in gemeenten, het faciliteren bv van duurzaamheid en het regionaal afstemmen tussen gemeenten van de programmering en de projecten. Het PBL (2019) pleit voor een sterke sturing van gemeenten en provincies op een gebiedsaanpak ten aanzien van lastig te transformeren kantorenlocaties.

Voorts kan het opstellen van een leegstandsverordening door gemeenten volgens de VNG helpen in een actievere aanpak van eigenaren. De VNG biedt al jaren een standaard leegstandsverordening (2011) aan, die gemeenten zo over kunnen nemen. In 2020 is deze Leegstandsverordening geheel herzien en is nu zo opgesteld dat diverse artikelen facultatief zijn, bv de boeteclausule (Ledenbrief VNG, dec 2020). Behalve leegstand komt ook het tegengaan van verloedering van gebouwen aan de orde. De kern van de Model Leegstandverordening is een leegmeldingsplicht voor eigenaren, gevolgd door overleg tussen de eigenaar en de gemeente over het gebruik van het gebouw of de woning. Daarna kan de gemeente een leegstandbeschikking vaststellen, met vervolgacties. De ultieme stap is voordracht van een gebruiker door de gemeente. Veel gemeenten en provincies hebben op instigatie van de VNG in 2012 een leegstandverordening opgesteld om transformaties te kunnen versnellen. De gemeente Breda nam zich in 2012 ook voor om een leegstandverordening op te gaan stellen, omdat daarmee instrumenten in handen van de gemeente komen om eigenaren strakker aan te pakken en leegstand tegen te gaan. Indien een gemeente over een dergelijke verordening beschikt, verplicht het pandeigenaren om leegstand actief te melden. Bij langdurige leegstand kan vervolgens een sanctie opgelegd worden.
Een dergelijke leegstandsverordening heeft Breda nooit opgesteld. In antwoord op raadsvragen in 2019 o.a. over het opstellen van een leegstandsverordening stelt het college: ‘Wij achten het om meerdere redenen niet nodig om een leegstandverordening op te stellen. De belangrijkste redenen[56] hiervoor zijn de reeds aanwezige oplossingen, die de Kantorennota 2020 (2011) biedt, om leegstand terug te dringen, namelijk:
- het beleid om kantorentransformatie naar woonruimten eenvoudiger te maken;
- de dereguleringsbehoefte van het college;
- het geringe interne en externe draagvlak;
- de hoeveelheid werk en kosten die een verordening met zich meebrengt in relatie tot de verwachte minimale resultaten en opbrengsten.’

2. Financiële stimulansen

Volgens verschillende studies kunnen financiële stimulansen en maatregelen bijdragen aan transformaties (zie bv NVM, 2016). Alleen al door mee te denken, mee te helpen een plan op te stellen en te kijken waar stimulansen ingebouwd kunnen worden om transformatie (van bepaalde panden) aantrekkelijker te maken, zou helpen, aldus geïnterviewden. Meedenken waar besparingen gerealiseerd kunnen worden in het proces, is hierin belangrijk. Zo zijn de bouwkosten in de loop van de jaren sterk gestegen o.a. vanwege het feit dat bouwmaterialen op raken en materialen steeds duurder worden. Door het stimuleren van hergebruik van materialen kunnen besparingen aangebracht worden in transformaties. Dit biedt ook kansen voor bevordering van circulariteit in de gemeente. Daarnaast kunnen gemeenten ook actief wijzen op ondersteuningsmogelijkheden vanuit bv de provincie en het Rijk. Om transformaties te bevorderen heeft het Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijkzaken een landelijk revolverend transformatiefonds in 2019 in het leven geroepen om

[56] Mogelijk speelt ook mee dat de gemeente dan ook zichzelf moet aanmelden als eigenaar in het geval van langdurige leegstand, bv van het voormalige rechtbankgebouw.

kansrijke transformatieprocessen bij de beginfase te ondersteunen. Dit fonds is een groot succes. In juni 2021 meldt Binnenlands Bestuur overigens dat deze transformatiepot (van 58 mln. euro in twee tranches) al volledig volgeboekt is (Binnenlands Bestuur 'Transformatiepot volledig benut', juni 2021). Het uitgangspunt van een revolverend fonds is dat het geld later (na de transformatie) terugbetaald moet worden, zodat nieuwe projecten ondersteund kunnen worden.
Voor actieve ondersteuning bij specifieke projecten kunnen gemeenten en verhuurders ook terecht bij het Expertteam Transformaties van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Voor corporaties zijn transformaties interessant, omdat zij via de Regeling vermindering Verhuurders-heffing[57] korting kunnen krijgen op de verhuurdersheffing voor nieuwbouw of verbouw van eerst niet voor woning bestemde ruimtes tot (tijdelijke) sociale huurwoning (RVO, 2013; RVO, 2014). Met deze vrijstelling hoeven zij maximaal 15 jaar geen verhuurderheffing te betalen voor de gerealiseerde (tijdelijke) woningen. Regeling Vermindering Verhuurderheffing - RVV | RVO.nl | Rijksdienst

Daarnaast zouden gemeenten samen met makelaars een kant-en-klaar transformatieplan met financiële onderbouwing voor een specifiek project kunnen voorleggen aan de eigenaren en eventuele ontwikkelaars/kopers. Door middel van zo'n proactieve aanpak kan transformatie bevorderd worden. Sleutelpersonen zeggen echter ook dat gewaakt moet worden voor het al te veel in de watten leggen van vastgoedeigenaren en ontwikkelaars. Dat schept precedenten en legt de verantwoordelijk te weinig neer bij de vastgoedeigenaren, aldus sleutelpersonen.

3. Aanpakken technische problemen gebouwen, locaties en kwaliteit kantoren

Verschillende gemeenten doen zelf een quickscan om de technische haalbaarheid van transformatie van gebouwen in de stad in kaart te brengen. Dat biedt gemeenten en ontwikkelaars een beeld van wat nodig is. Verschillen geïnterviewden zijn van mening dat slechte kantoorgebouwen met een slechte uitstraling en/of op een slechte locatie beter sneller gesloopt kunnen worden. Gemeenten zouden in dat geval sneller de beslissing kunnen nemen om te slopen (zeker bij gebouwen die de gemeente zelf bezit) en aan vastgoedeigenaren kunnenlaten weten dat slopen de beste optie is. Gebouwen jarenlang leeg laten staan, helpt niet, zeker niet gezien de schaarse ruimte en het grote woningtekort.
Daarnaast kunnen gemeenten aangeven aan eigenaren dat de kwaliteit van bestaande kantoren omhoog moet. Zo heeft de gemeente Amsterdam na een onderzoek van de Omgevingsdienst aan alle eigenaren van kantoren een brief gestuurd over de duurzaamheidseisen die aan kantoren worden gesteld en de eis dat alle kantoren in 2023 energielabel C dienen te hebben. Daarin staan ook de ultieme mogelijke consequenties als het kantoorgebouw niet aan de eisen gaat voldoen.
Daarnaast adviseren onderzoeken en bv Bredase makelaars om hoge kwaliteitseisen te stellen aan kantoren die nieuw gebouwd worden. Niet alleen de technische kwaliteit moet hoog zijn, ook de kwaliteit, de uitstraling, de toegankelijkheid en de indeling. Dat bevordert niet alleen dat de kwalitatieve mismatch vermindert tussen vraag en aanbod, maar ook dat gebouwen op termijn gemakkelijker te transformeren zijn naar andere functies. Bredase makelaars noemen als kwaliteitseisen voor nieuwe kantoren: een aantrekkelijke open uitstraling naar buiten toe, goede herkenbaarheid en identiteit, kwaliteit, gemeenschappelijkheid en flexibiliteit, liever iets kleinschaliger dan grote (anonieme) kolossen. En qua locatie vooral in het centrum, niet op bedrijventerreinen, noch langs snelwegen. Volgens verschillende geïnterviewden zou de gemeente strakker kunnen sturen op kwaliteitseisen en locatie-eisen. En daarnaast actiever een gebiedsaanpak inzetten, waarin eigenaren verplicht kunnen worden om mee te werken.
Gebruikers willen op dit moment vooral kleinere flexibele kantoren/kantoorruimtes, die duurzaam zijn, een mooie uitstraling (ook naar buiten toe) hebben, die goed toegankelijk zijn, gunstig gelegen voor het OV, aldus studies en gesproken sleutelpersonen. Grote kolossen van kantoren met weinig uitstralingen en weinig community-mogelijkheden zijn niet in trek bij de gebruikers, zo stellen verschillende makelaars. Aansprekende kantoorgebouwen, die voldoen aan hoge duurzaamheids-eisen en kwaliteitseisen, zijn van groot belang voor het verlengen van de levensduur en voor de mogelijkheden om op termijn gemakkelijker getransformeerd te kunnen worden naar een andere functie. Bovendien komt een aangenaam, prettig ogend kantoorgebouw, zeker als het in de binnenstad staat, ten goede aan de uitstraling van de (binnen)stad.

[57] De regeling is bedoeld voor verhuurders met meer dan 50 sociale huurwoningen in hun bezit.

4. **Adequate informatie door analyses, monitoring, evaluaties en actieve informatievoorziening**

Up-to-date gegevens over de gemeentelijke kantoren (ook separate kantoren), leegstand, transformatiemogelijkheden en -voorwaarden zijn heel belangrijk om goed zicht te hebben als gemeente en belanghebbenden in de stad. Volgens de gemeente Den Haag is het ook belangrijk om informatie openbaar en toegankelijk te maken om van (elkaar) te leren en kennis te kunnen delen met andere overheden, gemeenten, makelaars, eigenaren en ontwikkelaars (Kantorenstrategie 2018-2022). Vastgoedeigenaren hebben lang niet altijd voldoende kennis van de markt en de mogelijkheden, zo komt uit studies en gesprekken naar voren. De kantorenmarkt heeft vaak een lage transparantiegraad, aldus een onderzoek onder vastgoedeigenaren en hun afwegingen ten aanzien van transformaties (Meyer, 2016). Ook makelaars pleiten voor een goed openbaar overzicht van kantoren in de stad, welke gebouwen (lang) leeg staan, welke kantoren aangewezen worden voor transformatie en welke kantoren worden behouden.
Adequate informatie is ook belangrijk op het gebied van woningen: voor wie zijn de woningen bedoeld in de getransformeerde kantoren, waar heeft/hebben die groep(en) behoefte aan en wat kunnen ze betalen? Meerdere studies en sleutelpersonen wijzen er op dat vaak meer vanuit het kostenplaatje wordt geprogrammeerd, zeker door ontwikkelaars en beleggers, dan vanuit de concrete vraag van verschillende doelgroepen. Specifiek vraaggericht onderzoek onder de specifieke groepen is nodig om zeker te weten dat de woningen ook snel aftrek vinden en goed (blijven) voldoen. Die zekerheid is een belangrijk aspect in het geheel voor vastgoedeigenaren, aldus onderzoek onder vastgoedeigenaren (Meyer, 2016). Uiteraard is ook goede kennis van het reeds bestaande aanbod qua woningen en van datgene wat al in de planning zit om gebouwd te worden. Anders bestaat het risico dat iedereen voor dezelfde doelgroep bouwt/transformeert en er een eenzijdige programmering is, die al snel vooral op hoge opbrengsten gericht is. Advies uit studies en de interviews is om gericht marktonderzoek te doen onder verschillende doelgroepen om de kantoren goed op de behoefte gericht naar woningen te kunnen transformeren.

