



La Royale Belge © perspective.brussels

DE CONVERSIE VAN KANTOREN TER ONDERSTEUNING VAN HET GEWESTELIJK PROJECT

Een hulpmiddel om de productie van woningen te versnellen?

Conversies : de contexte

In de nasleep van de gezondheids crisis en de spectaculaire toename van telewerk heeft de kwestie van de re(conversie) van kantoren een belangrijke plaats verworven in het publieke debat. Ze wordt des te prangender omdat de beschikbaarheid van woningen en zeker van betaalbare woningen een zeer grote maatschappelijke uitdaging is geworden in het Brussels Gewest.

België en meer bepaald Brussel zijn niet de enige gebieden in Europa die voor deze strategie kiezen. Onlangs heeft de Franse Assemblée nationale, geconfronteerd met de leegstand van 6 miljoen m² aan kantooroppervlakte, in eerste lezing unaniem een wetsvoorstel aangenomen dat toelaat dit type kantoren om te bouwen tot woningen; ze heeft dat gedaan door de administratieve procedures voor toekenning van vergunningen te verlichten (via de vrijstelling) en door het voor ontwikkelaars mogelijk te maken bouwvergunningen «voor meervoudige bestemmingen» aan te vragen. De genoemde redenen voor een dergelijk wetsvoorstel hoeven niet te verbazen: telewerk, «flex office», hergebruik van wat al bestaat, nood aan koolstofvrij maken van de vastgoedsector en noodzaak om oplossingen voor technische problemen te faciliteren. Het doel bestaat erin om tegemoet te komen aan de noden van de 2,6 miljoen gezinnen die op een sociale woning wachten.

ABOUT.brussels #08

April 2024

Coördinatie:
RAYNAUD Frédéric

DE BORMAN Antoine
LEMAIRE Pierre
PEZZUTI Veronica
VAN DE CASTEELE Yves

Meer info:

www.perspective.brussels

Naamsestraat 59 – 1000 BRUSSEL.

In 2021 vroeg de Regering aan Perspective, met medewerking van de BMA en Urban, om een lijst op te stellen en een analyse te maken van de obstakels en hefboomen waarover openbare en private ontwikkelaars beschikken om kantoorconversies te realiseren die tegemoetkomen aan de behoeften van de Brusselse bevolking. **Daartoe heeft een taskforce niet alleen gebruik gemaakt van zijn interne expertise (Overzicht van het kantorenpark, territoriale analyses en diagnoses, stedelijke programmeringen, interventies van de BMA in de ontwerpfase van conversie ...)** maar ook een breed panel van openbare en private deskundigen gemobiliseerd. **Zo werden meerdere workshops georganiseerd die betrekking hadden op de verschillende dimensies in verband met conversies.**

De huidige publicatie van Perspective biedt een strategische synthese van de denksporen die tijdens dit hele proces van raadpleging en debat zijn aangebracht, aangevuld met elementen die voortvloeien uit lopende werkzaamheden (wijziging van het GBP, Overzicht van het kantorenpark, nieuwe GSV - Good Living ...).

Tussen 2010 en 2020 werd er voor vele conversieprojecten een stedenbouwkundige vergunning afgegeven. In de periode 2017-2022 werd gemiddeld beduidend meer dan 100.000 m² kantooroppervlakte per jaar omgezet in andere functies.

Bovendien blijkt uit de adviezen die de BMA voor projecten van meer dan 5.000 m² heeft verleend dat het belang van conversies in 2021-2022 is toegenomen. Ze bereiken een jaarlijks gemiddelde van 188.000 m² in de fase van indiening van de aanvragen van stedenbouwkundige vergunningen voor deze periode. De in 2022 afgegeven vergunningen laten echter nog geen toename zien in dit domein. Deze tendens zou zichtbaar moeten worden in de vanaf 2024 afgegeven vergunningen, rekening gehouden met de duur van de procedures om een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen.

Uit vele voorbeelden blijkt dat **het niet ontbreekt aan mogelijkheden** en dat **vernieuwende oplossingen** op zowel architecturaal als stedenbouwkundig vlak een inspiratiebron zijn voor bouwheren.



↑ Foto 1: Workshop huisvesting © perspective.brussels



De conversie van kantoren naar andere functies is geen nieuw fenomeen.

6 WORKSHOPS

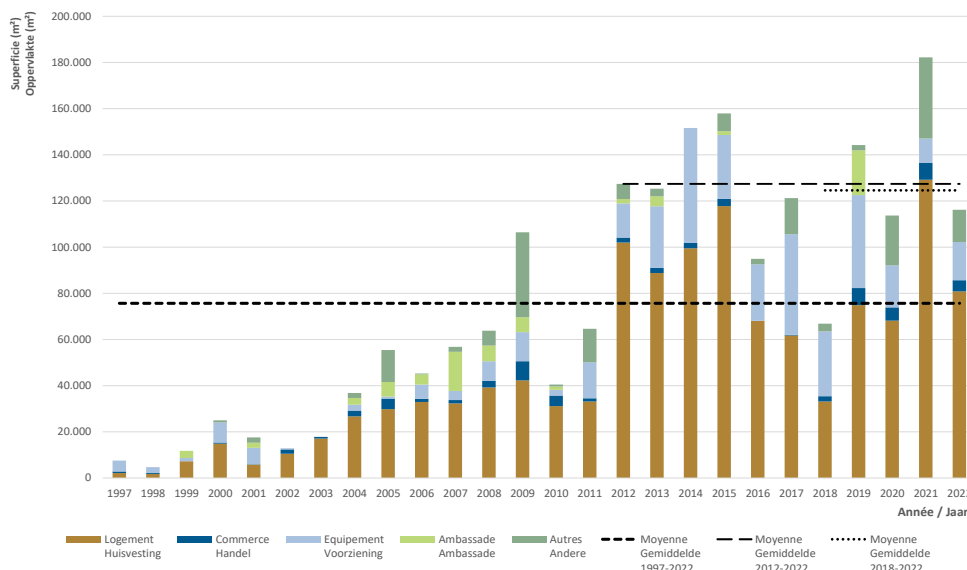
- > 21/12/2021 Interne en externe expertise
- > 22/03/2022 Vergunningen
- > 25/04/2022 Huisvesting
- > 16/06/2022 Ruimtelijke kwaliteit
- > 07/12/2022 Leefmilieu
- > 19/04/2023 Planning

1 INTERMEDIAR RAPPORT

- > September 2022

Conversies: belang en functie?

FIGUUR 1 Conversies van kantooroppervlakte, toegestaan tussen 1997 en 2022, per bestemmingstype



Bron: perspective.brussels

Het jaarlijks gemiddelde van conversies, berekend over een periode van 26 jaar (dit is sinds de gegevens worden ingevoerd - zie figuur 1), bedraagt 75.500 m²/jaar. Over de laatste 5 jaar is datzelfde gemiddelde gelijk aan 125.000 m²/jaar.

Het jaar 2021 is overigens een uitzonderlijk jaar wat betreft de totale oppervlakte aan toegestane conversies: 182.000 m². Dit cijfer is het resultaat van een aantal belangrijke operaties :

- > Het gebouw Royale Belge in Watermaal-Bosvoorde (waarbij een deel van het gebouw werd verbouwd tot hotel en handelszaak): 18.339 m² ;
- > De voormalige IBM-toren in Sint-Joost-ten-Node (waarvan een deel is omgebouwd tot hotel): 11.745 m² ;
- > De voormalige KBC-kantoren aan de Havenlaan (22.376 m²),
- > De voortzetting van de conversies in de Kolonel Bourgstraat (14.064 m²) in Evere / Schaarbeek en in de Neerveldstraat te Sint-Lambrechts-Woluwe (14.238 m²).

Is deze toename van de conversies zoals waargenomen in de in 2021 afgegeven vergunningen het gevolg van de covid-19-crisis en van de uitbreiding van telewerk? In werkelijkheid is dit niet erg waarschijnlijk. De in 2021 opgeleverde projecten zijn immers verbonden met eerdere fasen van studie en definitie van projecten waarbij ook de termijn voor afgifte van vergunningen moet worden gevoegd.

In de geanalyseerde gebieden is dit vaak de weergave van het verlies van dynamiek voor monofunctionele kantoorgebouwen ten voordele van gemengde projecten of zelfs monofunctionele huisvestingsprojecten.

