

Gebiedsontwikkeling in relatie tot behoud cultureel erfgoed door de rijksoverheid

Een onderzoek naar het herbestemmingsproces van rijksmonumenten



Master City Developer
ir. E.M. Dekker

juli 2010

Afstudeerbegeleider:
H. Remøy MSc PhD

Foto cover: poortgebouw PI Blokhuispoort te Leeuwarden (Vlaardingerbroek & Wevers, 2010)

Voorwoord

Dit onderzoek is geschreven ter afronding van de opleiding 'Master City Developer', welke ik afgelopen twee jaar met veel interesse en plezier heb gevolgd. Deze opleiding is opgericht vanuit een gezamenlijk initiatief van de Erasmus Universiteit in Rotterdam, de Technische Universiteit in Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Gedurende het afgelopen half jaar heb ik mij verdiept in het herbestemmingproces van monumentale objecten in binnenstedelijk gebied, met als uitgangspunt de leegstaande monumenten in rijksbezit. In mijn dagelijkse praktijk sta ik voor de uitdaging om te komen tot de juiste herbestemming, voor vaak heel specifieke gebouwen zoals gevangenissen. De wijze waarop dit proces het beste kan worden ingericht, en welk effect dit heeft op de gebiedsontwikkeling, is de aanleiding geweest voor het uitvoeren van dit onderzoek. Door vanuit een meer theoretische invalshoek naar de praktijk te kijken heb ik nieuwe inzichten gekregen op dit onderwerp en ben mij meer bewust geworden van de verschillende perspectieven van waaruit naar een oplossing gezocht kan worden. Ik hoop dan ook dat ik deze bevindingen toe kan passen in mijn huidige en toekomstige werkzaamheden zodat dit tot succesvolle herbestemmingsprojecten zal leiden.

Veel dank gaat uit naar de geïnterviewde personen, die mij in het onderzoeksproces van essentiële informatie hebben voorzien, zonder welke dit rapport niet tot stand was gekomen. Daarnaast wil ik mijn begeleiders Hilde Remøy en Tom Daamen hartelijk danken voor hun begeleiding. Jullie commentaren en suggesties waren zeer opbouwend en verhelderend en hebben geleid tot diepgang in het onderzoek.

Esther Dekker

Den Haag, juli 2010

Samenvatting

Het cultureel erfgoed neemt een steeds belangrijkere plaats in onze samenleving in. De steeds grotere dynamiek van deze samenleving, globalisering, maar ook het integratiedebat zijn hiervoor redenen. De monumenten van de rijksoverheid vormen een essentieel onderdeel van dit erfgoed. Monumenten, hun ruimtelijke kwaliteit en hun betekenis komen het best tot hun recht als we er steeds opnieuw in slagen hun nieuwe passende functies te geven op een wijze die hun positie in het stedelijke weefsel of het landschap versterkt.

In toenemende mate komen monumenten in beheer bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) beschikbaar omdat hun huidige functie niet meer past bij het gebouw. De Rgd is naast het huisvesten van rijksdiensten ook verantwoordelijk is voor het beheer en behoud van het in haar bezit zijnde monumentale erfgoed. Om deze reden zoekt de Rgd in toenemende mate, door samenwerking met andere betrokken partijen, naar nieuwe mogelijkheden, die leiden tot een verantwoord gebruik van deze monumentale complexen. De Rgd wil dit op een wijze doen die niet alleen recht doet aan het monument, maar ook bijdraagt aan de ontwikkeling van de desbetreffende stad of het landschap. Dit doet zij vanuit de volgende missie:

"De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed."

Bovenstaande ontwikkelingen hebben de aanleiding gevormd voor het uitvoeren van dit onderzoek, waarbij wordt nagegaan op welke wijze het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming bijdraagt aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het doel van het onderzoek is:

"Inzicht geven in de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, richting geeft aan herbestemming van leegkomende c.q. leegstaande monumenten, als onderdeel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, alsmede het doen van aanbevelingen voor haar rol in de toekomst."

Hoe de verschillende rollen van het Rijk zich tot elkaar verhouden, nu en in de toekomst, is bepalend voor de wijze waarop er met het cultureel erfgoed zal worden omgegaan. Aan de hand van enerzijds literatuuronderzoek en anderzijds casestudies wordt met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan het inzicht in deze rol. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is naar voren gekomen dat het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming daadwerkelijk een bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Uit de theorie, beleidsstukken en wettelijke kaders blijkt dat zij dit vanuit verschillende rollen beoogt te doen: de rol van eigenaar en ontwikkelaar (zoals ingevuld door o.a. de Rijksgebouwendienst), de rol van

beleidsbepaler voor onder meer een respectvolle omgang met cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkelingen en tot slot een kaderstellende rol welke leidt tot o.a. de Wet Ruimtelijke Ordening en de Monumentenwet.

Echter, de wijze waarop deze rollen in de praktijk worden ingevuld komt niet altijd overeen met de beleidsuitgangspunten en theorie. Aan de hand van casestudies is nagegaan hoe deze rollen zich in de praktijk manifesteren en welke bijdrage zij leveren aan het uiteindelijke resultaat. De casestudies onderschrijven de stelling dat het Rijk met herbestemming een wezenlijke bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, echter de overlap van de verschillende rollen bemoeilijkt het proces en het uiteindelijke resultaat. Uit het onderzoek kan daarom de volgende hoofdconclusie worden getrokken:

Naast een verschuiving van rollen binnen het Rijk, blijkt bij het invullen van de transformatiethema's dat de rol van het Rijk per thema, en soms ook binnen een thema, verschillend kan zijn. Rollen die het Rijk kan innemen zijn onder meer die van wets- en beleidsbepaler, vastgoedeigenaar of herontwikkelaar. Dit hangt samen met de verschillende, en soms tegenstrijdige, doelen die het Rijk nastreeft. In de missie van de Rgd komt naar voren dat zij naast het bieden van efficiënte en effectieve huisvesting ook de zorg draagt voor het in stand houden van monumenten. Dit leidt in beginsel tot tegenstrijdige belangen waarbij het de uitdaging is om onder meer de financiële haalbaarheid (verkoopopbrengst) en culturele waarde (behoud) met elkaar in overeenstemming te brengen.

Deze hoofdconclusie is opgebouwd uit een aantal subconclusies op basis van de analyse van de transformatiethema's:

1. Als initiatiefnemer van herontwikkelingsprojecten, zou de Rgd een sturende rol dienen te vervullen bij de wijze waarop het proces van herontwikkeling en de stedelijke inpassing plaatsvindt. In algemene zin geldt dat naarmate de Rgd meer ervaring heeft opgedaan, de aanpak in de opvolgende casestudies meer structuur krijgt, wat mogelijkheden biedt tot een grotere mate van sturing door de Rgd.
2. De technische kwaliteit is zowel vanuit de rol van het Rijk als eigenaar, als de rol van herontwikkelaar, van groot belang bij zowel het in gebruik zijn als bij een voornemen tot herontwikkeling. Het is aan te bevelen om de mate waarin en de wijze waarop het onderhoud uitgevoerd zal worden af te stemmen met de herontwikkelingsplannen om zo onnodige investeringen tegen te gaan. Dit belang wordt onderschreven in de huidige aanpak van de projecten uit de casestudies, waarbij bij de uitvoering van onderhoud in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met de plannen rondom de (toekomstige) herbestemming.

3. Er kunnen tijdens het proces de volgende tegenstrijdige belangen ontstaan: het waarborgen van de cultuurhistorische waarden (rijksdoelstelling) en anderzijds het managen van een vastgoedportefeuille met een positief financieel-economische rendement. Met name bij langdurige leegstand, zoals bij de PI Blokhuispoort te Leeuwarden, gaat deze afweging (in de toekomst) een steeds belangrijkere rol spelen.
4. Bij herbestemming wordt door het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) gestreefd naar een marktconforme verkoopopbrengst, waarbij een afweging gemaakt dient te worden tussen verkoopopbrengst en het te behalen maatschappelijk rendement. Uit de casestudies komt naar voren dat het Rijk erin slaagt om beide aspecten steeds beter samen kan brengen, door onder meer intensief overleg tussen RVOB en Rgd, om te komen tot een optimaal resultaat voor het gebied.
5. In de verschillende cases komt het belang naar voren om in een vroeg stadium samenwerkingsverbanden, al dan niet juridisch vastgelegd, met zowel publieke als private partijen aan te gaan. Een samenwerkingsverband draagt bij tot het creëren van draagvlak en commitment van de verschillende partijen te verkrijgen. Bij het Noordsingelcomplex in Rotterdam is dit een goed middel gebleken, ook om sturing aan het proces te geven.
6. Het Rijk heeft de mogelijkheid tot het anticiperend kunnen handelen in het herontwikkelingsproces door partijen bij elkaar te brengen om draagvlak, en uiteindelijk samenwerking, te creëren. Echter, anticiperend handelen blijkt in de praktijk lastig binnen een organisatie waarin risico's op de verschillende beslissings- en beleidsniveaus in beginsel afgedekt dienen te zijn. Dit wordt onderschreven in de bevindingen uit de onderzochte casestudies.

Gezien de (nog) beperkte theorie en ervaring met dergelijke herbestemmingsprojecten, volgt een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In de eerste plaats biedt het inzetten van monumenten in een gebiedsontwikkeling kansen om dit gebied een eigen identiteit te geven en de belevingswaarde ervan te vergroten. Het verdient dan ook de aanbeveling om deze mogelijkheden optimaal te benutten door met name in het voortraject, deze mogelijkheden te verkennen en draagvlak voor de herontwikkeling bij de omwonenden te creëren. Ten tweede komt uit de conclusies naar voren dat de rollen binnen het Rijk minder goed zijn gedefinieerd en elkaar soms overlappen. Er liggen kansen om deze belangen in de toekomst meer met elkaar te verenigen en zodoende de kwaliteit van gebieden te verbeteren. Dit kan mogelijk worden gemaakt als het Rijk verder kijkt dan de huidige kaders, rollen en verantwoordelijkheden en naar samenwerking met de overige partijen streeft. De derde aanbeveling is om de aanpak, maar ook de regie van de herontwikkelingsprojecten bij één partij te beleggen, waardoor uniformiteit in aanpak en kennisuitwisseling en –optimalisatie ontstaat. Tot slot is het van groot belang dat er op korte termijn een visie wordt ontwikkeld, waarbij het beleid dat er op volgt bepalend is in hoeverre herontwikkeling van monumenten binnen het Rijk een (positieve) bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	III
1. INLEIDING	1
1.1 ACHTERGROND.....	1
1.2 PROBLEEM- EN VRAAGSTELLING	3
1.3 DOELSTELLING	4
1.4 SCOPE.....	4
1.5 RELEVANTIE.....	5
1.6 ONDERZOEKSVRAGEN.....	6
1.7 ONDERZOEKSMETHODE EN LEESWIJZER	6
2. MONUMENTEN EN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING.....	11
2.1 INLEIDING	11
2.2 GEBOUWD ERFGOED.....	13
2.2.1 Gebouwd erfgoed.....	13
2.2.2 Moderne monumentenzorg	15
2.3 CULTUURHISTORISCHE WAARDEN EN IDENTITEIT	17
2.3.1 Wet Ruimtelijke Ordening.....	18
2.3.2 Monumentenwet.....	18
2.3.3 Belvédère	19
2.3.4 Intensiveringsbudget Stedelijke Vernieuwing	21
2.4 HERBESTEMMING EN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING.....	21
2.4.1 Stedelijke gebiedsontwikkeling.....	22
2.4.2 Invalshoeken stedelijke gebiedsontwikkeling	24
2.5 SAMENVATTING EN BEVINDINGEN	30
3. DE ROL VAN HET RIJK BIJ BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING ...	33
3.1 INLEIDING	33
3.2 RIJKSPARTIJEN.....	35
3.2.1 Rijksgebouwendienst.....	36
3.2.2 Atelier Rijksbouwmeester	38
3.2.3 Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	38
3.2.4 Erfgoedinspectie	39
3.3 CONVENANTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING.....	39
3.4 SAMENVATTING EN BEVINDINGEN	43
4. ANALYSEKADER.....	45
4.1 INLEIDING	45
4.2 ANALYSEKADER.....	47
4.3 KEUZE CASESTUDIES.....	53
4.4 SAMENVATTING EN BEVINDINGEN	57

5. CASESTUDIE	59
5.1 INLEIDING	59
5.2 COMPLEX POLLARTSTRAAT TE ROERMOND	62
5.2.1 Inleiding.....	62
5.2.2 Objectgegevens.....	63
5.2.3 Procesbeschrijving	64
5.3 NOORDSINGELCOMPLEX TE ROTTERDAM.....	69
5.3 NOORDSINGELCOMPLEX TE ROTTERDAM.....	69
5.3.1 Inleiding.....	69
5.3.2 Objectgegevens.....	70
5.3.3 Procesbeschrijving	71
5.4 PI DE BLOKHUISPOORT TE LEEUWARDEN	76
5.4.1 Inleiding.....	76
5.4.2 Objectgegevens.....	77
5.2.2 Procesbeschrijving	78
5.5 TRANSFORMATIETHEMA'S.....	82
5.5.1 Functionele kwaliteit	83
5.5.2 Technische kwaliteit.....	84
5.5.3 Culturele waarde	85
5.5.4 Financiële haalbaarheid	86
5.5.5 Juridische middelen.....	88
5.5.6 Organisatie	89
5.6 ROL VAN HET RIJK	91
5.7 SAMENVATTING	93
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	95
6.1 INLEIDING.....	95
6.2 CONCLUSIES.....	95
6.3 AANBEVELINGEN	99
BRONNEN	101
LIJST MET AFKORTINGEN.....	105
BIJLAGE 1 PROCESMODEL GEBIEDSONTWIKKELING.....	107
BIJLAGE 2 OVERZICHT INTERVIEWS.....	109

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak van dit onderzoek toegelicht. Aan de hand van de achtergrond en de context van het onderwerp in paragraaf 1.1, worden de probleemstelling en de centrale onderzoeksvraag in paragraaf 1.2 geformuleerd. Na de omschrijving van de doelstelling en de scope van het onderzoek (paragraaf 1.3 en 1.4), wordt vervolgens ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie (paragraaf 1.5). Aan de hand van de onderzoeksvragen, beschreven in paragraaf 1.6, is een onderzoeksmodel ontwikkeld, welke tevens dient als leeswijzer (paragraaf 1.7).

1.1 Achtergrond

Het Rijk is bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten betrokken vanuit verschillende rollen. Dit kan een rol zijn als grondeigenaar of als verantwoordelijke partij voor de aanleg van wegen. Het kan echter ook een rol zijn als (mede)beleidsbepaler, uitvoerder bij de herinrichting van landelijke gebieden of als financier, onder meer via subsidieregelingen. Dat het Rijk met zoveel verschillende petten op aan tafel zit, maakt de ruimtelijke ontwikkeling er niet eenvoudiger op¹.

Deze uiteenlopende rollen zijn fysiek vertegenwoordigd door verschillende onderdelen van het Rijk die zich bezighouden met vastgoed en gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij om onder meer de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), de dienst Landelijk Gebied (DLG), het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de Rijksgebouwendienst (Rgd). De DVD verzorgt de verwerving en afstoting van de gebouwen, werken en terreinen van de verschillende defensieonderdelen. De DLG is het grondbedrijf voor van de overheid in het landelijk gebied. Het RVOB richt zich uitsluitend op grootschalige ontwikkelingsprojecten, waar verschillende ministeries meerdere belangen in hebben.

De Rgd² zorgt voor de huisvesting van rijksdiensten en internationale organisaties en beheert monumenten in rijksbezit. De vastgoedportefeuille is zeer divers en loopt uiteen van kantoren tot musea en paleizen. De dienst adviseert zijn opdrachtgevers als partner en collega en behartigt al hun huisvestingsbelangen. Als agentschap van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) opereert de Rijksgebouwendienst vanuit een kwaliteits- en niet vanuit een winstoogmerk.

1 Wolting (2008)

2 www.rgd.nl (2010)

De Rgd heeft dus een groot deel van het rijksvastgoed in bezit, deels ten behoeve van de huisvesting van rijksdiensten, maar ook ter bescherming van het cultureel erfgoed.

Dit staat beschreven in de missie van de Rgd²:

"De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed."

De missie van de Rgd richt zich dus op de huisvesting voor rijksklanten en de instandhouding van monumenten, waarvoor de basis is gelegd in de missie van de Rijksoverheid³ in algemene zin:

"De Rijksoverheid werkt aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving. In onze democratische rechtsstaat is het belangrijk dat mensen en maatschappelijke organisaties zich in vrijheid en veiligheid kunnen ontplooien. Daarvoor zijn keuzes nodig, in Nederland, in Europa, in de wereld. De Rijksoverheid weegt belangen tegen elkaar af, investeert in de toekomst en treedt op als dat nodig is. Dat doet zij met hart voor de publieke zaak, integer en met kennis van zaken. De Rijksoverheid. Voor Nederland."

Een (toenemend) aantal rijksgebouwen kan niet meer voor hun oorspronkelijke functie worden gebruikt; de functie komt niet meer voor, er is geen rijksbestemming, de inrichtingsmogelijkheden zijn te beperkt of de monumentenstatus begrenst de keuze van gebruik. Oudere gebouwen, ooit ontworpen als bijvoorbeeld gevangenis of kazerne, vaak op interessante ontwikkellocaties, komen steeds vaker leeg te staan. Om te zorgen dat zij van functionele betekenis blijven, dienen de gebouwen nieuwe relaties met de omgeving aan te gaan, zowel in fysiek ruimtelijke, als in sociale en economische zin⁴.

De formele verantwoordelijkheid voor de afstoot van rijksgebouwen ligt bij het RVOB, die op zoek gaat naar een passende gebruiker. Dit kan in de vorm van erfpacht, verhuur of verkoop. In het geval het om karakteristieke gebouwen en complexen karakteristiek zijn, is herbesteding of herontwikkeling bij eventuele afstoot wenselijk. Hiertoe is een werkprotocol⁵ opgesteld, tussen het RVOB en het Ministerie van VROM, welke zich richt op het proces van herbestedings- en verkoopmogelijkheden van overtollige rijksgebouwen, waaronder monumenten. In de praktijk gaat het om een toenemend aantal complexen in binnenstedelijke gebieden, waarbij het actief ingrijpen doorgaans leidt tot een wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, is feitelijk sprake van gebiedsherontwikkeling⁶.

3 www.rgd.nl (2010)

4 Rijksoverheid, REUSE (2008)

5 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2009)

6 Van 't Verlaat (2008)

1.2 Probleem- en vraagstelling

In de komende decennia is herbestemming een grote opgave: de leegstand van kerken, scholen, boerderijen en industriële complexen is snel groeiend⁷. Deze tendens is ook zichtbaar binnen de vastgoedportefeuille van de Rijksgebouwendienst (Rgd), waarin een groeiend aantal monumenten leeg komt te staan doordat hun huidige functie niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. De Rgd komt in toenemende mate voor de uitdaging te staan een nieuwe functie aan deze gebouwen toe te kennen. Door het geven van een andere bestemming aan een monument ontstaat een nieuwe gebiedsdynamiek. Een monument met een gesloten karakter, bijvoorbeeld vanwege haar (voormalige) functie als gevangenis, kan door een aantal fysieke ingrepen en het toevoegen van een publiekstrekkende functie een open karakter krijgen en zodoende als katalysator fungeren voor de beleving van het gebied. Het Rijk is hierdoor (zowel passief als actief) steeds vaker betrokken bij gebiedsontwikkelingen. Naar aanleiding van verschillende (politieke) ontwikkelingen die de vastgoedportefeuille van het Rijk beïnvloeden, verschuift haar rol voor wat betreft het behoud van het cultureel erfgoed.

De toename van monumenten zonder gebruiker binnen de vastgoedportefeuille van het Rijk is enerzijds te wijten aan het huisvestingsbeleid als gevolg van politieke koerswijzigingen en anderzijds aan veranderende huisvestingseisen- en wensen bij rijksklanten zelf. Onder politieke veranderingen, valt bijvoorbeeld een wijziging binnen het penitentiaire stelsel in Nederland, waardoor bepaalde penitentiaire inrichtingen niet meer functioneel zijn. Een actueel voorbeeld van gewijzigde wet- en regelgeving zijn de aangescherpte (brand)veiligheidseisen, welke zo hoog zijn dat de investering die gedaan moet worden niet of nauwelijks meer opweegt tegen herhuisvesting of nieuwbouw. Gebruikers kiezen er daarom steeds vaker voor een monument te verlaten, ondanks de locatie en uitstraling van het gebouw.

De leegstand beperkt zich op dit moment tot monumentale penitentiaire inrichtingen in steden als Roermond, Rotterdam en Leeuwarden. Naar verwachting zal in de komende jaren zal een aantal koepelgevangenis aan dit rijtje worden toegevoegd. Ook in de museale vastgoedportefeuille komt in beperkte mate leegstand voor, aangezien gebouw en museum in veel gevallen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zoals het Scheepvaartmuseum in Amsterdam. Een voorbeeld van een leegkomend monument binnen de cultuurportefeuille is het Legermuseum in Delft, welke in 2013 zal worden samengevoegd met meerdere militaire musea tot het Nationaal Militair Museum te Soesterberg⁸.

7 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

8 Rijksgebouwendienst (2010)

Ondanks dat het behoud van cultureel erfgoed tot haar kerntaken behoort, heeft het Rijk voor deze ontwikkelingen nog geen vastomlijnd beleid c.q. kader ontwikkeld. Om hier meer inzicht in te krijgen is voor dit onderzoek de volgende vraagstelling is gekozen:

'Op welke wijze draagt het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming bij aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'

1.3 Doelstelling

Op basis van de probleemstelling wordt de doelstelling als volgt geformuleerd:

'Inzicht geven in de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, richting geeft aan herbestemming van leegkomende c.q. leegstaande monumenten, als onderdeel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, alsmede het doen van aanbevelingen voor haar rol in de toekomst.'

1.4 Scope

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een goed instrument om bestuurlijke en sectorale grenzen te doorsnijden met als doel de ontwikkeling van het gebied te versterken. Gebiedsontwikkeling betekent ook het versterken van slagvaardigheid, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid, het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen en het realiseren van concrete resultaten. Het resultaat van gebiedsontwikkeling is dat doelen op het gebied van economie, leefmilieu en infrastructuur samengaan in plaats van met elkaar concurreren⁹.

Jan van 't Verlaat¹⁰ definieert stedelijke gebiedsontwikkeling als het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om sociale problematiek in die gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze stedelijke gebieden.

⁹ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2006)

¹⁰ Van 't Verlaat (2008)

Stedelijke gebiedsontwikkeling (sgo) richt zich dus op de integrale ontwikkeling van delen van de stedelijke regio, waarbij meerdere partijen in samenhang en samenspraak de opgave voor het gebied verkennen, plannen maken en tot uitvoering brengen ten behoeve van de verbetering van het betreffende gebied en de stedelijke regio¹⁰.

Dit onderzoek beperkt zich tot *binnenstedelijke* gebiedsontwikkeling.

Rol van het Rijk

De rol van het Rijk bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is zeer divers. Het Rijk kan betrokken zijn als beleidsbepaler waarbij het aan de basis staat van verschillende wetten zoals de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening of de Monumentenwet. Daarnaast kan het Rijk zich opwerpen als financier door het ter beschikking stellen van subsidies, ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit. Het rijk kan ook actief participeren in een gebiedsontwikkeling doordat zij opdrachtgever is van een (nieuwbouw)project. De rol waarop binnen dit onderzoek verder wordt ingegaan, is de rol van het Rijk als *vastgoedeigenaar*.

Vastgoedportefeuille van het Rijk

De vastgoedportefeuille van het Rijk is zeer divers en spreidt zich uit over verschillende rijksdiensten waaronder de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de Rijksgebouwendienst (Rgd), Rijkswaterstaat (RWS) en de Dienst Vastgoed Defensie (DVD). Binnen dit onderzoek wordt uitsluitend de vastgoedportefeuille van de Rijksgebouwendienst in beschouwing genomen, aangezien zij een groot aantal gebouwen in haar portefeuille heeft in binnenstedelijke gebieden. De vastgoedportefeuille van de Rgd is een uiteenlopende portefeuille waarin onder meer kantoren, musea, monumenten en paleizen te vinden zijn. Binnen dit onderzoek wordt daarom specifiek aansluiting gevonden bij de verantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor het *behoud van het cultureel erfgoed* van Nederland.

1.5 Relevantie

Op dit moment is er weinig kennis over de wijze waarop met dit soort – vaak grootschalige – gebouwen om zou moeten worden gegaan omdat dit unieke objecten zijn in omvang en soort. Elk object wordt op zichzelf bekeken en er is geen unaniem protocol beschikbaar over de wijze waarop het proces zou moeten worden ingericht om deze panden een nieuwe rol te laten vervullen in het stedelijk weefsel. De wijze waarop met deze objecten dient te worden omgegaan, raakt ook de rol van de Rijksgebouwendienst. Deze betreft enerzijds het huisvesten van overheidsdiensten, en anderzijds treedt zij op als hoeder van het cultureel erfgoed. Hoe deze rollen zich tot elkaar verhouden, nu en in de toekomst, is bepalend voor de wijze waarop er met het cultureel erfgoed zal worden omgegaan. Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het inzicht in deze rol.