5. **Verruimen bestemmingsplannen, verruiming definitie kantoor**

In verschillende studies en b.v. door de RVO wordt gepleit voor meer flexibele bestemmingsplannen, waarmee gemakkelijker bv via postzegelprocedures, de functie van gebouwen omgezet kan worden. Volgens de gemeente Den Haag (2018) is het in deze ook belangrijk om de definitie van kantoren te verruimen om multifunctionele gebouwen te realiseren. Daardoor kunnen transformaties gemakkelijker plaatsvinden.
Zo stelt de gemeente Den Haag voor om de definitie van ‘kantoor’ om te zetten in: ‘een (deel van een) gebouw, dat in hoofdzaak dient voor het bedrijfsmatig verrichten van administratieve werkzaamheden, waaronder vergaderaccommodatie. Hierbij kan een kantoor ondergeschikte functies (zoals horeca, laboratorium, onderwijs, opslag, verhuur van vergaderaccommodatie) binnen het hoofdgebouw als onzelfstandige ruimte hebben. De uitstraling van de hoofdfunctie kantoor dient behouden te blijven. Op de begane grond is zelfstandige lichte horeca toegestaan (maximaal 5% en niet groter dan 250 m2’ (Kantorenstrategie Den Haag 2018-2025, gemeente Den Haag, 2018)

6. **Meer afstemmen en samenwerken met partijen in de stad, andere gemeenten en de provincie**

Diverse partijen in de stad noemen als bevorderende factor ‘nog veel meer samenwerken als partijen in de stad en de regio, meer samen optrekken’. Door nog meer samen te werken kunnen partijen gezamenlijk tot oplossingen komen en kunnen ook makelaars samen met de gemeente actief stimulansen geven richting eigenaren om mee te werken aan transformatie van kantoren. Ook is het belangrijk om meer partijen bv via een openprocedure te betrekken. Zo zouden de wooncorporaties veel meer betrokken willen en kunnen worden bij transformaties, zo komt uit gesprekken. Ook zien de makelaars nog verbeteringen in de samenwerking tussen o.a. de gemeente en betrokkenen in de stad. ‘Al is het contact met de gemeente zeker al beter dan bijvoorbeeld 10 jaar geleden’, aldus de makelaars.

De provincie Noord-Brabant heeft in 2018 een kwartiermaker aangesteld om de samenwerking van de programma's Wonen, Werklocaties, Erfgoed en Brabantse Aanpak Leegstand optimaal in te richten voor een effectieve en efficiënte rol en participatie in deze transformaties van leegstaand vastgoed in de provincie (Brabantse Aanpak Leegstand (2018).

7. **Het vermijden van de dubbele-petten-problematiek**

Reeds eerder in de tijd werd in den lande gepleit voor het scheiden van de gemeentelijke rol als overheid die werkt voor het algemeen belang, en de marktrol die veel gemeenten innemen via de grondexploitaties en de eigen vastgoedontwikkeling. De Rekenkamer Breda adviseerde daarom al in het rapport Bredaas grondbeleid (2013) om de marktrol veel meer los te laten als gemeente. Het actieve grondbeleid en de omvangrijke (ontwikkelings)vastgoedportefeuille van de gemeente Breda werd daarna afgebouwd, net als in veel andere gemeenten Dit aangezien de (risico's van) financiële tekorten in de grondexploitaties te groot waren. Vanaf 2018 is het actieve grondbeleid weer opgebouwd in Breda en in de komende grote gebiedsontwikkelingen spelen de eigen grondexploitaties en daarmee de eigen financiële belangen van de gemeente weer een grote rol. Het advies is om deze belangen niet groot te laten worden om dubbele petten, perverse prikkels en belangenverstrengeling te voorkomen. Laat de financiële marktbelangen van de gemeente niet ten koste gaan van het algemeen belang, de noden in de samenleving, noch van de noodzaak tot transformatie (of sloop) van leegstaande en verouderde kantoren

7.3 Samenvatting

Transformaties van leegstaand vastgoed, waaronder kantoren, naar woningen zijn al jaren populair in Nederland. Inmiddels is er ook behoorlijk wat onderzoek naar gedaan, waaronder naar factoren die transformatie kunnen bevorderen en welke obstakels tegengekomen worden. Uit studies in den lande en de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek komen als belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties van kantoren naar woningen naar voren: een gebrek aan urgentie en actieve aanpak, financiële belemmeringen en locatie- en gebouw(technische) belemmeringen. Ook een gebrek aan informatie en samenwerking, en de dubbele petten-problematiek spelen mee.

De belemmeringen zoals die naar voren komen, zijn:

1. **Een gebrek aan politieke urgentie en een actieve aanpak** is één van de belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties, zo komt uit studies naar voren. Na 2018 zijn veel gemeenten in den lande terughoudender geworden ten aanzien van transformaties, zo blijkt. Ook komt uit onderzoek dat er in den lande wel veel plannen zijn, maar dat het schort aan de uitvoering. Het is de vraag of de kantorenproblematiek voldoende urgentie krijgt in de komende jaren, ook gezien de grote nadruk op nieuwbouw.
2. **Financiële obstakels.** Daarnaast is één van de belangrijkste obstakels bij transformaties de financiële kosten. De financiële haalbaarheid is door de jaren heen vaak een struikelblok bij transformaties. Voor vastgoedeigenaren spelen de kosten en de waardecreatie een hele belangrijke rol, zo komt naar voren. Initiatiefplannen van ontwikkelaars bevatten daardoor vooral middeldure en dure woningen. Betaalbare huisvesting realiseren blijft daardoor een ingewikkelde opgave.
3. **Locatiebelemmeringen**. Ook de locatie vormt nogal eens een belangrijke belemmering. Een aanzienlijk deel van de leegstaande kantoren bevindt zich op bedrijventerreinen of langs snelwegen. Deze gebieden zijn niet direct geschikt zijn voor woningen en vergen vaak veel tijd, geld en inspanningen. Deze locaties worden vaak als laatste getransformeerd (als er al niet vanaf wordt gezien), omdat ook een gebiedsaanpak nodig is..
4. **Belemmeringen gebouw.** De verouderde kantoorgebouwen zelf voldoen vaak technisch niet aan de kwaliteit die aan woningen wordt gesteld qua uitstraling, (geluids- en warmte-)isolatie, draagkracht van de constructie etc.. Bij sommige gebouwen zijn de kosten te hoog om panden bewoonbaar te maken. Sommige gebouwen (ook in Breda) blijven daardoor jaren leegstaan zonder dat er iets gebeurt.
5. **Obstakels in regels en bestemmingsplannen.** Met name vastgoedeigenaren en ontwikkelaars zeggen daarnaast nogal eens obstakels ten aanzien van bestemmingsplannen en regelgeving te ondervinden. Aanpassen van bestemmingsplannen kunnen lang duren en de steeds striktere regels wat betreft klimaat, stikstof en fijnstofwaarden kunnen een obstakel vormen, vooral langs snelwegen en op bedrijventerreinen.

6. **Gebrek aan informatie, overzicht, monitoring en evaluatie.** Bij gemeenten en vastgoedeigenaren speelt nogal eens mee dat zij niet erg goed op de hoogte zijn van de kantorenmarkt, de transformatiepotentie en de woningmarkt, en de concrete situatie in de gemeente. Uit onderzoek komt naar voren dat het debat over transformaties mede daardoor nogal eens relatief weinig over feiten gaat, maar eerder over gewenst aanbod.
7. **Gebrek aan samenwerking en afstemming.** Ook een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen vormt een belemmering voor transformaties. Als gemeenten afstandelijk wachten op initiatieven van eigenaren, dan gebeurt er vaak niet zoveel, zo blijkt. Een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten in de regio en met de provincie, kan de concurrentie tussen gemeenten en projecten doen toenemen, hetgeen de slagingskans van projecten verkleint.
8. **Dubbele petten-problematiek.** Tot slot kan de marktrol van gemeenten (waaronder Breda) via de grondexploitaties en eigen vastgoed perverse prikkels oproepen, omdat het financiële eigenbelang van gemeenten zwaarder kan gaan tellen dan het algemeen belang. Uit onderzoek blijkt dat een spanningsveld kan ontstaan tussen enerzijds de noodzaak om hoge opbrengsten binnen te halen uit de grondexploitaties of eigen vastgoed en anderzijds het doel om relatief goedkope woningen te bouwen (of bv minder kantoren te bouwen dan gepland). De twee verschillende petten (regievoerder en ontwikkelaar) kunnen tot belangenverstrengeling leiden.

De stimulerende factoren voor transformaties liggen voor een belangrijk deel in het verlengde van de hiervoor genoemde belemmeringen:

1. **Een actieve aanpak, een gericht beleid en actieve sturing van gemeenten**
   Het blijkt dat een actieve rol van de gemeente van cruciaal belang is bij het doen slagen van transformaties. Een leegstands- of transformatieteam kan veel betekenen in activering, het samenbrengen van partijen, bemiddeling, advisering en informatie/kennisverspreiding. Ook in het betrekken van meer partijen, zoals de corporaties, bij de transformaties, waardoor goedkopere woningen beter realiseerbaar worden in getransformeerde kantoren.
2. **Financiële stimulansen**
   Financiële stimulansen en maatregelen kunnen transformaties bevorderen. B.v. door als gemeente en makelaars mee te denken met het financiële plaatje, mee te denken waar besparingen gerealiseerd kunnen worden, actief te wijzen op ondersteuningsmogelijkheden vanuit bv de provincie en het Rijk. De steeds hoger wordende (ver)bouwkosten kunnen bv verlaagd worden door het stimuleren van hergebruik van materialen. Dat bevordert ook de circulariteit in de gemeente,
3. **Aanpakken technische problemen van gebouwen en problemen van locaties**
   Gemeenten kunnen een quickscan doen om de technische haalbaarheid van transformatie van gebouwen in de stad in kaart te brengen, actief aangeven aan eigenaren dat de kwaliteit van bestaande kantoren omhoog moet, kwaliteitseisen stellen en advies geven bv om sneller de beslissing te nemen om een langdurig leegstaand gebouw te slopen als transformatie niet haalbaar is. Bij moeilijke locaties kunnen gemeenten actiever een gebiedsaanpak inzetten, waarin een pact met eigenaren wordt afgesproken en eigenaren verplicht kunnen worden om mee te werken.
4. **Adequate informatie door analyses, monitoring, evaluaties en actieve, openbare informatievoorziening en leren van elkaar**
   Openbare up-to-date gegevens over de gemeentelijke kantoren (ook separate kantoren), leegstand, transformatiemogelijkheden en -voorwaarden zijn heel belangrijk om goed zicht te hebben als gemeente en belanghebbenden in de stad. Het is in deze ook belangrijk voor de raad om integrale informatie te hebben van de inhoudelijke programmering, de stand van zaken en de eventuele knelpunten en risico's (ook niet financiële risico's). Specifiek vraaggericht onderzoek onder specifieke groepen is nodig om zeker te weten dat de geplande woningen goed aansluiten op de behoefte in de stad en goed aftrek vinden. Dat is ook voor vastgoedeigenaren van groot belang in de afwegingen.
5. **Het verruimen en flexibiliseren van bestemmingsplannen en van de definitie van 'kantoor'**

Wat helpt in het versnellen van procedures is om flexibelere bestemmingsplannen op te stellen, zodat de functie van gebouwen gemakkelijker omgezet kan worden. Ook de voorwaarden in de bestemmingsplannen duidelijk vermelden aan eigenaren (wat kan en wat niet kan) voorafgaand aan transformatie, helpt om procedures te versnellen. Het verruimen van de definitie van kantoor kan helpen om procedurele en juridische obstakels ten aanzien van functiemenging tegen te gaan.