Anderzijds **lijkt 2022 een minder vruchtbaar jaar te zijn op het vlak van conversies: 116.200m²**. De meeste conversieprojecten liggen buiten het centrum :

- > De Neerveldstraat in Sint-Lambrechts-Woluwe (16.444 m²);
- > De Tervurenlaan in Sint-Pieters-Woluwe (9.438 m²);
- > De Jules Bordetlaan in Evere (5.703 m²);
- > De Egide Van Ophemstraat in Ukkel (14.519 m²).

75.500m²/an

op 26 jaar, jaarlijks gemiddelde van conversies

125.000m²/an

over de laatste 5 jaar, jaarlijks gemiddelde van conversies

182.000m²

de toegestane conversies in 2021

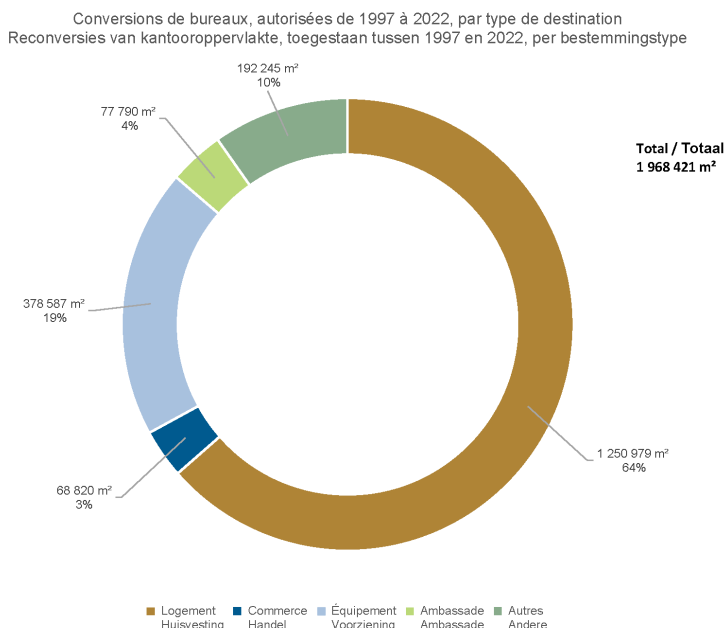
116.200m²

de toegestane conversies in 2022



Het hoge aantal geconverteerde m² lijkt te bevestigen dat private spelers belangstelling tonen voor dit type van vastgoedontwikkeling.

FIGUUR 2 Conversies van kantooroppervlakte, toegestaan tussen 1997 en 2022, per bestemmingstype



Bron: perspective.brussels

Wat betreft de aard van de herbestemming (zie figuur 2), is **64% van de toegestane oppervlakte bestemd voor woningen** (voor de geanalyseerde periode van 26 jaar) en is 19% van diezelfde oppervlakte bestemd voor voorzieningen (scholen, instellingen voor hoger onderwijs, gemeentebesturen ...). **Het type woningen die het resultaat zijn van de conversie van kantoorgebouwen komt echter op slechts zeer marginale wijze tegemoet aan de geïdentificeerde behoeften** (bv. de wachtlijst voor sociale woningen) aan betaalbare woningen op basis van de sociaaleconomische kenmerken van de Brusselse bevolking. De categorie «andere» (10%) omvat meer bepaald de hotels en flathotels, waaruit een bepaalde dynamiek in deze sector blijkt.

64%

van de toegestane oppervlakte bestemd voor woningen

19%

van de toegestane oppervlakte bestemd voor voorzieningen



↑ Foto 2 : School Karreveld © AgwA

De monitoring door het Overzicht van het kantorenpark van Perspective laat zien dat **de conversies een vervolg krijgen in 2023**, ofwel in het verlengde van een beweging die al enkele jaren geleden op gang is gekomen (bv. de Kolonel Bourgstraat), ofwel in een nieuwe dynamiek van conversie zoals het geval is langs de Woluwelaan waar vele projecten worden ontwikkeld.

Conversies: een gecontroleerde strategie?

De gezondheidscrisis heeft de praktijken op het vlak van werk gewijzigd. Telewerk, thuiswerk, co-working en nomadisch werken hebben stuk voor stuk een hoge vlucht genomen.

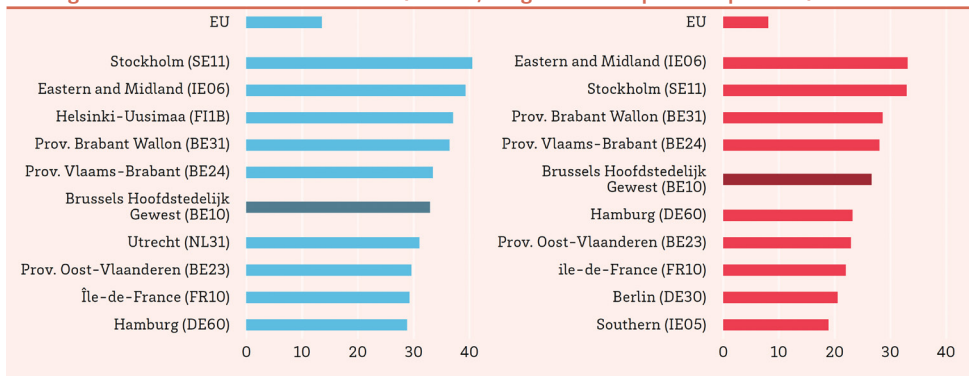
Deze evolutie van de werkpraktijken heeft een weerslag op de nood aan kantoorruimte. Het gaat echter niet om een mechanische evolutie. Hoewel de nood aan kantoorruimte lijkt af te nemen, is er geen rechtstreeks verband tussen het aandeel werknemers die telewerken en de bezetting van de kantoorruimte. Terwijl er op sommige dagen van de week veel werknemers telewerken, is dat bijvoorbeeld niet het geval op andere dagen van de week. De nood aan kantoorruimte wordt voornamelijk bepaald door de dagen waarop veel werknemers naar kantoor komen.

Bovendien is de bezetting van kantoorruimte afhankelijk van de contractuele relaties tussen de werkgever en de eigenaar. De wijziging van een huurovereenkomst volgt de evolutie van de werkpraktijken niet op directe wijze. Het valt dus te verwachten dat het nog meerdere jaren zal duren alvorens de impact van de evolutie van de werkpraktijken volledig voelbaar zal zijn wat betreft de bezetting van kantoorruimte.

Uit een internationaal onderzoek van Urbanite Advisers blijkt dat er zelfs een gemiddelde daling met 25% van de nood aan m² zou zijn als gevolg van de evolutie van de werkpraktijken. Dit is overigens de verhouding waarmee de Europese Commissie rekening heeft gehouden om haar vastgoedbeleid aan te passen. Op termijn zou de bezettingsgraad zelfs kunnen afnemen van 55 naar 40%

Volgens het BISA komt thuiswerk historisch gezien vaker voor in het Brussels Gewest dan elders in België. Voortaan werken 41% van de werknemers die in het Brussels Gewest wonen en 48% van de werknemers die in het Brussels Gewest werken thuis, wat een aanzienlijke verhouding is op Belgisch en Europees niveau. Dit hoge aandeel van thuiswerk valt meer bepaald te verklaren door de aanwezigheid in het Brussels Gewest van een groter aandeel werkposten die verenigbaar zijn met telewerken. Het gaat inzonderheid om grote openbare en private organisaties die verhoudingsgewijs talrijker zijn in Brussel.

FIGUUR 3 Selectie van de 10 Europese NUTS 2-regio's waar intensief thuiswerken het meest voorkomt in 2021 (links, uitgedrukt in %) en waar intensief thuiswerken het meest is toegenomen tussen 2019 en 2021 (rechts, uitgedrukt in procentpunten)



Bron: Eurostat (EAK), 2022). Opmerking voor de lezer: berekening gebaseerd op woonplaats voor personen tussen 20 en 64 jaar, gebaseerd op de meest recente gegevens als gegevens van 2021 niet beschikbaar zijn.

De configuratie van kantoorruimten evolueert en daarbij gaat het niet alleen maar om een lagere bezetting. Werkgevers streven ernaar om kwaliteitsvolle werkruimten ter beschikking te stellen van hun werknemers die aldus een positieve relatie kunnen ontwikkelen met hun werkplek en hun werkgever. De werkplek is niet langer alleen maar een individuele werkruimte maar evolueert in de richting van gezellige ruimten waar werknemers elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar kunnen samenwerken. De vraag verschuift dus naar ruimten van hogere kwaliteit, die veelzijdiger en gebruiksvriendelijker zijn.