1.6 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de volgende deelvragen wordt antwoord gezocht op de probleemstelling:

1. Wat kan de betekenis van monumentaal vastgoed bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn? (hoofdstuk 2)
2. Op welke wijze is het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? (hoofdstuk 3)
3. Op welke wijze kunnen de succes- en faalfactoren worden bepaald over de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming en bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? (hoofdstuk 4)
4. In hoeverre zijn deze succes- en faalfactoren terug te vinden in de praktijk? (hoofdstuk 5)

1.7 Onderzoeksmethode en leeswijzer

Gezien de aard van de doelstelling zal het onderzoek een kwalitatief onderzoek betreffen. Onder kwalitatief onderzoek wordt verstaan onderzoek (waarbij je overwegend gebruik maakt van gegevens van kwalitatieve aard en) dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren¹¹. Binnen dit onderzoek wordt onder gegevens van kwalitatieve aard verstaan: theorieën betreffende de herontwikkeling van monumenten in relatie tot gebiedsontwikkeling, wettelijke en beleidskaders en gegevens over de drie cases. Het onderzoek is gericht op verkennend (exploratief) onderzoek waarbij het ontdekken van verbanden of verschillen centraal staat¹¹, en is verdeeld in de volgende vier fasen (figuur 1.1):

Fase 1 Onderzoeksopzet

In de eerste fase wordt de achtergrond, probleem- en vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek uiteen gezet. Voor de inhoud van deze fase wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van het onderzoek.

Fase 2 Theoretisch kader

De onderzoeksvragen vormen basis voor de opbouw van het theoretisch kader. Voor het opzetten van het theoretisch kader is uitgegaan van zowel literatuur- als verkennend onderzoek, onder andere aan de hand van expertgesprekken. Onder explorerend onderzoek wordt een verkennende studie verstaan, welke meer duidelijkheid moet brengen in het vraagstuk¹². Aangezien er op dit moment vrijwel geen algemene theorieën te vinden zijn over dit onderwerp, wordt er in deze fase

¹¹ Baarda e.a. (2005)

¹² Van der Zwaan (1990)

vooral aandacht besteed aan de wet- en regelgeving en algemene uitgangspunten bij de herontwikkeling van monumenten. Deze invalshoeken leiden tot algemene inzichten die de basis vormen voor de volgende fase. In deze fase worden deelvragen 1 en 2 beantwoord:

1. *Wat kan de betekenis van monumentaal vastgoed bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn? (hoofdstuk 2)*
2. *Op welke wijze is het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? (hoofdstuk 3)*

In het tweede hoofdstuk wordt de *publiekrechtelijke* rol van de overheid, vooral als bewaker van het cultureel erfgoed, belicht. Hiertoe is gekeken naar wettelijke kaders, waarden van monumenten en algemene uitgangspunten. De volgende onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod:

- De relatie tussen cultureel erfgoed en moderne monumentenzorg.
- Cultuurhistorische waarden en identiteit in relatie tot gebiedsontwikkeling.
- Het proces van herbestemming van monumenten.

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op het Rijk, welke zich als private persoon bezig houdt met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, vanuit een publiek belang. Hierbij is het van belang om vast te stellen dat het Rijk dit niet alleen kan, omdat publiek en private belangen hier dichtbij elkaar komen, en daarbij op zoek is naar samenwerkingsverbanden met andere partijen waaronder (semi)overheden en de markt. De volgende onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod:

- Verschillende onderdelen en rollen van het rijk die zich bezig houden met cultureel erfgoed.
- Convenanten tussen de verschillende betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling.
- Expertgesprekken uit de praktijk.

Fase 3 Praktijk

In de praktijkfase worden de deelvragen 3 en 4 beantwoord:

3. *Op welke wijze kunnen de succes- en faalfactoren worden bepaald over de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming een bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? (hoofdstuk 4)*
4. *In hoeverre zijn deze succes- en faalfactoren terug te vinden in de praktijk? (hoofdstuk 5)*

De deze fase van het onderzoek ligt de nadruk op beschrijvend (descriptief) onderzoek, waarbij het gaat om het beschrijven van waargenomen verschijnselen¹³. Gekozen is om dit uit te voeren aan de hand van casestudies, welke als oogmerk hebben om overzichtelijk een bepaald systeem of proces te beschrijven¹⁴. Daarnaast wordt in de literatuur aangegeven dat *"when a 'how' or 'why' question is being asked about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control"*, het casestudie onderzoek de aangewezen methode is¹⁵.

Casestudies kunnen met verschillende doelstellingen worden uitgevoerd, waarbij dit onderzoek zich richt op de zuiver beschrijvende casestudies. De twee andere typen die zijn te onderscheiden betreffen¹⁶:

- de exploratieve casestudie, ter 'ontvouwing' van verschijnselen, en
- de verklarende casestudie, ter 'beproeving' van hypothesen over verschijnselen.

De cases worden zorgvuldig gekozen qua inhoud en proces. Per case wordt een korte omschrijving gegeven van de (voormalige) bestemming en de relatie tussen de functie van het gebouw en de omgeving. Vervolgens wordt per case ingegaan op het proces van herbestemming bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, en de factoren die vanuit het Rijk, als eigenaar van deze gebouwen, een belangrijke rol hebben gespeeld in het al dan niet succesvol verlopen van dit proces. Deze factoren worden geordend in een analysekader en aan de hand van dataverzameling over de cases en interviews met de betrokkenen kan deze verder worden ingevuld. Voor de uitvoering van de casestudies wordt zoveel mogelijk aansluiting gevonden met de volgende criteria die worden gesteld in de literatuur¹⁷:

constructvaliditeit

Bij constructvaliditeit is de vraag aan de orde of de waarnemingen tijdens het onderzoek we de vooraf gedefinieerde begrippen afdekken. Met andere woorden, wordt gemeten wat gemeten moet worden? Volgens Yin zijn er drie manieren om de constructvaliditeit te waarborgen:

- Het verdient de voorkeur niet op één bron af te gaan, maar gegevens uit meerdere bronnen te verzamelen.
- De consistentie van de 'keten van bewijsvoering' dient continu te worden bewaakt, bijvoorbeeld door een kritische buitenstaander.
- Het is altijd van belang om de resultaten van het onderzoek tussentijds te laten evalueren door sleutelinformanten in de onderzochte organisaties.

13 Van der Zwaan (1990)

14 Baarda e.a. (2005)

15 Yin (1994)

16 Van der Zwaan (1992)

17 Yin (1994)

In dit onderzoek wordt de constructvaliditeit gewaarborgd door steeds gebruik te maken van meerdere informatiebronnen. Hiertoe worden per casestudie meerdere interviews afgenomen, waarin zowel open als gesloten vragen worden gesteld. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van zoveel mogelijk aanvullende informatie. Bovendien wordt de informatie uit de casestudies op verschillende momenten in het onderzoeksproces kritisch geëvalueerd.

interne validiteit

De interne validiteit geeft aan in hoeverre de oorzakelijke verbanden die in het onderzoek worden gevonden daadwerkelijk 'hard' zijn. Is er bijvoorbeeld niet een derde factor in het spel die een verklaring kan vormen voor de samenhang tussen de eerste twee? Zijn er eventueel nog andere verklaringen denkbaar? Een manier om de interne validiteit te bewaken is 'pattern-matching', waarbij een vooraf verwacht patroon wordt vergeleken met het patroon dat in het onderzoek is waargenomen. Wanneer de diverse stappen van het patroon overeenkomen is dit een aanwijzing dat de verwachte samenhang inderdaad is aangetroffen. Een andere methode is om expliciet op zoek te gaan naar alternatieve verklaringen voor de gevonden verschijnselen. In feite is dit een vorm van exploratieve theorievorming, die kan worden uitgevoerd als tegenhanger van de vooraf geformuleerde theorie. Op deze wijze krijgt de onderzoeker er gevoel voor of andere verklaringsgronden even plausibel zijn als de vooraf geformuleerde theorie.

Binnen dit onderzoek geldt dat het theoretische kader steeds als uitgangspunt dient bij elke stap in de analyse. Hierin is een aantal verwachte 'patronen' opgenomen ten aanzien van de koersvorming bij de verschillende cases. Dit sluit aan bij de methode van 'pattern-matching' welke continu heeft plaatsgevonden. Gezien het verkennende karakter van het onderzoek wordt voortdurend nagegaan of er ook nog andere verklaringen voor bepaalde uitkomsten te bedenken zijn.

externe validiteit

Bij de externe validiteit staat de generalisatievraag centraal. Zijn de gegevens uit de casestudies wel representatief voor andere organisaties? Zoals al eerder werd aangegeven kan deze externe validiteit vooral gewaarborgd worden door een gedegen theorievorming vooraf, een goede selectie van de cases en door herhaling van het onderzoek in zoveel mogelijk situaties.

Er is gekozen voor een beperkt aantal casestudies, waarbij zoveel mogelijk aangesloten is op het theoretisch kader. Gezien het feit dat het Rijk centraal staat binnen dit onderzoek wordt getracht vanuit dit perspectief een generalistisch beeld te genereren.

betrouwbaarheid

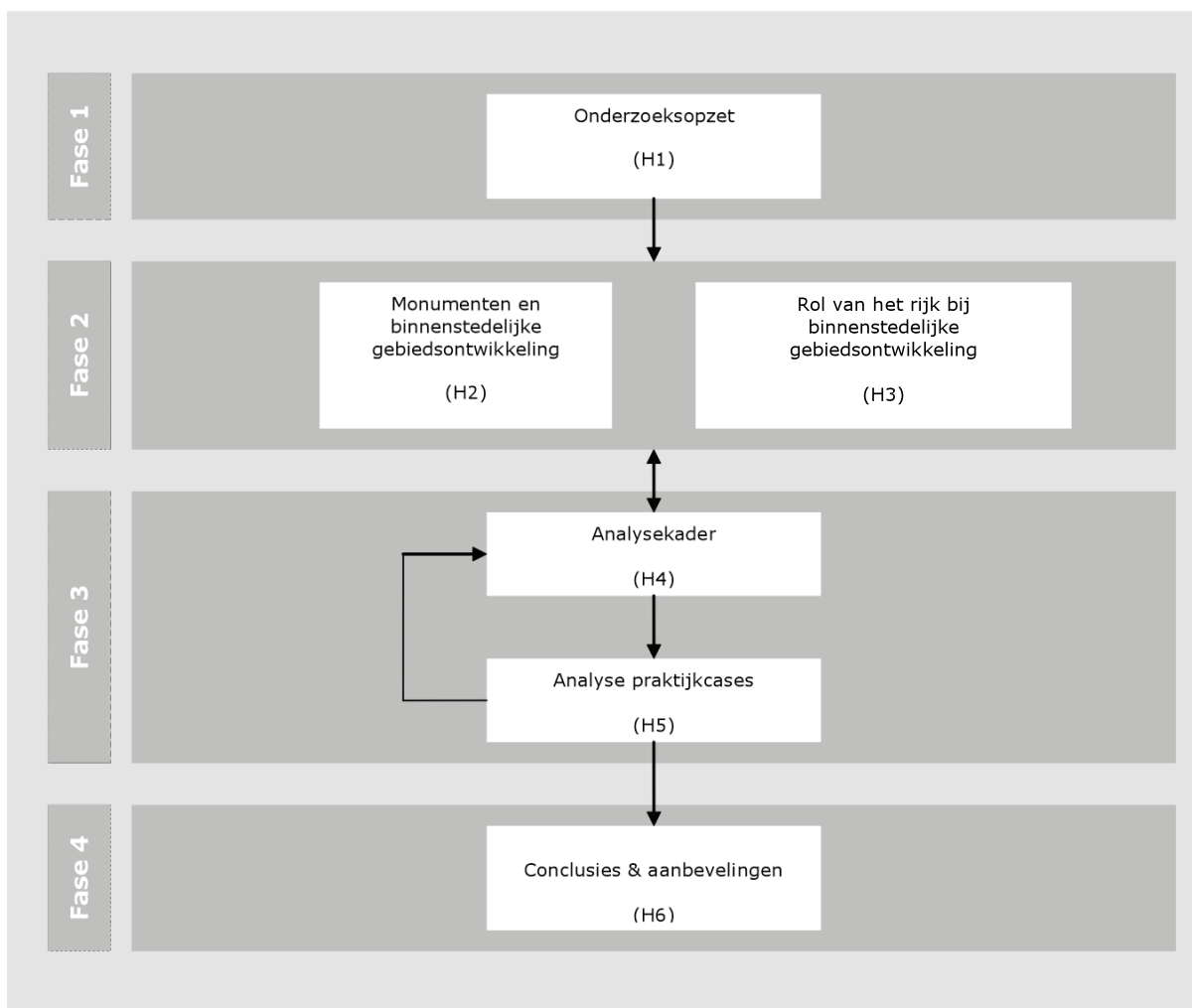
Hierbij gaat het om de vraag of het onderzoek voldoende objectief wordt uitgevoerd. Met andere woorden, zouden andere onderzoekers tot dezelfde uitkomsten zijn gekomen? In het

kader van dit criterium is het van belang dat de onderzoeker nauwkeurig verslag doet van alle stappen in het onderzoek en van alle gemaakte keuzen.

Teneinde de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen zullen de cases op gelijksoortige wijze worden beschreven. Ook met de verschillende mate van beschikbaarheid van informatie zal rekening worden gehouden.

Fase 4 Conclusies en aanbevelingen

Het analyseren van de cases in fase 3 , leidt tot een inzicht in de wijze waarop het Rijk, vanuit haar rol als eigenaar van monumentaal vastgoed, richting geeft aan herbestemming als onderdeel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit inzicht wordt vervolgens afgezet tegen de eerder opgestelde theorie. In de vierde en laatste fase van het onderzoek worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven, waarmee antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag. De conclusies en aanbevelingen staan beschreven in hoofdstuk 6.



Figuur 1.1 Onderzoekmodel

2. Monumenten en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van het theoretisch kader voor dit onderzoek toegelicht. Hierbij vindt een verdieping plaats op de onderwerpen monumentaal vastgoed, stedelijke gebiedsontwikkeling en de relatie tussen deze twee begrippen. Deze verdieping dient in eerste instantie ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag:

‘Wat kan de betekenis van monumentaal vastgoed bij binnenstedelijke ontwikkeling zijn?’

Daarnaast worden in dit hoofdstuk verschillende aspecten benoemd die het proces van herontwikkeling van monumenten beïnvloeden. Deze aspecten vormen de basis voor het analysekader. Na een algemene inleiding in paragraaf 2.1, wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de huidige monumentenzorg en de kansen en beperkingen die er zijn voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 verdieping gegeven aan de waarden van cultuurhistorisch erfgoed en de relatie tot het begrip ‘identiteit’. In paragraaf 2.4 wordt het proces van herbestemming besproken en de kaders en instrumenten die hier, in relatie tot binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, bij horen. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 de samenvatting en bevindingen weergegeven.

2.1 Inleiding

Door het Rijk worden de beleidskaders geschept voor de monumentale gebouwenvoorraad in Nederland. Dit gebeurt onder aansturing van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met als belangrijk onderdeel de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed welke het kennisinstituut voor archeologie, monumenten en cultuurlandschap is. Door deze beide instituten worden standpunten ingenomen over de positie die het erfgoed in Nederland heeft en de wijze waarop hier mee om zou moeten worden gegaan. Deze standpunten vormen het vertrekpunt van dit onderzoek en daarom wordt in deze inleiding een toelichting gegeven op deze zienswijze.

Waar we ook om ons heen kijken in ons gecultiveerde deltalandschap, overal zijn sporen te zien van het verleden. De meest waardevolle sporen beschermen we tegen de aanslagen van wind en water: dat zijn onze monumenten. Hun fysieke plaats verandert niet, want veel mensen en instanties zorgen ervoor dat zij – letterlijk – blijven staan. Voorop staat dat het een ongelooflijke rijkdom is om erfgoed van honderden jaren geleden dagelijks om ons heen te zien en te benutten in onze huidige tijd. Deze tastbare bewijzen van een rijk en divers verleden verdienen het om bewaard te blijven. Ze vertellen ons waar we vandaan komen, als *boodschappers uit het verleden*¹⁸.

¹⁸ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

Erfgoed is het geheel aan verhalen, plekken, gebouwen en objecten die binnen een groep van generatie op generatie worden overgedragen¹⁹. De term 'erfgoed' is pas sinds het einde van de twintigste eeuw in zwang geraakt. Voordien gebruikte men begrippen als 'monumenten' en 'bodemarchief'¹⁹. In dit onderzoek blijven het roerende erfgoed, dat onder meer wordt beheerd door archieven en musea, en het immateriële erfgoed buiten beschouwing en wordt geconcentreerd op het *gebouwde erfgoed*.

De voorraad gebouwd erfgoed bestaat voor een deel uit de gebouwde monumenten die worden aanwezen door de overheid, provincies en gemeenten. Daarnaast leveren beschermde stads- en dorpsgezichten een bijdrage aan deze voorraad. Ook aangelegde monumenten, zoals dijken, parken en begraafplaatsen, rekenen we tot de gebouwde monumenten¹⁹. Op dit moment ontbreekt een volledig overzicht van alle bekende gebouwde monumenten, evenals van de potentiële voorraad. Er is wel veel geïnventariseerd, maar een eenduidig overzicht is niet beschikbaar. Als de balans wordt opgemaakt van de bekende voorraad dan zijn er ongeveer 61.000 rijksmonumentenummers en 40.000 gemeentelijke monumenten aan te wijzen. Daarnaast zijn er nog zo'n 200.000 objecten met een cultuurhistorische waarde bekend uit andere inventarisaties¹⁹.



Figuur 2.1 De Ridderzaal in Den Haag

Mensen ontleen een belangrijk gevoel van identiteit, van thuis zijn, aan de objecten en gebieden uit het verleden. Monumenten dragen bij aan de identificatie met het land, de stad, de straat²⁰. Veel monumenten bevinden zich in binnenstedelijke gebieden. Een voorbeeld hiervan is de Ridderzaal in Den Haag (figuur 2.1), een gebouw dat honderden jaren de nukken en grillen van de mensheid heeft doorstaan. In de tijd heeft het verschillende gebruiken gekend – en verschillende betekenissen gehad en was het bijna gesloopt. In de huidige tijd is het nog steeds een baken: het staat symbool voor het belang van de continuïteit van de democratie. Een modern monumentenbeleid moet ervoor zorgen dat de kwaliteit, identiteit en herkenbaarheid van onze leefomgeving gewaarborgd is, en verder wordt uitgebouwd.

¹⁹ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

²⁰ Ministerie van OCW, Beleidsbrief MoMo (2009)

In het overheidsbeleid komt nadrukkelijk het belang van een monumentenbeleid, welke op verschillende vlakken bijdraagt aan de leefomgeving, naar voren. Sinds kort (2009) wordt hierbij gestreefd naar een zogenoemde 'moderne monumentenzorg'²¹. Gezien de korte periode waarin dit beleid van kracht is, kan over de implementatie en de daadwerkelijke uitkomsten van dit beleid nog geen uitspraak worden gedaan. Het is echter wel duidelijk dat bij transformaties van binnenstedelijke gebieden er rekening dient te worden gehouden met de kaders die het moderne monumentenbeleid schept voor het behoud van cultureel erfgoed. De betekenis en identiteit van een monument in het verleden, kan leiden tot aanknopingspunten voor een toekomstige passende functie.

2.2 Gebouwd erfgoed

De stad is van oudsher de plek waar de cultuur bloeit. Hier komen mensen samen, ontstaan ideeën en krijgt de complexe samenleving haar vorm. De materiële weerslag hiervan (in de vorm van gebouwen, pleinen, parken, etc.) is vaak bestendiger dan de maatschappij die ze heeft voortgebracht. Omdat stedelijke samenlevingen zo snel veranderen, moet archeologisch, stedenbouwkundig en bouwkundig erfgoed in stedelijk gebied steeds opnieuw worden aangepast en ingepast. Hiertoe zal worden ingegaan op de factoren die van invloed zijn op het gebouwde erfgoed en de (her)ontwikkeling van dit erfgoed. Daarna zal worden ingegaan op de ambitie die vanuit de moderne monumentenzorg wordt uitgesproken.

2.2.1 Gebouwd erfgoed

Het gebouwde erfgoed van Nederland is rijk geschakeerd. Het bestaat uit historische woonhuizen, boerderijen, kastelen, kerken, kloosters, scholen, bruggen, parken, fabrieken, kazernes, ziekenhuizen, hofjes en nog veel meer. De ouderdom varieert over het algemeen sterk: het betreft (onderdelen van) gebouwen, complexen en ook aangelegd groen uit de periode van de elfde tot en met de twintigste eeuw. Alle gebouwen zijn, als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen, onderhevig aan verandering. De volgende factoren beïnvloeden de staat van het gebouwde erfgoed²²:

- **Natuurlijke processen**

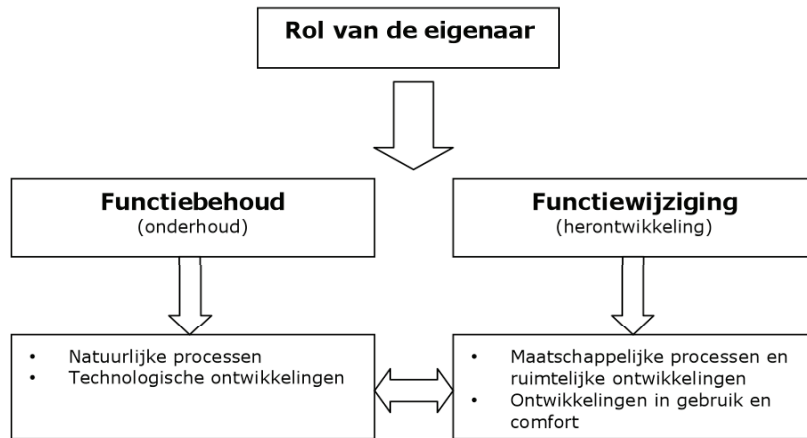
De materialen waaruit de monumenten zijn opgebouwd zijn onderhevig aan degradatie. Dit is een natuurlijk proces dat samenhangt met ouderdom en levensduur. Het kan echter versneld worden door eveneens natuurlijke factoren, zoals het weer of biologische aantasting. Goed onderhoud kan het degradatieproces afremmen.

21 Ministerie van OCW, Beleidsbrief MoMo (2009)

22 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

- **Maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen**
Maatschappelijke processen als ontkerkelijking en schaalvergroting in de industrie of grote ruimtelijke ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op het gebruik van monumenten en hun omgeving; de objecten voldoen niet meer aan de huidige eisen, de oorspronkelijke functie komt te vervallen of de context waarin ze staan, wijzigt.
- **Technologische ontwikkelingen**
Het monumentenbestand kent een grote verscheidenheid aan toegepaste bouwstijlen, -materialen, -technieken en -methoden. De ontwikkeling van de (bouw)technologie die hieruit afleesbaar is, zet zich nog steeds voort. Dit betekent ook dat de restauratiepraktijk zich ontwikkelt en verandert.
- **Ontwikkelingen in gebruik en comfort**
Door het dagelijkse gebruik, ten gevolge van specifieke gebruikswensen of door overheidseisen, zijn wijzigingen aan monumenten aan de orde van de dag. Vaak staan deze wijzigingen op gespannen voet met de monumentwaarden.
- **De rol van de eigenaar**
De meeste restauraties komen voort uit achterstallig onderhoud. Het zijn veelal de eigenaren die dreigende onderhoudsachterstanden in een vroegtijdig stadium moeten constateren en bereid moeten zijn hier op een vakkundige manier iets aan de te laten doen.

Binnen dit onderzoek wordt het perspectief van het Rijk in zijn rol als eigenaar beschouwd. De rol van eigenaar wordt dan ook als centraal uitgangspunt genomen binnen dit onderzoek. Hierbij wordt de eigenaar in bredere zin beschouwd dan uitsluitend het zorg dragen voor achterstallig onderhoud. Alle vier de, in bovenstaande opsomming beschreven, ontwikkelingen zijn bepalend voor de wijze waarop het Rijk haar rol als eigenaar invult. Bij beïnvloeding door natuurlijke processen zou het uitvoeren van (achterstallig) onderhoud voldoende zijn om het monument kwalitatief op niveau te kunnen houden. Eventueel kan hierbij gebruik worden gemaakt van, of worden aangesloten bij, de nieuwe technologische ontwikkelingen binnen de restauratiepraktijk. Het wordt een ander verhaal wanneer maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen het gebruik van het monument zodanig beïnvloeden, waarbij een functieverandering onafwendbaar is. Dit hangt samen met de ontwikkelingen in gebruik en comfort waardoor het monument niet meer aan de gebruikseisen voldoet. In figuur 2.2. zijn de relaties tussen de verschillende factoren weergegeven, en de wijze waarop deze binnen dit onderzoek aan elkaar gerelateerd zijn.



Figuur 2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de rol van de eigenaar

Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en de positie welke het cultureel erfgoed daarin inneemt zijn op basis van figuur 2.2 vooral de *'maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen'* en de *'ontwikkelingen in gebruik en comfort'* belangrijke aanleidingen tot functiewijziging van een monument. Deze factoren zullen als een rode draad door dit onderzoek heen lopen, waarbij aansluitingen worden gevonden met de huidige beleidskaders en kansen die er zowel bij het Rijk als de markt kunnen ontstaan.