6. **Nog meer afstemmen en samenwerken met partijen in de stad, andere gemeenten en de provincie**
   Door nog meer samen te werken kunnen partijen onderlinge concurrentie voorkomen en gezamenlijk sneller tot oplossingen komen. Ook kunnen makelaars en verhuurders samen met de gemeente actief stimulansen geven richting eigenaren om mee te werken aan transformatie van kantoren. Ook is het belangrijk om meer partijen bv via een open procedure te betrekken.
7. **Het vermijden van dubbele petten-problemen**
   Door het vermijden van een gemeentelijke (grote) marktrol via de eigen grondexploitaties en eigen (ontwikkelings)vastgoed kunnen perverse prikkels en belangenverstrengeling worden voorkomen in het gemeentelijke beleid. Het advies is om de marktbelangen niet groot te laten worden om dubbele petten en perverse prikkels te voorkomen, zodat de marktrol niet ten koste kan gaan van het algemeen belang, noch van de noodzaak tot transformatie (of sloop) van leegstaande en verouderde kantoren.

Hoofdstuk 8 Samenvatting 'Ombouw van kantoren naar woningen in Breda'

8.1 De leegstand van kantoren en ombouw van kantoren in Breda

Dit rapport analyseert op verzoek van de raad de mate waarin leegstaande en verouderde kantoren in Breda omgebouwd zijn naar woningen in de periode 2011- juni 2021. Breda kampt al lange tijd met een relatief grote leegstand van kantoren: van het gehele kantorenbestand in Breda van 703.500 m^2 kantoorruimte (in 2010) staat in 2011 15% leeg, in 2016 20% (op 757.000 m^2 kantoren) en in 2020 18,7%. Zo'n 80% staat al langer dan een jaar leeg. Landelijk ligt het leegstandspercentage van kantoren eind 2020 gemiddeld op 8,2%.
Transformatie van kantoren naar woningen is geen doel op zich voor de gemeente Breda, maar een afgeleide van het tegengaan van de leegstand van kantoren (doel is maximaal 5% leegstand). Langdurige leegstand levert financiële problemen, verloedering, het wegtrekken van investeerders en huurders en een slecht gebruik van de schaarse grond op. Omdat Breda kampt met een groot en toenemend tekort aan betaalbare woningen, wordt transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen door de gemeente Breda gezien als 'een mes dat aan twee kanten snijdt': de kantorenleegstand vermindert en de woningnood vermindert. Voor de jaren 2011-2021 heeft de gemeente Breda geen concrete streefcijfers ten aanzien van de transformatie van kantoren naar woningen geformuleerd.

8.2 Beleid en doelen van de gemeente Breda (onderzoeksvragen 1 en 2)

De relatief grote leegstand van kantoren in Breda is veroorzaakt door de overprogrammering van kantoren, die vanaf het begin van deze eeuw in het Bredase beleid werd gehanteerd. Door het in Breda gehanteerde groeidenken, het aanboddenken (in plaats van vraaggericht) en het plannen vanuit ambities en optimistische theoretische berekeningen omtrent economische groei ontstond al voor 2011 een groot overaanbod van kantoren in bestemmingsplannen, de grondexploitaties en in de stad. Na het uitbreken van de crisis in 2008 ontstond een grote crisis op de kantorenmarkt en stortte de vraag naar kantoren in. Na 2008 stagneerde de verkoop van nieuwe kantoren in Breda (nagenoeg) geheel gedurende vele jaren. Pas in 2016 trekt de markt iets aan.

Het duurde een aantal jaren voordat de overprogrammering en de leegstand van kantoren bestuurlijk aandacht krijgen. Vanaf 2011 stelt de gemeente Breda zich ten doel om de leegstand van kantoren tegen te gaan, te streven naar een frictieleegstand van 5 à 6% en de kantorenvoorraad niet te laten groeien. Dit wil de gemeente Breda bereiken door ten eerste de veel te omvangrijke bestemmingsplancapaciteit (van 2,2 mln. m^2 in 2011) af te gaan bouwen. Ten tweede door het afbouwen van de te omvangrijke bestaande plancapaciteit o.a. in de eigen grondexploitaties (waarin nog 161.500 m^2 aan bij te bouwen kantoorruimte zit). Dit om te voorkomen dat er steeds nieuwe kantoren worden bijgebouwd, waardoor de leegstand verder zal groeien. Ten derde heeft Breda als doel om verouderde kantoren op te gaan knappen en weer op de markt te zetten, ofwel deze te slopen, ofwel deze te transformeren naar een andere functie, waaronder wonen.
In eerste instantie hadden de eerste twee doelen prioriteit. Een belangrijk obstakel was echter dat een grote hoeveelheid nieuwbouw van kantoren vooral in de eigen grondexploitaties van de gemeente gepland is. Het afschalen van die geplande nieuwbouw betekent dat er minder inkomsten uit de grondexploitaties komen voor de gemeente, tenzij er andere plannen voor in de plaats komen. Herprogrammeren naar woningen of ombouw van kantoren naar woningen is echter niet zomaar tot stand te brengen. De gemeente Breda moest eerst ruimte in het woningbouwprogramma creëren om daarmee een deel van het kantorenoppervlak om te kunnen zetten naar wonen. Omdat er naast een overprogrammering van kantoren ook een overprogrammering van (met name dure) woningen in Breda bestaat en de Provincie Noord-Brabant een maximum gesteld heeft aan de woningbouwprogrammering in Breda, moest er eerst ruimte in de programmering gecreëerd worden, voordat er meer woningen toegevoegd kunnen worden.
Vanaf 2014 werd het doel om leegstaande kantoren te transformeren naar woningen steeds belangrijker, omdat de leegstand van kantoren verder oploopt en er een toenemend tekort aan woningen is in Breda. Vooral het tekort aan goedkope/betaalbare woningen voor starters, studenten, lagere- en lagere middeninkomens, arbeidsmigranten, zorgbehoevenden en ouderen loopt steeds verder op in Breda. In 2017 stelt de Nota 'Transformatie en leegstand' actielijnen vast, o.a. om actiever te gaan samenwerken met stakeholders. In 2018 wordt een Team 'Leegstand en

transformatie' opgericht binnen de gemeente en wil de gemeente Breda zich actiever in gaan zetten om verouderde en leegstaande kantoren te transformeren. Een belangrijke drijfveer is ook dat het Rijk in 2023 energielabel C en in 2030 energielabel A voor alle kantoren verplicht heeft gesteld. Het grootste deel van het Bredase kantorenbestand voldoet nog niet aan het energielabel C en zal dus opgeknapt, gesloopt of getransformeerd moeten worden. Ook roept de bouw van een aantal nieuwe kantoorgebouwen in Breda verhuizingen van gebruikers op, die weer leegstaande kantoren in Breda gaan achterlaten. Via de boekjes (On)benut Breda (2019 en 2021) laat de gemeente Breda voorbeelden van gelukte transformaties van leegstaand vastgoed zien ter inspiratie van vastgoedeigenaren, beleggers en gebruikers.

In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) neemt de gemeente Breda zich voor om de nog openstaande bestemmingsplancapaciteit voor kantoren verder af te gaan bouwen en zijn streefcijfers ten aanzien van de transformatie van kantoren naar woningen opgenomen. Het streven is om nog eens 100.000 m^2 uit de kantorenvoorraad te halen en 800 woningen te realiseren door middel van transformatie van kantoren in de periode tot 2040 (200 woningen per 5 jaar). De grootste prioriteit in de Omgevingsvisie 2040 wordt gelegd bij de grote nieuwbouwprojecten ten aanzien van woningen in Breda (ruim 25.000 woningen erbij in 2021-2040 is het doel).

8.3 De realisatie van de Bredase doelen (onderzoeksvragen 3, 4 en 5)

Het overall doel om de leegstand van kantoren te laten dalen in Breda tot ongeveer de frictieleegstand van ongeveer 5% en de kantorenvoorraad niet meer te laten stijgen, heeft de gemeente Breda niet gehaald. De kantorenvoorraad was in 2010 703.500 m^2, in 2016 757.000 m^2, in 2018 743.000 m^2 (zie bijlage 1) en is laatste jaren toegenomen naar 797.000 m^2 in 2021 (Gemeente Breda, 2021). Er is de laatste jaren meer bijgebouwd aan kantoren (en opgeknapt en weer in de markt geplaatst) dan naar een andere functie getransformeerd of gesloopt, waardoor de voorraad verder gestegen is. Mede daardoor is de leegstand van kantoren in Breda weer toegenomen naar 18,7% in 2020.
De gemeente Breda heeft wel een deel van haar deel-doelen bereikt in de periode 2011-juni 2021, zo komt naar voren. Zo is het de gemeente Breda gelukt om in de jaren na 2011 een grote hoeveelheid m^2 aan kantorennieuwbouw te schrappen uit de bestemmingsplannen. Er resteert echter nog meer bestemmingsplancapaciteit dan eerder als doel gesteld is. Vanaf 2015 verliep de afbouw minder snel. In 2021 resteert nog 264.297 m2 aan bestemmingsplancapaciteit, waarvan de gemeente Breda in de komende jaren nog 175.780 m^2 wil schrappen.
Ook de plancapaciteit in de eigen grondexploitaties ten aanzien van kantoren is afgebouwd (van 161.500 m2 in 2011 naar ca 40.000 m2 in 2021). Deze afbouw stokt eveneens grotendeels vanaf 2015. Er zijn wat nieuwe kantoren gebouwd en de gemeente Breda wil in de komende jaren nog ruim 40.000 m2 kantoor via de eigen grondexploitaties bijbouwen om aan de vraag naar duurzame kantoren op een courante locatie te voldoen.

Qua transformaties van kantoren naar woningen zijn in Breda 74 transformaties van kantoren naar woningen gerealiseerd in de periode 2011 tot juni 2021 (bijlage 3, tabel 3.1). Daarbij is in totaal 58.524 m^2 aan kantoorruimte onttrokken, die omgebouwd zijn naar 853 woningen.
In tweederde (50 van de 74) van de gevallen betreft het een relatief kleine transformatie naar 1 tot 3 woningen. In 24 van de 74 gevallen gaat het om meer dan 3 woningen. Het overgrote deel van de gerealiseerde woningen in getransformeerde kantoren is relatief klein: meestal tussen de 40 en 80 m^2.
Naast de reeds getransformeerde 58.524 m^2 kantoorruimte is nog eens 49.537 m^2 kantoren al wel onttrokken uit de kantorenvoorraad om getransformeerd te gaan worden naar woningen, maar zijn de woningen nog niet gerealiseerd. Die transformaties zitten nog in de pijplijn. In totaal is daarmee 108.061 m2 kantoor onttrokken aan de voorraad in de periode 2011-juni 2021 om getransformeerd te worden naar woningen, waarvan dit dus voor iets meer dan de helft is gerealiseerd. Daarnaast wil de gemeente Breda nog 26.285 m^2 kantoren gaan onttrekken ten behoeve van transformatieprojecten (zie tabel 5).
De gemeente Breda heeft niet stil gezeten met betrekking tot transformatie van incourante en verouderde kantoren. Wel neemt het aantal gerealiseerde transformaties (en daarbinnen het aantal gerealiseerde woningen) de laatste jaren wat af. Het hoogtepunt van de kantooronttrekkingen, waarbij de transformaties gerealiseerd zijn, lag in de jaren 2016 t/m 2018. Sommige transformatieprojecten

zitten al vele jaren in de pen, maar komen nog niet tot planvorming (bv rechtbanklocatie) en/of realisatie. Bij grote transformaties duurt het vaak lang, voordat een transformatie gerealiseerd is.