48%

van de werknemers in het Brussels Gewest werkt, van thuis uit

Bron : Cahier van het BISA nr. 12, De opkomst van thuiswerk in het kielzog van de gezondheidscrisis in het Brussels Gewest, januari 2024



Bijgevolg stellen zich de volgende vragen: waar en hoe kunnen conversies van ruimten die onbenut blijven plaatsvinden? Daarbij moet rekening worden gehouden met factoren van reorganisatie van het werk en met de ouderdom van kantoren.

Waar ?

Een recentere dynamiek is meer bepaald zichtbaar in de wijken van de tweede kroon waar in sommige monofunctionele kantoorzones een beperkt deel van de oude gebouwen wordt omgezet in woningen.

Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat kantoren opnieuw worden gecentraliseerd in de buurt van mobiliteitsknooppunten; ook de animatie in de betrokken wijken en het aanbod van horeca en diensten in het hypercentrum van het Gewest dragen daartoe bij.

Hoe ?

De diepte van kantoorverdiepingen vormt niet noodzakelijk een obstakel voor hun conversie: ze laat bijvoorbeeld toe dat de overtollige diepte wordt heringericht in terrassen of kwaliteitsvolle studio's die in slechts één richting zijn georiënteerd (tegelijk blijft men oog hebben voor de diepte van de wooneenheden die hun natuurlijke verlichting mogelijk maakt).

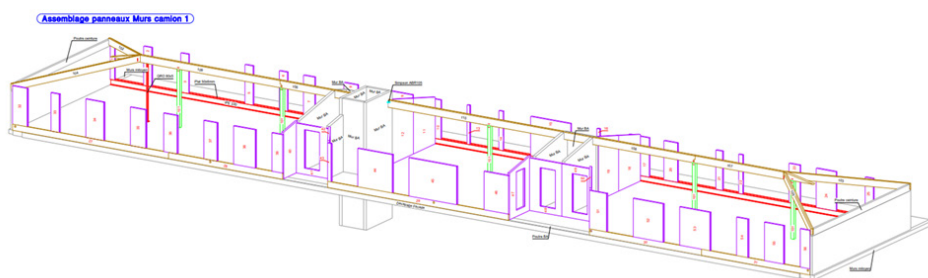


Sinds 1997 zijn de conversies voornamelijk gesitueerd in het zuidoostelijke kwadrant van het Gewest, met inbegrip van de Vijfhoek en de as die wordt gevormd door de Louizalaan.

Anderzijds trekken de centrale wijken nieuwe kantoorprojecten aan.



↑ Foto 3: Paviljoenstraat 9 © Inclusio



Bron : 9 Paviljoenstraat © Inclusio

Kantoren worden ook verbouwd tot voorzieningen waarbij de ruimten ad hoc worden gereorganiseerd. Zo nemen scholen hun intrek in oude kantoren en reorganiseren ze de ruimten: gewijzigde interne circulatie (ruimten voor circuleren, vrije tijd, ontspanning, opbergen, lezen ...), verband tussen openbare ruimte en heraangepaste interne circulatie, sportzalen ...

In de hierboven beschreven context werken overheidsinstanties vaak volgens project en/of gelegenheid, via oproepen tot indiening van ideeën en projectgebaseerd onderzoek.

Om echter de doelstellingen te verwezenlijken van het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) op het vlak van functionele en sociale gemengdheid, productie van betaalbare woningen, creatie van voorzieningen, activering van de openbare ruimte ..., zou het noodzakelijk zijn om ter gelegenheid van aanvragen van vergunningen voor alle vastgoedprojecten te voorzien in hun ruimtelijke en functionele aanpasbaarheid zodat ze kunnen worden opgenomen in een logica van evolutie van de stedelijke context.

In de kijker

Is de conversie van (leegstaande) kantoren een antwoord op de bevolkingsgroei?

Een uitgebreid onderzoek van de website Inventimmo (cijfers voor het 2de kwartaal van 2023) inventariseert **998.565 m² aan leegstaande kantoren die op de markt werden gebracht** en leidt tot onderstaande analyses :

- > **66.270 m²** kantooroppervlakte die op de markt is gebracht, heeft betrekking op gebouwen met een initiële typologie van woningen, in de vorm van zowel huizen (stadswoningen, herenhuizen) of appartementen. Op basis van een gemiddelde woningoppervlakte van ca. 80 m² komt dit neer op maximaal 825 woningen. Specifiek voor appartementen geldt dat het niet noodzakelijk gemakkelijk is om terug te keren naar een louter residentiële functie, gelet op de mogelijke obstakels als gevolg van de wetgeving inzake mede-eigendom (inzonderheid de noodzaak van een voorafgaand akkoord van een meerderheid van de mede-eigenaars met de wijziging van bestemming) of zelfs het bestaan van basisakten die zich zouden kunnen verzetten tegen een residentiële bestemming op de benedenverdieping. Er moet dus een analyse van elk afzonderlijk geval worden gemaakt.
- > **140.315 m²** is gelegen in recente kantoorgebouwen (jonger dan 5 jaar), waarvoor het voorbarig is om conversie naar een andere bestemming te overwegen, daar de meest recente oppervlakten ook het meest gewild zijn voor kantoorgebruik.
- > **106.625 m²** is gelegen in kantoorgebouwen waar werken worden uitgevoerd / die het voorwerp uitmaken van een bouwplaats (renovatie, constructie), en die de voorraad aan recente kantoren zullen aanvullen. Deze oppervlakten zijn dus niet onmiddellijk beschikbaar.
- > **19.005 m²** is gelegen in gebouwen met een industriële typologie.
- > **68.329 m²** is gelegen in gebied voor stedelijke industrie, in gebied voor havenactiviteiten en vervoer of in spoorweggebied zoals opgenomen in het GBP, waar huisvesting niet is toegestaan of enkel is toegestaan voor zover een RPA wordt goedgekeurd.

Van het totaal van 998.565 m² blijft er **598.021 m²** aan kantooroppervlakte over die in geen enkele van bovenstaande categorieën kan worden ondergebracht, waardoor het mogelijk is om conversies tot woningen/voorzieningen in overweging te nemen.

Bron : Romina Cornejo Escudero & Alison Inglisa.