2.2.2 Moderne monumentenzorg

In de Beleidsbrief Moderne Monumentenzorg (MoMo)²³ wordt de plaats voor het monumentale erfgoed in de huidige Nederlandse samenleving uiteengezet. Daarvoor worden drie pijlers geïntroduceerd, die een basis geven aan een nieuwe, gemoderniseerde monumentenzorg. Vervolgens worden deze vertaald naar concrete maatregelen. Het betreft de volgende pijlers:

1. Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening

Goede ruimtelijke ordening betekent dat er een integrale afweging plaatsvindt van alle belangen die effect hebben op de kwaliteit van de ruimte. Eén van die belangen is de cultuurhistorie. Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument om cultuurhistorische waarden in een gebied te beschermen. De beleidsmatige visie op zaken als cultuurhistorie zal door gemeente, provincie en door het Rijk zelf in structuurvisies worden beschreven. Het bepaalde in de structuurvisie zal via het in de Wet Ruimtelijke Ordening beschikbare instrumentarium doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen en is een basis voor het Rijk om, indien een gemeente dergelijke waarden niet zorgvuldig in de overwegingen voor een bestemmingsplan zou opnemen, reactief of proactief haar standpunt aan te geven. De

²³ Ministerie van OCW, Beleidsbrief MoMo (2009)

beweging is, kort getypeerd, minder sectorale regelgeving achteraf en een meer generieke borging vooraf.

2. Krachtiger en eenvoudiger regelgeving

Monumentenzorg wordt steeds meer het domein van burgers. In het nieuwe stelsel worden burgers en maatschappelijke organisaties meer betrokken bij de monumentenzorg, bijvoorbeeld bij het waarderen en selecteren van nieuwe monumenten. Naast de burger krijgt ook de monumenteneigenaar meer ruimte door hen vrijheden en keuzemogelijkheden te geven en hen optimaal te faciliteren. Er komen minder, kortere en eenvoudigere procedures. Meer energie zal gaan naar wat echt een meerwaarde kan leveren: transformaties van panden, complexen en landschappen, naoorlogse woonwijken, herbestemming.

3. Bevorderen van herbestemming

Onze leefomgeving transformeert voortdurend. Met het veranderen van onze maatschappij veranderen ook onze leefstijlen en ruimtegebruik. Daarmee ontwikkelt zich dus ook de manier waarop we onze historische omgeving gebruiken. Dit heeft gevolgen voor gebouwen, complexen, terreinen en landschappen, die hun functie en daarmee hun gebruik kunnen verliezen. Wanneer vervolgens verval toeslaat kunnen belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan.

Bij functieveranderingen moet rekening worden gehouden met de cultuurhistorische waarden. Daarnaast moet er sprake zijn van passend gebruik om een historisch complex in stand te kunnen houden – ook als daarvoor bepaalde ingrepen in de bestaande situatie nodig zijn. De ruimte voor aanpassing kan verschillen. Het beleid in deze pijler is erop gericht de gebouwen in de planperiode tegen verloedering te beschermen, en rust, ruimte en tijd te bieden om plannen te ontwikkelen en financiers te vinden.

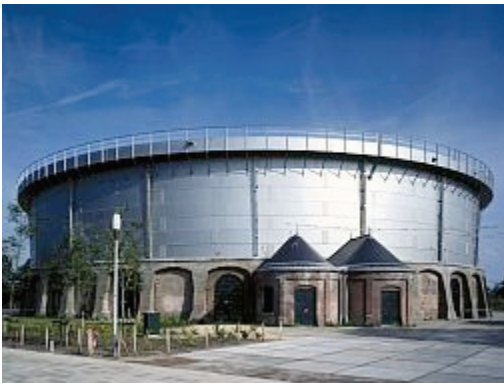
De eerste twee maatregelen zijn een voorwaarde om tot een bevordering van herbestemming te komen. De verankering van de cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening maakt het mogelijk om deze vooraf te borgen, zodat er geen discussie en eventueel vertraging over ontstaat tijdens de herontwikkeling. Ook de vereenvoudiging van de regelgeving bevordert de voortgang van het proces. Binnen dit onderzoek staat het onderdeel herbestemming van cultureel erfgoed centraal, waardoor de grootste aansluiting zal worden gevonden bij de derde maatregel 'Bevorderen van herbestemming' binnen de moderne monumentenzorg. Met name het zoeken naar een passend gebruik om een historisch complex in stand te houden en het effect wat dit heeft op de omgeving, zal in de komende hoofdstukken verder worden uitgediept²⁴.

²⁴ Ministerie van OCV, Beleidsbrief MoMo (2009)

2.3 Cultuurhistorische waarden en identiteit

In de komende periode worden we geconfronteerd met forse herstructureringsopgaven in stedelijke en landelijke gebieden²⁵. Veel historische gebouwen en complexen zullen in onbruik raken: kerken, gemalen, werven, pakhuizen, scholen, fabriekspanden, woningen, kloosters, etc. Vaak gaat het daarbij om beeldbepalende gebouwen, die bijdragen aan de identiteit van hun omgeving. Er zal dus moeten worden gezocht naar nieuwe bestemmingen om monumentaal erfgoed te behouden. Naarmate er meer monumenten worden hersteld, zullen de 'lastige' projecten overblijven of het laatst aan bod komen²⁵.

Op basis van bovenstaande bevinding kan worden geconcludeerd dat er een toenemende aandacht is voor identiteitsbepalende gebouwen binnen een gebiedsontwikkeling, ten behoeve van het onderscheidend vermogen van dat gebied. Een voorbeeld hiervan is de Amsterdamse Westergasfabriek²⁶ (figuren 2.3 en 2.4), gebouwd in 1885, ooit één van de grootste steenkoolgasfabrieken in Nederland. De fabriek voorzag de stad van gas voor verlichting. Er waren meerdere gashouders, kolenopslagplaatsen, zuiveringsinstallaties, een watertoren en kantoren. Het 14 hectare grote terrein vormde als het ware een stad in de stad. Vanaf het jaar 2000 werden de 22 historische gebouwen op het terrein van de Westergasfabriek in samenwerking met het gemeentelijke Bureau Monumentenzorg gerenoveerd en van moderne installaties voorzien. Zo konden ze opnieuw in gebruik worden genomen. De monumentale panden bieden tegenwoordig onderdak aan verschillende culturele en creatieve bedrijven. Het gebied heeft als het ware met de herbesteding een nieuwe identiteit verworven, waarbij de oude identiteit c.q. de geschiedenis van het gebied bewaard is gebleven.



Figuren 2.3 en 2.4 Gashouder en Transformatorhuis op Cultuurpark Westergasfabriek in Amsterdam

De Westergasfabriek is een voorbeeld van de ontwikkeling dat het behoud van cultuurhistorische waarden in toenemende mate de aandacht krijgt binnen gebiedsontwikkelingen. Cultuurhistorische waarden dragen bij aan zowel de identiteit als de belevingswaarde van een plek. Monumenten

²⁵ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

²⁶ www.belvedere.nu (2010)

kunnen daardoor dienen als vliegwiel, waarbij transformatie van een specifiek gebouw als trekker fungeert voor een gebied²⁷. Het belang van de cultuurhistorische waarden is vertaald in verschillende wetten en programma's, waarvan de Wet Ruimtelijke Ordening de basis vormt. Op deze wetten en programma's wordt in deze paragraaf een toelichting gegeven.

2.3.1 Wet Ruimtelijke Ordening

Sinds de invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (nWro) op 1 juli 2008 is de verplichting voor overheden op cultuurhistorische waarden te betrekken bij ruimtelijke plannen meer zichtbaar gemaakt²⁸. Iedere overheidslaag omschrijft welke belangen zij heeft en met welke instrumenten en informele middelen zij haar ruimtelijke ordeningsbeleid zou willen realiseren. Aandachtspunt hierbij is het complementaire karakter van de belangen van de overheid, provincies en gemeenten. Dit kader wordt vooraf aan de andere overheden kenbaar gemaakt. De verschillende kaders kunnen worden betrokken in de (informele) voorfase van de planprocedure. Tegelijkertijd zijn de informele planprocedures ingekort en is de goedkeuring door provincies achteraf vervallen. Uit de evaluatie van het Belvédèreproject²⁷ (zie ook paragraaf 2.3.3) blijkt dat de mate waarin gemeenten het proces om cultuurhistorie bij de ruimtelijke ordening te betrekken hebben geformaliseerd, varieert. Hierdoor kunnen gaten vallen bij de formulering en uitvoering van het eigen ruimtelijke beleid, ondanks de verplichting om cultuurhistorie bij alle plannen te onderzoeken en te betrekken²⁹.

2.3.2 Monumentenwet

De Monumentenwet is een belangrijke basis voor de omgang met monumenten. Op grond van deze wet kunnen monumenten worden aangewezen tot rijksmonument³⁰. Provincies en gemeenten hebben via de Provinciewet, respectievelijk de Gemeentewet de bevoegdheid provinciale en gemeentelijke monumenten aan te wijzen.

Per 1 januari 2009 is de Monumentenwet 1988 op enkele onderdelen gewijzigd²⁸. Een daarvan is dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed niet langer namens de minister op alle vergunningaanvragen verplicht advies aan de gemeente hoeft uit te brengen. Alleen als er sprake is van (gedeeltelijke) sloop, herbestemming, reconstructie of een ingrijpende wijziging, vraagt de gemeente voor de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed nog om advies. In veel gevallen heeft de specialistische kennis van de dienst een meerwaarde. In alle andere gevallen laat de gemeente zich alleen nog adviseren door een (gemeentelijke) monumentencommissie. Dit betekent een aanzienlijke vermindering van de bureaucratie.

27 www.belvedere.nu (2010)

28 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

29 Groffen e.a. (2008)

30 Ministerie van OC W, Beleidsbrief MoMo (2008)

2.3.3 Belvédère

In 1999 verscheen de Nota Belvédère. In deze nota pleiten de vier verantwoordelijke ministeries (Ministerie van LNV, OCW, VROM en V&W) voor een respectvolle omgang met cultuurhistorische waarden binnen ruimtelijke ontwikkelingen³¹. Doelstelling van het impulsprogramma Belvédère is te agenderen en inspireren, zonder zelf actief te zijn in de realisatie van een cultuurhistorisch aantrekkelijke omgeving.

Van 1999 tot en met 2009 heeft het programma Belvédère de inzet van cultuurhistorie bij ruimtelijke transformaties gestimuleerd³². De cultuurhistorie in de leefomgeving - van een gebouw, een structuur of een gebied - kan vaak kwaliteit en betekenis toevoegen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De strategie van het programma richt zich op 'behoud door ontwikkeling'. In deze nieuwe ontwikkelingsgerichte strategie vormt de cultuurhistorie uitgangspunt voor ruimtelijke planvormingsprocessen. De Belvédère aanpak ziet cultuurhistorie niet als een sta-in-de-weg bij ruimtelijk beleid en gebiedsontwikkeling maar als inspiratiebron om betekenis aan de ruimte te geven. Deze gedachtlijn biedt een offensieve aanpak tegen de toenemende eenvormigheid van onze leefomgeving. De cultuurhistorische betekenis draagt bij aan de identiteit die mensen ontlenen aan een gebied of plek.

De voormalige Amsterdamse Westergasfabriek is één van de succesvolle voorbeelden van de herontwikkeling van industrieel erfgoed, ook in internationaal opzicht. Bij de afronding van het project, in 2003, heeft het Projectbureau Westergasfabriek het plan opgevat een internationaal congres te organiseren waarop de opgedane kennis en ervaring gedeeld én verbreed kon worden met vergelijkbare projecten uit de hele wereld. Men wilde hiermee een stimulans geven aan de integrale en creatieve ontwikkeling van voormalige industrieterreinen over de hele wereld. Cultuurhistorie was hierbij vertrekpunt, geen randvoorwaarde. De conferentie werd mede gefinancierd vanuit Belvédère³².

Om anders te kijken naar de cultuurhistorische betekenis van ruimtelijke opgaven zoals stadsvernieuwing, reconstructie van het landelijk gebied en woningbouwopgave zijn onderstaande tabellen (2.1 en 2.2) uit de Belvédèreaanpak bruikbaar.

31 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans (2009)

32 www.belvedere.nu (2010)

Niet alleen...	Maar ook...
• Kwantiteit (<i>m, m², m³</i>)	• Kwaliteit
• Nominale waarde (<i>in euro's</i>)	• Toegevoegde waarde
• Functionaliteit staat voorop	• Identiteit geeft meerwaarde
• Sectorale werkwijze	• Interdisciplinaire werkwijze
• Accommodatie van belangen achteraf	• Integratie van belangen vanaf het begin
• Risico: uitvoering kan langer duren	• Risico: planvorming kan langer duren

Tabel 2.1 Planontwikkeling volgens Belvédèreaanpak

Niet alleen...	Maar ook...
• Holy Ground (<i>Cultuurhistorie is voor ingewijden, gericht op topstukken</i>)	• Common Ground (<i>cultuurhistorie is van iedereen en overal</i>)
• Fysiek gericht	• Symbolisch belang
• Objectgericht	• Gebiedsgericht
• Conservering	• Inspiratie
• Sectoraal cultuurhistorisch belang	• Integraal cultuurhistorisch belang
• Monumentenwet	• Ruimtelijk instrumentarium
• Veelal economisch isolement	• Zoeken naar functioneel herpositioneren
• Conflicterende belangen	• Integratie van belangen

Tabel 2.2 Ontwikkelingsgerichte omgang met cultuurhistorie: 'Behoud door ontwikkeling'

In de tabellen komt tot uiting dat er een verschuiving plaatsvindt van de traditionele planontwikkeling, waar kwantiteit en functionaliteit centraal stond, naar een meer kwalitatieve en integrale planvorming. De kwaliteit en interactie met en aansluiting op de omgeving staan hierbij centraal. Er wordt duidelijk gezocht naar het creëren van een meerwaarde voor de lange termijn; een uitdaging welke duidelijk tot uiting komt bij herbestemmingsprojecten.

Belvédère stopt met haar werkzaamheden in 2010. Het beleid is goed verankerd in het rijksbeleid zoals dat is vastgelegd in de Nota Ruimte. Het is nu aan ontwerpers, opdrachtgevers bij gemeenten en provincies, projectontwikkelaars, woningbouwverenigingen, terreinbeheerders en kritische burgers om het Belvédèregedachtegoed voort te zetten. Het Rijk zal de Belvédèredoelstelling blijven ondersteunen. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) zullen daarbij, samen met onder meer Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer, een belangrijke rol spelen³³.

33 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009)

2.3.4 Intensiveringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Eens in de vijf jaar kunnen gemeenten geld voor stedelijke vernieuwing aanvragen uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Dit budget stoelt op de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv)³⁴. Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid, het beleid speciaal voor de 31 grote(re) steden. Deze gemeenten (G-31) krijgen het geld rechtstreeks van het Rijk. Het ISV geldt ook voor de overige gemeenten maar deze budgetten worden verdeeld door de provincies.

Stedelijke herstructurering betreft niet alleen een aanpassing van de binnenstedelijke woningvoorraad, maar kan ook betrekking hebben op verbetering van de sociale en economische infrastructuur in oudere stadswijken³⁴. In de Wet stedelijke vernieuwing en de daaronder hangende regelgeving is het rijksbeleid ter zake vormgegeven. Voor de toepassing van de onderhavige vrijstelling van overdrachtsbelasting wordt daarbij aangesloten.

2.4 Herbestemming en stedelijke gebiedsontwikkeling

Herbestemming is het geven van een nieuwe bestemming aan een gebouw welke door omstandigheden zijn oorspronkelijke functie verloren heeft³⁵. In dit onderzoek wordt er gesproken van herbestemming van gebouwd erfgoed; de herbestemming van cultuurlandschap wordt buiten beschouwing gelaten.

Herbestemming van in onbruik geraakte panden is van alle tijden. Door snelle maatschappelijke veranderingen zullen de komende jaren steeds meer monumenten in Nederland een nieuwe bestemming moeten krijgen. Een nieuwe bestemming kan het gebruik en daarmee de mogelijkheden tot behoud vergroten. Belangrijk zijn daarbij de kansen die ontstaan in de omgeving van het betreffende project. Aanpassingen aan bijvoorbeeld een karakteristiek gebouw kunnen een grote positieve uitwerking hebben op het gebied eromheen. Het Belvédèreprogramma³⁶ heeft laten zien dat de meest interessante oplossingen ontstaan door creatief om te gaan met de bestaande historische context.

Succesvolle herbestemming van bestaande complexen is echter niet eenvoudig (en al helemaal niet snel) te realiseren. De gebouwen worden vaak verlaten na zeer langdurig gebruik en de laatste jaren daarvan is in het onderhoud nauwelijks meer geïnvesteerd. In veel gevallen staan de gebouwen, nadat de gebruiker is vertrokken, nog geruime tijd leeg. De verpaupering maakt zich meester van het complex en straalt na verloop van tijd ook af op de omgeving. Dit is te merken

³⁴ www.vrom.nl (2010)

³⁵ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

³⁶ Ministerie van OCW, Ministerie van LNV, Ministerie van VROM en Ministerie van Ven W (1999)

aan een negatieve waardeontwikkeling van het complex, maar mogelijk ook dat van vastgoed in de omgeving. Wie aan herontwikkeling begint, moet achterstanden goedmaken. Er liggen hoge kosten in het verschiet, niet alleen vanwege de verpaupering maar ook vanwege het onzekere proces van hergebruik³⁷.

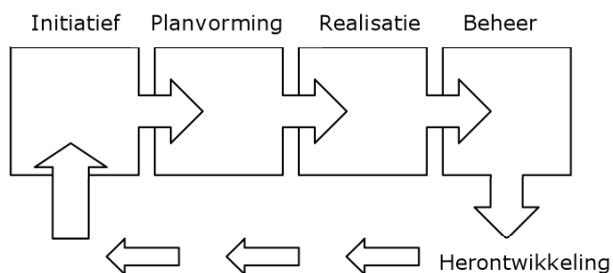
In deze paragraaf worden de verschillende fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling beschreven en de positie die herbestemming hierbij inneemt. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij worden de invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen in relatie tot het organiserend vermogen beschreven.

2.4.1 Stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op ontwikkeling van stedelijke gebieden³⁸. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om de sociale problematiek in gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze stedelijke gebieden.

Omdat dit actieve ingrijpen doorgaans leidt tot een wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, is feitelijk sprake van gebiedsherontwikkeling. Binnen dit onderzoek wordt echter het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling gehanteerd. Het gaat hierbij om het veranderen van gebieden, waarbij oude functies door nieuwe worden vervangen. Dit kunnen bijvoorbeeld veranderingen zijn van agrarisch in stedelijk gebied (Vinx-wijken), van woon- in werkgebieden of andersom of van monofunctionele stationsgebieden in multifunctionele binnenstadsgebieden.

Globaal kunnen de volgende fasen (figuur 2.5) bij stedelijke gebiedsontwikkeling worden onderscheiden³⁸:



Figuur 2.5 Fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling

³⁷ Van Straaten (2008)

³⁸ Van 't Verlaat (2008)

Initiatiefase

De fase waarin het initiatief wordt geboren om in een bepaald gebied tot stedelijke gebiedsontwikkeling over te gaan. Dat kan een reactie zijn op problemen (bijvoorbeeld een verouderde woonwijk), op nieuwe kansen die zich voordoen (de komst van een hoge snelheidstrein) of op andere vormen van stedelijke transformatie die tot actief ingrijpen leiden. Dit eerste initiatief tot stedelijke gebiedsontwikkeling kan zowel in de private als de publieke sector ontstaan. In deze fase zal de ambitie van de stedelijke gebiedsontwikkeling moeten worden vastgelegd.

Planvormingsfase

Deze start nadat de gezamenlijke ambitie is vastgesteld en loopt door tot aan de start van de daadwerkelijke realisatie van dat plan. In deze fase moeten alle sectorale en facetmatige aspecten zodanig worden geïntegreerd in een goed plan dat dit een zo goed mogelijke ruimtelijke en functionele kwaliteit heeft en bovendien haalbaar is in termen van beschikbare middelen.

De sectorale aspecten hebben betrekking op afzonderlijke functies. Binnen de algemene functies zoals wonen, werken en recreëren, zijn er ook meer specifieke deelfuncties te onderkennen, zoals winkelen, onderwijs, etc. Binnen deze afzonderlijke sectoren zijn vervolgens ook nog allerlei deelsectoren te onderscheiden. De facetmatige aspecten hebben betrekking op aspecten die – bezien vanuit een specifiek gezichtspunt (facet) – zich voordoen binnen alle bovenbedoelde sectoren. Deze facetmatige aspecten lopen als het ware dwars door alle sectoren heen. Globaal zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen het fysieke, het economische, het ecologische, het sociale en het culturele facet.

Realisatiefase

In deze fase wordt het in de vorige fase uitgewerkte plan daadwerkelijk gerealiseerd door de partijen die in de vorige fase daarover afspraken maakten. Tijdens de realisatiefase ontstaan meestal problemen van velerlei aard die (soms acuut) om een oplossing vragen. Dit vergt veel van het organiseren vermogen.

Beheerfase

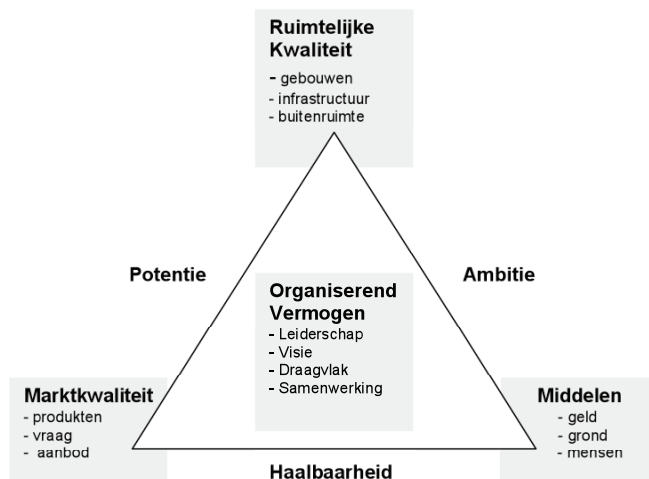
Deze fase volgt na de realisatie van het gebied. Bij het beheer kan onderscheid worden gemaakt tussen het beheer van de openbare ruimte en van de gebouwen. Evenals in de vorige fasen kunnen de verantwoordelijkheden tussen publieke en private actoren op verschillende – en soms zeer creatieve – manieren geregeld worden.

Het beheer kan in het laatste geval ook leiden tot een meer ingrijpende vernieuwing van (deel)gebieden, ook herstructurering genoemd. Voorbeelden zijn herstructureringen van woon- of bedrijfsgebieden waarbij technische of economisch verouderde gebouwen in substantiële aantallen binnen een gebied worden gesloopt en herbouwd, soms in combinatie met aanpassingen in de openbare ruimte, nieuwe ontsluitingen, extra groenvoorzieningen, e.d.

Bij nog ingrijpender vernieuwingen (bijvoorbeeld wanneer ook de stedenbouwkundige structuur van het gebied ingrijpend gewijzigd gaat worden) wordt gesproken over *herbestemming c.q. herontwikkeling* en is de cirkel rond.

2.4.2 Invalshoeken stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een optimalisatieproces binnen een driehoek waarvan de drie hoekpunten deze drie verschillende invalshoeken voorstellen³⁹ (figuur 2.6). Deze drie invalshoeken zijn in beginsel alle drie even belangrijk. Het optimalisatieproces moet er toe leiden dat alle drie hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen, in onderlinge samenhang⁴⁰. Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat over het maken van de juiste keuzes, zodat het ontwikkelproces voortvarend verloopt en leidt tot concrete resultaten, waarbij leef- en vestigingsmilieu wordt verbeterd. Bij het ontwikkelingsproces betekent dit het afstemmen tussen de *ruimtelijke kwaliteit*, benodigde *middelen* en de *marktkwaliteit*⁴¹. De afstemming vindt plaats door het organiseren van de ambitie, marktpotentie en de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling gedurende alle fasen in het proces. In deze paragraaf zal verder in worden gegaan op deze invalshoeken in relatie tot herbestemming.



Figuur 2.6 De drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling

39 Van 't Verlaat (2008)

40 Handboek gebiedsontwikkeling, MCD opleiding (2003)

41 Van 't Verlaat (2008)

A. Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op de met het oog waarneembare kwaliteit van het gebied in zijn ruimtelijke samenhang, primair gezien vanuit een optiek van (gewenste) vormgeving⁴².

Ruimtelijke kwaliteit is ook wel omschreven als het samenstel van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde⁴³. Ruimtelijke *belevingswaarde* heeft dan betrekking op hoe de gebouwde omgeving eruit ziet. Het is van groot belang om deze ruimtelijke kwaliteit aan het begin van een proces van sgo zo veel mogelijk te objectiveren door vooraf criteria vast te stellen waarop later zo nodig getoetst kan worden⁴⁴. De *gebruikswaarde* kan als volgt worden gedefinieerd: een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen⁴⁵. Tenslotte moet de gebouwde omgeving *toekomstwaarde* hebben, waarbij de kwaliteit daarvan zodanig moet zijn dat deze een lange tijd mee kan en dat er in de loop van de tijd aanpassingen mogelijk zijn aan veranderende eisen⁴⁶.