Voor de komende jaren zitten er nog 18 transformaties in de pijplijn, waarvan het de bedoeling is dat die in de komende jaren gerealiseerd gaan worden. Bij 8 transformatieprojecten is nu een planning qua te realiseren aantallen woningen (806 in totaal) opgenomen. Een aantal van deze transformatieprojecten wordt nu gerealiseerd. Daarnaast is voor een paar projecten een initiatiefplan ingediend of wordt een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Hoe en wanneer deze in de realisatiefae komen, is nog niet duidelijk. Naast de reeds onttrokken 49.537 m^2 kantoren voor komende projecten wordt nog eens 26.285 m^2 kantoren onttrokken voor de overige projecten in de pijplijn, zo is het de bedoeling. Het is echter ongewis wat wanneer precies uitgevoerd gaat worden van deze projecten (en hoe). In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) staat als doel om ca. 800 woningen door middel van transformatie van kantoren te gaan realiseren in de periode tot 2040. Volgens de gemeente Breda komt dat bovenop de reeds geplande (nu 806) woningen in de komende transformatieprojecten. Een aantal transformatieprojecten zit nu in een realisatiefase. Het verdere transformatietempo en wat verder precies wanneer gerealiseerd gaat worden, is echter nog ongewis.

8.4 Aansluiting gerealiseerde woningen op de vraag naar woningen in Breda (onderzoeksvraag 6)

De in Breda gerealiseerde transformaties van kantoren naar 853 woningen hebben in de loop der jaren een bijdrage geleverd aan de gewenste toevoegingen aan de Bredase woningvoorraad, vooral aan de behoefte aan studentenwoningen (42%) en aan de behoefte aan goedkopere (bereikbare) woningen (35%). 12% ligt in de middeldure klasse en ca. 10% in de dure klasse. Er is voor 10% aan goedkope huurwoningen met een huur lager dan 663,- per maand gerealiseerd in de omgebouwde kantoren, allen particuliere woningen. Er zijn geen corporatiewoningen gerealiseerd in de omgebouwde kantoren Ook in de laagste middenhuur/koopklasse is relatief weinig toegevoegd.
Op zich sluit de woningrealisatie in de omgebouwde kantoren daarmee redelijk aan op de grote vraag in Breda naar (wat) goedkopere en betaalbare woningen, al zijn de toevoegingen aan de onderkant van de goedkoopste prijsklasse en aan de onderkant van de middeldure categorie relatief gering. Ook zijn er nauwelijks zorgwoningen en geen aangepaste vormen van (zorg)wonen voor ouderen gecreëerd in de omgebouwde kantoren.

Het relatief geringe aantal toevoegingen in de onderste huurprijsklasse geldt overigens voor de gehele woningbouw in Breda. Het totale aantal corporatiewoningen is gedaald in Breda in de loop van de jaren, vooral in de goedkoopste huurklasse. De toevoegingen bevinden zich vooral in de hoogste sociale-huur-prijsklasse van €663,- tot €752,-. per maand (zie noot 31). De gemiddelde huurprijs van corporatiewoningen is daardoor flink gestegen in de loop van de jaren, terwijl het inkomen van huurders van corporatiewoningen nauwelijks tot niet omhoog is gegaan in de periode vanaf 2014. De doorstroming naar duurdere woningen is voor de meeste van deze huurders niet mogelijk. De huurprijs in de particuliere sector is overigens nog meer gestegen: inmiddels ligt 62% van de particuliere huur in Breda boven de liberalisatiegrens van €752,- tegenover landelijk 52%.

De betaalbaarheid van woningen is een groot probleem in Breda. Bijna alle geïnterviewden, makelaars/vastgoedadviseurs, de Provincie, de wooncorporaties en sleutelpersonen in de gemeente Breda constateren vooral een dringende behoefte aan goedkope, betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt, woningen voor lagere inkomenscategorieën, starters, eenpersoonshuishoudens, zorgbehoevenden en arbeidsmigranten. Daarnaast is een dringend tekort aan aangepaste (zorg)woonvormen voor ouderen. Dat laatste wordt met het sterk toenemen van de vergrijzing een steeds groter probleem, volgens de prognoses. Door het uitblijven van alternatieve (zorg)woonvormen wordt ook de doorstroming op de woningmarkt belemmerd, aangezien ouderen mede daardoor tot in lengte der dagen in hun eigen huis blijven wonen.

In de komende jaren tot 2040 wil de gemeente Breda 25.000 nieuwe woningen in Breda, waarvan 50% betaalbaar (goedkoop, middelduur) en 50% dure woningen. Daaraan zal de ombouw van kantoren naar woningen naar verwachting ook een (relatief bescheiden) bijdrage gaan leveren. Volgens het gemeentelijke bestand zitten er nu 18 transformatieprojecten in de pijplijn. In 8 van deze transformatieprojecten zijn nu (806) woningen gepland. Voor zover in september 2021 bekend gaat

het in deze vooralsnog om 100 woningen in de goedkope categorie (17%), 250 middeldure woningen (41%) en 256 dure woningen (42%). Het is nog wel ongewis wat precies van de in totaal 18 transformaties, die in de pijplijn zitten, uitgevoerd gaat worden en welke soort woningen uiteindelijk gecreëerd gaan worden. Volgens de huidige verdeling gaat het binnen de genoemde 806 woningen vooral om middeldure en dure woningen. Dat komt wel tegemoet aan het streven om vooral de nadruk te leggen op het realiseren van middeldure woningen, maar in mindere mate aan het streven om ook goedkope woningen toe te voegen.

In een aantal gevallen blijkt overigens dat de geplande prijsklasse nogal eens kan veranderen in de projecten. Zo waren op de locatie Cosunpark in eerste instantie alleen middeldure woningen gepland. Inmiddels is dit gewijzigd in 149 middeldure en 110 dure woningen. Het is kennelijk lastig om de oorspronkelijke planning te handhaven en vooral betaalbare woningen te realiseren.
In de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 stond voorgenomen om 20% sociale woningbouw, 30% middeldure woningen en 50% dure woningen te gaan bouwen. De wooncorporaties hadden ten aanzien hiervan een zienswijze bij de gemeente ingediend, waarin zij aangeven dat toevoeging van 20% sociale woningbouw aan de voorraad zal betekenen dat het totale aantal corporatiewoningen in Breda verder zal gaan dalen. Zij vragen extra aandacht hiervoor gezien de grote en steeds verder toegenomen behoefte aan goedkope en betaalbare woningen aan de onderkant van de woningmarkt. In de uiteindelijke Omgevingsvisie 2040 is de categorie 50% betaalbaar (naast 50% dure woningen) nu open gelaten om ingevuld te worden in de volgende bestuursperiode. De corporaties stellen dat minimaal 30% aan sociale woningen in Breda nodig is.

8.5 De kantorenmarkt en de verwachtingen mbt transformaties in Breda (onderzoeksvraag 7)

Het landelijk beeld laat zien dat de meeste gemeenten vanwege de grote overmaat en leegstand van kantoren vanaf 2012 begonnen zijn met het saneren van hun kantorenbestand. Dit door de programmering af te bouwen, panden te vernieuwen en leegstaande kantoorgebouwen te transformeren. Transformaties namen een grote vlucht, vooral in de grote kantorensteden. Na 2016 nam de vraag naar kantoren weer toe en in combinatie met onttrekkingen werd de kantorenmarkt meer in evenwicht gebracht. Dat geldt echter niet voor alle gemeenten en niet op alle locaties binnen gemeenten in evenredige mate. Op sommige minder courante locaties (buiten het centrum) en in kleinere kantorensteden is nog veel leegstand. Door de jaren heen is een trek van kantoren naar de Randstad en naar een beperkt aantal grote regiosteden te zien. Ook is er een trend van groter kantorenoppervlak naar kleinere opnames van kantoorruimte te zien o.a. door de trend om meer thuis te werken. De toekomstperspectieven van bepaalde kantorenlocaties zijn somber, zo blijkt uit onderzoek en de interviews. Het aanbod aan kantoren overtreft o.a. in Breda nog steeds vele malen de vraag en daarbij komt het probleem dat veel kantoren niet voldoen aan de steeds strenger wordende duurzaamheidseisen (energielabel C verplicht in 2023 en energielabel A verplicht in 2030). Omdat een deel van de ondernemingen liever verhuist dan grote aanpassingen aan te brengen aan het kantoorgebouw, is en blijft transformatie van kantoorgebouwen erg belangrijk om meer evenwicht in de kantorenmarkt te brengen.

De coronacrisis heeft in 2020 een grote impact gehad op de kantorenmarkt. De vraag naar kantoren daalde sterk en is door de coronacrisis eind 2020 teruggevallen naar het laagste niveau van de afgelopen zeven jaar. Daardoor stegen het aanbod en de leegstand weer in 2020. Het is onzeker wat de lange-termijn gevolgen zijn, waardoor met name grotere bedrijven hun verhuizingbeslissing uitstellen. De vraag zal wel veranderen: meer kleinere kantoorruimten, een hoogwaardige kwaliteit van kantoren en efficiënter en flexibeler gebruik van kantoorruimten. Vooral monofunctionele kantoorkolossen, verouderende incourante panden, kantoren op locaties buiten het stedelijke centrum en kleinere kantorengemeenten krijgen klappen, zo is de verwachting. Deze kantoren zullen aan de markt moeten worden onttrokken. Daarmee blijft de noodzaak tot transformaties bestaan.

De gemeente Breda is de twaalfde kantorengemeente in Nederland. Het aanbod van kantoren overstijgt al lange tijd de vraag in Breda. Door de aantrekkende markt, het uit de voorraad halen van kantoren en de transformaties van kantoren, nam het overaanbod in de periode 2016-2019 af. In 2019 is het aanbod van kantoren voor het eerst sinds 2012 weer onder de 100.000 m^2 gedaald,

maar nog steeds drie maal zo hoog als de vraag. De gemiddelde vraag naar kantoren blijft in Breda sinds het begin van deze eeuw tot op heden gemiddeld op ongeveer 30.000 m^2 per jaar liggen, soms ca. 5.000 m^2 lager, soms 5.000 m^2 hoger, afhankelijk van de economische situatie. Ook in Breda heeft de coronacrisis grote impact gehad en daalde de vraag sterk in 2020. De leegstand nam daardoor weer verder toe naar 18,7%.
Wat opvalt in Breda is dat de dynamiek in Breda vooral uit verhuizingen binnen de gemeente bestaat en niet zozeer van buiten de gemeente naar Breda toe. De toestroom van buiten Breda is beperkt. Daardoor laten verhuizende bedrijven/organisaties meestal ook een leeg kantoor achter in Breda. Ook betreffen de meeste opnames in Breda een kantoorruimte kleiner dan 250 m^2, waarbij de verhuizende kantoren meer vierkante meters achterlaten dan zij nieuw huren. In 2020 is deze trend nog verder versterkt en zijn het vooral de kleinere opnames die de markt bepalen. Die trend zal in de komende jaren verder doorzetten, zo is de verwachting. Er is vooral vraag naar kleinere flexibele kantoorruimte in een open, uitnodigend multifunctioneel gebouw met uitstraling en met voorzieningen als samenkomstruimten, een restaurant e.d..
In tegenstelling tot landelijk is het aanbod van kantoren in Breda in 2020 iets verder gedaald, vooral in het centrum. Dit doordat een aantal kantoren voor renovatie of transformatie uit het actieve aanbod zijn gehaald. Naar verwachting zal de daling van het aanbod van kantoren van korte duur zijn. Uit onderzoek bleek driekwart van de Bredase kantoren in 2018 niet aan het energielabel C te voldoen. De verwachting is dat veel gebruikers van verouderde kantoren zullen gaan verhuizen, omdat het kantoor in de toekomst niet meer voldoet. Naast het feit dat kantoorgebruikers in de nabije toekomst meer kantoorruimte gaan achterlaten dan zij gaan opnemen, zal ook weer worden gestart met enkele nieuwbouwprojecten in Breda. Omdat nieuwbouw een sterke aantrekkingskracht heeft op gebruikers, is het de verwachting dat meerdere kantoorgebruikers naar de nieuwbouw zullen verhuizen. De meeste van deze gebruikers laten, zoals gezegd, ook oude kantoorgebouwen achter in Breda. De noodzaak om oude kantoorgebouwen te vernieuwen, te slopen of te transformeren neemt daardoor toe in Breda, zo is de verwachting.