598.021 m²

potentiële conversies naar woningen / voorzieningen

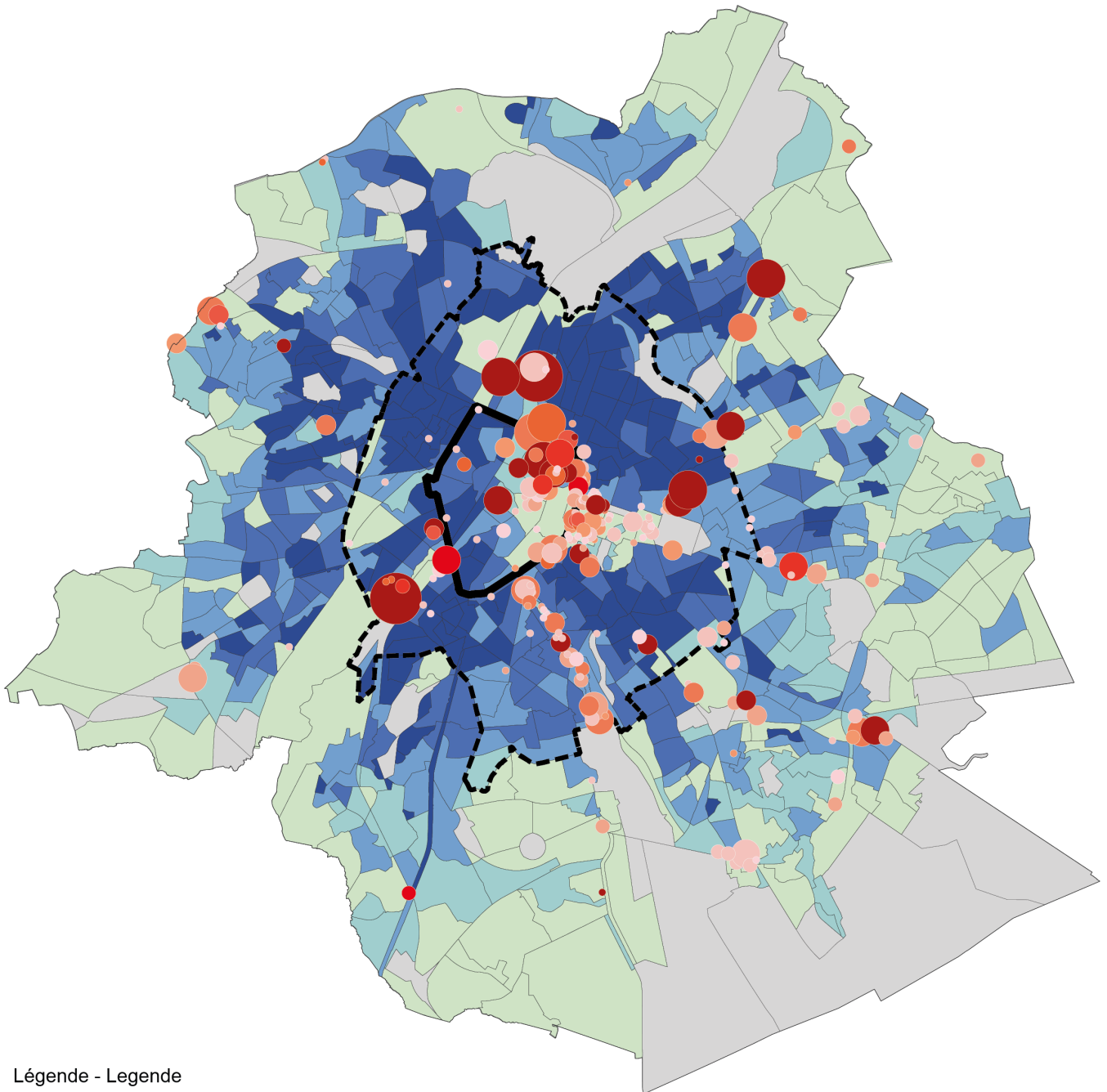


↑ Foto 4 : Treurenbergstraat 2-4 © perspective.brussels



De meeste leegstaande ruimten zijn gelegen in gebieden die al in grote mate verdicht zijn op het vlak van bevolking (behalve in de tweede kroon in het zuidoosten). Op termijn zou de verdere omzetting van kantoren in woningen in deze gebieden ertoe kunnen leiden dat de dichtheid slecht wordt beheerst.

KAART 1 Bevolkingsdichtheid en kantoorleegstand (gecommercialiseerde kantoorgebouwen ouder dan 5 jaar)



Légende - Legende

- Densité de population
Bevolkingsdichtheid
- < 20 habitants - inwoners
 - < 5 000
 - 5 000 - 8 000
 - 8 000 - 14 000
 - 14 000 - 18 000
 - > 18 000

- Pourcentage de vacance dans l'immeuble* (%)
Leegstandspercentage in het gebouw* (%)
- 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100%
- Superficie - Vacance (m²)
Oppervlakte - Leegstand
- > 20 000 m²
 - > 10 000 m² < 20 000 m²
 - > 5 000 m² < 10 000 m²
 - > 2 500 m² < 5 000 m²
 - > 1 000 m² < 2 500 m²
 - > 0 m² < 1 000 m²
- Pentagone - Vijfhoek
- Première couronne - Eerste kroon

perspective
.brussels

Source - bron: perspective.brussels, Inventimmo

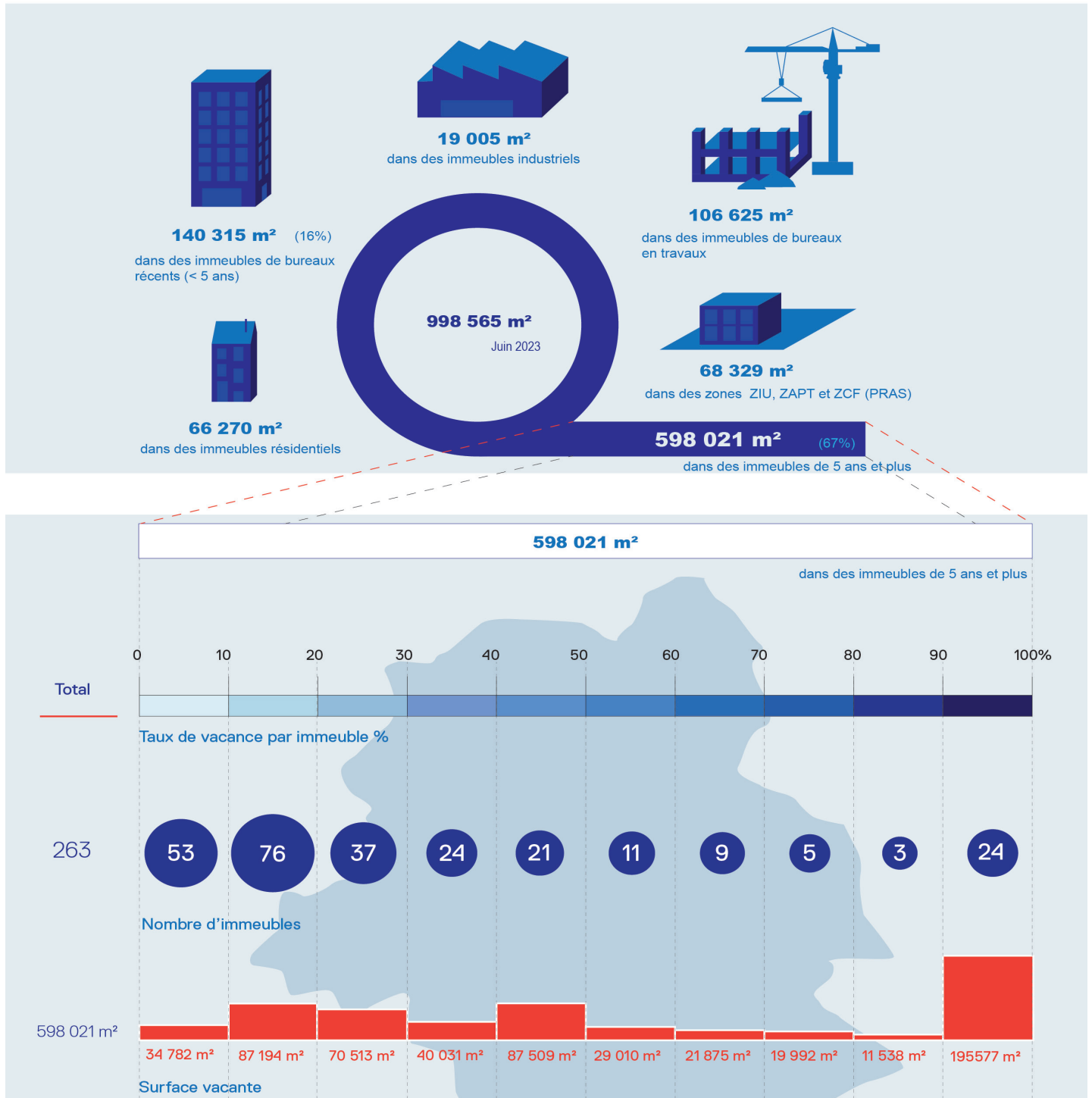
Brussels UrbIS® - Distribution & Copyright CIRB



*Superficie plancher disponible sur le marché (location ou vente) / superficie plancher totale dédié au bureau.
*Beschikbare vloeroppervlakte op de markt (verhuur of verkoop) / Totale vloeroppervlakte bestemd voor kantoorruimte.

Figuur 4 toont het aantal gebouwen en hun leegstaande oppervlakte, volgens leegstandspercentage van de gebouwen (leegstaande oppervlakte in verhouding tot de totale oppervlakte van het gebouw).

FIGUUR 4 Kenmerken van de leegstand 2023



Bron: perspective.brussels, inventimmo © Romina Cornejo Escudero & Alison Inglis

Uit analyse blijkt dat het grootste aantal gebouwen (76) een leegstandspercentage tussen 10% en 20% heeft, wat neerkomt op 14,6% van de totale leegstaande oppervlakte binnen leegstaande gebouwen.

Ook is te zien dat **slechts 24 gebouwen op een totaal van 263 helemaal leeg staan, voor een totale oppervlakte van 195.577 m²**. Dit komt overeen met een derde van de leegstaande oppervlakte in gebouwen die ouder zijn dan 5 jaar. Bovendien wordt een derde van deze gebouwen gerenoveerd. Op basis van een gemiddelde woningoppervlakte van ca. 80 m² bedraagt het netto conversiepotentieel tussen 1.500 en 1.700 woningen.