Vanuit de overheid is er veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij herbestemmingsopgaven. Via het actieprogramma Ruimte en Cultuur geeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap min of meer directe sturing aan herbestemming. Het actieprogramma komt voort uit de Nota Ruimte en beoogt het architectuur- en het Belvédèrebeleid voor 2005-2008 te bundelen. Het wil de ruimtelijke kwaliteit versterken door vroegtijdig ontwerpers in te schakelen en speciale aandacht te vragen voor cultuurhistorische kwaliteit⁴⁷.

Het succes van herbestemming is echter van meer factoren afhankelijk, zoals van de locatie en aard van het object, de planologische mogelijkheden en of er sprake is van bescherming of niet. Belangrijk is ook dat een herbestemming financieel haalbaar moet zijn: zij moet meer opleveren dan zij kost. Bovendien moeten opdrachtgevers, financiers en plantoetsers openstaan voor behoud en moeten zij willen meedenken over alternatieven voor gebruik en ongebruikelijke toepassingen. Over de mate waarin cultuurhistorische waarden behouden kunnen blijven zijn partijen het veelal niet direct eens⁴⁸.

B. Marktkwaliteit

Marktkwaliteit verwijst naar de mate waarin het gebied beantwoordt aan eisen en wensen die door de (toekomstige) gebruikers worden gesteld. Dat gaat verder dan het bij ruimtelijke kwaliteit vermelde gebruikswaarde en ook verder dan het traditionele "programma van eisen" dat als input voor een ontwerpproces dient. Het gaat hierbij om de expliciete vertaling van markt wensen en –

42 Van 't Verlaat (2008)

43 Ministerie van VROM (1988)

44 Van 't Verlaat (2008)

45 Ministerie van VROM (1988)

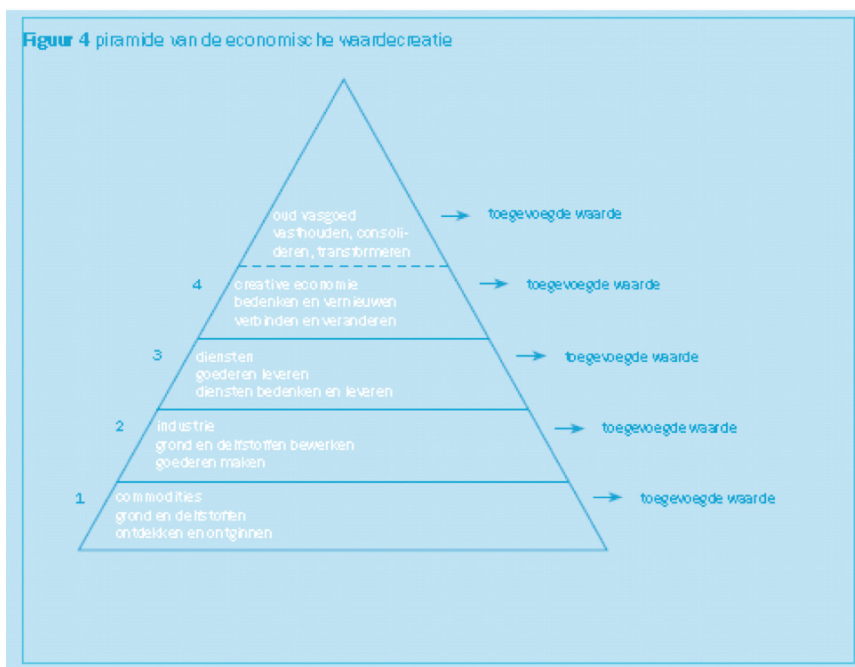
46 Van 't Verlaat (2008)

47 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009)

48 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009)

eisen in de kwaliteiten van het gebied. Verschillende typen gebruikers hebben verschillende wensen en ideeën. Daardoor hebben verschillende gebieden, die voor onderling verschillende doelgroepen zijn bedoeld doorgaans ook verschillende kwaliteiten (of zouden dat moeten hebben). Voor de mate van succes bij dit “gebruikersgericht denken” is het zeer bepalend in hoeverre wordt ingespeeld op de wensen en eisen van die gebruikers⁴⁹.

Om dit denken te ondersteunen kan een vergelijking worden gemaakt met de economie en de wijze waarop hierin ‘(markt)waarde’ wordt gecreëerd. De economie werkt in termen van toegevoegde waarde in elkaar logisch openvolgende sectoren. In de piramide van economische waardecreatie (figuur 2.7) wordt meestal in drie basislagen onderscheiden: commodities, industrie en diensten. In de vierde sector wordt waardetoevoeging op de normale dienstverlening en levering van producten gerealiseerd door het bedenken van nieuwe toepassingen, nieuwe gebruiksmogelijkheden, het zoeken van creatieve verbindingen tussen verschillende producten en diensten en andere veranderingsprocessen⁵⁰.



Figuur 2.7 Piramide van de economische waardecreatie

Kenmerkend voor de vijfde economische sector is dat er extra waarde wordt gecreëerd, maar losgekoppeld van de consumptie. De afnemer is bereid meer te besteden voor een totale ervaring of een integraal concept, maar rekent niet evenredig af voor alle onderdelen die tot de waardetoevoeging bijdragen. In het geval van creatieve economie zou het kunnen zijn dat juist het gedeelte van waardecreatie dat zich consolideert in het integrale complex van het oude

49 Van 't Verlaat (2008)

50 Van Straaten (2008)

vastgoed kenmerkend is voor de vijfde-sectoreconomie. Dit wordt ook wel *transformatie-economie* genoemd⁵¹.

Kunst en cultuur zijn belangrijke factoren voor bezoekbereidheid, bestedingsbereidheid en onderscheidend vermogen. De bezoeker besteedt meer in de omliggende horeca, winkels en andere perifere functies, dan aan het culturele product waarvoor hij in eerste instantie is gekomen. In plaats van een direct gekoppelde transactie vindt er een transformatie van besteding plaats. Deze is heel goed in waarde om te zetten, als die uitvloeiende toegenomen bestedingen (opbrengsten) in de ontvangende bedrijven kunnen worden geconsolideerd, bijvoorbeeld in een huurcomponent of een bijdrage aan de cultuurfuncties⁵⁰.

De markt heeft verschillende instrumenten ontwikkeld om de waarden van een project in geld uit te drukken. Twee voorbeelden hiervan zijn de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) en Social Return on Investment (SROI)⁵².

Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse

Maatschappelijke kosten-batenanalyse is een instrument dat het maatschappelijk rendement onderzoekt van investeringen door alle kosten en baten die de welvaart van burgers beïnvloeden met elkaar te vergelijken. Essentieel bij de MKBA is dat de welvaartseffecten zoveel mogelijk in geld worden uitgedrukt⁵³.

Het MKBA is een instrument voor een economische, in geld uitgedrukte projectbeoordeling. De methode is erop gericht op alle maatschappelijke effecten mee te wegen. Daarnaast laat zij zien hoe de kosten en baten zijn verdeeld over de partijen die in een project investeren dan wel erdoor worden beïnvloed. Er is een leidraad MKBA voor stedelijke vernieuwing en er zijn verschillende projecten in uitvoering. Op dit moment wordt in opdracht van VROM de laatste hand gelegd aan een leidraad voor een MKBA voor het sociale domein.

Social Return on Investment

Social Return on Investment (SROI) is een methodiek die het rendement van maatschappelijke investeringen in economische én sociale zin meetbaar en zichtbaar maakt. SROI is bedoeld voor investeerders en managers van projecten en bedrijven met een financiële en maatschappelijke doelstelling⁵⁴.

De Social Return on Investment-benadering is verwant aan de MKBA. Deze probeert de maatschappelijke effecten van activiteiten of investeringen te vertalen in geld en daarmee onder één noemer te brengen: het maatschappelijk rendement van de investering. Het resultaat is een

51 Van Straaten (2008)

52 G. de Kam (2008)

53 www.kei-centrum.nl

54 www.sroi.nl (2010)

SROI-ratio: welke geïnvesteerde euro levert x euro op aan maatschappelijke waarde. Investerings kunnen hierdoor gemakkelijk worden afgezet tegen een norm of onderling worden vergeleken. Een SROI-onderzoek neemt nadrukkelijk ook de sociale en ecologische opbrengsten in de beoordeling mee.

C. Middelen

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn vooral de middelen geld en grond belangrijk. In alle gevallen gaat het echter uiteindelijk om de inzet van financiën, waarbij altijd sprake is van schaarste en dus een keuze nodig is waarin wordt geïnvesteerd, c.q. in welke kwaliteiten van de gebiedsontwikkeling wordt geïnvesteerd. Het gaat hierbij niet alleen om de inzet van middelen, maar ook om de opbrengst die deze genereren. De inzet van middelen moet in dat perspectief worden gezien. Inzet van meer middelen hoeft lang niet altijd te betekenen dat dit alleen maar meer kost. Het kan ook extra opbrengsten. In relatie hiermee zijn de financiële mogelijkheden relevant om risico's tijdens het ontwikkelingsproces te kunnen dragen (kosten komen eerst, opbrengsten later)⁵⁵.

De nieuwe eigenaar die gaat herontwikkelen krijgt te maken met hoge instandhoudingskosten en een onoverzichtelijk en moeilijk stuurbaar proces. Vooraf bestaat geen duidelijkheid over het tijdsbeslag, de inzet die het vergt, de partijen die zich naast de ambtelijke en politieke organisatie nog in het proces mengen en evenmin over de uitkomst wat betreft de nieuwe bestemmingen. De projecten worden niet zelden beladen met emotionele reacties van bewoners, binnenstadsorganisaties of van vermeend concurrerende projecten. De reden dat een ondernemer, ondanks de hoge kosten, toch wil investeren in dergelijke projecten is omdat de relatieve verpaupering een zodanig lage aanvangswaarde heeft gecreëerd dat van daaruit in relatieve zin een aanvaardbare kans op een aantrekkelijke waardecreatie kan plaatsvinden⁵⁶.

De condities waaronder financiering mogelijk is, dienen in kaart te worden gebracht om deze meer methodisch en strategisch te kunnen inzetten. Geld heeft zijn beperkingen en is op zichzelf geen garantie voor succes. Onder ongunstige condities kan geld alleen weinig aanrichten. Bij gunstige financiële condities de kans op succes nog steeds gering. Zonder de juiste condities volgen geen investeringen op de juiste plek en zonder financiering zullen de gewenste ontwikkelingen niet tot stand komen. De mogelijke waardeontwikkeling dient te worden herkend om de gewenste verandering zonder onnodig risico te kunnen nastreven. Dat het begrip waarde door verschillende betrokkenen uiteenlopend wordt begrepen, is duidelijk. Dat er in relatie tot dat begrip door verschillende betrokkenen ook uiteenlopende geldstromen ontstaan, is daarvan een logisch gevolg⁵⁷.

55 Jan van 't Verlaat (2003)

56 Van Straaten (2008)

57 Van Straaten (2008)

Van oudsher zijn de pure financiers, de banken, het meest betrokken. De overheden en semi-overheden zijn steeds meer als financiële partner betrokken. Het behoort tot de kerntaken van de overheid om rechtstreeks in de stad te investeren om publieke/generieke condities te scheppen (geschikte ruimten, regelgeving en bestemmingen). De overheid kan de markt beïnvloeden door garanties te verlenen aan particulieren en bedrijven en door investeringen in de gewenste sectoren aan de moedigen. Ten slotte heeft de overheid sociale doelstellingen van publieke aard, zoals stedelijke vernieuwing. De ontwikkelaars en grootschalige investeerders spelen een steeds belangrijker rol. Zij richten zich meer op projectlocaties en de kansen op waardeontwikkeling en rendementen die rechtstreeks uit een project voortvloeien⁵⁸.

D. Organiserend vermogen

Het succes van stedelijke regio's en van concrete projecten binnen die regio's wordt in toenemende mate bepaald door het vermogen om in te spelen op de veranderende omgeving. Op basis van onder meer strategische visies, stakeholdersanalyse, het realiseren van maatschappelijk en politiek draagvlak en publiek-private samenwerkingsvormen, kan het organiserend vermogen verbeterd worden⁵⁹. Met organiserend vermogen wordt de kunde bedoeld van stedelijke regio's (en steden in het bijzonder) om te anticiperen op de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen en daarop vervolgens adequaat in te spelen door nieuwe ideeën te genereren, nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen en die te implementeren op een zodanige wijze dat de condities worden geschapen voor een goede en duurzame toekomstige stedelijke ontwikkeling. Een belangrijk aspect van dat organiserend vermogen is dat dit gebeurt door alle relevante actoren (in de publieke en private sector) op een effectieve manier te betrekken⁶⁰.

Door de omvang in investeringen en tijd bij een gebiedsgerichte herontwikkeling zijn de risico's zo hoog dat geen enkele partij deze alleen kan dragen. Dit is alleen mogelijk als betrokken en mogelijk geïnteresseerde partijen; gemeente, beleggers, ontwikkelaars & woningcorporaties, samenwerken. Dat alle partijen eigen belangen hebben in het gebied en daarmee eigen wensen wat betreft de invulling van de aanpak, bevordert het realiseren van samenwerking niet. Het proces om tot een gezamenlijke aanpak te komen zal daarom vooral gericht zijn op het op één lijn krijgen van alle partijen⁶¹.

De overheid heeft een dubbel belang: zowel bij de waarde van kansrijke economische innovatie en nieuwe impulsen, als wel bij een plan voor het behoud van authentieke gebouwen waarbij de verpaupering stopt. De ontwikkelaar onderschrijft deze doelstellingen graag, maar vertaalt ze al snel in mogelijke huurcontracten of operationele activiteiten, waarmee zijn investeringen in het vastgoed ook wat opbrengsten tegemoet kunnen zien. Deze contracten zijn op hun beurt weer

58 Van Straaten (2008)

59 Van den Berg e.a. (1997)

60 Van 't Verlaat (2003)

61 Remøy e.a. (2009)

voornamelijk van belang voor de investeerders en beleggers, die een vooruitzicht op duurzaam rendement nodig hebben om projecten in hun portefeuille te kunnen opnemen⁶².

Het organiserend vermogen speelt in de onderlinge afstemming een belangrijke rol. Door een goed onderbouwde visie, gebaseerd op effectieve samenwerking tussen publiek en private partijen kunnen aanjagers en projectleiders zorgen voor het benodigd draagvlak, zowel maatschappelijk als politiek als financieel. Dit vereist goede communicatie tussen de partijen gedurende alle fasen (initiatief, planvorming, realisatie en beheer) in het proces. Hierbij is het schakelen tussen en verbinden van ambitie (wat willen we?), potentie (waar liggen kansen?) en de haalbaarheid (wat kunnen we?) uiteindelijk essentieel om tot goede resultaten te komen in het proces (figuur 2.6).

2.5 Samenvatting en bevindingen

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op deelvraag 1 uit hoofdstuk 1:

'Wat kan de betekenis van monumentaal vastgoed bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn?'

Betekenis 1: Huisvesting van een (overheids)organisatie

De voorraad gebouwd erfgoed in Nederland bestaat voor een deel uit gebouwde monumenten die worden aangewezen door het Rijk, provincies en gemeenten. Het perspectief van dit onderzoek betreft het gebouwde erfgoed in rijksbezit, waarbij de rol van het Rijk als eigenaar een centrale positie inneemt. Deze rol betreft enerzijds het in stand houden van monumenten door tijdig onderhoud uit te (laten) voeren en anderzijds het (her)ontwikkelen van monumenten wat kan leiden tot een functiewijziging. Maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen, alsmede ontwikkelingen in gebruik en comfort, zijn met name aanleiding tot de transformatie van erfgoed.

Betekenis 2: Symbool van identiteit en cultuurhistorie

Mensen ontleen een belangrijk gevoel van identiteit, van thuis zijn, aan de objecten en gebieden uit het verleden. Dit wordt onderschreven in de literatuur waaruit worden geconcludeerd dat er een toenemende aandacht is voor identiteitsbepalende gebouwen binnen een gebiedsontwikkeling ten behoeve van het onderscheidend vermogen van dat gebied. Er zijn verschillende wetten en programma's die richting proberen te geven aan het behoud van cultuurhistorische waarden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen dit onderzoek zal aansluiting worden gevonden bij de mogelijkheden die de huidige wetgeving reeds biedt. Het gaat hierbij om onder meer:

- de Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening
- Monumentenwet

62 Van Straaten (2008)

- Programma Belvédère
- Intensiveringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Betekenis 3: Instrument om actief in te grijpen in een gebied

Naast het vinden van aansluiting bij de wettelijke kaders, zijn er ook verschillende managementmodellen in de literatuur te vinden die dieper ingaan op stedelijke gebiedsontwikkeling. Onder stedelijke gebiedsontwikkeling wordt in deze verstaan: het actief ingrijpen in een gebied, wat leidt tot een wijziging in de oorspronkelijke situatie, waardoor er feitelijk sprake is van gebiedsherontwikkeling. In de modellen worden de volgende fasen doorlopen: initiatieffase, planvormingsfase, realisatiefase en beheerfase, welke uiteindelijk worden opgevolgd door herontwikkeling.

Betekenis 4: Als vliegwiel voor de optimalisatie van een gebied

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is het optimalisatieproces van de drie invalshoeken binnen de driehoek van Jan van 't Verlaat essentieel. Het betreft de invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen. De afstemming tussen deze invalshoeken vindt plaats door het organiseren van de ambitie, marktpotentie en de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling in alle fasen van het proces. De herontwikkeling van monumenten binnen een gebied kan als vliegwiel fungeren voor het aantrekken van nieuwe functies binnen dat gebied. Dit ontstaat doordat de nieuwe functie als trekker van bezoekers en activiteiten fungeert en daardoor de waarde van het gebied toeneemt (waardecreatie).

3. De rol van het Rijk bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk vormt het tweede en laatste deel van het theoretisch kader van dit onderzoek. Hierbij vindt een verdieping plaats op de rol van rijkspartijen bij de (her)ontwikkeling van monumenten in binnenstedelijke gebieden. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke samenwerkingsvormen die worden ingezet om dit proces te verbeteren. Deze verdieping wordt ingezet ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

'Op welke wijze is het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'

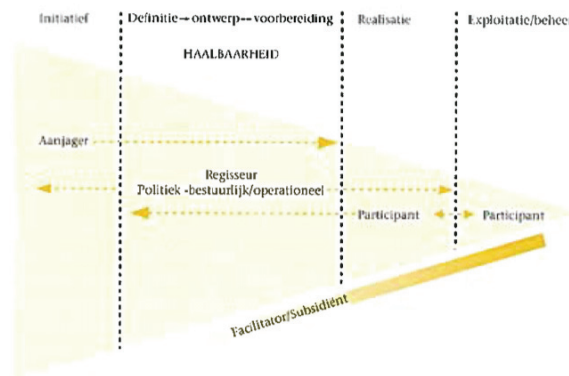
Evenals in het vorige hoofdstuk worden ook hier factoren benoemd die het proces en de sturing van de herontwikkeling van monumenten beïnvloeden, echter ditmaal gezien vanuit de rol van het Rijk als eigenaar van monumenten. Deze factoren vormen de basis voor het kader, aan de hand waarvan de cases zullen worden geanalyseerd. Na een algemene inleiding in paragraaf 3.1. over de verschillende type rollen die in het gebiedsontwikkelingsproces zijn te onderscheiden, wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de rijkspartijen die betrokken zijn bij monumenten en de (her)ontwikkeling hiervan. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 een overzicht gegeven van mogelijke convenanten bij gebiedsontwikkeling. Tot slot behandelt paragraaf 3.4 de samenvatting en bevindingen.

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende (rijks)overheidspartijen die zich bezighouden met monumenten en de (her)ontwikkeling hiervan. De rol van het Rijk in relatie tot de herbestemming van monumenten in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, varieert van een kaderstellende tot een actieve rol. Het is van belang inzicht te krijgen in de belangrijkste partijen en hun rol bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Bij een gebiedsontwikkeling kunnen publieke partijen verschillende rollen aannemen. Afhankelijk van hun belangen, taken en verantwoordelijkheden zullen publieke partijen willen participeren in de gebiedsontwikkeling. Daarbij speelt voortdurend de vraag: wie neemt de regie? Gezien de uiteenlopende en soms tegenstrijdige rollen die publieke partijen aan kunnen nemen binnen een gebiedsontwikkeling, is dit een essentiële vraag binnen dit onderzoek.

In het gebiedsontwikkelingsproces zijn vier rollen te onderscheiden⁶³:

1. De rol van **aanjager/initiatiefnemer** van een project. Deze rol is vooral bij de start van een project van belang om de (belangen van de) publieke partijen op een rij te krijgen. De aanjager kan ook worden vertaald in initiatiefnemer, probleemeigenaar of beleidsbepaler.
2. De rol van **regisseur**, onder ander ter afstemming van publieke belangen, organisatie van het besluitvormingsproces en planologische procedures. De regisseur kan zich ook manifesteren als opdrachtgever (politiek-bestuurlijk) of ontwikkelingspartner (operationeel).
3. De rol van **participant** in risico's, kosten en zeggenschap tijdens de voorbereiding, de realisatie van een project en de exploitatie en het beheer van de gerealiseerde functie. Een participant kan een aandeelhouder, financier of uitvoerder zijn in de realisatiefase. In de exploitatie- en beheerfase kunnen de publieken ook als exploitant van een functie optreden.
4. De rol van **subsidiënt/facilitator**. Deze rol is op afstand, niet sturend. Vooral belangrijk in het scheppen van de gewenste voorwaarden en omstandigheden waarin het project tot realisatie kan komen. Bijvoorbeeld door begeleiding van planologische procedures, het geven van subsidie etc. De rol van facilitator kan ook worden vertaald als stimulator, toetser, adviseur of vergunningverlener.



Figuur 3.1 Procesrollen publieke partijen

In figuur 3.1 wordt inzichtelijke gemaakt welke rollen de publieke partijen kunnen innemen binnen de vier fasen van gebiedsontwikkeling. De rollen van aanjager, regisseur en participant zijn ieder gekoppeld aan een bepaalde fase van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces (zie ook paragraaf 2.4.1) zoals in het figuur aangegeven. De pijlen impliceren dat een rol een fase eerder kan starten of later kan eindigen.

Integrale gebiedsontwikkeling vraagt een meer actieve rol van de regisseurs omdat het gaat om de samenhang tussen de functies. Vanwege de complexiteit en de integrale opgave en de posities

63 Wolting (2008)

van marktpartijen is het wenselijk om ook deze partijen bij de planvorming te betrekken alvorens tot planologische vastlegging wordt overgegaan.

Tevens worden projecten steeds complexer, is er sprake van grotere functiemenging of van transformatieopgave, of het project beslaat meerdere gemeenten of een hele regio. Vanuit het project, of vanuit betrokken gemeenten kan door de beleidsontwikkeling dan de behoefte ontstaan aan of zelfs de noodzaak voor een nieuwe rol van de provincie of het Rijk. Dit onderzoek richt zich in eerste instantie op de huidige rol(len) die het Rijk bekleedt binnen gebiedsontwikkelingen en kijkt vervolgens naar welke nieuwe rollen het Rijk op zich zou kunnen nemen gezien de beleidsontwikkelingen.

3.2 Rijkspartijen

Het vastgoed van het Rijk staat sinds 2010 op een kaart van Nederland. Alle staatseigendommen zoals kantoorgebouwen en rijkswegen zijn daarop overzichtelijk weergegeven. Op de vastgoedkaart staan alle Staatseigendommen die gebruikt worden voor de uitoefening van rijksoverheidstaken. Van kantoorgebouwen, staatsbossen, natuurgebieden, opvangcentra, rails, rijkswegen, defensieterreinen tot gevangenissen. Het vastgoed is onderverdeeld in de volgende grote vastgoeddiensten: Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst, Staatsbosbeheer, ProRail, Dienst Landelijk Gebied, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Dienst Vastgoed Defensie en Centraal Orgaan opvang asielzoekers⁶⁴.

Het Rijk is eigenaar van ongeveer 1.200 monumenten. Driehonderdvijftig daarvan worden beheerd door de Rijksgebouwendienst, welke onderdeel uitmaakt van het Ministerie van VROM. De andere zijn in beheer van vastgoeddiensten van andere ministeries (Defensie, LNV), zoals die vertegenwoordigd zijn in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) of bij terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer. Tot het rijksbezit behoren veel monumenten van nationaal belang, zoals het bekende Paleis op de Dam (figuur 3.3) of de minder bekende, kolossale bunker Diogenes bij Schaarsbergen⁶⁵ (figuur 3.2).



Figuur 3.2 Bunker Grossraumgefechtsstand Diogenes



Figuur 3.3 Paleis op de Dam

64 www.minfin.nl (2010)

65 Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is in het krachtenveld van de monumentenzorg het grootste kenniscentrum van de overheid. Daarnaast is er – horizontaal – een College van Rijksadviseurs dat visie en kennis bijeenbrengt (waaronder het Atelier Rijksbouwmeester) en zijn er ministeries als LNV en VROM en diensten van die ministeries (waaronder de Rijksgebouwendienst) die zich eveneens begeven op het vlak van de cultuurhistorie⁶⁶. Daarnaast nemen het Atelier Rijksbouwmeester en de Erfgoedinspectie een belangrijke rol in voor wat betreft de advisering en toezicht rondom monumenten. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de taken van deze verschillende partijen.