De gemeente Breda wil de kantoren in het centrum van Breda, plus de nog geplande nieuwbouw aldaar, behouden. Aanvragen voor transformatie van kantoren(locaties) in het centrum worden momenteel merendeels afgewezen. Daar wil de gemeente Breda een rem op zetten. Daarnaast hebben de meeste transformaties van leegstaande kantoren die gemakkelijk te doen waren, al plaatsgevonden of zitten in de pen. Veel kantoren, die nog leeg staan, staan ofwel op locaties die niet erg geschikt zijn als woonlocatie ofwel vergen te veel bouwtechnische aanpassingen, waardoor transformatie niet rendabel is. Mede hierdoor is de gemeente, na een periode de transformaties van kantoren gestimuleerd te hebben, nu kritisch op transformaties. Uit interviews blijkt dat Breda wel voort wil gaan met transformaties, omdat er nog wel ‘rotte plekken’ in de stad zijn. Het moet echter wel financieel rendabel zijn. Ook zou de bestaande kantorenvoorraad nog zo’n 100.000 tot 110.000 m^2 kleiner moeten zijn om de gewenste frictieleegstand van 5% te bereiken. Daarom gaat Breda voort met het uit de voorraad halen van kantoren. Daarnaast streeft de gemeente Breda ernaar om nog 71.600 m^2 aan kantoren bij te gaan bouwen tot 2040, waardoor de voorraad weer toe zal nemen. Volgens de prognoses van de provincie is de kantorenmarkt in West-Brabant echter vooral een vervangingsmarkt (van verouderde, niet courante kantoren) en geen uitbreidingsmarkt.

Als streefcijfer voor kantorentransformaties vermeldt de Ontwerp Omgevingsvisie 2040 (2021) om in de periode tot 2040 800 woningen via transformatie van incourante kantoren te realiseren. Volgens de gemeente Breda komen deze 800 woningen nog bovenop de woningen die al in de pijplijn zitten qua transformatieprojecten van kantoren. Op dit moment zijn dat zo’n 800 woningen in 8 transformatieprojecten, waarvan een aantal daadwerkelijk gestart is. Daarnaast zitten nog een 10-tal andere transformaties van kantoren in de pijplijn. Naast de al gestarte projecten is het vooralsnog echter ongewis wat en wanneer (en hoe) precies uitgevoerd gaat worden van de genoemde projecten in de pijplijn. Omdat nogal wat projecten al vele jaren in de pijplijn zitten, zonder dat er een plan opgesteld is, is het komende transformatietempo onduidelijk. Ook veranderen transformatieplannen nogal eens als deze in de planfase zitten. Het is daarom onduidelijk wat, wanneer en hoe de transformatieprojecten, die in de pijplijn zitten precies uitgevoerd gaan worden.

In ieder geval zal het uit de voorraad halen van 100.000 m^2 kantoren, dat als doel in de Omgevingsvisie 2040 gesteld is, te weinig zijn om de leegstand van kantoren substantieel te laten dalen, als er ook ruim 71.000 m^2 aan kantoren wordt toegevoegd door middel van nieuwbouw.
Is de politieke ambitie de komende jaren ten aanzien van de aanpak van de leegstand van kantoren, de daling van de kantorenvoorraad en de transformaties van kantoren in deze hoog genoeg gesteld in Breda?

8.6 De informatievoorziening aan de raad (onderzoeksvraag 8)

De informatie die de raad krijgt over kantoren en de ombouw naar woningen is versnipperd en wisselt nogal in de loop van de jaren. In 2013 t/m 2018 ontving de raad een Meerjarenprogramma Grondbeleid en ruimtelijke projecten (MPG), waarin een integraal beeld werd weergegeven van de algehele ruimtelijke planning in Breda, de inhoudelijke programmering in grondexploitaties, de stand van zaken met betrekking tot de inhoudelijke realisatie, de financiën, de knelpunten en de risico's. Ook kwamen daarin de vastgoedportefeuille van de gemeente Breda zelf en (in enkele MPG's) de transformaties van leegstaand vastgoed aan de orde. Aan de hand van de MPG's kreeg de raad een goed integraal beeld van programmering, realisatie en financiën en kon de raad goed afwegingen maken omtrent het geheel en de separate projecten. Na 2018 verschijnt het MPG niet meer, alleen jaarlijks een Jaarprogramma Grondexploitaties. Dat bevat uitsluitend een financieel beeld van de eigen grondexploitaties, niet de inhoudelijke programmering en de realisatie hiervan en geen van andere partijen. De financiën sec zeggen echter weinig over de inhoudelijke programmering en de haalbaarheid hiervan. De informatie geeft hierdoor geen integraal beeld van de ruimtelijke planning, programmering en stand van zaken.
Het ontbreekt de raad, de organisatie en belanghebbenden in de stad daardoor aan een voldoende integraal beeld en voldoende informatie om de inhoudelijke programmering en de afzonderlijke projecten goed te kunnen beoordelen.
Mede door het ontbreken van een dergelijk overzicht bleek een overzicht van reeds getransformeerde kantoren niet beschikbaar in de ambtelijke organisatie en duurde het lang voordat een betrouwbaar bestand/overzicht van getransformeerde kantoren naar woningen aangeleverd kon worden ten behoeve van dit onderzoek.

8.7 Belemmerende en bevorderende factoren voor transformaties (onderzoeksvraag 9)

Transformaties van leegstaand vastgoed, waaronder kantoren, naar woningen zijn al jaren populair in Nederland. Inmiddels is er ook behoorlijk wat onderzoek naar gedaan, waaronder naar factoren die transformatie kunnen bevorderen en welke obstakels tegengekomen worden.

Als belemmeringen komen naar voren komen:

1. **Een gebrek aan politieke urgentie en een actieve aanpak** is één van de belangrijkste belemmeringen ten aanzien van transformaties, zo komt uit studies naar voren. Na 2018 zijn veel gemeenten in den lande terughoudender geworden ten aanzien van transformaties, zo blijkt. Ook komt uit onderzoek dat er in den lande wel veel plannen zijn, maar dat het schort aan de uitvoering. Het is de vraag of de kantorenproblematiek voldoende urgentie krijgt in de komende jaren, ook gezien de grote nadruk op nieuwbouw.
2. **Financiële obstakels.** Daarnaast is één van de belangrijkste obstakels bij transformaties de financiële kosten. De financiële haalbaarheid is door de jaren heen vaak een struikelblok bij transformaties. Voor vastgoedeigenaren spelen de kosten en de waardecreatie een hele belangrijke rol, zo komt naar voren. Initiatiefplannen van ontwikkelaars bevatten daardoor vooral middeldure en dure woningen. Betaalbare huisvesting realiseren blijft daardoor een ingewikkelde opgave.
3. **Locatiebelemmeringen**. Ook de locatie vormt nogal eens een belangrijke belemmering. Een aanzienlijk deel van de leegstaande kantoren bevindt zich op bedrijventerreinen of langs snelwegen. Deze gebieden zijn niet direct geschikt zijn voor woningen en vergen vaak veel tijd, geld en inspanningen. Deze locaties worden vaak als laatste getransformeerd (als er al niet vanaf wordt gezien), omdat ook een gebiedsaanpak nodig is..
4. **Belemmeringen gebouw.** De verouderde kantoorgebouwen zelf voldoen vaak technisch niet aan de kwaliteit die aan woningen wordt gesteld qua uitstraling, (geluids- en warmte-) isolatie, draagkracht van de constructie etc.. Bij sommige gebouwen zijn de kosten te hoog om panden

bewoonbaar te maken. Sommige gebouwen (ook in Breda) blijven daardoor jaren leegstaan zonder dat er iets gebeurt.

5. **Obstakels in regels en bestemmingsplannen.** Met name vastgoedeigenaren en ontwikkelaars zeggen daarnaast nogal eens obstakels ten aanzien van bestemmingsplannen en regelgeving te ondervinden. Aanpassen van bestemmingsplannen kunnen lang duren en de steeds striktere regels wat betreft klimaat, stikstof en fijnstofwaarden kunnen een obstakel vormen, vooral langs snelwegen en op bedrijventerreinen.
6. **Gebrek aan informatie, overzicht, monitoring en evaluatie.** Bij gemeenten en vastgoedeigenaren speelt nogal eens mee dat zij niet erg goed op de hoogte zijn van de kantorenmarkt, de transformatiepotentie en de woningmarkt, en de concrete situatie in de gemeente. Uit onderzoek komt naar voren dat het debat over transformaties mede daardoor nogal eens relatief weinig over feiten gaat, maar eerder over gewenst aanbod.
7. **Gebrek aan samenwerking en afstemming.** Ook een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen vormt een belemmering voor transformaties. Als gemeenten afstandelijk wachten op initiatieven van eigenaren, dan gebeurt er vaak niet zoveel, zo blijkt. Een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten in de regio en met de provincie, kan de concurrentie tussen gemeenten en projecten doen toenemen, hetgeen de slagingskans van projecten verkleint.
8. **Dubbele petten-problematiek.** Tot slot kan de marktrol van gemeenten (waaronder Breda) via de grondexploitaties en eigen vastgoed perverse prikkels oproepen, omdat het financiële eigenbelang van gemeenten zwaarder kan gaan tellen dan het algemeen belang. Uit onderzoek blijkt dat een spanningsveld kan ontstaan tussen enerzijds de noodzaak om hoge opbrengsten binnen te halen uit de grondexploitaties of eigen vastgoed en anderzijds het doel om relatief goedkope woningen te bouwen (of bv minder kantoren te bouwen dan gepland). De twee verschillende petten (regievoerder en ontwikkelaar) kunnen tot belangenverstrengeling leiden.