Vergelijking met de oefening die in 2022 werd gemaakt :

- > Leegstaande kantoorruimte: 1.002.088 m² in 2022 tegenover 998.565 m² in 2023 (stabiel).
- > Leegstand in kantoorgebouwen die in theorie zou kunnen worden omgezet in woningen: 592.564 m² in 2022 tegenover 598.021 m² in 2023 (lichte stijging).
- > Aantal volledig of gedeeltelijk leegstaande gebouwen: 314 in 2022 tegenover 263 in 2023 (netto daling).
- > Aantal volledig leegstaande gebouwen: 35 in 2022 tegenover 24 in 2023 (duidelijke daling).
- > Van de 24 leegstaande gebouwen in 2023 stonden er 10 al leeg in 2022.

Het is des te moeilijker om een gebouw te vinden dat volledig leegstaat als het gaat om een mede-eigendom en/of wanneer het werd/wordt bewoond door verschillende bewoners. Ter illustratie: het kostte de ontwikkelaars 2,5 jaar om het kantoorgebouw in mede-eigendom aan de Aarlenstraat 53 in de Europese wijk te kopen.



Bron: Luttrebruglaan 74 © BGHM, MATADOR & CLN

195.577m²

volledig lege oppervlakte

tussen

1.500 en 1.700

potentieel ongebouwde woningen



Het totaalcijfer van bijna een miljoen m² leegstaande kantoren betekent niet dat deze ruimten onmiddellijk kunnen worden gebruikt en dat ze allemaal kunnen worden omgezet in woningen / voorzieningen.

Denkpistes

Om tegemoet te komen aan de ambitie om woningen en voorzieningen te creëren door middel van conversies, worden meerdere denkpistes geïdentificeerd die voornamelijk afkomstig zijn van de **workshops die hebben plaatsgevonden in het kader van de Taskforce Kantoren**. Deze denkpistes **worden ingedeeld in twee groepen**.

Via de monitoring

Er moet worden gezorgd voor een continue territoriale monitoring van de vastgoeddynamiek van kantoren (Overzicht van het kantorenpark) en van hun leegstand (zie infra), voor de uitbreiding van de capaciteit van Inventimmo om de gecommmercialiseerde leegstand te analyseren en, tot slot, voor een nieuwe lancering van de inventaris van beschikbare terreinen en gebouwen. Het doel bestaat erin de actuele tendensen op het vlak van conversie te identificeren, ze in voorkomend geval te bevorderen en zelfs erop te kunnen anticiperen. Daartoe is het noodzakelijk om te beschikken over een instrument voor monitoring met de conversies van kantoren per wijk / statistische sector. Een **studie over de verborgen leegstand van kantoren** zou deze dynamiek aanvullen en de conversies ondersteunen.

Via de BestT

Voorafgaand aan de wijziging van het GBP zal de actualisering van de BestT. (Bestaande toestand van bebouwde en onbebouwde ruimten op het Brussels grondgebied) toelaten om op termijn een foto, perceel per perceel en gebouw per gebouw, van het kantorenbestand te verkrijgen.

Via de planning

Tot vandaag zijn het vooral de markspelers die richting geven aan de dynamiek van de conversies. Het regelgevingskader voor de «kantoorfunctie» dat wordt geboden door het GBP (voorschriften inzake «vrijwaring» «administratiegebied» of Kaart van de toelaatbare kantooroppervlakte - KaTKO), heeft immers de neiging om de legitimiteit van het behoud van kantoren te consolideren en biedt de overheid slechts weinig actiemiddelen om de conversie naar andere functies op te leggen. De overheden zouden voor zichzelf in grotere mate de instrumenten kunnen creëren om **vastgoedoperaties te sturen in de richting van conversie**. De **nieuwe praktijken van stedenbouw, waarover wordt onderhandeld en die worden gedeeld, van het Gewest** (gedeelde visie, projectvergaderingen, «project lines» ... die voorafgaan aan de vergunningsaanvraag die de overheden op deze basis zouden moeten goedkeuren), vormen een van de mogelijke oplossingen. Binnen de Europese wijk bijvoorbeeld bieden de gedeelde visie en de operationele uitvoering ervan de gelegenheid om grondige besprekingen aan te knopen over de voorwaarden voor de conversie van de gebouwen die de Europese Commissie heeft verlaten, in het kader van de operatie «Cityforward». Deze benadering is erop gericht een dynamiek van vastgoedprogrammering op gang te brengen die als doel heeft de gemengdheid te bevorderen in een sterk monofunctionele wijk.

Aanpassing van de regelgevingsinstrumenten

Kan de wijziging van het GBP zorgen voor meer levendigheid in kantoorwijken ?

De tool BestT. is een waardevol instrument om een nauwkeurige visie op de evolutie van het grondgebied te ontwikkelen. Dit instrument zou het onder meer mogelijk maken om :

- > De werking van de Kaart van de toelaatbare kantooroppervlakte KaTKO te evalueren. Dit regelgevingsinstrument, waarin het GBP voorziet, stelt de maximale drempels van kantooroppervlakte (m²) vast die zijn toegestaan in de 132 stadsmazen buiten de administratiegebieden. Het behoud, of niet, van dit instrument, of de wijziging ervan om conversies te bevorderen, zal worden geanalyseerd in het kader van de wijziging van het GBP.
- > Om een indicator van dichtheid in m² kantoren / dichtheid in m² bebouwing in gebruik te nemen, waardoor de functionele mix per sector kan worden beoordeeld. Deze indicator zou toelaten doelstellingen te bepalen wat betreft het aandeel kantoren dat per sector toelaatbaar is of wordt beoogd. Zo werd in het kader van de gedeelde visie voor de Europese wijk geoordeeld dat de kantooroppervlakte op termijn niet meer dan 50% mocht bedragen van de totale vloeroppervlakte per wijk.



De eerste groep stelt voor om de vaststellingen en uitdagingen inzake programma, stedenbouwkunde en architectuur van de conversies van kantoren beter te definiëren met behulp van de instrumenten waarover het Gewest beschikt.



Het tweede deel heeft betrekking op de regelgevings- of andere instrumenten die noodzakelijk zijn om deze globale en ruimtelijke planning uit te voeren, te ondersteunen en te faciliteren.

Wijziging van het GBP: een kans om te onderzoeken wat er moet gebeuren met de administratiegebieden

In het kader van de wijziging van het GBP werd een overzicht van de uitdagingen opgesteld in samenwerking met een breed panel van openbare actoren en het maatschappelijk middenveld. In dit kader zijn er in verband met kantoren meerdere vaststellingen gemaakt en uitdagingen geïdentificeerd.

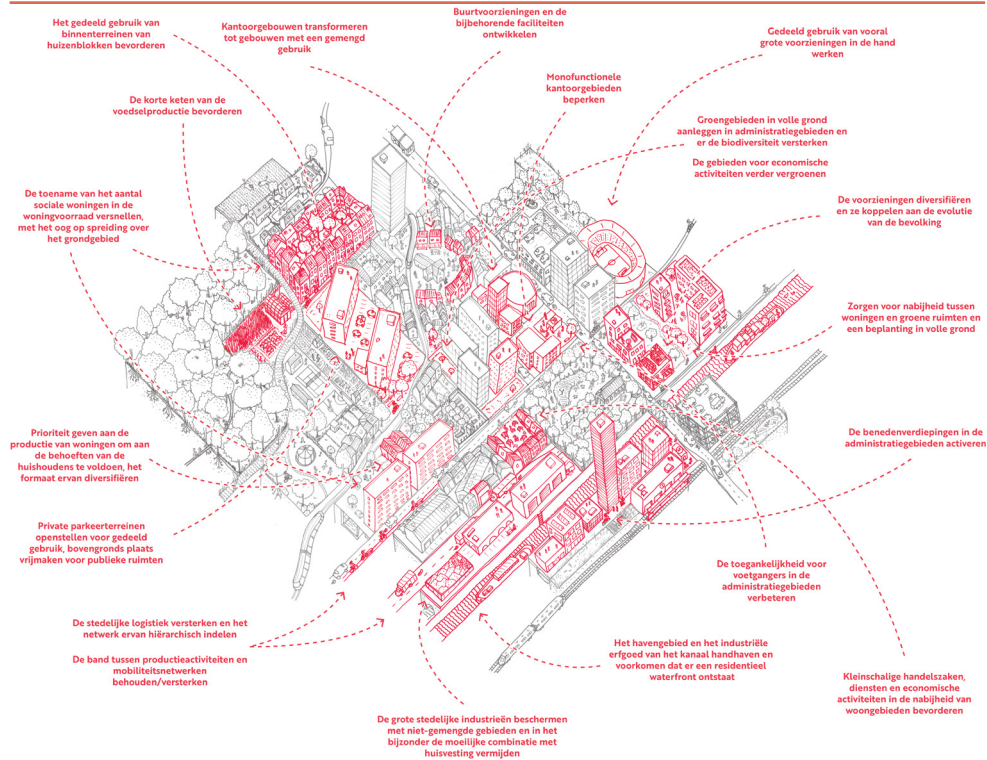
De onderzochte uitdagingen hebben als doel monofunctionele gebieden met enkel kantoren te beperken.