3.2.1 Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst (Rgd) is een agentschap van het Ministerie van VROM en zorgt voor de huisvesting van rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen en internationale organisaties. Ze beheert een vastgoedportefeuille van bijna tweeduizend gebouwen met kantoorgebouwen, laboratoria, ruines, paleizen, gevangenissen en musea (tabel 3.1). De totale voorraad heeft een omvang van circa 7 mln. m² bruto vloeroppervlak (bvo). Hiervan betreft 2,1 mln. m² bvo huur (waarvan 1,7 mln. m² kantoren) en 5,0 mln. m² eigendom (waarvan 2,1 mln. kantoren). In figuur 3.4 is de verdeling van de vastgoedportefeuille weergegeven naar type objecten op basis van het bruto metrage. Naast het beheer, ontwikkelt en renoveert de Rgd in opdracht van rijksdiensten. Het rijk heeft een voorbeeldfunctie als het zelf bouwopdrachten geeft. Daarvoor heeft het vijf uitgangspunten geformuleerd die samenkomen in het begrip SMAAK: Stedenbouw, Monumenten, Architectuur, Architectuurbeleid en Kunst.

Van de ruim tweeduizend panden die de Rgd beheert, is een beperkt deel monument (1,2 mln. m² BVO van de totale voorraad). Een aantal valt onder cultureel de zogenaamde top-100 monumenten, zoals de Ridderzaal in Den Haag en het Rijksmuseum in Amsterdam, maar 95 procent is in gebruik als kantoor. De Rijksgebouwendienst beheert en onderhoudt deze oude gebouwen zorgvuldig en draagt zo bij aan de bevordering van de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de steden.

Type object	m2 bvo	Percentage
Kantoorgebouw	3.199.000	45,7%
Kernministerie (kantoor)	588.000	8,4%
Penitentiare inrichting	1.148.000	16,4%
Gerechtsgebouw	476.000	6,8%
Museum	294.000	4,2%
Overig	1.295.000	18,5%
	7.000.000	100,0%

Tabel 3.1 Verdeling naar type objecten op basis van m² bvo (Rgd)

⁶⁶ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

Het Monumentenregister Rijksgebouwendienst bevat alle monumenten die de dienst beheert. Op 1 augustus 2001 waren dat er 219. Dit zijn niet allemaal rijksmonumenten en omgekeerd maken ook niet alle rijksmonumenten deel uit van de portefeuille van de Rijksgebouwendienst. Om verwarring daarover te voorkomen spreken we daarom van het Monumentenregister Rijksgebouwendienst. Dit register kent twee categorieën:

- Categorie-I bevat de monumenten die van buitengewoon (inter)nationaal cultuurhistorisch belang zijn. Momenteel zijn dat er 88. Hun belang wordt zo groot geacht, dat ze niet mogen worden verkocht. Voorbeelden van gebouwen uit deze categorie zijn het Rijksarchief in Den Haag, de douanepost in Coevorden en Slot Loevestein (figuur 3.4).
- Categorie-II bevat momenteel 131 monumenten van bijzonder cultuurhistorisch belang. Deze mogen eventueel worden verkocht, maar alleen onder strenge voorwaarden. Monumenten die niet onder Categorie-I vallen, komen in deze categorie terecht.



Figuur 3.4 Slot Loevestein

Verantwoord omgaan met cultureel erfgoed houdt in dat beslissingen over gebruik, onderhoud, aanpassing, uitbreiding en reconstructie van gebouwen genomen worden met besef van de 'historische betekenis der dingen'. Dit is ook terug te lezen in de missie van de Rijksgebouwendienst⁶⁷:

"De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed."

Door de doelstellingen en door de door de regering opgelegde taken kent de Rgd meerder rollen in het huisvestingsstelsel. Dit zijn de volgende rollen:⁶⁸

⁶⁷ www.rgd.nl

⁶⁸ Ministerie van VROM (2004)

- Portefeuillehouder: heb beheren en managen van de vastgoedportefeuille.
- Opdrachtnemer: het zorgdragen voor passende huisvestingsoplossingen voor de klant.
- Beleidsvoorbereider en –uitvoerder: het realiseren van rijksdoelstellingen omtrent huisvesting.

Tot één van de taken van de Rgd in haar rol als portefeuillehouder behoort het onderhouden van de gebouwen en het voorkomen van achterstallig onderhoud. Daarnaast is het haar taak om de in gebruik zijnde gebouwen functioneel op niveau te houden of te krijgen, zodat leegstand wordt beperkt.

De belangrijkste aanleidingen voor leegstand binnen de erfgoedportefeuille betreffen de *'maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen'* en de *'ontwikkelingen in gebruik en comfort'* (zoals beschreven in paragraaf 2.2). De functie van veel gebouwen, waaronder penitentiare inrichtingen, komt te vervallen omdat deze gebouwen niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd. Hierbij geldt dat met name aan de gewenste functionaliteit als wel aan de veiligheidseisen niet meer kan worden voldoen. Dit betekent dat deze gebouwen in aanmerking komen voor herbestemming. In de moderne monumentenzorg wordt hierbij aansluiting gevonden door, als gevolg van de continue transformatie van de leefomgeving, herbestemming te bevorderen (zie voor meer informatie paragraaf 2.2). In de komende periode zullen er steeds meer (met name monumentale) gebouwen leeg komen te staan binnen de portefeuille van de Rgd.

3.2.2 Atelier Rijksbouwmeester

De Rijksbouwmeester adviseert de regering over het architectuurbeleid en de rijkshuisvesting. Het atelier Rijksbouwmeester is onderdeel van het Ministerie van VROM. Sinds 15 augustus 2008 is Liesbeth van der Pol Rijksbouwmeester. De Rijksbouwmeester adviseert de Minister van VROM en de overige ministers over architectuurbeleid in de brede zin van het woord; over beleidskwesties, strategische ontwikkelingen, projecten en architectenkeuzes⁶⁹.

3.2.3 Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

In abstracte zin beogen de programma's van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) de vorming van kennis en het delen daarvan, zodat alle partijen in het bestel beter in staat zijn te zorgen voor ons landschappelijke en monumentale erfgoed. Meer concreet richt de RCE zich binnen zijn programma's op de waardering en selectie van erfgoed, op behoud, interventie en ontwikkeling, op de ontwikkeling van kennis over de gevaren die het erfgoed bedreigen ('degradatie') en op wat daartegen kan worden gedaan ('instandhouding'). Verder heeft de RCE de

69 www.rijksbouwmeester.nl

vernieuwende rol om cultuurhistorische waarden te betrekken als er nationale besluiten worden genomen over ons cultuurlandschap, ons water en de vernieuwing van onze steden⁷⁰.

3.2.4 Erfgoedinspectie

In 2001 wijzigde de rijksoverheid haar visie op toezicht: het moest professioneler worden en (vanaf 2005) selectiever. Het doel was meer effect en minder toezichtlast. Met de vorming van de Erfgoedinspectie is ook op het gebied van cultuurhistorisch erfgoed het toezicht meer gestructureerd. Het toezicht op monumenten door de Erfgoedinspectie vindt plaats vanaf 2005. Algemene uitspraken over het gemeentelijke eerstelijns-toezicht op de naleving van de Monumentenwet voor het gebouwde en stedenbouwkundige erfgoed zijn nog beperkt mogelijk. In 2008 publiceerde de Erfgoedinspectie een onderzoek naar de instandhouding van rijksmonumenten en het monumentenzorgbeleid van gemeenten. Een van de conclusies was dat bij het eerstelijns-toezicht het ontbreken van handhavingen en de kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van toezichthoudend personeel bij gemeenten grote knelpunten vormen⁷⁰.

3.3 Convenanten bij gebiedsontwikkeling

Ondanks de inzet van alle betrokken partijen, komt herbestemming niet altijd goed van de grond. Dit heeft uiteenlopende oorzaken. Soms is de functie, fysieke verschijningsvorm en geografische ligging van het gebouw (of complex of terrein) dusdanig specifiek dat het moeilijk is een nieuwe functie te vinden. Het wijzigen van het bestemmingsplan wordt dan lastig. Er is dan tijd nodig om een nieuwe functie te vinden, en de aanpassingen uit te voeren die daarbij horen. Het gevaar is dat in die tijd de kwaliteit van het object ernstig achteruit kan gaan. Bij herbestemmen zijn er drie knelpunten aan te duiden⁷¹:

1. Financiering

In een onzeker proces is het moeilijk om de financiering te organiseren. Soms omdat het simpelweg een relatief dure onderneming is (waarbij nieuwbouw in sommige gevallen goedkoper zou uitvallen), soms omdat er ingewikkelder randvoorwaarden zijn dan bij nieuwbouw (zo moeten er complexe samenwerkingsconstructies tot stand worden gebracht). Private (commerciële of particuliere) partijen hebben dan de neiging om te aarzelen. De beperkingen en kosten gaan zwaarder wegen dan de kansen.

70 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoedbalans 2009

71 Ministerie van OCW, Beleidsbrief MoMo (2009)

2. Complexiteit

Bij verschillende categorieën erfgoed (qua monumentale status) gelden bovendien verschillende uitgangspunten, waarvoor ook weer verschillende maatregelen nodig zijn. In het geval van een rijksmonument zal het uitgangspunt vooral zijn om het gebouw zoveel mogelijk in oorspronkelijke staat te behouden. Als objecten niet uniek zijn, of geen enorme culturele waarde vertegenwoordigen, maar wel bijdragen aan de identiteit van een gebied zal gemakkelijker tot drastische ingrepen over worden gegaan.

3. Kennis

Tenslotte kan het voorkomen dat de cultuurhistorische waarden van een object niet breed onderkend zijn. Vooral bij naoorlogs erfgoed komt dit nog regelmatig voor. Er ligt vaak een grote lokale opgave om het draagvlak voor en de kennis over dergelijke waardevolle elementen te vergroten.

Teneinde bovenstaande knelpunten bij herbestemming integraal aan te pakken, is samenwerking tussen de betrokken partijen essentieel. Als voorwaarde voor een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak is allereerst voldoende 'sense of urgency' bij alle partijen van groot belang. Met moet de problemen onderkennen, de noodzaak en urgentie van grootschalig ingrijpen zien en tevens bereid te zijn om hieraan deel te nemen. Er is pas voldoende 'sense of urgency' als één van de partijen als initiatiefnemer in het proces wil functioneren⁷².

A. Projectspecifieke convenanten

In de afgelopen jaren hebben overheden, ontwikkelaars en andere actoren convenanten gesloten over de transformatie van cultuurhistorisch waardevolle gebieden. Dit betreffen convenanten die in het kader van een specifiek project of gebiedsontwikkeling tot stand zijn gekomen. Voorbeelden van *projectspecifiek convenanten* zijn het ENKA-terrein in Ede, het DRU-terrein in Ulft en Strijp-S (figuur 3.5) in Eindhoven. Bij bijvoorbeeld het project Strijp-S krijgt het gebied een hoogwaardige, geheel eigen identiteit door de combinatie van monumenten en nieuwbouw. De essentiële kwaliteiten van de historische gebouwen zullen daarbij als inspiratiebron dienen voor de nieuwe ontwikkelingen. Om dit proces in goede banen te leiden, wordt er nauw samengewerkt met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Om de samenwerking te bekrachtigen, hebben Park Strijp Beheer B.V., het College van B&W en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg onlangs een convenant gesloten met als doel 'behoud door haalbaar hergebruik'. Geconcludeerd kan worden dat er een toenemend belang is te duiden voor convenanten, zowel projectspecifiek als van structurele aard, als aanvulling op de traditionele instrumenten voor de bescherming van cultureel erfgoed⁷³.

72 Remøy e.a. (2009)

73 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009)



Figuur 3.5 Impressie Plan Strijp-S

Twee belangrijke pijlers onder de modernisering van de monumentenzorg zijn 'Het bevorderen van herbestemming' en 'Het meewegen van cultuurhistorische belangen in gebiedsontwikkeling' (zie ook paragraaf 2.2.2). Deze pijlers worden duidelijk zichtbaar bij bescherming via convenanten. In de gemoderniseerde monumentenzorg zullen convenanten dan ook vaker worden ingezet als instrument om de rolverdeling tussen overheden en eigenaren en ontwikkelaars van het erfgoed vorm te geven⁷⁴.

B. Structurele convenanten

Naast de projectspecifieke convenanten, welke in bovenstaande tekst zijn beschreven, zijn er ook convenanten die leiden tot een *structurele samenwerking*, waarvan de volgende overeenkomsten voorbeelden zijn:

Professioneel beheer en opdrachtgeverschap

Voor een deel van de rijksmonumenten geldt de komende jaren een instandhoudings- en ontwikkelingsopgave – denk aan de restauratie en herbestemming van de grote gevangeniscomplexen uit de 19^{de} eeuw in Rotterdam en Leeuwarden. Onlangs hebben de Rijksgebouwendienst (VROM), het Bureau Rijksbouwmeester (VROM) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed afspraken gemaakt over de gemeenschappelijke vormgeving van Professioneel beheer en opdrachtgeverschap, het samen toepassen van erfgoed- en interventiebeginselen, het gebruik van een systeem voor integrale, cultuurhistorische waardestelling en gemeenschappelijke normen en kaders bij behoud en herstel. Daarmee is een grondslag gevormd voor een voorbeeldrol van het Rijk in de moderne monumentenzorg⁷³.

⁷⁴ Ministerie van OCW (2009)

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling

Teneinde de samenwerking tussen markt en overheid te bevorderen is de 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009' ontwikkeld om marktpartijen en overheden duidelijkheid te verschaffen in de aanpak van de gebiedsontwikkeling in Nederland op zowel praktische als juridische aspecten. De Reiswijzer is gemaakt in een vruchtbare samenwerking tussen de NEPROM als vertegenwoordiger van de markt en de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid. De overheden en marktpartijen zoeken hierbij naar samenwerking bij het realiseren van complexe projecten en de herinrichting van stedelijk en landelijk gebied⁷⁵.

Een belangrijke constatering in deze Reiswijzer is dat gebiedsontwikkeling een langdurig proces is dat vraagt om vertrouwen tussen de samenwerkende partijen. Vertrouwen is iets wat gaandeweg het proces ontstaat. Vele factoren zijn daarbij van invloed: de keuzes die overheden maken in het voortraject, de wijze waarop marktpartijen worden betrokken en de manier waarop afspraken worden vastgelegd en de samenwerking wordt uitgewerkt. Tot slot speelt ook de economische situatie een belangrijke rol. Dit impliceert dat partijen vroegtijdig met elkaar om tafel zouden moeten gaan.

Het is van belangrijk om in een samenwerking op het juiste moment, de juiste partij, voor de juiste opgave te vinden. In de Reiswijzer is een procesmodel uiteengezet voor het betrekken van marktpartijen bij gebiedsontwikkeling (bijlage 1). Deze begint met een goede analyse van de opgave en de betrokken partijen: de zogenaamde risico-/actorenanalyse. Deze geeft enerzijds inzicht in de vraag wie welke belangen heeft en kan bijdragen aan het project, anderzijds inzicht in welke risico's aan het project zijn verbonden. De analyse helpt bij het beantwoorden van de vraag wie de risico's het best kan beheersen en hoe een eventuele samenwerking tussen de verschillende partijen eruit kan zien. De belangrijkste factoren die hierbij een rol spelen zijn: de grond- en vastgoedposities, de aard en omvang van de risico's van de opgave, de vraag wat de overheid zelf kan en wil en de marktsituatie. In hoeverre een gebiedsontwikkeling interessant is voor een projectontwikkelaar of corporatie hangt af van de specifieke opgave, meer in de kosten en het risicoprofiel in relatie tot de mogelijke opbrengsten. Transformatiegebieden zijn bijvoorbeeld voor marktpartijen zeer interessant: ondanks het hoge risicoprofiel zijn er ruime mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed, op een centrale locatie.

Werkprotocol herontwikkeling en afstoot rijksgebouwen tussen de Rgd en Domeinen

De aanleiding voor dit protocol is dat er de komende jaren meer rijksgebouwen en complexen vrijkomen. Vooral als deze gebouwen en complexen karakteristiek zijn, is herbestemming of herontwikkeling bij eventuele afstoot wenselijk. Bij afstoot ligt formeel de verantwoordelijkheid bij de voormalige Domeinen Onroerende Zaken (tegenwoordig het Rijksvastgoed en Ontwikkelbedrijf). Dit gezamenlijk werkprotocol wordt afgesloten tussen het RVOB en de Rgd en

75 Ministerie van VROM (2009)

richt zich op het proces van herbestemmings- en verkoopmogelijkheden van overtollige rijksgebouwen waaronder ook monumenten.

De processtappen van de afstoot zijn als volgt geformuleerd:

1. Besluit tot plaatsing van een object op de afstootlijst door de Rijksgebouwendienst
2. De voorbereiding van de ambtelijke taxatie
3. Het RVOB taxeert en stelt het taxatierapport vast
4. De Rijksgebouwendienst en het RVOB maken afspraken over het afstoot proces

Stap 4 bestaat uit verschillende herbestemmings- en verkoopmogelijkheden:

- A. Het object is geen monument. Er zijn geen herontwikkelings- of bestemmingswijzigingsmogelijkheden
- B. Het object is geen monument. Er zijn wel herontwikkelings- of bestemmingswijzigingsmogelijkheden.
- C. Het object is een monument. Er zijn geen herontwikkelings- en/of bestemmingswijzigingsmogelijkheden.
- D. Het object is een monument. Er zijn herontwikkelings- en/of bestemmingswijzigingsmogelijkheden. De meest voor de hand liggende toekomstige bestemming is bekend.
- E. Het object is een monument. Er zijn herontwikkelings- en/of bestemmingswijzigingsmogelijkheden waarbij de toekomstige bestemming onbekend is.

3.4 Samenvatting en bevindingen

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op deelvraag 2 uit hoofdstuk 1: *'Op welke wijze is het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming betrokken bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'.*

Bij een gebiedsontwikkeling kunnen de publieke partijen verschillende rollen aannemen:

- Aanjager/initiatiefnemer
- Regisseur
- Participant
- Subsidiënt/facilitator

Elk van deze rollen is gekoppeld aan een fase van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces. Bovenstaande rollen vormen binnen dit onderzoek de basis om de verschillende rollen die het Rijk kan aannemen inzichtelijk te maken om vervolgens na te gaan welke rol zij in bepaalde processen aan zou moeten nemen. De focus ligt hierbij op het Rijk als eigenaar van cultureel erfgoed en daarom is het perspectief van de Rijksgebouwendienst als basis genomen.

De Rgd draagt zorg voor de huisvesting van de rijksdiensten en de beheert 's Rijks vastgoedportefeuille. Bij het leveren van de huisvesting heeft de Rgd de volgende drie doelstellingen:

- Het leveren van adequate huisvesting;
- Het realiseren van een bedrijfsresultaat waarbij de baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn;
- Het leveren van een toegevoegde waarde door bij te dragen aan de doelstellingen van ander rijksbeleid.

Binnen de monumentenportefeuille van de Rgd ontstaat de komende jaren een toenemende leegstand door maatschappelijke processen en ontwikkelingen op het gebied van gebruik en comfort. Binnen de Rgd betekent dit dat de functie van onder meer penitentiaire inrichtingen komt te vervallen omdat deze gebouwen niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd. Er vindt dus een verschuiving plaats van het leveren van adequate huisvesting voor een rijksklant naar het behoud van het cultureel erfgoed voor de toekomst.

Ook in brede zin is in Nederland de transformatie van cultuurhistorische waardevolle gebouwen en gebieden actueel. Om deze reden hebben overheden, ontwikkelaars en andere actoren in de afgelopen jaren hebben convenanten gesloten om de samenwerking tot behoud van cultureel erfgoed te versterken. Dit kunnen convenanten betreffen die in het kader van een specifiek project of gebiedsontwikkeling tot stand zijn gekomen, maar ook convenanten die bijdragen aan een structurele betere samenwerking.

De mate waarin het Rijk erin slaagt om tot een succesvol behoud van cultureel erfgoed binnen stedelijke gebiedsontwikkelingen te komen, vormt de essentie van dit onderzoek. Onder succesvol behoud wordt verstaan dat het monument een (nieuwe) functie krijgt, zodanig dat toekomstig gebruik en behoud op elkaar zijn afgestemd. De mate waarin het Rijk participeert in dergelijke convenanten kan bijdragen aan het succesvol behoud van cultureel erfgoed in structurele zin.

4. Analyse kader

Om de casestudies in het volgende hoofdstuk te kunnen analyseren is het van belang om vooraf na te gaan op welke wijze het al dan niet succesvol herontwikkelen kan worden bepaald. In het theoretisch kader is uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende aspecten waar partijen mee te maken krijgen bij herontwikkeling. Het cultuurhistorische aspect is aan de orde gekomen in paragraaf 2.2, het juridische aspect staat beschreven in paragraaf 2.3 en het organisatorische aspect, alsmede het financiële aspect, in paragraaf 2.4. In dit hoofdstuk wordt een aanpak voorgesteld om vanuit het theoretisch kader te komen tot een analysekader voor de casestudies. Hiermee wordt invulling gegeven aan de beantwoording van de derde onderzoeksvraag:

'Op welke wijze kunnen de succes- en faalfactoren worden bepaald over de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming een bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'

Na een algemene inleiding in paragraaf 4.1 waarin de samenhang tussen het theoretisch kader en het te ontwikkelen analysekader wordt toegelicht, zal in paragraaf 4.2 de opzet voor het analysekader worden besproken. Als uitgangspunt voor het analysekader gelden de volgende zes aspecten: functioneel, technisch, cultureel, financieel, juridisch en organisatorisch. In paragraaf 4.3 wordt een toelichting gegeven op de keuze voor de casestudies, welke in het hoofdstuk 5 aan het analysekader worden onderworpen. Tot slot worden in paragraaf 4.4. de samenvatting en bevindingen behandeld.

4.1 Inleiding

Het theoretisch kader, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, is richtinggevend voor de opzet van het analysekader waaraan de casestudies onderworpen zullen worden. In algemene zin kan uit het theoretisch kader worden geconcludeerd dat het monumentaal erfgoed, door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, een prominente(re) rol in de Nederlandse samenleving heeft gekregen. Voorbeelden van deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn onder meer technologische ontwikkelingen binnen de restauratiepraktijk of specifieke (veranderende) gebruikswensen, waardoor een aanpassing gewenst is⁷⁶. Deze toenemende aandacht voor monumentaal erfgoed zorgt ervoor dat cultuurhistorische belangen in toenemende mate mee gaan wegen in de ruimtelijke ordening en dat er meer aandacht uitgaat naar herbestemming van monumenten⁷⁷. De cultuurhistorische waarde van een gebouw heeft invloed op de beleving en

⁷⁶ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009)

⁷⁷ Ministerie van OCW, Beleidsbrief MoMo (2009)

kwaliteit van een gebied⁷⁸. Het is dus van belang deze waarde te behouden, ook als er een functieverandering plaatsvindt.

Tijdens de zoektocht naar theoretische aanknopingspunten over monumenten en gebiedsontwikkeling is gebleken dat er over dit onderwerp beperkte algemene theorieën beschikbaar zijn. Het onderwerp bleek echter voldoende actueel, gezien de vele artikelen en publicaties die er over te vinden zijn. Deze actualiteit komt ook tot uiting in het brede scala aan wetten, programma's en budgetten die tegenwoordig beschikbaar zijn voor of aandacht besteden aan de herbestemming van monumenten in binnenstedelijke gebieden⁷⁹. Enkele voorbeelden hiervan zijn de Wet Ruimtelijke Ordening, de Monumentwet en de uitwerking van het impulsprogramma Belvédère. Daarnaast zijn er processchema's te vinden met de verschillende fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling ofwel schema's die de invalshoeken aangeven waarbinnen de stedelijke gebiedsontwikkeling geoptimaliseerd zou kunnen worden⁸⁰.

In de publicaties komt ook duidelijk naar voren dat het succes van stedelijke regio's en van concrete projecten binnen die regio's in toenemende mate wordt bepaald door het vermogen om in te spelen op de veranderende omgeving⁸¹. Vooral bij herontwikkeling van bestaande stedelijke gebieden gaat het daarbij om zeer complexe situaties, waarbij bepaalde, reeds in het gebied aanwezige, functies tijdens het proces moeten kunnen doorfunctioneren en andere functies verdwijnen of juist worden toegevoegd⁸². Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de projecten van het impulsprogramma Belvédère⁸³. De complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is met name gelegen in de veelheid aan betrokken publieke en private actoren. Deze actoren vormen in zichzelf heterogene groepen, ieder met eigen doelstellingen en belangen⁸⁴.

Het Rijk kan bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling optreden als een actor met vele rollen⁸⁵. Binnen dit onderzoek wordt aansluiting gevonden bij de rol van het Rijk als eigenaar van cultureel erfgoed en initiatiefnemer van herbestemmingsprojecten. Hiertoe zal aan de hand van casestudies uit de praktijk worden gekeken naar de mogelijkheden die het Rijk heeft om deze rol zo goed mogelijk te vervullen en met herbestemming een positieve bijdrage te kunnen leveren aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Teneinde de succes- en faalfactoren in de huidige praktijk systematisch weer te kunnen geven is het noodzakelijk – op basis van de gevonden theoretische uitgangspunten – een analysekader te ontwikkelen. Het empirisch materiaal is richtinggevend geweest voor de wijze waarop het analysekader tot stand is gekomen. In de volgende paragraaf wordt verder op het analysekader ingegaan.