De stimulerende factoren voor transformaties liggen voor een belangrijk deel in het verlengde van de hiervoor genoemde belemmeringen:

1. **Een actieve aanpak, een gericht beleid en actieve sturing van gemeenten**
   Het blijkt dat een actieve rol van de gemeente van cruciaal belang is bij het doen slagen van transformaties. Een leegstands- of transformatieteam kan veel betekenen in activering, het samenbrengen van partijen, bemiddeling, advisering en informatie/kennisverspreiding. Ook in het betrekken van meer partijen, zoals de corporaties, bij de transformaties, waardoor goedkopere woningen beter realiseerbaar worden in getransformeerde kantoren.
2. **Financiële stimulansen**
   Financiële stimulansen en maatregelen kunnen transformaties bevorderen. B.v. door als gemeente en makelaars mee te denken met het financiële plaatje, mee te denken waar besparingen gerealiseerd kunnen worden, actief te wijzen op ondersteuningsmogelijkheden vanuit bv de provincie en het Rijk. De steeds hoger wordende (ver)bouwkosten kunnen bv verlaagd worden door het stimuleren van hergebruik van materialen. Dat bevordert ook de circulariteit in de gemeente,
3. **Aanpakken technische problemen van gebouwen en problemen van locaties**
   Gemeenten kunnen een quickscan doen om de technische haalbaarheid van transformatie van gebouwen in de stad in kaart te brengen, actief aangeven aan eigenaren dat de kwaliteit van bestaande kantoren omhoog moet, kwaliteitseisen stellen en advies geven bv om sneller de beslissing te nemen om een langdurig leegstaand gebouw te slopen als transformatie niet haalbaar is. Bij moeilijke locaties kunnen gemeenten actiever een gebiedsaanpak inzetten, waarin een pact met eigenaren wordt afgesproken en eigenaren verplicht kunnen worden om mee te werken.
4. **Adequate informatie door analyses, monitoring, evaluaties en actieve, openbare informatievoorziening en leren van elkaar**
   Openbare up-to-date gegevens over de gemeentelijke kantoren (ook separate kantoren), leegstand, transformatiemogelijkheden en -voorwaarden zijn heel belangrijk om goed zicht te hebben als gemeente en belanghebbenden in de stad. Het is in deze ook belangrijk voor de raad om integrale informatie te hebben van de inhoudelijke programmering, de stand van

zaken en de eventuele knelpunten en risico's (ook niet financiële risico's). Specifiek vraaggericht onderzoek onder specifieke groepen is nodig om zeker te weten dat de geplande woningen goed aansluiten op de behoefte in de stad en goed aftrek vinden. Dat is ook voor vastgoedeigenaren van groot belang in de afwegingen.

5. **Het verruimen en flexibiliseren van bestemmingsplannen en van de definitie van 'kantoor'**
   Wat helpt in het versnellen van procedures is om flexibelere bestemmingsplannen op te stellen, zodat de functie van gebouwen gemakkelijker omgezet kan worden. Ook de voorwaarden in de bestemmingsplannen duidelijk vermelden aan eigenaren (wat kan en wat niet kan) voorafgaand aan transformatie, helpt om procedures te versnellen. Het verruimen van de definitie van kantoor kan helpen om procedurele en juridische obstakels ten aanzien van functiemenging tegen te gaan.
6. **Nog meer afstemmen en samenwerken met partijen in de stad, andere gemeenten en de provincie**
   Door nog meer samen te werken kunnen partijen onderlinge concurrentie voorkomen en gezamenlijk sneller tot oplossingen komen. Ook kunnen makelaars en verhuurders samen met de gemeente actief stimulansen geven richting eigenaren om mee te werken aan transformatie van kantoren. Ook is het belangrijk om meer partijen bv via een open procedure te betrekken bij transformaties, b.v. de wooncorporaties.
7. **Het vermijden van dubbele petten-problemen**
   Door het vermijden van een gemeentelijke (grote) marktrol via de eigen grondexploitaties en eigen (ontwikkelings)vastgoed kunnen perverse prikkels en belangenverstrengeling worden voorkomen in het gemeentelijke beleid. Het advies is om de marktbelangen niet groot te laten worden om dubbele petten en perverse prikkels te voorkomen, zodat de marktrol niet ten koste kan gaan van het algemeen belang, noch van de noodzaak tot transformatie (of sloop) van leegstaande en verouderde kantoren.

Bijlage 1 Kantorenmarkt Breda in vergelijking met andere steden

Vergeleken met andere gemeenten in den lande is Breda op 31 dec. 2018 de elfde stad van Nederland qua kantorenvoorraad (zie tabel hieronder) met een kantorenomvang van 743.000 m2. Uit CBS-gegevens per 1 jan. 2020 blijkt dat Breda naar de 12de plaats is gezakt. In volgorde van kantorenomvang staan Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven, Haarlemmermeer, Groningen, Arnhem, Amersfoort, Den Bosch en Zwolle per 1 jan. 2020 op plaats 1 t/m 11 in Nederland.

Tabel 1.1 Voorraad kantorenruimte per gemeente, 31 december

2 Voorraad kantoorruimte per landsdeel, 31 december

	2010 m²	2012	2014	2016	2018
Noord-Nederland					
Assen	302.000	302.000	310.500	287.500	276.000
Groningen	1.041.500	1.006.500	958.000	915.500	907.000
Leeuwarden	608.000	608.000	608.000	582.500	536.500
Oost-Nederland					
Apeldoorn	707.500	732.500	715.500	638.500	612.000
Arnhem	1.118.000	1.135.500	1.094.000	1.007.000	966.000
Enschede	449.500	468.500	472.000	460.500	457.500
Hengelo	278.500	278.000	289.000	289.000	294.000
Nijmegen	500.000	487.000	491.500	456.500	456.500
Zwolle	753.000	760.500	760.500	743.000	724.000
Midden-Nederland					
Almere	606.000	601.000	598.000	586.500	544.500
Amersfoort	859.000	863.000	863.000	853.000	804.500
Utrecht	2.663.500	2.755.000	2.681.500	2.686.500	2.698.000
West-Nederland					
Amsterdam	6.226.500	6.188.500	6.084.500	5.874.000	6.131.500
Den Haag	4.203.000	4.190.000	4.061.500	3.867.500	3.687.500
Haarlemmermeer	1.437.000	1.439.500	1.455.000	1.423.000	1.373.500
Rotterdam	3.556.500	3.550.500	3.557.500	3.401.500	3.273.000
Zuid-Nederland					
Breda	703.500	730.000	734.000	757.000	743.000
Den Bosch	961.000	977.500	948.000	917.000	916.000
Eindhoven	1.608.000	1.551.500	1.500.000	1.462.500	1.439.500
Heerlen	468.000	430.500	441.000	441.000	422.500
Maastricht	494.500	497.000	492.000	487.000	481.500
Tilburg	489.500	489.000	488.500	468.000	465.000

13

Voorraad

Dynamis, Sprekende cijfers, 2020 op basis van CBS-cijfers 2019

Qua omvang van de opname van kantoren door de markt stond Breda eind 2018 op de 9de plaats in Nederland met 35.000 m² (zie tabel hieronder). Sinds 2018 is de opname in Breda gedaald naar ca. 27.000 m2 in 2020. De tabel hieronder laat zien dat in alle gemeenten de kantorenopname nogal wisselt in de tijd, maar dat de grote kantorensteden een straatlengte voor staan op de kleinere kantorensteden.

Tabel 1.2 Opname van kantoorruimte in gemeenten 2013-2018, Dynamis, 2019

Opname

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amsterdam e.o.	276	291	255	449	469	472
Rotterdam e.o.	117	118	175	116	139	222
Utrecht e.o.	126	139	109	121	152	184
Den Haag e.o.	144	157	128	126	120	135
Totaal grote steden	664	705	666	812	881	1.013
Eindhoven	38	39	45	69	62	76
Amersfoort e.o.	49	34	28	28	50	61
Apeldoorn	17	19	26	18	26	38
Arnhem	25	34	18	22	19	36
Breda	19	33	24	34	28	35
Nijmegen e.o.	27	25	25	20	29	31
Den Bosch	44	33	17	41	34	31
Enschede	29	27	28	34	33	30
Groningen	17	32	23	21	28	26
Tilburg	14	13	15	9	11	26
Almere	17	30	25	16	20	25

Tabel 1.3 Top 10 gemeenten met de meeste woningtransformaties in 2019

Aantal transformaties per jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Rotterdam	80	220	195	350	1.905
Amsterdam	1.865	725	665	1.510	1.320
's-Gravenhage	260	555	745	800	875
Leeuwarden	285	120	190	80	610
Arnhem	495	285	170	395	385
Utrecht	160	260	480	460	335
Breda	100	315	150	65	335
Capelle aan den IJssel	5	0	0	0	320
Groningen	385	380	400	275	205
Zwolle	160	140	85	260	195

Bron: CBS onderzoek Transformaties in de woningvoorraad 2018-2019, okt. 2020

Het onderzoek gaat overigens over alle transformaties van leegstaand vastgoed, niet alleen over transformaties van kantoren. Volgens de CBS-gegevens staat de gemeente Breda in 2019 op de 7de plaats van gemeenten met de meeste transformaties van vastgoed naar woningen. In 2017 en 2018 stond Breda veel lager op de lijst.

Bijlage 2 Ontwerp Omgevingsvisie 2040: Te schrappen bestemmingsplancapaciteit kantoren vanaf 2021

Onderstaande tabel laat zien welke bestemmingsplanruimte de gemeente Breda in de komende tijd (waar) wil gaan schrappen (Omgevingsvisie 2040, gemeente Breda, 2021).

Tabel 2.1 Te schrappen bestemmingsplancapaciteit, 2021

Naam	Huidige BP ruimte	Te Schrappen	Beoogde restcap. op termijn
Stationskwartier	53.300	0	53.300
Stadskantoor C (Parkeerterrein)	3.000	3.000	0
Bagvenpark	0	0	0
Lunetstraat	5.217	0	5.217
Officepark Steenakker	20.000	0	20.000
Hoge Mosten (vml HSL)	4.000	0	4.000
Rithmeesterpark	6.000	0	6.000
Nac Stadion	18.000	18.000	0
Steenakker-noord	40.000	40.000	0
Ettensebaan/Cosunpark	6.000	6.000	0
De Lunet (winkelcentrum)	2.000	2.000	0
Koraalstraat (Westenburg)	2.000	2.000	0
Cl. Prinsenlaan (D'laudius)	6.500	6.500	0
Kantorenpark CL Prinsenlaan	46.500	46.500	0
Overig CLP	35.000	35.000	0
Meulenspie	9.000	9.000	0
Werkdonken/Kapittelweg	7.780	7.780	0
Totaal	**264.297 m^2**	**175.780 m^2**	**88.517 m^2**

(Bron: Ontwerp Omgevingsvisie 2040, gemeente Breda, 2021)

De gemeente Breda is zelf eigenaar van de kantorenplancapaciteit mbt het Stationskwartier (deels, zie grondexploitaties), Stadskantoor C, de Lunetstraat, Officepark Steenakker, Hoge Mosten, Rithmeesterpark, het kantorendeel van/bij het Nac-stadion, Steenakker Noord, Meulenspie en Werkdonken.
Steenakker Noord wordt omgezet naar bedrijventerrein. Officepark Steenakker is sinds een aantal jaren (tijdelijk) de Zonnewijde (zonnepanelenpark).