Hoe ?

- > Voorrang geven aan kleine formaten van gebouwen die een kans kunnen bieden om in sommige wijken gemengdheid op het vlak van gebruiken te creëren.
- > Een kader bieden voor de ontwikkeling van tertiaire activiteiten door de functiegemengdheid (woningen, voorzieningen, handelszaken ...) in kantoorwijken te vergroten.
- > De bestaande infrastructuur delen om de functiegemengdheid te versterken en de intensiteit van het gebruik te verhogen. Het is dus een veerkrachtige manier voor activering van wat al bestaat en dat, om zich verder te kunnen ontwikkelen, om een aanpassing van de regelgeving vraagt (GBP, GSV ...).
- > Kantoorgebouwen transformeren en ombouwen tot programma's voor gemengd gebruik met woningen, kantoren en collectieve voorzieningen.
- > De benedenverdiepingen in de administratiegebieden activeren, meer bepaald door middel van tijdelijke bezetting.

Bron : «Share The City», Diagnos, Presentatie en samenvatting van raadplegingen, 2024.

FIGUUR 5 Synthese van de denkoefeningen over gemengdheid met het maatschappelijk middenveld in het kader van de workshops van het GBP (december 2023)



Bron: BUUR PoS + Morgane Gloux voor perspective.brussels

Deze denkpistes zullen kunnen worden bestudeerd en verder uitgediept in het kader van het proces van wijziging van het GBP «Share the City».

Welke toekomst hebben de administratiegebieden ?

In de administratiegebieden wordt een deel van het kantorenpark dat als verouderd wordt beschouwd omgezet in woningen en/of voorzieningen; dit is meer bepaald het geval binnen de tweede kroon. De kantoren, die geconcentreerd zijn in het Central Business District (CBD), hebben de neiging te evolueren volgens de bezorgdheid van de werkgevers en de werknemers (de vraag naar kantoren van «goede kwaliteit» blijft echter sterk in het CBD). Er doet zich nog een ander fenomeen voor: de tendens om gebouwen te ontwerpen met soms complexe en vooral gemengde programma's (kantoren, co-working, hotels, handelszaken, woningen, openbare ruimten en infrastructuur). Hoe kan er in de toekomst een kader voor deze evolutie worden gecreëerd, indien dat niet gebeurt dankzij de aan de gang zijnde wijziging van het GBP?

Gelet op de doelstelling om multifunctionele en levendige wijken te ontwikkelen blijkt duidelijk dat het feit om in de stad wijken voor te behouden voor uitsluitend bestuurlijke functies niet langer aansluit bij de actuele uitdagingen. Dit neemt niet weg dat de terbeschikkingstelling van grote kantoorgebouwen, in wijken met een goede bediening door het openbaar vervoer, ook aantrekkingskracht uitoefent voor de tertiaire activiteiten in de stad.

Er moeten dus aangepaste regels worden vastgesteld ter ondersteuning van dit doel van functiegemengdheid en tegelijk moeten de tertiaire activiteiten rond mobiliteitsknooppunten worden bevorderd.

Hervorming van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV) Good Living

Het project Good Living, dat de regering onlangs in tweede lezing heeft goedgekeurd, moedigt de conversie van kantoren aan en ondersteunt de volgende doelstellingen :

- > **Het behoud en de renovatie van bestaande constructies bevorderen en zorgen voor hun conversie en/of de terugwinning van hun materialen** (hoofdstuk 2 «Duurzaamheid» - artikel 4 «Behoud en renovatie van gebouwen en hergebruik van materialen»).
- > **Anticiperen op en voorzien in potentiële conversies van nieuwe constructies om hun realisatie te vergemakkelijken** (hoofdstuk 2 «Duurzaamheid» - artikel 5 «Converteerbaarheid en duurzaamheid van gebouwen»). Deze conversiecapaciteit wordt beoordeeld op basis van de volgende criteria: grootte en verlichtingsoppervlakken van ruimten als gevolg van de dragende structuur van het gebouw, positie van distributie- en circulatiekernen en positie van leidingen en technische ruimten.
- > **De sokkel van de bouwwerken activeren om zo een dialoog tussen de bouwwerken en de openbare open ruimte tot stand te brengen** (hoofdstuk 4 «Bouwschil van de bouwwerken» - artikel 17 «benedenverdiepingen»).

Stedenbouwkundige vergunningen en betaalbare huisvesting

Vandaag wordt de vraag naar vergunningen in verband met sociale huisvesting onderzocht via een versnelde procedure («fast lane») wanneer het project minimaal 25% van dit type woningen voorstelt.



Er wordt voorgesteld om de «fast lane»-procedure uit te breiden tot zogenaamde betaalbare woningen in het geval van conversies van kantoren in woningen.

Financiële instrumenten aanpassen en/of nieuwe financiële instrumenten creëren/testen

We stellen vast dat de plannings- en stedenbouwkundige instrumenten niet de enige hefboomen zullen mogen zijn om de markt te reguleren: ze moeten worden gecombineerd met financiële instrumenten die bevorderlijk zijn voor conversies.

Perspective heeft aan het bureau RE-US gevraagd om een studie te maken met als doel de bestaande fiscale, economische en milieu-instrumenten voor de conversie van een kantoorgebouw te evalueren. Die studie werd gemaakt op basis van een casestudy met als doel uit te gaan van nauwkeurige economische en financiële parameters.



↑ Foto 5: Aarlenstraat 104 © kantoor RE&US

De studie heeft als doel om de bouwkosten en de kosten van het financiële pakket van de conversie van een kantoorgebouw tot woningen te vergelijken met die van het behoud ervan als kantoorgebouw.

Uit deze studie blijkt dat in weerwil van het feit dat de bouwkosten en de kosten van het financiële pakket lichtjes in het voordeel zijn van een conversie naar woningen, **de doorslaggevende factor die van de waarde van de kantoormarkt en van huisvesting binnen een bepaalde wijk blijft**. De raming van de bouwrijzen was gebaseerd op een benchmark van meerdere recente projecten in Brussel die illustratief zijn voor de verschillende in de studie in overweging genomen scenario's. Een hypothese die een impact heeft op de vergelijking van de kosten is de conformiteit van alle scenario's ten opzichte van het project Good Living (hervorming van de GSV). Dit houdt in dat de kosten voor de bouw van balkons of terrassen niet worden opgenomen in de berekeningen, daar ze een negatieve impact zouden hebben op de bouwkosten van de woning.

Onder deze voorwaarden blijkt dat de bouwkosten van een lichte renovatie van kantoor tot kantoor hoger zijn (€1.956/m²) dan de bouwkosten van een conversie van kantoor in woning (€1.604/m²). Dit prijsverschil ten voordele van een conversie tot woning valt voornamelijk te verklaren door de kosten van het perceel «Speciale technieken» dat, bij een renovatie van kantoor in kantoor, wordt geraamd op 160% van de kosten van de conversie van kantoor in woning. De kosten van het perceel «Afwerking» (bv. wanden) worden geraamd op een bedrag dat meer dan tweemaal hoger is (215%) dan het scenario van conversie van kantoor in woning.

Dit houdt in dat ontwikkelaars in een wijk waar de kantoorfunctie domineert, er in de eerste plaats toe worden aangemoedigd om kantoren te bouwen.



De bestaande fiscale en economische instrumenten zijn veeleer voordelig voor projecten van afbraak/heropbouw.

Als gebouw werd gekozen voor het gebouw op het adres Aarlenstraat 104. Dit modernistisch kantoorgebouw dateert van 1967 en is vrij representatief voor het Brussels kantorenbestand. Het is ontworpen op basis van hybride bouwsystemen die prefabricage en ter plaatse gegoten elementen combineren. Het heeft 10 verdiepingen en een bovengrondse oppervlakte van 11.085 m². Tot slot is een aantal van zijn technische kenmerken illustratief voor de uitdagingen waarmee vastgoedoperatoren vandaag te maken krijgen: lage hoogte van de ene tot de andere vloerplaat (3,08 m); structureel ontwerp op basis van verouderde normen (belasting van 2 tot 5 kN/m²); aanwezigheid van asbest; inspringende bovenste verdiepingen; 100% bebouwd terrein; diepte van het plateau tussen 14,40 en 18,50 meter.