78 Ministerie van OCW (2008)

79 Zie voor meer informatie hoofdstuk 2

80 Van 't Verlaat (2008)

81 Van den Berg e.a. (1997)

82 Louw en Van der Toorn-Vrijthof (2002)

83 www.belvedere.nu (2010)

84 Van Eldonk (2005)

85 Wolting (2008)

4.2 Analyse kader

Als basis voor het analysekader worden de verschillende invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling genomen, waarbij ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen op elkaar worden afgestemd⁸⁶ (paragraaf 2.4.2). Aan dit model worden de aspecten, die van invloed zijn op de herbestemming van cultureel erfgoed, gerelateerd. Hierbij wordt aansluiting gevonden bij de transformatiethema's voor onderzoek en besluitvorming⁸⁷. Herbestemming ofwel transformatie kan worden gezien als mogelijkheid om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen⁸⁸ (figuur 4.1). In deze besluitvorming spelen vele aspecten een rol, die zowel betrekking hebben op het gebouw als op het gebouw in zijn omgeving. Aspecten die relevant zijn voor eigenaren, ontwikkelaars, gemeenten en andere partijen zijn onder meer⁸⁹:

- **Functioneel**
Binnen het functionele aspect wordt gekeken naar de nieuwe functies waarvoor het gebouw en zijn omgeving geschikt is. Hierbij zijn de rol van de (lokale) markt, de directe omgeving, de locatie en de kenmerken van het gebouw van belang. Het functionele aspect hangt samen met de gebruiks- en toekomstwaarde⁸⁹ van het gebouw.
- **Technisch**
Dit aspect benadert de technische mogelijkheden van het gebouw. De fysieke staat van de draagstructuur, gevel, fundering, dak en installaties staat hierbij centraal. Daarbij ontstaat de vraag van wat hiervan behouden kan blijven en wat eventueel moet worden aangepast, vervangen of vernieuwd. De kwaliteit van het technische aspect zegt dus iets over de toekomstwaarde van het gebouw.
- **Cultureel**
Vanuit het culturele aspect wordt gekeken of het bestaande gebouw kenmerken heeft die uit emotionele, architectonische of cultuurhistorische overwegingen behouden moeten blijven. Hierbij wordt gekeken naar de rol van het gebouw voor de identiteit van de plek en omgeving. En ook hier geldt: wat mag worden aangepast en wat niet?
- **Financieel**
Voor het financiële aspect zijn de kosten en baten van transformatie, op zichzelf en in vergelijking met renovatie en hergebruik of sloop en nieuwbouw, van belang. De verwervingskosten dienen te worden vastgesteld, alsmede de gangbare transformatiekosten. Vervolgens worden deze kosten afgezet tegen de opbrengsten van het gebouw na transformatie, uit verhuur of verkoop. Belangrijk binnen een

86 Handboek gebiedsontwikkeling, MCD opleiding (2003)

87 Geraedts en Van der Voordt (2005)

88 Van der Voordt e.a. (2007)

89 Ministerie van VROM (1988)

gebiedsontwikkeling is het te behalen rendement op de investering bij transformatie, waarbij niet alleen naar het rendement op het gebouw wordt bedoeld, maar ook die op de omgeving. Slimme fiscale maatregelen of subsidies kunnen de financiële haalbaarheid vergroten.

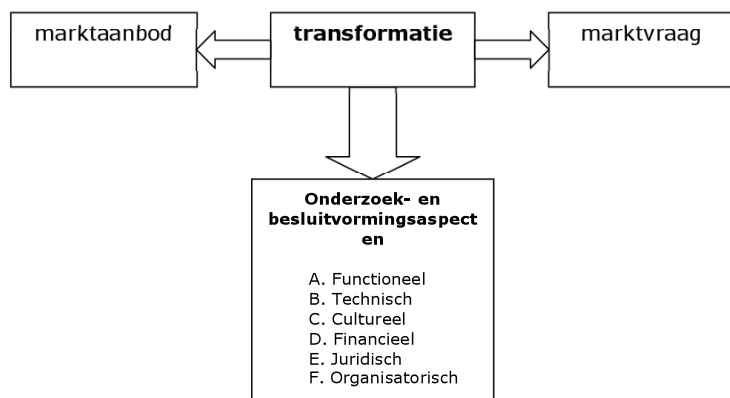
- **Juridisch**

Bij dit aspect staat de wetgeving (monumentenwet, archeologiewet) die van toepassing is op transformatie centraal. Daarnaast dient te worden gekeken naar de belangrijkste verschillen in eisen van het Bouwbesluit voor kantoren, woningen en andere functies, en voor bestaande bouw versus verbouw en nieuwbouw. Ook de mogelijkheden binnen het bestemmingsplan zijn van belang en de reeds gemaakte afspraken tussen partijen, al dan niet vastgelegd in een overeenkomst.

- **Organisatorisch**

Voor de uitwerking van dit aspect dienen alle betrokken actoren bij het proces inzichtelijk te worden gemaakt. Per fase van initiatief, ontwikkeling, uitvoering en beheer dient een keuze te worden gemaakt voor de inrichting van de projectorganisatie. Een enthousiaste trekker kan als katalysator werken bij de voortgang van het project. Past transformatie in het beleid van de betrokkenen? Hoever te gaan met participatie van toekomstige bewoners?

Het onderzoek kan op verschillende schaalniveaus worden uitgevoerd, aangezien transformatie kan worden bestudeerd op het schaalniveau van een heel land, een stad, stadsdeel, gebied of afzonderlijk gebouw. In het eerste geval wordt gesproken over voorraadniveau of gebiedsniveau, in het tweede geval van objectniveau⁹⁰. Aangezien veel gebouwtransformaties deel uitmaken van een gebiedsgerichte aanpak, wordt in dit onderzoek uitgegaan van het hogere schaalniveau. Juist voor de overheid is deze omslag essentieel: van objectgericht denken naar het ontwikkelen van integrale, gebiedsgerichte oplossingen.



Figuur 4.1 Transformatie als interventie voor een betere match tussen aanbod en vraag

90 Van der Voordt (2007)

Veel gebouwtransformaties maken deel uit van een gebiedsgerichte aanpak. Binnen dit geheel spelen de transformatiethema's een doorslaggevende rol in de afweging tussen hergebruik, al dan niet na upgradering of renovatie, transformeren en herbestemmen tot andere functies, of sloop en nieuwbouw. De markt bepaalt of het bestaande aanbod nog beantwoordt aan de vraag, en zo niet, waar dan wel vraag naar is: welke gebouwtypen, in welke prijsklasse, welke andere functies? Ook de locatie speelt een belangrijke rol in de afstemming tussen vraag en aanbod, nu en in de toekomst. De kenmerken van het gebouw, in technische en functionele zin, bepalen wat in potentie mogelijk is⁹¹.

Aan de hand van bovenstaande transformatiethema's voor onderzoek en besluitvorming, wordt het analysekader voor dit onderzoek afgebakend. Voor de inhoudelijke invulling van de thema's wordt enerzijds gebruik gemaakt van de randvoorwaarden en kaders die beschreven zijn in het theoretisch kader en anderzijds uit praktijkervaringen. Deze invulling wordt aangevuld met de resultaten van de gevoerde expertgesprekken. Per transformatiethema wordt in onderstaande tekst met bijbehorende tabellen een beschrijving gegeven van de factoren die hierbij van belang zijn. Daarnaast wordt aangegeven welke rollen het Rijk aan kan nemen, voor dat specifieke thema, tijdens het gebiedsontwikkelingsproces.

A. Functionele kwaliteit

Dit thema heeft betrekking op de invalshoek 'ruimtelijke kwaliteit' van stedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij de functionaliteit centraal staat (paragraaf 2.4)⁹². Hierbij wordt niet alleen naar de (toekomstige) functionaliteit van het gebouw gekeken maar ook naar die van het gebouw in zijn omgeving. Dit wordt omschreven als gebruikswaarde en toekomstwaarde. Een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen of versterken⁹³. Dit sluit aan bij de term locatiesynergie welke wordt gedefinieerd als de bijdrage van meerwaarde uit het gebruik van de locatie aan doelen van duurzaam betrokken partijen die voorkomt uit, op samenhang binnen locatie en netwerk gerichte, samenwerking tussen deze partijen⁹⁴. Toekomstwaarde wil zeggen dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving zodanig is dat deze lang mee kan en dat er in de loop van de tijd aanpassingen mogelijk zijn aan de veranderende eisen⁹⁵. Dit thema sluit in beginsel aan op de rol van eigenaar als exploitant van de huidige functie, en op de rol van initiatiefnemer van een herbestemming.

Belangrijke factoren die aansluiten op de rol als initiator van projecten zijn dus aanpasbaarheid en uitbreidbaarheid van het gebouw. Bij aanpasbaarheid gaat het om de flexibiliteit van de indeling

91 Van der Voordt e.a. (2007)

92 Van 't Verlaat (2008)

93 Ministerie van VROM (1988)

94 Peek (2006)

95 Van 't Verlaat (2008)

(stramienmaat, opzet van de draagconstructie) en uitbreidbaarheid betreft de verticale of horizontale mogelijkheden om uit te breiden. De uitbreidbaarheid hangt uiteraard af van de juridische mogelijkheden binnen het bestemmingsplan. Op basis van deze gegevens zal voor dit thema worden nagegaan in welke mate de factoren, die worden weergegeven in tabel 4.1, een rol hebben gespeeld bij de herontwikkeling. Tot slot is de functionele kwaliteit afhankelijk van de wijze waarop het gebouw (opnieuw) wordt opgenomen in het stedelijk weefsel. In het geval van een ingrijpende gebouwtransformatie kunnen stedenbouwkundige aanpassingen noodzakelijk of gewenst zijn teneinde tot een vernieuwde dynamiek in het stedelijk weefsel te komen.

A	Functionele kwaliteit	Definitie
1.	Aanpasbaarheid	flexibiliteit van het gebouw
2.	Uitbreidbaarheid	de verticale of horizontale uitbreidbaarheid
3.	Stedelijke inpassing	het (opnieuw) opnemen van het gebouw in het stedelijk weefsel
4.	Toekomstwaarde	lange levensduur met aanpassingsmogelijkheden lange termijn

Tabel 4.1. Factoren thema functionele kwaliteit

B. Technische kwaliteit

Net als de functionele kwaliteit heeft de technische kwaliteit betrekking op de invalshoek 'ruimtelijke kwaliteit' van stedelijke gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.4)⁹⁶. De aanpassingen die voortkomen uit functionele wensen zullen dienen te worden getoetst aan de technische mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn in beginsel afhankelijk van zowel de bouwkundige als bouwfysische staat. Daarnaast zijn de stamienmaten, welke uit het gekozen constructief principe, van belang voor de inpassing van nieuwe functies. Dit aspect sluit zowel aan op de rol van eigenaar als exploitant, waarin deze tot doel heeft het gebouw zou goed mogelijk te onderhouden, als op de rol van initiatiefnemer waarin de technische kwaliteit de toekomstige mogelijkheden bepaalt.

De technische staat van het gebouw geeft dus aan wat de toekomstwaarde ervan zal zijn. Onder toekomstwaarde wordt verstaan dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving zodanig is dat deze lang meekan en dat er in de loop van de tijd aanpassingen mogelijk zijn aan de veranderende eisen⁹⁷. Het thema technische kwaliteit wordt geanalyseerd op basis van de factoren in tabel 4.2.

B	Technische kwaliteit	Definitie
1.	Bouwkundige staat	technische staat van het gebouw
2.	Bouwfysische staat	daglichttoetreding en klimaatbeheersing
3.	Stamienmaten	de flexibiliteit die stamienmaten bieden voor nieuwe functies
4.	Toekomstwaarde	lange levensduur met aanpassingsmogelijkheden lange termijn

Tabel 4.2 Factoren thema technische kwaliteit

⁹⁶ Van 't Verlaat (2008)

⁹⁷ Van 't Verlaat (2008)

C. Culturele waarde

Voor dit onderdeel wordt aansluiting gevonden bij de betekenis van gebouwd erfgoed in het algemeen, welke onder meer vastgesteld kan worden door bouw- en cultuurhistorisch onderzoek (paragraaf 2.2). Daarnaast kan cultureel belang zich uiten in archeologische vondsten op of in het terrein⁹⁸. Belangrijke gebeurtenissen uit de geschiedenis kunnen een rol spelen in de waarde die de bevolking aan een gebouw of plek hecht, waardoor deze van emotionele waarde wordt voor een bepaalde groep mensen. Op deze wijze krijgt een plek een eigen identiteit, wat weer van invloed is op de belevingswaarde ervan⁹⁹. Het culturele aspect is dus een groot belang waar rekening mee gehouden dient te worden, maar waar ook dankbaar gebruik van kan worden gemaakt bij de keuze voor een nieuwe bestemming¹⁰⁰. Met name vanuit de rol van initiatiefnemer is het van belang deze waarde op gepaste wijze te borgen. In tabel 4.3 staan de factoren beschreven welke van belang zijn voor het thema culturele waarde.

C	Culturele waarde	Definitie
1.	Bouw- en cultuurhistorie	de invloed op de geschiedenis van een gebied
2.	Identiteit	het imago van een gebouw
3.	Emotionele waarde	het gebouw is drager van een bepaalde geschiedenis
4.	Cultuurhistorische waarde	rijks- of gemeentelijk monument
5.	Belevingswaarde	waarde die een individu of groep in een bepaalde tijd en binnen een bepaalde context aan een gebouw toeschrijft

Tabel 4.3 Factoren thema culturele waarde

D. Financiële haalbaarheid

Voor de uitwerking van dit thema wordt aansluiting gezocht bij de invalshoek 'middelen' van stedelijke gebiedsontwikkeling (paragraaf 4.2)¹⁰¹. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn vooral de middelen grond en geld belangrijk. Aangezien de grond veelal in bezit is van de staat, zal er met name naar het geld worden gekeken. Om een herontwikkeling financieel haalbaar te krijgen dienen de investeringskosten in overeenstemming te zijn met de opbrengsten na herontwikkeling. Dit aspect is van belang voor de rol van eigenaar als initiatiefnemer: zijn er voldoende financiële middelen om tot een haalbaar plan te komen?¹⁰⁰ Het Rijk treedt in sommige gevallen ook op als participant of facilitator doordat zij financier is of subsidies verstrekt. In tabel 4.4 staan de factoren die van belang zijn voor het thema financiële haalbaarheid bij herontwikkeling.

98 Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2009)

99 Ministerie van VROM (1988)

100 Van der Voordt e.a. (2007)

101 Van 't Verlaat (2008)

D	Financiële haalbaarheid	Definitie
1.	Kosten tijdelijk beheer	leegstandskosten
2.	Kosten onderzoeken	onderzoeken ten behoeve van verkoop
3.	Verkoopopbrengst	marktopbrengst
4.	Financieringswijze	verkoop, huur, erfpacht
5.	Subsidie	de invloed van subsidies op de haalbaarheid

Tabel 4.4 Factoren thema financiële haalbaarheid

E. Juridische middelen

Juridische aspecten vinden hun basis in de wettelijke regelgeving en bijbehorende kaders. Als basis gelden de Wet Ruimtelijke Ordening en Monumentenwet (paragraaf 2.3). Daarnaast zijn specifieke wetten van kracht, waaronder de Monumentenwet en Archeologiewet. Voor dit onderzoek is een keuze gemaakt om uitsluitend de essentiële juridische zaken te benoemen die het proces van herontwikkeling positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden. Dit betreffen onder meer het bestemmingsplan-wijzigingsproces, samenwerkingsovereenkomst en de wijze van vervreemding. De juridische middelen en (on)mogelijkheden zijn ten eerste van belang voor de initiator van een project. Daarnaast is dit aspect van belang voor respectievelijk de rol van regisseur, als voor de rol van facilitator. De regisseur zorgt ervoor dat alle publieke belangen op één lijn zitten, waarna de facilitator de planologische procedures begeleidt. De factoren die aan bod komen bij het thema juridische middelen staan beschreven in tabel 4.5.

E	Juridische middelen	Definitie
1.	Bestemmingsplan	vigerend bestemmingsplan en mogelijkheden tot wijziging
2.	Verwerving	de wijze waarop het pand wordt verworven (koop, huur, pacht)
3.	Samenwerkingsovereenkomst	convenanten die tussen partijen worden afgesloten tijdens proces
4.	Overige wetgeving	monumentenwet, archeologiewet

Tabel 4.5 Factoren thema juridische middelen

F. Organisatie

Voor de beschrijving van dit thema wordt aangehaakt bij het onderdeel 'organisatorisch vermogen' van stedelijke gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.4)¹⁰². Organiserend vermogen heeft betrekking op de urgentie van de opgave, het politieke klimaat waarin zich dit afspeelt, de veelheid aan actoren, de wijze waarop deze samenwerken en besluiten en tot slot het draagvlak welke aanwezig is voor de oplossing. Structurele of projectspecifieke convenanten kunnen hierbij een positieve rol spelen (paragraaf 3.3). Het succes van een organisatie kan bovendien afhangen van het vigerende beleid en de urgentie die door de verschillende partijen wordt gevoeld om over te gaan tot transformatie. Dit thema is met name van belang voor de rol van initiator, waarbij de organisatie en het op één lijn krijgen van alle partijen essentieel is. Bij de rol van het Rijk als regisseur, welke onder andere

¹⁰² Van 't Verlaat (2008)

verantwoordelijk is voor de organisatie van het besluitvormingsproces en de planologische procedures, zijn onderstaande aspecten van bepalend belang. In beperktere mate is de rol van facilitator van belang voor dit thema, aangezien deze rol een toetsend en adviserend karakter heeft. De factoren die voor dit thema worden besproken zijn te vinden in tabel 4.6.

F	Organisatie	Definitie
1.	Urgentie	de noodzaak voor de herontwikkeling, zoals ervaren door partijen
2.	Beleid	de herontwikkeling past binnen het politieke klimaat
3.	Draagvlak	ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap
4.	Actoren	actief betrokkenen bij het proces
5.	Samenwerking	de wijze waarop en mate waarin partijen zich organiseren
6.	Besluitvorming	de mate waarin besluiten/stappen worden vastgelegd

Tabel 4.6 Factoren thema organisatie

4.3 Keuze casestudies

Voor het theoretisch kader en het praktijkgedeelte van dit onderzoek is uitgegaan van verkennend en beschrijvend onderzoek. Een goed hulpmiddel bij deze typen onderzoek is een casestudie, welke als oogmerk heeft overzichtelijk een bepaald systeem of proces te beschrijven, exploreren of te verklaren (zie ook paragraaf 1.7)¹⁰³. In de keuze voor de casestudies is het van belang dat projecten enigszins vergelijkbaar zijn om (voorzichtige) conclusies te kunnen trekken.

Zoals in de scope beschreven staat (paragraaf 1.4) is dit onderzoek gericht op monumentale gebouwen uit de 19^e eeuw, die zich door de ontwikkeling en groei van de stad in binnenstedelijk gebied bevinden. Om het onderzoek in te kaderen en de variabelen vergelijkbaar te maken, is gekozen om de casestudies te richten op eenzelfde gebouwfunctie: (voormalige) penitentiaire inrichtingen. Deze monumenten uit de 19^e eeuw komen in toenemende mate leeg te staan, wegens de vele noodzakelijke functionele aanpassingen welke niet meer opwegen tegen de kosten¹⁰⁴. Daarnaast zijn functionele aanpassingen, welke in het meest extreme geval leiden tot herbestemming, vaak niet meer voldoende en is een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk.

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn complex omdat ze vaak zijn ingeklemd tussen bestaande bebouwing. Ze hebben een hoog risicoprofiel door onder meer de versnippering en stapeling van functies, zoals winkels, parkeren, wonen en voorzieningen. Daarnaast zijn de huidige en toekomstige eigenaren en/of gebruikers in meerdere of mindere mate bij intensief bij de gebiedsontwikkeling betrokken, in verschillende rollen en verschillende belangen¹⁰⁵.

103 Baarda e.a. (2005)

104 Rijksgebouwendienst (2010)

105 Wolting (2008)

De (voormalige) penitentiaire inrichtingen bevinden zich in binnenstedelijke gebieden, waarbij er ruimte voor ontwikkeling ontstaat als deze in zichzelf gekeerde enclaves weer opgenomen zouden moeten worden in het stedelijk weefsel. Dit betekent dat er een *'sense of urgency'* is om iets met deze gebieden te doen (om verval tegen te gaan) en tegelijkertijd ontstaat er een *'window of opportunity'* om het eens zo gesloten karakter van een deelgebied onderdeel uit te laten maken van de stad. Belangrijke sleutelfactoren¹⁰⁶ hierbij zijn:

- kiezen voor spreiding en menging van functie;
- zoeken naar thema's voor programmatische ontwikkeling;
- onderzoeken en benutten van de bestaande kwaliteit en identiteit.

Er is gekozen om uit te gaan van drie casestudies, waarbij het rijk de rol van aanjager/initiatiefnemer inneemt, aangezien zij in beginsel 'probleemhouder' is (zie ook paragraaf 3.1). De casestudies bevinden zich bovendien elk in een andere fase van de selectieprocedure bij gebiedsontwikkeling¹⁰⁷:

Vorbereidende fase

In de voorbereidende fase worden door de overheid een risico-/actorenanalyse uitgevoerd. Als een risico-/actorenanalyse nog onvoldoende beeld geeft of en in welke mate (markt)partijen betrokken kunnen worden en of er voldoende markt is voor een project, kan de overheid ervoor kiezen aanvullend een marktverkenning of marktconsultatie uit te voeren. Onder een marktverkenning wordt een vrijblijvend contact tussen overheid en marktpartijen bedoeld om een beter algemeen beeld te krijgen van de opgave, marktsituatie, haalbaarheid en mogelijke rol van partijen. Een marktconsultatie gaat een stapje verder, waarbij de overheid gericht aan marktpartijen vraagt om hun ideeën kenbaar te maken over bijvoorbeeld de financiële haalbaarheid, de programmatische haalbaarheid en de voorwaarden waaronder marktpartijen eventueel willen participeren. Hierdoor krijgt de overheid een concreet beeld hoe aantrekkelijk het plan is voor marktpartijen, zonder dat ze direct aan een partij is gebonden. Op basis van bovenstaande gegevens wordt een ontwikkelingsstrategie opgesteld, waaruit een selectie- of aanbestedingsstrategie wordt gedestilleerd.

Fase van selectie of aanbesteding

Deze is aan de orde als één op één samenwerking niet mogelijk of wenselijk is. Al dan niet in twee fases kwalificeert de overheid eerst geschikte partijen (kwalificatie/selectiefase), waarna ze de inzendingen beoordeelt in de gunningsfase.

106 Remøy e.a. (2009)

107 Reiswaizer Gebiedsontwikkeling 2009

Fase van de (voorlopige) gunning

Hierin spreekt de overheid uit aan welke partij de opdracht wordt gegund. Ze tekent met deze partij een (eerste) contract waarna het plan verder wordt uitgewerkt en ten slotte wordt gerealiseerd.

Bij de beantwoording van de vraag hoe een samenwerking met marktpartijen in de verschillende fasen betrokken kunnen worden bij de gebiedsontwikkeling, kan de overheid het voorgeschreven procesmodel gebruiken (bijlage reisiwijzer gebiedsontwikkeling). Binnen dit onderzoek worden drie volgende projecten, op basis van de verschillende projectfasen, als casestudies aangedragen. Deze worden vervolgens per subparagraaf toegelicht. Het gaat hierbij om de volgende casestudies:

1. Voormalig Penitentiaire Inrichting De Blokhuispoort te Leeuwarden
2. Gerechtsgebouw, notarieel archief en gevangeniscomplex te Rotterdam
3. Voormalig Penitentiaire Inrichting Roermond

PI De Blokhuispoort te Leeuwarden



Figuur 4.2 PI De Blokhuispoort

Dit object bestaat al vele jaren als gevangeniscomplex. Het complex (figuur 4.2) is van historisch belang vanwege de lange continuïteit van penitentiaire functies op deze plaats (sinds 1580). Stedenbouwkundig is het van belang als de zuidwestelijke begrenzing van de oude stad. Het gebouw is onderdeel van een beschermd stadsgezicht: gronden die zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en/of het herstel van de cultuurhistorische waarden¹⁰⁸. Het gebouw staat sinds 2008 leeg. Sinds 2007 is de rijksoverheid samen met de gemeente op zoek naar een nieuwe bestemming. Het project bevindt zich daarmee in de *voorbereidende fase* van de gebiedsontwikkeling¹⁰⁹.

Noordsingelcomplex te Rotterdam

Het complex (figuur 4.3) omvat onder meer het voormalig gerechtsgebouw, welke is gebouwd in de periode 1879 tot 1900 en behoort binnen de Nederlandse bouwkunst tot de beste voorbeelden van representatieve overheidsarchitectuur in neorenaissancestijl uit het einde van de negentiende eeuw. In 1998 is een grote restauratie afgerond, waarbij het voormalige gerechtsgebouw geschikt

108 Ministerie van VROM (2001)

109 Rijksgebouwendienst (2010)

is gemaakt als kantoorpand¹¹⁰. De penitentiaire inrichting is nu nog in gebruik, maar zal op termijn worden verplaatst naar een nieuwbouwcomplex. Voor dit deel ligt een grote binnenstedelijke herontwikkelingsopgave waar de rijksoverheid in samenwerking met de gemeente reeds een aantal jaren mee bezig is. Onlangs is hiertoe een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Dit project bevindt zich in de *selectiefase*¹¹¹.