Bijlage 3 Gerealiseerde transformaties kantoren naar woningen in Breda in 2011-juni 2021

Tabel 3.1 Gerealiseerde transformaties van kantoren naar woningen in Breda, 2011- juni 2021

Jaar onttrekking	Adres kantoorlocatie	m2 kantoor	Nieuwe functie	Aantal woningen	Prijsklasse
2014	Boschstraat	132	Wonen	3	3 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2014	Vincent van Goghstraat	600	Studenten-woningen	1	Goedkope huur: < 432,51 kamerbewoning
2014	Nieuwe Ginnekenstraat	424	Wonen	3	2 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000 / 1 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000
2014	Baronielaan	287	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2014	Vierwindenstraat	69	Wonen	2	niet bekend
2014	Markt Prinsenbeek	906	Wonen	3	3 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2014	Kerkpad	88	Wonen	1	1 Bereikbare koop: < 195.100,-
2014	Vlaszak	200	Wonen	3	niet bekend
2014	Werfstraat	168	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2015	Vlaszak	260	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2015	Scharenburgstraat	160	Wonen	6	6 bereikbare koop: <195.100
2015	Koninginnestraat	228	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2015	Haven	120	Wonen	4	niet bekend
2015	Groenstraat Prinsenbeek	285	Wonen	1	1 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2015	Baronielaan	192	Wonen	3	niet bekend
2016	Vlaszak	8.500	Wonen, horeca, retail	6	6 dure koop: > 450.000,-
2016	Markt Prinsenbeek	400	Wonen / Deels kantoor	5	2 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000 / 3 dure koop: > 450.000,-
2016	Tramsingel	2.100	Studenten-woningen	12	Goedkope huur: < 432,51
2016	Smederijstraat	2.000	Studenten-woningen	62	Goedkope huur: < 432,51
2016	Baronielaan	1.340	Zorg-woningen	20	niet bekend
2016	Sophiastraat	117	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2016	Willemstraat	165	Wonen	4	niet bekend
2016	Vijverstraat	148	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2016	Edisonplein	150	Wonen	2	niet bekend
2016	Pasbaan	300	Wonen	6	niet bekend
2016	Sophiastraat	213	Wonen	5	niet bekend
2016	Baronielaan	521	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2016	Chassésingel	135	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2016	Ginnekenweg	1.815	Wonen	2	2 dure koop: > 450.000,-
2016	Mgr. Leijtenstraat	120	Wonen	1	1 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2017	Generaal Maczekstraat	91	Wonen	1	1 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000
2017	Delpratsingel	200	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2017	Ginnekenweg	150	Wonen	2	niet bekend
2017	Petegemstraat	178	Wonen	1	niet bekend
2017	Mauritsstraat	373	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2017	Oude Terheij-denseweg	134	Wonen	2	niet bekend
2017	Hoeveneind	1.040	Zorg-woningen	1	niet bekend
2017	Zandbergweg	1.040	Studenten-woningen	1	Goedkope huur: < 432,51
2017	St-Ignatiusstraat	415	Wonen	4	2 bereikbare koop: <195.100 / 2 middelduur koop laag: 195.100,- –

					225.000,-
2017	Teteringsedijk	2.200	Studenten-woningen	130	Goedkope huur: < 432,51
2017	Tramsingel	3.600	Studenten-woningen	122	Goedkope huur: < 432,51
2017	Vijverstraat	377	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2018	Lage Kant	70	Wonen	1	niet bekend
2018	Brabantlaan	1.057	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2018	Nieuwe Ginnekenstraat	269	Wonen	2	2 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2018	Baronielaan	925	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2018	Terheijdenseweg	164	Wonen	3	niet bekend
2018	Marksingel	101	Wonen	2	2 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000
2018	Nieuwe Ginnekenstraat	439	Wonen	3	niet bekend
2018	Baronielaan	402	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2018	Vredenburchstede	890	Wonen	17	17 Bereikbare koop: < 195.100,-
2018	Middellaan	518	Wonen	8	2 Bereikbare koop: < 195.100,-
2018	Teteringsedijk	395	Wonen	2	niet bekend
2018	Markendaalseweg (Rabo)	4.842	Wonen	123	106 bereikbare huur: 663,40 – 737,14 / 17 middeldure huur: 737,14 – 950,44
2018	Mastbostraat	2.056	Wonen	22	18 middeldure koop laag: 195.100,- – 225.000,- / 4 middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000,-
2019	Nijverheidsingel	1.580	Wonen	26	26 middeldure huur: 737,14 – 950,44
2019	Brigidastraat	545	Wonen	2	niet bekend
2019	Dorpstraat Ulvenhout	174	Wonen	3	niet bekend
2019	Stationsplein	856	Wonen	34	34 Bereikbare koop: < 195.100,-
2020	Adriaan van Bergenstraat	1.960	Wonen	56	6 bereikbare huur: 663,40 – 737,14 / 50 woningen dure huur: > 950,44
2020	Baronielaan	235	Wonen	3	3 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000
2020	Meerten Verhoffstraat	230	Wonen	5	niet bekend
2020	Emmastraat 21 D - H	87	Wonen	4	niet bekend
2020	Nieuwe Boschstraat	185	Wonen	1	1 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2020	Haverdijk Prinsenbeek	192	Wonen	1	1 Middeldure koop midden: 225.000,- – 300.000
2020	Baronielaan	418	Wonen	4	4 middeldure koop: 225.000,- - 300.000,-
2020	Jachtlaan	75	Wonen	1	niet bekend
2020	Graaf Hendriklaan	560	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2021	Speelhuislaan	150	Wonen	2	niet bekend
2021	Ulvenhoutselaan	1.941	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2021	Werftseweg	2.034	Wonen	1	1 dure koop: > 450.000,-
2021	Baronielaan	268	Wonen	1	niet bekend
2021	Raadhuisstraat	120	Wonen	1	1 Middeldure koop hoog: 300.000,- – 450.000
2021	Tramsingel	2.170	Wonen	90	90 studio's betaalbare huur 432,51 – 663,40
Totaal		58.524 m^2		853 woningen	

Bron: gemeentelijke gegevens mbt transformaties 2021, uitdraai uit de BAG (basissysteem adressen en gebouwen) juni 2021

Bijlage 4 Weergave transformaties in gemeentelijke documenten

Het MPG 2016 vermeldt het volgende overzicht van getransformeerde kantoren:

Transformeren en saneren van kantoren

Diverse initiatieven zijn de afgelopen jaren uitgevoerd of worden thans uitgevoerd, waarbij kantoren middels transformatie of sloop aan de voorraad zijn onttrokken. In tabel 15 is hiervan een overzicht opgesteld.

Locatie	Voormalige functie	Onttrekking kantoor in m²	Nieuwe functie	Project
Ulvenhout	Raadhuis Ulvenhout	2.560	Appartementen	
Ettensebaan/Tuinzigtlaan	ABN-AMRO kantoor	30.250	Studentenhuisvesting	Easy Street
Haagse Markt 6	Rabobank kantoor	1.149	Horeca /winkel /kantoor	Prins van Oranje
Oude Vest 3A, BG	ABN-AMRO kantoor	1.600	Supermarkt	Albert Heijn
Oude Vest 3B	ABN-AMRO kantoor	672	Zorginstelling/sport	
Schorsmolenstraat 6	Kantoor GGD	3.296	Zorghotel	Merlinde
Takkebijsters 5a	Kantoor	4.000	Medisch	Medinova
Vlaszak 2 - 8	Sociale Dienst	8.500	Commerciële plint / wonen	Gasthuyspoort
Totaal		**52.000**		

Tabel 15: Bredase projecten waarbij kantoren aan de voorraad zijn onttrokken

In antwoord op raadsvragen omtrent de stand van zaken van transformatie van kantoren stuurt het college in mei 2016 het volgende overzicht naar de raad:

Gerealiseerde transformaties kantoren naar wonen (stand mei 2016)

Locatie perceel	**Grondopp.**	**Onttrekking kantoor bvo m2**	**Nieuwe functie**
Voormalig raadhuis Ulvenhout		2560	Wonen
Baronielaan div nummers		2500	Wonen
Baronielaan 161		521	Wonen
Catharinastr/Kennedylaan (2e fase Gasthuyspoort)	940 m2	4450	Wonen/comm plint
Dreef 58 BIS	526 m2	526	Wonen
Ettensebaan/Tuinzigtlaan	16292 m2	30250	Studentenhuisvesting
Graaf Hendrik III laan 2	487 m2	153	Wonen
Hoeveneind 3	2057 m2	1500	Zorgwoningen
Liesboslaan 8	837 m2	675	kdv + wonen
Markt 40 - 44, Prinsenbeek	535 m2	394	Wonen / deels kantoor
Tramsingel 21	975 m2	2100	studentenhuisvesting
Vlaszak 2 - 8 (1e fase Gasthuyspoort)	2112 m2	8500	Comm plint / wonen
Vincent van Goghstraat 43	600 m2	600	Studentenhuisvesting
Vlaszak 10-12	266 m2	266	Wonen
Zandbergweg 49	522 m2	1044	Kamerverhuur
Totaal		**56039**	

Verwachte transformaties kantoren naar wonen

Locatie perceel	**Grondopp**	Onttrekking **kantoor bvo**	**Nieuwe functie**
Gasthuisvelden 11		8400	AZC (tijdelijk. Nu weg)
Heerbaan 220/222	1425 m2	669	Woningen (appartementen)
Markendaalseweg 65 - 73	2474 m2	7271	studentenhuisvesting
Markendaalseweg 44	4524 m2	3800	wonen / werken

Markendaalseweg 70-78	4147 m2	8000	wonen
Mozartlaan 7 (kvk)	4900 m2	3865	Wonen
Smederijstraat 1-7	2000 m2	2000	63 studentenhuisvesting
St. Ignatiusstraat 1		415	Wonen (appartementen)
Teteringsedijk 97	5765 m2	2202	studentenhuisvesting
Tramsingel 27	820m2	820	studentenhuisvesting
Vijverstraat 12	293 m2	377	Wonen
Totaal		**37819**	

Daarnaast bevinden zich op de locaties Tramsingel, Nijverheidssingel en Nieuwe Prinsenkade een aantal initiatieven
versie: 20-5-2016

Het Jaarverslag 2016 (gemeente Breda, 2017) vermeldt dat in 2016 ca. 35.000 m2 kantoren omgezet is naar andere functies. Hierin zijn onder meer de herontwikkeling van de Gasthuyspoort (Vlaszak), de transformatie van kantoren naar studentenhuisvesting aan de Tramsingel en de transformatie van een kantoorpand naar onderwijsdoeleinden voor Avans aan de Claudius Prinsenlaan in opgenomen (Jaarverslag 2016, 2017).

De nota ‘Leegstand en transformatie’ (2017) geeft een overzicht van de belangrijkste transformaties van kantoren naar woningen tot dan toe:

1. Tramsingel 21, 23 en 27 (2.100 m2, 2.250 m2, 4.306 m2) getransformeerd naar 244 zelfstandige appartementen en 60 onzelfstandige woningen;
2. Tramsingel 63 (17.400 m2) naar 213 zelfstandige woningen en 6 kamers;
3. Smederijstraat 1-7 (2.240 m2) naar 63 zelfstandige woningen;
4. Easy Street: 30.250 m2 naar studentenhuisvesting
5. Vincent v. Goghstr. 43: 600 m2 naar 3 woningen met studentenkamerverhuur;
6. Voormalige gemeentehuis Ulvenhout: 2.560 m2 naar 15 woningen;
7. Vlaszak/Gasthuyspoort: 12.950 m2 naar 62 woningen (plus horeca)

Totaal: 117.656 m2 aan kantoorruimte getransformeerd naar woningen

Daarnaast staan in ‘Leegstand en transformatie’ uit 2017 een aantal kantoren ‘in proces van transformatie naar wonen’ te weten:

1. Het voormalige UWV-gebouw Markendaalseweg
2. de voormalige Rabobank
3. Mastbosstraat 12 (voormalige Veolia kantoor naar wonen)
4. Verbeetenstraat 20 (nooit gebruikt kantoor? Naar wonen)
5. Tramsingel 20 (kantoor naar wonen)
6. Voormalig gemeentehuis Teteringen naar woonvoorziening
7. Voormalig gemeentehuis Nieuw Ginneken naar koopwoning
8. Spoorstraat 145 (kantoor naar wonen)

Naast transformaties van kantoren naar woningen vinden er ook transformaties van ander leegstaand vastgoed naar woningen plaats in Breda. Het Jaarverslag 2020 (gemeente Breda, 2021) geeft weer dat het totaal aantal transformaties naar woningen bedraagt:
in 2017: 345 woningen
in 2018: 407 woningen
in 2019: 485 woningen
in 2020: 241 woningen