Zo komt het dat vele operaties van conversie van kantoren in woningen de voorbije jaren hebben plaatsgevonden in het kwadrant noordoosten / zuidoosten zonder dat er daarvoor stimulansen vanwege de overheid waren (met uitzondering van de vrijstelling van stedenbouwkundige lasten), terwijl elders de conversie van kantoren in woningen in de meest gewilde wijken van het CBD verhoudingsgewijs bescheidener blijft ten opzichte van het kantorenbestand. De studie beveelt aan om een benadering aan te nemen die rekening houdt met deze fundamentele geografische verschillen. Op basis van deze vaststelling is het idee ontstaan om de stedenbouwkundige lasten te differentiëren in functie van de geografische gebieden. Zo zou men kunnen voorstellen **om een vrijstelling van stedenbouwkundige lasten enkel toe te kennen voor conversies naar betaalbare woningen in de tweede zuidoostelijke kroon, terwijl deze vrijstelling zou kunnen worden uitgebreid tot vrije woningen in het CBD.**

TABEL 1 Resultaten van de studie van RE-US op basis van het gebouw te Aarlenstraat 104

	Scenario 1	Scenario 1	Scenario 3	Scenario 4
Bouwkosten (€/m ²)	1.956 €	1.604 €	2.091 €	1.743 €
Kosten van grond (€/m ²)	1.750 €	1.750 €	1.750 €	1.750 €
Totale kostprijs (€/m ²)	4.218 €	3.814 €	4.655 €	4.254 €
Marktwaarde (€/m ²)	4.600 €	4.371 €	7.500€	4.714 €
Marge ontwikkelaar	-5,49%	-0,69%	42,33%	4,22%

Voorts werd de studie van het bureau RE-US aangevuld door de studie «second opinion» (uitgevoerd door 51N4E-Greich en besteld door de BMA) betreffende de evaluatie van de koolstofbalans in verband met verschillende ontwikkelingsscenario's van een kantoorgebouw op het adres Wetstraat 62 (vergelijkbaar met Aarlenstraat 104). Uit de studie blijkt dat ondanks het feit dat er rekening wordt gehouden met de werken maar ook met een exploitatieperiode van 30 jaar, een operatie van renovatie/verbouwing de neiging heeft een betere koolstofbalans op te leveren dan een operatie van afbraak/heropbouw, op basis van dezelfde certificeringen van energieprestaties (zelfde niveau van certificaten BREAM en EPB). Hoewel de benaderingen en de technische details verschillen, blijken de energieprestaties van een zware renovatie (vervanging van technieken en bouwschil) vaak vergelijkbaar te zijn met die van nieuwbouw.



↑ Foto 6 : Wetstraat 62 © 51N4E-Greich

Uitleg van het tabel 1

Scenario's: scenario 1: lichte renovatie van kantoor in kantoor / scenario 2: verbouwing van kantoor in woning / scenario 3: afbraak-heropbouw van kantoor in kantoor / scenario 4: afbraak-heropbouw van kantoor in woning.

Bouwkosten: de kostprijs van de bouwposten is gebaseerd op een benchmark van vergelijkbare recente gebouwen in Brussel. De studie komt tot het besluit dat er een verschil is in kosten tussen de scenario's renovatie/verbouwing en de scenario's afbraak/heropbouw. Dit valt deels te verklaren door het gebruik van bouwtechnieken op maat en deels door een variabele marge wat betreft de onvoorziene omstandigheden die optreden bij een renovatie/verbouwing. De meerkosten voor de scenario's «kantoor» kunnen deels worden verklaard door de voorzieningen en technieken die eigen zijn aan de huidige kantoren.

Kosten van grond: de kosten van grond zijn dezelfde in de vier scenario's.

Totale kostprijs: deze kosten omvatten de bouwkosten + de kosten van grond + de kosten wat betreft registratiekosten, erelonen en btw.

Marktwaarde: het grote verschil tussen scenario 1 en scenario 2 valt te verklaren door het vrij grote verschil in waarde tussen een kantoorgebouw type Grade A (nieuwbouw: enerzijds betere prestaties en betere kwaliteit, anderzijds sterke vraag) en een kantoorgebouw type Grade C (renovatie: mindere prestaties en mindere kwaliteit, minder aantrekkelijk voor investeerders).

Marge van de ontwikkelaars: de negatieve marges van de ontwikkelaars voor de scenario's 1 en 2 valideren dat de overheid zoekt naar fiscale en andere stimulansen om deze operaties aantrekkelijker te maken.

Conversie wordt dan een **uitdaging op het vlak van planning** die als doel heeft gemengde projecten van huisvesting / voorzieningen te ondersteunen wanneer, bijvoorbeeld, de afbraak van gebouwen gerechtvaardigd is wegens hun ouderdom of de onmogelijkheid om te voldoen aan de geldende stedenbouwkundige en energienormen.

Ondanks de afschaffing van het btw-percentage van 6% in geval van afbraak-heropbouw voor bouwpromotoren (een wetsvoorstel beoogt het tarief van 6% te behouden voor investeerders indien ze hun goederen verhuren), is deze aanbeveling des te meer passend in wijken waar de verkoopwaarde (handelswaarde, i.e. de waarde waarvoor de onroerende goederen op de vastgoedmarkt zouden kunnen worden verkocht) van kantoren groter is dan die van woningen. Dit belet echter niet dat sommige private spelers voorrang zullen geven aan verkopen in share deal (verkoop door overdracht van aandelen); dit laat hun toe de btw te recupereren, wat dan weer de positieve gevolgen van de wijziging van btw-tarief (opnieuw 21%) in geval van afbraak-heropbouw voor de overheid tenietdoet. **Het komt er dan op aan meer onderzoek te voeren naar de fiscale aspecten en meer bepaald naar de verkoop via «share deal» om ervoor te zorgen dat de heffingen en incentives billijk zijn ongeacht de wijzen van transactie.**

Vrijstelling van stedenbouwkundige lasten om de productie van betaalbare woningen in het kader van conversieprojecten te bevorderen

Onder de regeling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 zijn de conversies van kantoren naar huisvesting en naar sommige voorzieningen vrijgesteld van stedenbouwkundige lasten (met uitzondering van nieuw gecreëerde bijkomende oppervlakten). Een mogelijkheid zou erin bestaan de vrijstellingen van stedenbouwkundige lasten te beperken tot operaties van conversie van kantoorgebouwen in betaalbare woningen (o.a. SVK's). Deze maatregel zou een positieve weerslag kunnen hebben op de productie ervan, meer bepaald in het zuidoostelijk kwadrant van het Gewest waar dit type huisvesting het minst ontwikkeld is.

Voor de centrale wijken en op basis van de lessen van de haalbaarheidsstudie van het gebouw Aarlenstraat 104 (meer bepaald het fundamenteel gewicht van de marktwaarde in de vastgoedequatie van een operatie) zou het verstandig zijn om hetzelfde principe toe te passen voor de productie van vrije woningen om het hoofd te bieden aan de huisvestingscrisis in Brussel.

Vrijstelling van de onroerende voorheffing verlenen voor de conversies van kantoren in woningen in het CBD

Vandaag zijn de vastgoedspelers die werden bevestigd in het kader van de door de Taskforce georganiseerde workshops het erover eens dat een eigenaar van de voorheffing wordt vrijgesteld vanaf het ogenblik waarop een gebouw wordt afgebroken. Bijgevolg bestaat er een financiële incentive voor operaties van afbraak-heropbouw, in tegenstelling met zware renovaties die leiden tot conversies en waarbij de voorheffing verschuldigd blijft voor de volledige periode van de werken.

Een denkspoor dat de moeite loont van een onderzoek, zou er dan in bestaan **om vrijstelling van onroerende voorheffing te verlenen aan eigenaars die hun goed renoveren op voorwaarde dat ze het omzetten in woningen en/of voorzieningen.**

Deze vrijstelling zou **van toepassing moeten zijn vanaf de volledig verklaarde indiening van het dossier van stedenbouwkundige vergunning tot en met de voltooiing van de renovatie.** In dit kader zou er kunnen worden onderzocht of er een financiële compensatie kan worden toegekend aan de gemeente waar het goed is gelegen waarvoor deze vrijstelling wordt verleend.