Figuur 4.3 Noordsingelcomplex

Complex Pollartstraat te Roermond



Dit complex is meerdere malen verbouwd en aanmerkelijk uitgebreid. Het betreft een huis van bewaring, bestaande uit het voorgebouw met dienstwoningen, een luchtplaats, cellenvleugels (figuur 4.4) en de gevangenis muur¹¹² en een voormalige rechtbank. Dit complex heeft na het vertrek van de Dienst Justitiële Inrichtingen als gebruiker tot de leegstandvoorraad behoort. Inmiddels is het gebouw in 2007 voor herontwikkeling in aanmerking gekomen. Dit heeft geleid tot een ambitieus restauratie- en herontwikkelingsplan met (zorg)appartementen, een kantoor, hotel-restaurant, stadswoningen, een parkeergarage en openbare ruimte te realiseren. Dit project bevindt zich in de *fase na de gunning*, waarbij de gekozen partij het plan verder aan het uitwerken is¹¹³.

Figuur 4.4 Complex Pollartstraat

110 Ministerie van VROM (2001)

111 Rijksgebouwendienst (2010)

112 Ministerie van VROM (2001)

113 Rijksgebouwendienst (2010)

4.4 Samenvatting en bevindingen

In dit hoofdstuk is deelvraag 3 uit hoofdstuk 1 beantwoord: *'Op welke wijze kunnen de succes- en faalfactoren worden bepaald over de wijze waarop het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming een bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'*

In de onderzoeksopzet staat beschreven dat de succes- en faalfactoren enerzijds kunnen worden bepaald aan de hand van het theoretisch kader (zoals beschreven hoofdstuk 2 en 3) en anderzijds aan de hand van praktijkvoorbeelden in de vorm van drie casestudies. Door de casestudies te analyseren, zowel op basis van het gestelde in de theorie als op basis van de expertgesprekken, ontstaat een wisselwerking tussen theorie en praktijk. De vraag die hieruit volgt is hoe te komen tot een bruikbaar analysekader.

Voor de ontwikkeling van een analysekader is aansluiting gevonden bij de transformatiethema's voor onderzoek en besluitvorming zoals opgesteld door Geraedts en Van der Voordt. Per transformatiethema is – toegespitst op dit onderzoek – aangegeven welke factoren hierbij van belang zijn. Aan de hand van deze factoren zullen de cases in het volgende hoofdstuk worden beschreven. De volgende transformatiethema's worden op de cases toegepast:

- Functionele kwaliteit
- Technische kwaliteit
- Culturele waarde
- Financiële haalbaarheid
- Juridische middelen
- Organisatie

Bij de keuze voor casestudies is gezocht naar monumentale gebouwen, in binnenstedelijk gebied, welke een vergelijkbare functie (penitentiaire inrichting) hebben. Vervolgens is het van belang dat zij verschillend zijn van oppervlakte, zich op verschillende locaties in Nederland bevinden en zich andere fasen van het herontwikkelingsproces bevinden. Dit heeft geleid tot de volgende cases: de PI Blokhuispoort te Leeuwarden, het Noordsingelcomplex te Rotterdam en het Complex Pollartstraat te Roermond, welke in het volgende hoofdstuk worden geanalyseerd.

5. Casestudie

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 4 geselecteerde cases geanalyseerd. Dit betreffen de cases Complex Pollartstraat te Roermond, het Noordsingelcomplex te Rotterdam en de PI Blokhuispoort te Leeuwarden. In figuur 5.1 zijn de locaties weergegeven waar de gebouwen zich op de kaart van Nederland bevinden. Aan de hand van het analyseren van de cases wordt invulling gegeven aan de vierde en laatste onderzoeksvraag:

'In hoeverre zijn deze succes- en faalfactoren terug te vinden in de praktijk?'

De keuze voor de cases is gedaan op basis van een aantal homogene en heterogene selectiecriteria, zoals weergegeven in paragraaf 4.3. Een samenvatting van deze criteria, alsmede de wijze waarop de cases beschreven zullen worden, is te vinden in paragraaf 5.1. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4 respectievelijk de cases het Complex Pollartstraat Roermond, het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort behandeld. Tot slot worden in paragraaf 5.5 de transformatiethema's in samenhang besproken, waarna in paragraaf 5.6 de samenvatting en bevindingen staan beschreven.



Figuur 5.1 Locatie casestudies

5.1 Inleiding

Het theoretisch analysekader bestaat uit zes transformatiethema's¹¹⁴, uitgewerkt in een aantal factoren, op basis waarvan de succes- en faalfactoren bij herbestemming kunnen worden bepaald. Voor het praktijkgedeelte van dit onderzoek zijn in het vorige hoofdstuk drie cases uitgekozen welke worden onderworpen aan het analysekader. Er zal een wisselwerking ontstaan tussen het analysekader en de antwoorden die hiermee worden gegenereerd. Waar nodig zal het

114 Van der Voordt (2007)

analysekader worden aangepast. De cases zijn geselecteerd op basis van een aantal homogene en heterogene criteria:

homogene criteria

- (voormalige) gebouwfunctie: penitentiare inrichting
- eigendomstatus: (voormalig) Staat der Nederlanden/ Rijksgebouwendienst
- monumentenstatus: categorie-I of categorie-II monument
- locatie: binnenstedelijk

heterogene criteria

- bruto vloeroppervlakte
- locatie binnen Nederland
- projectfase

Om een beeld te krijgen van de gekozen cases is in tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de kenmerken per case. In de tabel staan zowel de homogene als de heterogene criteria beschreven, aangevuld met enkele onderscheidende locatiegegevens.

Kenmerken	Complex Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Geografische ligging	provinciestad	Randstad	provinciestad
2. Locatie	binnenstedelijk (kern)	binnenstedelijk (rand)	binnenstedelijk (rand)
3. Omvang gebouw	10.000 m2	22.000 m2	16.500 m2
4. Oppervlakte terrein	59 a 40 ca	3 ha 28 a 3 ca	1 ha 27a 20 ca
5. Bouwjaar	1863	1872	1661
6. Eigenaar	consortium	Rijksoverheid	Rijksoverheid
7. Monumentencategorie	categorie-2	categorie-1	categorie-1
8. Bereikbaarheid ov	++	+	++
9. Bereikbaarheid auto	-	--	-
10. Projectfase	fase na gunning	fase van selectie	voorbereidende fase

Tabel 5.1 Algemene kenmerken praktijkcases

In de volgende paragrafen worden de cases geanalyseerd, waarbij per case de volgende opbouw wordt aangehouden:

1. Inleiding: korte introductie van de case
2. Objectgegevens: algemene gegevens van het object
3. Procesbeschrijving: fasegewijze beschrijving volgend de indeling van Initiatief-, definitie-, ontwerp-, realisatie- en beheerfase
4. Transformatiethema's: het analysekader zoals beschreven in hoofdstuk 4, betreffende de volgende transformatiethema's:

- Functionele kwaliteit
- Technische kwaliteit
- Culturele waarde
- Financiële haalbaarheid
- Juridische middelen
- Organisatie

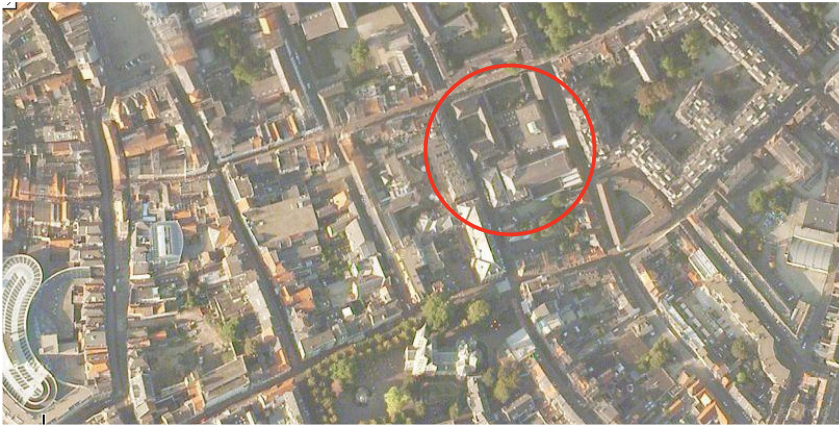
De casestudies worden beschreven op basis van de input die verkregen is uit de beschikbare documentatie, verkennende gesprekken en interviews met de betrokken personen van de cases. Een overzicht van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

De transformatiethema's worden beoordeeld aan de hand van zeer stimulerend (++), stimulerend (+), neutraal (-/+), belemmerend (-) of zeer belemmerend (--) in hun bijdrage aan een succesvolle herbestemming. Deze thema's worden in een afsluitende paragraaf toegelicht en geanalyseerd (paragraaf 5.5). De bevindingen van dit hoofdstuk leiden tot de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

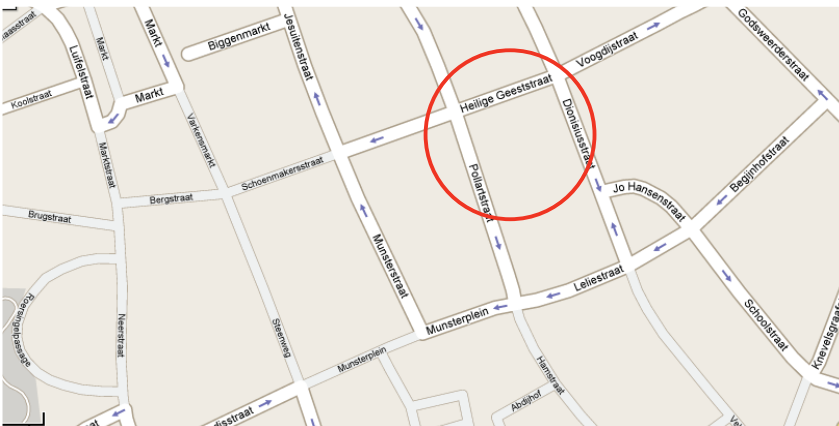
5.2 Complex Pollartstraat te Roermond

5.2.1 Inleiding

Dit complex heeft een oppervlakte van ongeveer 10.000 m² BVO en is daarmee de kleinste herbestemmingsopgave van de drie cases. Het betreft een huis van bewaring, bestaande uit het voorgebouw met dienstwoningen, een luchtplaats, cellenvleugels en de gevangenismuur, en het Bisschoppelijk Paleis. Het complex is gesitueerd in het oostelijk deel van de historische binnenstad en bestaat uit ongeveer 2/3 van het stadsblok tussen de Pollartstraat, Leliestraat, Heilige Geeststraat en de Dyonisiusstraat (figuur 5.2 en 5.3)¹¹⁵. De ligging is ongunstig t.o.v. uitvalswegen, waardoor de bereikbaarheid met de auto niet optimaal is. Daarbij komt dat parkeren voor bewoners en gebruikers op eigen terrein dient te worden opgelost, bij voorkeur ondergronds¹¹⁶.



Figuur 5.2 Luchtfoto locatie Complex Pollartstraat



Figuur 5.3 Situatietekening locatie Complex Pollartstraat

115 Ministerie van VROM (2001)

116 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007)

Het betreffende kavel inclusief opstallen is onderdeel van het beschermd stadsgezicht (geen rijksmonument) en heeft als bestemming "gemengde doeleinden" conform het bestemmingsplan Binnenstad. De bestemming van het aansluitende deel van dit stadsblok is "wonen". De bestemming "gemengde doeleinden" houdt in: "wonen, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, etc., met behoud, bescherming, herstel en ontwikkeling van de cultuurhistorische waarden van het Beschermd stadsgezicht¹¹⁷. Deze bestemming biedt ruime herbestemmingsmogelijkheden en behoefde daarom geen wijziging.

5.2.2 Objectgegevens

Adres	Pollartstraat 7-7a 6041 GC Roermond
Bouwjaar	1861-'63 (en later)
Oppervlakte	10.000 m ² BVO
Architect	Allard C. Pierson (later: Willem C. Metzelaar)
Monumentenstatus	categorie-2 Rgd, Beschermd stadsgezicht
Voormalige functie	Bisschoppelijk Paleis/Rechtbank en gevangenis
Eigendom voormalig	de Staat der Nederlanden
Start herontwikkeling	2007
Projectfase	fase na gunning
Eigendom huidig	Van Pol Beheer BV
Toekomstige functie	appartementen, kantoor, hotel-restaurant, stadswoningen, parkeergarage en openbare ruimte

Bron objectgegevens: Ministerie van VROM (2001)



Figuur 5.4 Interieur PI Roermond

¹¹⁷ Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007)

5.2.3 Procesbeschrijving

Initiatieffase

Dit project was binnen de Rijksgebouwendienst (Rgd) het eerste herbestemmingsproject en om deze reden is, bij gebrek aan een protocol voor herbestemming, werkende weg – in samenwerking met de Regionale directie Domeinen Zuid - gezocht naar de juiste aanpak. Dit project is tevens het eerste herbestemmingsproject welke, voor wat betreft de rol van de Rgd, geheel is afgerond. Het complex stond reeds jaren leeg, waarbij de eigenaar van het gehele complex i.c. de Staat geen nieuwe gebruikers voor het complex had, en daarom in 2005 de voorbereidingen voor een verkoopprocedure aan de hand van een biedboek in gang heeft gezet. Nadat bekend werd dat rijkspartijen niet geïnteresseerd waren in het gebouw en ook de overige overheden, waaronder de gemeente, zich niet aanmeldden (de zgn. 'leurprocedure') kwam het gebouw in de leegstandsvoorraad terecht. Op dat moment was er nog geen toekomstige functie in beeld en ook bestuurlijk commitment voor de herbestemming ontbrak. Wél bestond er een bepaalde ambitie ten aanzien van het behoud van het monument¹¹⁸.

Het cellencomplex B., dat dwars aan de Pollartstraat grenst, is een voorbeeld van deze ambitie. Het heeft een monumentale waarde omdat het één van de laatst overgebleven gevangenisgebouwen met oude eenpersoonscellen is. Ook de oude rechtbank diende hoe dan ook in stand te worden gehouden. Daarnaast zijn het monumentale voormalige bisschoppelijke paleis (Paleis van Justitie), het voormalige koetshuis, het administratiegebouw van de PI en de monumentale ommuring voorbeelden van deze ambitie. Jo Coenen heeft zich vanuit zijn rol als Rijksbouwmeester hard gemaakt voor de instandhouding van deze monumentale en historische waarden¹¹⁹.

In tegenstelling tot de andere twee cases (categorie-I monumenten) was dit object een categorie-II monument en kon deze 'makkelijker' worden afgestoten (zie voor definitie paragraaf 3.2.1)¹²⁰. Een ander bijkomend voordeel was de ruime omschrijving van functiemogelijkheden binnen het bestemmingsplan, waardoor deze niet gewijzigd hoefde te worden bij herbestemming. Hoewel er op dat moment nog geen nieuwe functie bekend was, werd als uitgangspunt genomen dat deze diende te passen binnen het huidige bestemmingsplan¹²¹. Echter, afgesproken was om tijdens de beoordeling van de plannen in de 1^e selectieronde ook na te gaan in hoeverre de gemeente Roermond medewerking wilde verlenen aan plannen die niet voldeden aan het bestemmingsplan.

118 bron: projectleider Rgd H. v.d. Hurk (Rgd, 2010)

119 bron: projectleider Rgd H. v.d. Hurk (2010)

120 Ministerie van VROM (2001)

121 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007)

Dit project is aangewezen als pilot en de voormalige Regionale directie Domeinen Zuid (vanaf 2009 het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf), de directie Vastgoed van de Rijksgebouwendienst en de gemeente Roermond hebben in 2006 het initiatief genomen om over te gaan tot een 'openbare inschrijving met voorselectie'. Deze aanpak is voorgesteld door de Rgd en na veel discussie, met name met Domeinen, door de overige partijen geaccepteerd. De gemeente wilde echter uitsluitend haar medewerking verlenen mits er een hele goede voorzitter van de selectiecommissie zou zijn. In dit proces is de afstoot van het complex voorafgegaan door een kwalitatieve toets door een selectiecommissie zodat de aspecten monumentale waarden, stedenbouwkundige inpassing en architectonische kwaliteit gewaarborgd konden worden. Een aantal partijen wordt op basis van deze toets uitgenodigd hun plannen verder uit te werken en te voorzien van een bieding. Na toetsing van de uitgewerkte plannen gunt het RVOB vervolgens aan de hoogst biedende¹²².

Uit bovenstaande beschrijving kan worden geconcludeerd dat er geen sprake was van een gezamenlijk initiatief, maar dat de Rgd duidelijk de 'lead' had. Restauratiearchitect Marc van Roosmalen had, als voorzitter van de selectiecommissie, een belangrijke rol. Op verzoek van de gemeente Roermond heeft hij zitting genomen in deze commissie en heeft daarmee een sleutelfunctie in het proces van de herontwikkeling vervuld. Hij kwam na het bijna gereed komen van het bidboek beeld en heeft zich met name beziggehouden met de wijze waarop de selectie en weging plaats zou vinden.

Actorenanalyse

Bij de herbestemming van het Complex Pollartstraat zijn de volgende actoren betrokken geweest:

- Rijksgebouwendienst (Rgd): eigenaar van het gebouw en belanghebbende bij de herbestemming in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het behoud van cultureel erfgoed;
- Rijksvastgoed en Ontwikkelbedrijf (RVOB, voormalige Dienst Domeinen): verantwoordelijk voor de afstoot van rijksgebouwen waarbij de marktconforme verkoopopbrengst centraal staat; is verantwoordelijk voor de selectie- en verkoopprocedure;
- Rijksbouwmeester: verantwoordelijk voor instandhouding van monumentale en historische waarden; adviseur van de Minister voor WWI;
- Vestigingsarchitect van de Rgd: vanaf begin af aan betrokken bij opstellen uitgangspunten;
- Architect Marc van Roosmalen: voorzitter van de selectiecommissie;
- Gemeente Roermond: verantwoordelijk voor de gemeentelijke procedures en vergunningen
- Marktpartijen: inschrijvers van het bidboek.

¹²² Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007)

Definitiefase

In totaal hebben 36 bedrijven en vastgoedinvesteerders (en combinaties daarvan) het bidboek opgevraagd, waarin staat aan welke voorwaarden een projectontwikkelaar moet voldoen om het monumentale cellencomplex en het oude paleis van justitie te verbouwen. Concreet werden, binnen de daarvoor gestelde termijn van drie maanden 13 plannen ingediend; drie van deze (combinaties van) partijen zijn uitgenodigd om voor november 2007 een bouwplan in te dienen. Het complete complex – de gevangenis zelf, de oude rechtbank, het koetshuis en de dienstwoning – heeft in totaal een getaxeerde waarde van ongeveer twee miljoen euro¹²³.

De bedoeling was iedere geïnteresseerde partij de kans te geven haar visie duidelijk te maken. Hierbij diende rekening te worden gehouden met de binnen het vigerende bestemmingsplan "Binnenstad Roermond" passende functies, versterking van de stedenbouwkundige omgeving en maximaal behoud van de monumenten. Dit alles in combinatie met een marktconforme opbrengst. Om dit te realiseren is ervoor gekozen de inschrijving uit twee delen te laten bestaan¹²⁴:

Fase 1) het eerste deel is gericht op een voorselectie door een selectiecommissie, op basis van ingediende visies, waarbij met name getoetst zal worden op basis van kwalitatieve aspecten; Fase 2) daarna volgt voor de geselecteerde partijen uit de Fase 1 een uitnodiging tot het nader uitwerken van het geselecteerde plan en het daarbij doen van een bieding, uiteindelijk gevolgd door de gunning.

De plannen zijn op basis van een aantal vooraf bekend gemaakte minimumeisen en selectiecriteria door de selectiecommissie getoetst, waarbij de volgende selectiecriteria zijn gehanteerd¹²⁵:

1. De mate waarin het originele en bijzondere karakter van de monumentale panden wordt behouden of zelfs versterkt zoals aangegeven in de "bouwhistorische waarneming juli 1999"; des te meer dit originele en bijzondere karakter wordt behouden of zelfs versterkt, des te beter al er op dit aspect gescoord worden. De maximale score op dit onderdeel bedraagt 30 punten.
2. De mate waarin de door een partij voorgenomen restauratie en nieuwbouw aansluit bij de morfologie van de binnenstad zoals aangegeven in de "Atlas voor de Ruimtelijke Kwaliteitszorg"; des te meer de restauratie en nieuwbouw aansluit bij de morfologie, des te beter zal er op dit aspect worden gescoord. De maximale score op dit onderdeel bedraagt 20 punten.
3. De mate waarin door een partij voorgenomen restauratie en nieuwbouw een kwalitatieve impuls geeft aan de binnenstadsarchitectuur van Roermond; des te meer er sprake is van een kwalitatieve impuls, des te beter zal er op dit aspect gescoord worden. De maximale score op dit onderdeel bedraagt 25 punten.

123 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2008)

124 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007)

125 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2008)

4. De mater waarin de buitenruimte qua gebruik en inrichting en kwalitatief ensemble vormen met de gebouwde omgeving; des te meer er sprake is van een kwalitatief ensemble, des te beter zal er op dit aspect gescoord worden. De maximale score op dit punt bedraagt 10 punten.
5. De mater waarin er sprake is van een menging van woonfuncties met woonvriendelijke overige functies; des te meer er sprake is van een menging van woonfuncties met woonvriendelijke overige functies, des te beter zal er op dit aspect worden gescoord. De maximale score op dit onderdeel bedraagt 15 punten.

Ontwerp- en Realisatiefase

Van Pol Beheer BV is één van de partijen, die na de eerste fase in staat is gesteld het ingediende plan verder uit te werken, en heeft daarbij het hoogste bod uitgebracht. Dit betreft een ambitieus restauratie- en herontwikkelingsplan met (zorg)appartementen, een kantoor, een hotel-restaurant, stadswoningen, een parkeergarage en openbare ruimte (figuur 5.5). Het monumentale cellencomplex en de bijbehorende gebouwen aan de Pollartstraat worden gerestaureerd tot een hotel met 54 hotelkamers en een restaurant. Luiten Van der Valk Beheer BV uit Eindhoven zal zorg dragen voor de exploitatie van dit onderdeel van het plan. De bestaande niet-monumentale vleugel van de gevangenis wordt gesloopt om plaats te maken voor 22 luxe huurappartementen. Het complex heeft de naam "Quartier Damianus" meegekregen¹²⁶.



Figuur 5.5 Gevelaanzicht bij start herontwikkeling Complex Pollartstraat

In het voormalige Bisschoppelijk Paleis worden, na restauratie, een kantoor en 9 zorgappartementen ondergebracht. De bestaande noodgebouwen achter het voormalige Bisschoppelijk Paleis worden gesloopt om plaats te maken voor een kleinschalig appartementengebouw met 12 luxe huurappartementen. Het voormalig koetshuis wordt verbouwd tot twee stadswoningen, die naar alle waarschijnlijkheid worden verkocht. Onder de nieuw in te richten openbare ruimte komt een halfverdiepte parkeergarage met 73 plaatsen. De in- en uitrit

¹²⁶ bron: www.vanpolbeheer.nl (2010)

van de garage bevindt zich aan de Dionisiusstraat. Ook komt er een aantal parkeerplaatsen op maaiveldniveau. Het binnenterrein is vanaf de Pollartstraat, Dionisiusstraat en Heilige Geeststraat toegankelijk. Aan de Heilige Geeststraat komt een brede trappartij met hellingbaan¹²⁷.

Eind 2008 is met de planontwikkeling voor renovatie en nieuwbouw gestart, waarbij in het eerste kwartaal van 2009 zal worden gestart met de bouw. Het hotel opent begin 2011 haar deuren. Veel van de oorspronkelijke details van het cellencomplex blijven behouden en gezien het monumentale karakter van het gebouw wordt bij de verbouwing zeer zorgvuldig te werk gegaan. Het toekomstige hotel bestaat uit drie bouwlagen die onderling verbonden zijn via de originele gevangenistrappen en galerijen (figuur 5.4).

Evaluatie pilotproject

Op basis van het eindrapport van de selectiecommissie¹²⁸ kan worden geconcludeerd dat de aanpak, als pilotproject, voor het afstoten van de complexen Pollartstraat te Roermond heeft over de planvorming voor de locatie tot een positieve ervaring geleid: de uitgewerkte plannen hebben veel en op sommige punten zelfs bijzondere kwaliteit en bieden zicht op en hoogwaardige restauratie en herontwikkeling van de locatie. Het doel, namelijk het stimuleren van een kwalitatieve benadering met meerwaarde voor de stad en daarmee het creëren van maatschappelijk rendement, dat met deze aanpak werd beoogd lijkt op dat gebied dan ook gerealiseerd.

Ofschoon er een garantie is dat bij de uitwerking en realisatie van een van de visies daadwerkelijk in de volle omvang, breedte en diepte het beoogde rendement wordt gerealiseerd, is er in een eerder stadium door betrokken partijen van afgezien om dit in het voortraject privaatrechtelijk vast te leggen. Er staan naar de mening van de selectiecommissie echter wel publiekrechtelijke middelen ter beschikking om bovengenoemde kwaliteit te bewaren. Er dient immers vrijstelling van een aantal bepalingen uit het vigerend bestemmingsplan te worden verleend en bouw- en monumentenvergunningen dienen te worden verleend. De gemeente Roermond is hierbij nadrukkelijk aan zet¹²⁸.