Daarin zijn overigens wel alle woningen meegenomen die gerealiseerd zijn, niet zijnde nieuwbouwwoningen, waardoor enige vertekening in de cijfers zit. Onder de weergegeven cijfers vallen namelijk ook transformaties van woningen naar woningen (bv van sociale woningen naar een andere prijsklasse of van 1 naar 2 woningen (splitsingen) of anderszins bv samenvoegingen van woningen)

Bijlage 5 Gesproken en bevraagde personen in het kader van het onderzoek

- Merel Mulders, beleidsadviseur Stedelijke ontwikkeling, Programmamaker Transformatie en leegstand vastgoed gemeente Breda
- Jan van Gurp, strategisch adviseur Ruimtelijke economie, programmamaker bedrijfslocaties gemeente Breda
- Bas van Rijsbergen, Directeur Ruimte en vastgoedontwikkeling gemeente Breda
- Julian Gelens, beleidsadviseur Stedelijk Ontwikkeling
- Pascal Kastrop, Projectmanager Ruimtelijk Economisch Domein, Gemeente Breda
- Jenny Verheijen, Business analist economie, Expertisecentrum – Sociaal economisch domein, gemeente Breda
- Sanderijn Koppen, Portefeuillemanager Vastgoedontwikkeling, Gemeente Breda
- Cees Jan Pen, lector 'De Ondernemende Regio', Fontyn Hogeschool Eindhoven, deskundig op het gebied van werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren en winkels), stedelijke en regionale economie en vastgoed
- Jos Hendrikx, Manager vestiging Breda wooncorporatie Alwel
- Bart de Laat, Stadsregisseur Breda, wooncorporatie WonenBreburg
- Niek Bargeman, senior beleidsadviseur bevolking en wonen, Programma Wonen, Werken en Leefomgeving, Provincie Noord-Brabant
- Radha Parahoe, Beleidsadviseur Wonen / stedelijk planoloog, Provincie Noord-Brabant
- Eric Harmsen, Director CBRE B.V., Advisory & Transaction Services Office Vastgoedadvies, verhuur en faciliteiten
- LUC Vastgoedadviseurs te Breda
- Peter Paul Verhoeven, Van der Sande bedrijfsmakelaar te Breda
- Jan-Joost van Dijk, Van der Sande makelaars te Breda

Literatuurlijst

Boelhouwer, P. J., 'Woningmarktbeleid leidt tot uitsluiting van middeninkomens en vraagt om forse aanpassingen in het woonbeleid', jan. 2020

Boelhouwer P. J., 'Zelfs als je krapte oplost, stijgen de prijzen nog', artikel op www.vastgoedmarkt.nl, 29 jan 2020

Buitelaar E., Dongen van F., Sorel N.,UU en PBL, 'Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten. Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren', 2013

Centraal Bureau voor de Statistiek CBS, 'Transformaties op de woningmarkt 2012-2018', 2019,

Centraal Bureau voor de Statistiek CBS, 'Kantoren in cijfers', 2020

Cushman & Wakefield, 'Kantorenmarkt breekt records in coronajaar met historische lage ingebruikname én historisch lage leegstand', jan. 2021

Deloitte, accountantsrapport bij de Jaarrekening 2011, 2012

Deloitte, 'Van kantoor naar woning', State of the State, 2015

Duinen van, Rijken&Buitelaar, 'Transformatiepotentie', PBL, 2016

Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2014

Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2018

Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2019

Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2020

Dynamis, 'Sprekende cijfers', 2021

Gemeente Breda, 'Aanpak leegstand kantoren', 2012

Gemeente Breda, 'Antwoord college van B&W op raadsvragen inzake groeiende leegstand van kantoren en winkels, 25-01-2016.

Gemeente Breda, 'Antwoord college van B&W op raadvragen omtrent de stand van zaken mbt de transformatie van kantoren naar woningen', mei 2016

Gemeente Breda, 'Antwoord college van B&W op raadsvragen 17-04-2019 'leegstand keihard aanpakken', 2019

Gemeente Breda, Beantwoording raadsvragen BBV 2019-2410 Antwoord 10979 Stimulering benutting leegstand woonruimte in Breda, 17 april 2019

Gemeente Breda, 'Bestandsanalyse op BAG-bestand (Basisadministratie gemeenten adressen en functie gebouwen), uitgevoerd door de ambtelijke organisatie van de gemeente Breda, in juli 2021

Gemeente Breda, 'Bestuursakkoord 2014-2018', 2014

Gemeente Breda, 'Bestuursakkoord 2015-2018', 2015

Gemeente Breda, 'Bestuursakkoord 'Lef en Liefde' 2018-2022, 2018

Gemeente Breda, 'Bestuursrapportage 2012, 2012

Gemeente Breda, 'Gebiedsprofielen Wonen en perspectief wonen', 2019

Gemeente Breda, 'Jaarprogramma grondexploitaties 2019', 2020

Gemeente Breda, 'Jaarprogramma grondexploitaties 2020', 2021

Gemeente Breda, 'Jaarverslagen 2014 t/m 2020

Gemeente Breda, 'Jaarverslag 2020', 2021

Gemeente Breda, 'Kantorennota 2020', 2011

Gemeente Breda, nota 'Leegstand en transformatie in Breda', 2017

Gemeente Breda, 'Meerjarenprogrammering Grondbeleid en ruimtelijke planning (MPG) 2013', 2013

Gemeente Breda, 'MPG 2014, 2014

Gemeente Breda, 'MPG 2015', 2015

Gemeente Breda, 'MPG 2016', 2016

Gemeente Breda, 'MPG 2017', 2017

Gemeente Breda, 'MPG 2018', 2018

Gemeente Breda, '(On)benut Breda', 2019

Gemeente Breda, 'Onbenut Breda Instrumentenkoffer transformaties', 2020

Gemeente Breda, update '(On)benut Breda', 2021

Gemeente Breda, 'Ontwerp Omgevingsvisie Breda 2040', maart 2021

Gemeente Breda, 'Raadsbrief over Leegstandsverordening Breda', 23-08-2011

Gemeente Breda, 'Raadsbrief 'Transformatie kantoor naar 71 studio's Karnemelkstraat 9, 16-08-2018

Gemeente Breda, 'Stedelijke herprogrammering Koers Gezet', 2010

Gemeente Breda, 'Structuurvisie 2030 ', 2013

Gemeente Breda, Persbericht 'Versnelling bouw sociale en middeldure woningen in Breda', 26 juli 2021

Gemeente Breda, Vastgoed en strategie, uitgangspunten visie, 2018

Gemeente Breda, www.transformatiebreda.nl ,geraadpleegd in juli 2021

Gemeenteraad Breda, 'Motie "*versnelling transformatie en herontwikkeling"* (motie CieE_22122011_312), 2011
Gemeente Amsterdam, 'Kantorenplan 2019-2026', 2019
Gemeente Den Haag, 'Kantorenstrategie Den Haag 2018-2025', 2018
Gemeente Rotterdam, 'Convenant Aanpak kantoren 2016-2020, 2016
Haaren van J. en Hagendoorn K., 'Betaalbaar wonen vereist een ander woningmarktbeleid'. jan. 2021 op de site www.Gebiedsontwikkeling.nu
Hazelaar M., Masterscriptie Universiteit Utrecht faculteit Geosciences 'Transformatiepotentie van leegstaande kantoren; Een onderzoek naar het effect van omgevingskenmerken, 2019
Hermans J.P.M., Masterscriptie TU Delft 'Op kamers gaan in kantoren', 2012
Meijberg A., Masterscriptie Urban and Area Development Saxion Hogeschool 'Ruimte voor het alternatief', 2015
Meijer G., Scriptie Geografie, Planologie en Milieu (GPM) Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen, 'Investeringsafwegingen in Transformatie van leegstaande kantoren', 2016
NVM, "Een nieuw leven', 2016
Pen C.-J., Werkgroep BrabantAdvies, 'Adviesrapport Blind Spots', 2018
Pen C-J., 'Kantoren, de patiënt is aan de beterende hand', In: 'Haal meer waarde uit werklocaties, Prognoses bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden', Provincie Noord-Brabant, 2018
Pen C-J., artikel 'Brabant moet leren slopen'. In : Brabant Vastgoed, 11-03-2015
Planbureau voor de Leefomgeving, 'Transformatiepotentie: Woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad', 2016,
Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, 'De toekomst van kantoren', notitie 2 maart 2017
Provincie Noord-Brabant, 'De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant', 2020 zie www.https://bevolkingsprognoses.brabant.nl
Provincie Noord-Brabant,' Prognoses kantorenmarkt', 2018, STEC, 2018
Provincie Noord-Brabant, 'Brabantse Aanpak Leegstand', 2018
Provincie Noord-Brabant, 'Concept Perspectief wonen en woningbouw', 2021
Provincie Noord Brabant, 'Zienswijze provincie N-B Ontwikkeling kantoren rond NAC-stadion', 2009
Regio West-Brabant, 'Convenant bedrijventerreinen 2017 regio West-Brabant', 2017
Regio West-Brabant, 'Kantorenconvenant regio West-Brabant 2017', 2017
Rekenkamer Breda, 'Bredaas grondbeleid', 2013
Rekenkamer Breda, 'Grondbeleid onder constructie', 2009
Rekenkamer Breda, 'Segregatie in Breda', 2021
Rekenkamer Breda, 'Rekenkamerbrief bij de gemeentelijke Jaarrekening', 2012 en verdere jaren
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) Expertteam Transformatie, 'Rapportage transformaties 2013-2015, 2016
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) Expertteam Transformatie, 'Transformatie, woonoplossingen in leegstaand vastgoed', 2014.
STEC, 'Regionale Prognoses kantorenmarkt provincie Noord-Brabant', 2018
STEC, 'Enquête onder provincies en gemeenten over de woningmarkt', 2021
Site 'Klik voor Wonen' en Jaarverslag 'Klik voor Wonen' 2020, geraadpleegd juli 2021
Site van STEC, 'Prognoses kantorenmarkt', geraadpleegd juli 2021
Site van 5Tracks, geraadpleegd juli 2021
TU Delft, Veldacademie, Gemeente Rotterdam, Arcadis en Markus E., 'Kantorentransformatie De Boompjes 60-68', 2012
Verheul W.J. en Hoorn M., TU Delft Urban Development Management, 'Te weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties', Survey-onderzoek gebiedsprojecten Stedelijke Transformatie, 2021
VNG, 'Actieprogramma aanpak leegstand kantoren', 2011
VNG, VNG ledenbrief 'Handreiking Leegstand te lijf 2.0, plus nieuwe VNG Model Leegstandsverordening', 2020
www.clo.nl/indicatoren/nl2152-leegstand-kantoren geraadpleegd juli 2021
www.waarstaatjegemeente.nl geraadpleegd juli 2021
www.waarstaatjegemeente.nl, Wonen: 'Lokale Monitor Particuliere sector', 2021
Wooncorporatie Alwel, 'Jaarverslag 2020', 2021
Wooncorporatie Laurentius, 'Jaarverslag 2020', 2021
Wooncorporatie WonenBreburg, 'Jaarverslag 2020', 2021

Wooncorporaties Alwel, Laurentius, WonenBreburg, ‘Inspraakreactie namens de Bredase corporaties nav de behandeling van de Omgevingsvisie 2040 ‘Breda sterk en veerkrachtig’, 20 september 2021
Wooncorporaties Alwel, Laurentius, WonenBreburg, ‘Zienswijze Wooncorporaties op Ontwerp Omgevingsvisie 2040 van de gemeente Breda’, juli 2021