Daarnaast moet er ook rekening worden gehouden met de hervorming van de voorheffing die de gewestregering onlangs heeft gelanceerd en die als doel heeft **toe te staan dat er gemeentelijke percentages van opcentiemen worden vastgesteld die verschillend zijn van wijk tot wijk.** Deze maatregel zou het immers mogelijk maken om tegemoet te komen aan het doel om te beschikken over verschillende strategieën naargelang de verschillende wijken, meer bepaald tussen het CBD en de wijken van de tweede kroon.

Aan de SVK's faciliteiten toekennen om sociale woningen te creëren in kantoorgebouwen, meer bepaald in het CBD

De verhuur van private sociale woningen in het kader van SVK's is vandaag vrijgesteld van de betaling van de onroerende voorheffing. De eigenaars van tot woningen verbouwde kantoorgebouwen zouden ook kunnen werken in het kader van de SVK's om ook het beheer van de gebouwen gemakkelijker te maken (bv. verhuur van leegstaande verdiepingen).

Versterking en/of creatie van programmatorische en architecturale instrumenten, zoals projectgebaseerd onderzoek of « project lines »

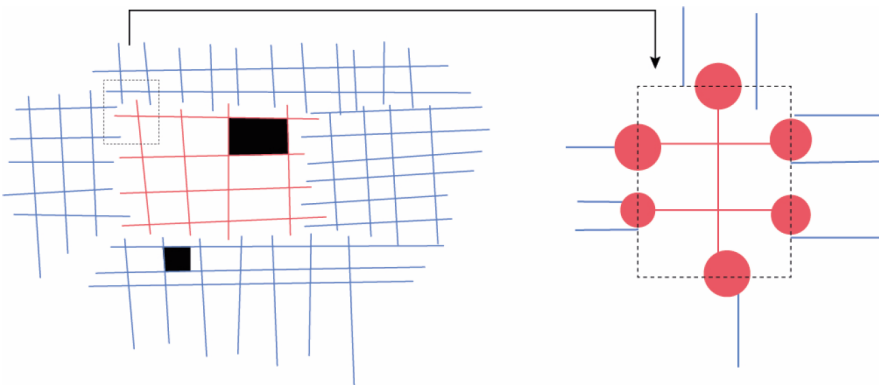
Deze aanbeveling is geschikt wanneer atypische gebouwen (die niet beantwoorden aan de technische en ruimtelijke criteria – bv. plafondhoogte of diepte van plateau ...) op de markt zijn en zouden toelaten het aantal woningen toch te verhogen.

« Projectgebaseerd onderzoek » : werken volgens de context en in samenwerking met alle betrokken actoren.

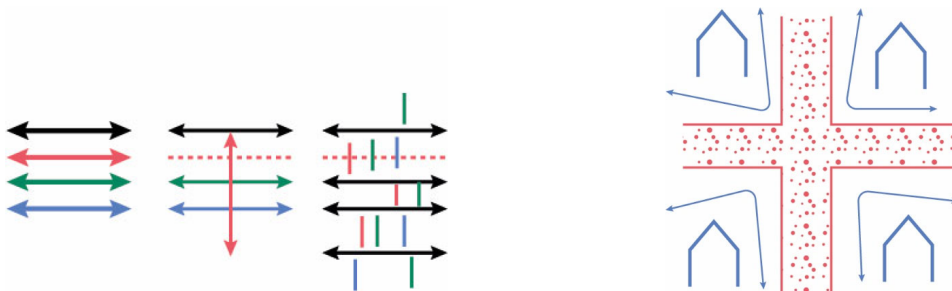
« Project lines » : in het kader van de verkoop van een gebouw of een site een document opstellen opdat de koper een duidelijk beeld zou hebben van de verwachtingen van de overheid.

CONCEPTEN/ANALYSE

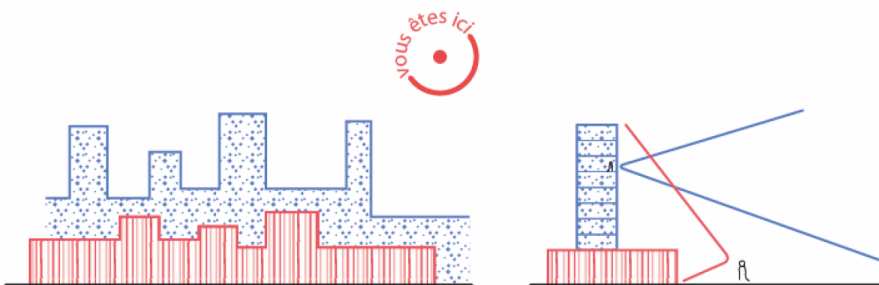
OFF THE GRID



UPSIDE DOWN / RETOURNEMENT DE L'AXE



DOUBLE SKYLINE



Conclusie

De conversie van kantoorgebouwen in woningen of voorzieningen is een dynamiek die al vele jaren aan de gang is in het Brussels Gewest. Sinds halverwege de jaren 2010 is die dynamiek nog sterker geworden. Op basis van de ervaring met de vragen die aan de BMA worden gericht, lijkt de dynamiek de laatste twee jaar nog te versnellen, ook al wordt dit nog niet bevestigd door de analyse van de afgegeven stedenbouwkundige vergunningen. Conversies van kantoren zijn een van de belangrijke bronnen voor de creatie van woningen: in 2021 is bijna een vijfde van de nieuwe woningen het resultaat van dergelijke conversies. Dit soort operaties komt voornamelijk voor in het noordoostelijk / zuidoostelijk kwadrant, met conversies van kantoorgebouwen die vaak verouderd zijn wat betreft zowel hun ruimtelijke organisatie als hun criteria inzake energie-efficiëntie.

In de gedecentraliseerde wijken bestaat de uitdaging er niet zozeer in conversies aan te moedigen dan erover te waken dat ze gepaard gaan met functiegemengdheid die de leefkwaliteit in geconverteerde gebouwen kan helpen verbeteren: beschikbaarheid van voorzieningen en buurtwinkels, openbaar vervoer, groene ruimten en ontspanningsruimten. De conversie van kantoorgebouwen in woningen volstaat in haar eentje niet om het hoofd te bieden aan de crisis wat betreft de toegang tot betaalbare woningen. Bovendien zijn conversies van kantoren in betaalbare woningen zeldzaam.

Hoewel de noodzaak om meer kantoren om te zetten in woningen niet voor de hand ligt gezien de dynamiek van de Brusselse markt in de afgelopen tien jaar, lijkt het erop dat de overheid haar fiscale instrumenten nuttig kan afstemmen om de conversie van kantoren in betaalbare woningen aan te moedigen.

Om kantoren om te zetten in betaalbare woningen worden er in de huidige bijdrage meerdere hefboomen geïdentificeerd. De uitvoering van deze voorstellen is van aard om de bijdrage van de dynamiek van conversies te versterken met het oog op de productie van betaalbare woningen.

Om ervoor te zorgen dat al deze maatregelen effectief worden uitgevoerd met een coherente doelstelling om betaalbare woningen en diensten te produceren door en voor de Brusselaars, lijkt een sociaal-ruimtelijke planning nodig :

- > Om de behoefte aan betaalbare huisvesting in prioriteitsgebieden in kaart brengen (ondanks de kosten om grond te verwerven).
- > Om alle instrumenten samen te brengen (programmatisch, stedenbouwkundig, fiscaal, sociaaleconomisch enz.) met een gemeenschappelijk doel: een antwoord bieden op de huisvestingscrisis in Brussel, onder andere via de conversie van kantoorgebouwen.



De conversie van kantoren laat toe in significante mate bij te dragen tot de creatie van nieuwe woningen in het Brussels Gewest. Dit fenomeen wordt waargenomen in zowel de gedecentraliseerde wijken waar de kantoorsector aan snelheid moet inboeten als de administratiegebieden, zij het in mindere mate.



Het gebrek aan conversies van kantoren in betaalbare woningen valt meer bepaald te verklaren door de kostprijs van de conversies en de configuratie van de gebouwen die slechts zelden toelaten dat er woningen voor lage prijzen op de markt worden gebracht.

Verantwoordelijke uitgever

Antoine DE BORMAN
Directeur-generaal van perspective.brussels,
Naamsestraat 59 – 1000 BRUSSEL.

De hier voorgestelde resultaten zijn louter informatief. Ze hebben geen juridisch karakter.

Overname van de inhoud is toegestaan met bronvermelding – © 2024 perspective.brussels