127 bron: www.vanpolbeheer.nl (2010)

128 Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2008)

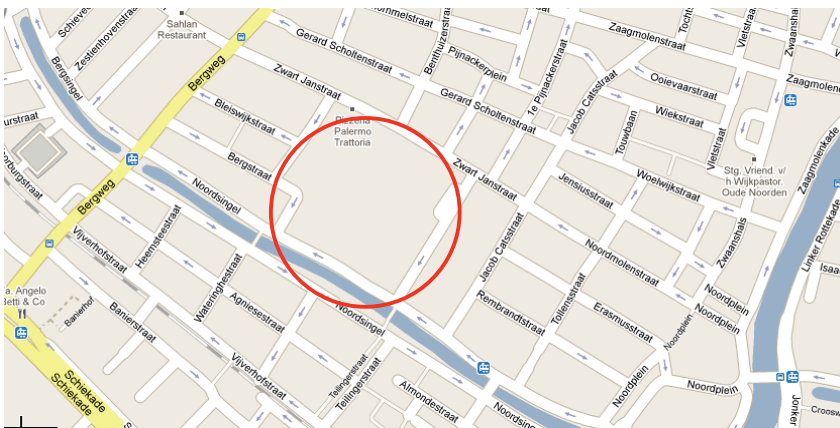
5.3 Noordsingelcomplex te Rotterdam

5.3.1 Inleiding

Dit complex heeft een oppervlakte van ruim 22.000 m² BVO¹²⁹ en is daarmee op dit moment het grootste herbestemmingsproject binnen de Rijksgebouwendienst. Het Noordsingelcomplex bestaat uit de rijksgebouwen bestaande uit Penitentiaire Inrichting (PI) Noordsingel, het voormalig gerechtsgebouw (8.000 m² BVO), het voormalig notarieel archiefgebouw (800 m² BVO) en de daarbij behorende dienstgebouwen. Het strikt symmetrische gebouw onderscheidt zich door de heldere indeling van de plattegrond, die de tweeledige functie van het gebouw weerspiegelt. De hoofd vleugel loopt evenwijdig aan de singel en heeft op de begane grond een poortdoorgang naar een binnenplaats. Links en rechts grenst de binnenplaats aan de twee voormalige zittingszalen van het gebouw, die van de arrondissementsgebouw en die van het kantongerecht. Voor het gerechtsgebouw bevindt zich het zogenaamde notarieel archief (eveneens beschermd monument), een goed voorbeeld uit de serie archiefgebouwen die rond 1900 tot stand is gekomen¹³⁰.



Figuren 5.6 en 5.7 Luchtfoto en situatietekening locatie Noordsingelcomplex Rotterdam



129 www.rgd.nl (2010)

130 Ministerie van VROM (2001)

De ontwikkeling van het gebied betreft naast het Noordsingelcomplex, zoals hierboven beschreven, ook een strook grond in bezit van de gemeente Rotterdam. Na de Tweede Wereldoorlog zijn talloze verbouwingen uitgevoerd, waarbij de hoofdstructuur van het complex gehandhaafd is. In 1998 is een grote restauratie afgerond, waarbij het voormalig gerechtsgebouw geschikt is gemaakt als kantoorpand voor de Raad van de Kinderbescherming (RvK). De RvK is in 2006 vertrokken en het pand is nu grotendeels verhuurd aan het Luzac-college en enkele kleine bedrijven. Het achterliggende gebouw is nog in gebruik als penitentiaire inrichting door het Ministerie van Justitie¹³¹. De bestemming van het gehele complex is afgestemd op de functie en betreft de omschrijving 'maatschappelijk – penitentiaire inrichting'¹³².

Het Noordsingelcomplex ligt in de Rotterdamse wijk 'Het Oude Noorden' in de deelgemeente Noord (figuur 5.6 en 5.7). De Noordsingel vormt een grens van deze wijk. De locatie is een zichtlocatie vanaf de Noordsingel, maar daarbij is geen zicht op het achterliggende terrein omdat de locatie omgeven is door bouwblokken. Aan de noordzijde van het Noordsingelcomplex ligt de Zwartjanstraat, een druk bezochte winkelstraat, met veel kleine ondernemers, maar ook grotere winkelketens. De Hofpleinlijn ligt in de buurt. Deze oude spoorlijn ligt verhoogd op een viaduct. In de bogen van deze lijn worden momenteel initiatieven genomen voor culturele broedplaatsen. Het Noordsingelcomplex ligt ongeveer een kwartier lopen van het centraal station Rotterdam of Rotterdam Noord. De locatie is vanaf de Noordsingel omsloten met een tramverbinding. De ligging is gunstig ten opzichte van de uitvalsweg A20 (ring Noord). Toch is de bereikbaarheid met de auto lastig en ook het parkeren zal op het terrein zelf dienen te worden opgelost¹³³.

5.3.2 Objectgegevens

Adres	Noordsingel 107 3035 EM Rotterdam
Bouwjaar	1897-1900
Oppervlakte	22.000 m2 BVO
Architect	Willem C. Metzelaar
Monumentenstatus	categorie-1, Beschermd stadsgezicht en deels rijksmonument
Voormalige/ huidige functie	Voormalig gerechtsgebouw, notarieel archieffevangeniscomplex
Eigendom huidig	de Staat der Nederlanden
Start herontwikkeling	2004
Projectfase	selectiefase
Toekomstige functie	n.t.b.

Bron objectgegevens: Ministerie van VROM (2001)

¹³¹ Ministerie van VROM (2001)

¹³² www.noord.rotterdam.nl (2010)

¹³³ Gemeente Rotterdam e.a. (2007)



Figuur 5.8 Entreegebouw Penitentiare Inrichting Noordsingel en voormalig notarieel archiefgebouw

5.3.3 Procesbeschrijving

Initiatieffase

Nadat in 1981 de gemeente Rotterdam een voorontwerp bestemmingsplan Oude Noorden-Zuid had opgesteld waarin het terrein van de penitentiare inrichting (PI) was bestemd als stadsdeelpark, brandde de discussie los over de herbestemming van dit gevangeniscomplex. De behoefte aan celcapaciteit in Nederland was in het verleden dermate groot dat het Ministerie van Justitie telkens opnieuw bevestigde dat er geen sprake kon zijn van sluiting van de gevangenis aan de Noordsingel. Allerlei pogingen van gemeente (aanbieden andere locatie, voorfinanciering nieuwbouw) en de Tweede Kamer om het Ministerie van Justitie op andere gedachten te brengen liepen op niets uit vanwege het cellentekort. Pas in 2004 stemde het ministerie van Justitie in met het instellen van een ambtelijke werkgroep die als taak kreeg te onderzoeken of beëindiging van de exploitatie en een verhuizing van het Noordsingelcomplex per eind 2013 een begaanbare weg is¹³⁴.

Actorenanalyse

Bij de herbestemming van het Noordsingelcomplex zijn de volgende actoren betrokken:

- Rijksgebouwendienst (Rgd): eigenaar van het gebouw en belanghebbende bij de herbestemming in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het behoud van cultureel erfgoed;
- Rijksvastgoed en Ontwikkelbedrijf (RVOB, de voormalige Dienst Domeinen): verantwoordelijk voor de afstoot van rijksgebouwen waarbij de marktconforme verkoopopbrengst centraal staat; is verantwoordelijk voor de selectie- en verkoopprocedure;
- Ministerie van Justitie: huidige gebruiker van het gebouw;

¹³⁴ Gemeente Rotterdam e.a. (2007)

- Rijksbouwmeester: verantwoordelijk voor instandhouding van monumentale en historische waarden; adviseur van de Minister voor WWI;
- Minister voor WWI: dient goedkeuring te verlenen aan de vervreemding van een categorie-I monument;
- Gemeente Rotterdam: verantwoordelijk voor de gemeentelijke procedures en vergunningen en daarnaast eigenaar van een aantal gebouwen in het plangebied; dient goedkeuring te verlenen aan selectie- en verkoopprocedure en medewerking te verlenen aan wijziging bestemmingsplan;
- Marktpartijen: inschrijvers van het biedboek.

Intentieovereenkomst

Op 21 november 2005 hebben de toenmalige minister van VROM, mevrouw Dekker, de minister van Justitie, de heer Donner en de burgemeester van Rotterdam, de heer Opstelten, een intentieovereenkomst PI Noordsingel d.d. 4 oktober 2005 ondertekend. In deze overeenkomst hebben de drie partijen hun intenties vastgelegd om samen te werken aan:

- a. de herontwikkeling van de Penitentiaire Inrichting Noordsingel en omgeving (PI Noordsingel e.o.);
- b. het realiseren van een nieuwe PI in de gemeente Rotterdam;
- c. het waarborgen van het gebruik van het Noordsingelcomplex voor de huidige functie tot het moment waarop een nieuwe PI voor gebruik gereed is.

In de intentieovereenkomst is afgesproken dat er een werkgroep voor de herontwikkeling van PI Noordsingel e.o. opgericht zou worden. De opdracht van de werkgroep was om voor het Noordsingelcomplex e.o. een herontwikkelingsplan op te stellen. Omdat aan marktpartijen gevraagd zal worden met planvoorstellen te komen, is in eerste instantie door de werkgroep een ontwikkelingsvisie opgesteld, zoveel mogelijk passend binnen de thans geldende kaders op het gebied van monumenten, stedenbouw, financiën en planning. De uitgangspunten voor de herontwikkeling van het gevangeniscomplex aan de Noordsingel zijn vastgelegd in een aantal beleidsnota's van gemeente en deelgemeente. Er zijn ook kaders in ontwikkeling, die nog geen status hebben, maar wel richting geven aan de herontwikkeling van deze bijzondere plek.

Samenwerkingsovereenkomst

In aansluiting op de intentieovereenkomst hebben op 10 juli 2008 de toenmalige minister van VROM, mevrouw Vogelaar, de staatssecretaris van Financiën, de heer de Jager en de wethouder voor Wonen en Ruimtelijke Ordening van de gemeente Rotterdam, de heer Karakus, een samenwerkingsovereenkomst voor het Noordsingelcomplex ondertekend, waarmee de herbestemming, mede op advies van de Rijksbouwmeester, bestuurlijk is vastgelegd.

In deze overeenkomst hebben de drie partijen onder meer de volgende zaken vastgelegd:

- a. de Rgd stelt het categorie-I monument overtollig;
- b. de bestuurlijke verplichting voor de gemeente om mee te gaan in selectie- en verkoopprocedure, alsmede de aanpassing van het bestemmingsplan;
- c. de staatssecretaris van Financiën stemt in met de selectie- en verkoopprocedure.

Aansluiting met omgeving

Het Noordsingelcomplex is altijd een blinde vlek geweest in het stedelijk weefsel van Het Ouden Noorden. Herontwikkeling is een uitgelezen kans om het gebied te verankeren in zijn omgeving. Het betekent dat er openheid en toegankelijkheid gerealiseerd zal moeten worden. Dit vereist toegangen tot het complex vanuit de Zwart Janstraat, de Noordsingel (via het poortgebouw), de Burgemeester Roosstraat, de Bergstraat (reeds bestaand) en de Zegwaardstraat (reeds bestaand). Het introverte karakter van het gebouwencomplex is echter ook een belangrijke karakteristiek van de locatie. Het vinden van het evenwicht tussen behoud van dit karakter en een goede aantakking op de omgeving is dus een belangrijke opgave. Naast fysieke aansluitingen gaat het er om dat het gebied ook programmatisch ingepast wordt. Hierbij kan worden aangesloten bij een aantal kansrijke processen in de omgeving, zoals de gentrificatie in delen van de wijk, de culturele diversiteit van de bewoners en het ondernemerschap van de Zwart Janstraat¹³⁵.

Cultuurhistorische waarde

Het notarieel archief en het voormalige gerechtsgebouw hebben sinds 1998 de status van rijksmonument. De PI heeft die status niet. Het gehele rijksgebouwencomplex is op basis van de beleidsbrief Monumenten 2001 een zogenaamd categorie-I monument. Dat zijn Rgd-monumenten van buitengewoon (inter)nationaal cultuurhistorisch belang. In de intentieovereenkomst van oktober 2005 hebben partijen afgesproken dat de herontwikkeling van het Noordsingelcomplex e.o., gelet op de status van categorie-I monument, behoedzaam en met respect voor het monumentale karakter van het Complex plaatsvindt.

De cultuurhistorische waarde van het complex zou niet moeten worden gezien als een beperking van de mogelijkheden, maar juist als een kwaliteit, als drager voor ontwikkelingen. De historische gebouwen geven het gebied een sterke identiteit en zullen een grote aantrekkingskracht uitoefenen op bedrijven en bewoners. Een deel van de panden leent zich uitstekend voor het onderbrengen van specifieke functies die juist vragen om een bepaalde uitstraling, zoals de creatieve economie, horeca en cultuur¹³⁶.

Financiële kaders

Volgens de intentieovereenkomst zal de gebruiksfunctie van het gebouwencomplex als gevangenis uiterlijk eind 2013 zijn opgeheven indien er vervangende nieuwbouw beschikbaar is. De

¹³⁵ Gemeente Rotterdam e.a. (2007)

¹³⁶ Gemeente Rotterdam e.a. (2007)

haalbaarheid van de herontwikkelingsplannen wordt onder meer getoetst aan de financiële aspecten. Het verschil tussen de Rgd-boekwaarde van de onroerende zaak en de verkoopprijs van de onroerende zaak (het zogenaamde eindboekwaardeverschil) op het moment van een eventuele vervreemding moet zoveel mogelijk worden beperkt.

Procedure bij vervreemding

Vanwege de status van het complex als categorie-I monument in rijksbezit, zal bij vervreemding de minister van VROM, na advies van de rijksbouwmeester, moeten instemmen¹³⁷. De toenmalige rijksbouwmeester Mels Crouwel heeft zich in juni 2004 op het standpunt gesteld dat hij op voorhand geen veto zal uitspreken over de ontwikkeling van ideeën die in de richting gaan van vervreemding ondanks dat het gaat om een categorie-I monument¹³⁸. De reallocatie-procedure (het zgn. 'leuren') heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende volgorde van aanbieden: ministeries en colleges van Staat, door het rijk gesubsidieerde organisaties, gemeenten, provincies en waterschappen en tot slot ander rechts- of natuurlijke personen. Geen van de publieke partijen heeft belangstelling voor dit complex getoond.

In de intentieovereenkomst heeft de gemeente Rotterdam zich bereid verklaard om (onderdelen van) het Noordsingelcomplex tegen marktwaarde in eigendom te verwerven van VROM indien VROM er niet in slaagt om rijksdiensten te vinden die in het Noordsingelcomplex gehuisvest willen worden. Dit is uiteindelijk vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, waarbij de gemeente tot 1 maand nadat het bidboek is vastgesteld de exclusieve mogelijkheid heeft om het complex te kopen tegen marktwaarde en onder de voorwaarden zoals genoemd in het bidboek. De gemeente was dus uitgesloten van de leurprocedure om doorverkoop te voorkomen, en om op deze wijze de randvoorwaarden te borgen. De gemeente zal geen gebruik maken van haar recht het complex te kopen.

Er is tevens bepaald dat er verkocht dient te worden door middel van een 'openbare verkoop met voorselectie'. Met 'openbare verkoop' wordt hier tot uitdrukking gebracht dat aan de verkoop zoveel mogelijk openbaarheid wordt gegeven. Dit betekent dat gegadigden zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld een bod uit te brengen. Behalve het gelijkheidsbeginsel liggen hieraan met name commerciële motieven aan ten grondslag¹³⁹.

Definitiefase en Ontwerp- en realisatiefase

In de zomer van 2010 wordt de laatste hand gelegd aan het bidboek, op basis waarvan partijen hun plannen kunnen indienen. In het bidboek staan zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve (waaronder de financiële) selectiecriteria beschreven. De verwachting is dat het bidboek in het

¹³⁷ Ministerie van VROM (2001)

¹³⁸ Gemeente Rotterdam e.a. (2007)

¹³⁹ Gemeente Rotterdam e.a. (2008)

najaar van 2010 de markt op zal gaan. Nadat uiteindelijk één partij op basis van zijn projectvisie en bieding is geselecteerd, zal verder worden gegaan met de ontwerp- en realisatiefase¹⁴⁰.



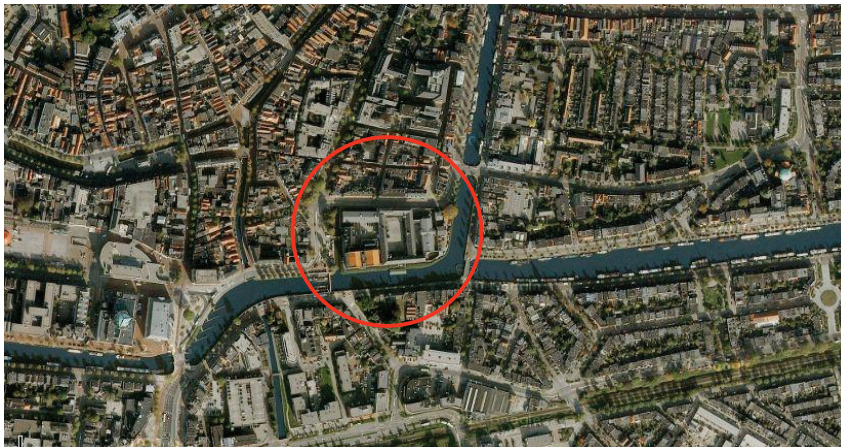
Figuur 5.9 Cellenvleugels PI Noordsingel in vogelvlucht

140 bron: projectleider Rgd W. Elfrink (2010)

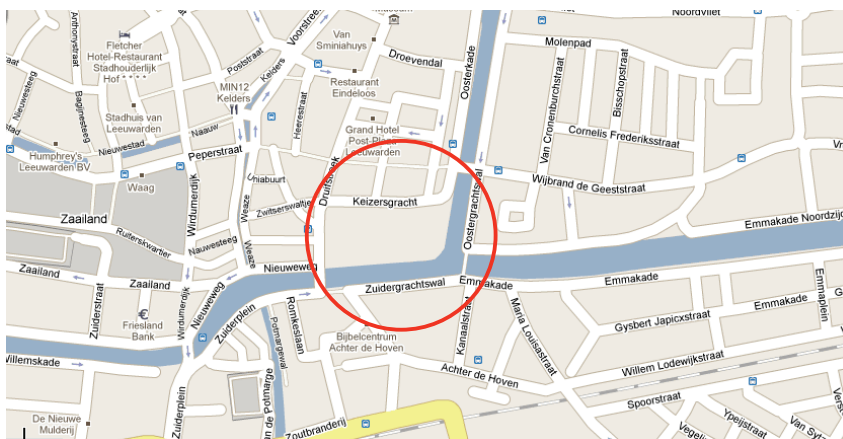
5.4 PI De Blokhuispoort te Leeuwarden

5.4.1 Inleiding

De Blokhuispoort is, binnen deze drie cases, de oudste gevangenis en heeft een oppervlakte van ongeveer 16.500 m² BVO¹⁴¹, wat als grote herbestemmingsopgave aan te merken is, zeker voor de omvang van een provinciestad als Leeuwarden. De oudste kern van het hoofdgebouw wordt gevormd door het tuchthuis uit 1661. Dit staat op de plek van een voormalige dwangburcht. Na een grote brand in 1754 vonden verbouwingen, uitbreidingen, sloop en nieuwbouw plaats. Het complex is een van de meest karakteristieke penitentiaire inrichtingen van Nederland. In de Tweede Wereldoorlog is de inrichting berucht geworden door wat er zich onder het regiem van de bezetter afspeelde. Een succesvolle ontsnapping uit deze gevangenis is later verfilmd ('De Overval', 1962)¹⁴². De overval op het Huis van Bewaring in Leeuwarden van 8 december 1944 is een van de meest spectaculaire en drieste verzetsdaden uit het laatste oorlogsjaar.



Figuur 5.10 Luchtfoto PI De Blokhuispoort Leeuwarden



Figuur 5.11 Situatietekening PI De Blokhuispoort Leeuwarden

141 www.rgd.nl (2010)

142 Ministerie van VROM (2001)

Het complex PI De Blokhuispoort bevindt zich in het zuidoostelijke deel van de binnenstad van Leeuwarden, ingesloten tussen enerzijds de centrumgracht en anderzijds de Keizersgracht in het noorden en het Blokhuisplein in het westen (figuur 5.10 en 5.11). De bereikbaarheid per openbaar vervoer is zeer goed te noemen, door onder meer een NS-station op tien minuten loopafstand. De bereikbaarheid per auto is lastiger, met name door het parkeerprobleem, welke in de plannen op eigen terrein dient te worden gelost.

Tot het complex worden de penitentiaire inrichting, de bijgebouwen en de dienstwoningen op het 'eiland' gerekend. Het front van het complex wordt gevormd door een rechthoekig poortgebouw van twee achzijdige trappentorens, elk op een vierkante onderbouw. De cellen worden ontsloten door galerijen en om het cellengebouw staat een hoge muur. Op de eerste binnenplaats (figuur 5.13) staat de voormalige smederij uit circa 1946, die bij het monument hoort. Het huis van bewaring is in 1889 achter de strafgevangenis gebouwd. In de vorm die het nu heeft is het complex 130 jaar oud en heeft het 180 cellen¹⁴³.

In de directe omgeving van het complex zullen in de komende jaren nog meer historische en monumentale gebouwen (waaronder het Fries museum) op de markt komen. Tussen deze twee complexen ligt een KPN-gebouw uit de jaren zestig dat in 2015 leeg komt en door KPN zal worden afgestoten; een particuliere investeerder heeft een optie. Kortom, het is een belangrijk gebouw in een economisch en sociaal kwetsbare context¹⁴⁴.

5.4.2 Objectgegevens

Adres	Blokhuisplein 40 8911 LJ Leeuwarden
Bouwjaar	1661
Oppervlakte	16.470 m2 BVO
Architect	Johan F. Metzelaar en Willem C. Metzelaar
Monumentenstatus	categorie-1, rijksmonument binnen Beschermd stadsgezicht
Voormalige functie	Penitentiaire Inrichting
Eigendom huidig	de Staat der Nederlanden
Start herontwikkeling	2007
Projectfase	voorbereidende fase
Toekomstige functie	n.t.b

Bron objectgegevens: Ministerie van VROM (2001)

143 Ministerie van VROM (2001)

144 W. Gasman e.a. (2009)



Figuur 5.12 Toegangspoort PI De Blokhuispoort Leeuwarden

5.2.2 Procesbeschrijving

Initiatieffase

De Blokhuispoort is een voormalig penitentiaire inrichting, welke begin 2008 door de Dienst Justitiële Inrichtingen is verlaten. Vanwege de monumentale categorie-I status, is reeds geanticipeerd op de voorziene leegstand doordat de Rgd al in 2007 is gestart met het zoeken naar een nieuwe bestemming. Hiertoe een projectgroep opgestart om de herbestemmingsmogelijkheden van het gebouw te onderzoeken via de methode 'Community of Practice' (CoP). Hierbij geldt als uitgangspunt dat vakmensen uit de praktijk van en met elkaar leren. De ideeën van de projectgroep hebben als basis gediend voor het vervolgetraject¹⁴⁵.

In de eerste periode heeft de projectgroep Leeuwarden als stad verkend en met vele partijen uit de markt en omgeving – (bewoners van) de gemeente Leeuwarden, woningcorporaties, particulieren, etc. – vrijblijvend gesproken over het maatschappelijk belang en de herbestemmingsmogelijkheden van de Blokhuispoort. Daarnaast heeft de projectgroep een 'Bouwhistorische verkenning met waardestelling' uit laten voren. Vervolgens is op twee niveaus een inventarisatie gemaakt naar mogelijke functies voor het complex¹⁴⁶. Er is gekeken naar welke functies in de omgeving zouden passen en naar welke bouwdelen geschikt zijn voor welke functies. Over de haalbaarheid van deze functies is globaal een uitspraak gedaan in samenspraak met de gemeente. Deze functies dienen in de volgende fase verder te worden onderzocht op hun haalbaarheid.

145 Rijksoverheid en REUSE (2008)

146 Projectgroep PI Blokhuispoort (2008)

Actoren

Bij de herbestemming van de PI Blokhuispoort zijn de volgende actoren betrokken:

- Rijksgebouwendienst (Rgd): eigenaar van het gebouw en belanghebbende bij de herbestemming in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het behoud van cultureel erfgoed;
- Rijksvastgoed en Ontwikkelbedrijf (RVOB, voormalige Dienst Domeinen): verantwoordelijk voor de afstoot van rijksgebouwen waarbij de marktconforme verkoopopbrengst centraal staat; is verantwoordelijk voor de selectie- en verkoopprocedure;
- Rijksbouwmeester: verantwoordelijk voor instandhouding van monumentale en historische waarden; adviseur van de Minister voor WWI;
- Minister voor WWI: dient goedkeuring te verlenen aan de vervreemding van een categorie-I monument;
- Gemeente Leeuwarden: verantwoordelijk voor de gemeentelijke procedures en vergunningen alsmede voor de handhaving van het tijdelijk gebruik; dient goedkeuring te verlenen aan selectie- en verkoopprocedure en medewerking te verlenen aan (tijdelijke) wijziging bestemmingsplan;
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed: adviseur van gemeente inzake cultuurhistorische waarden;
- Marktpartijen: deelnemers van de marktconsultatie en inschrijvers van het selectiedocument.

Leegstandsbeheer

In afwachting van de plannen en besluitvorming heeft de Rgd in 2008 besloten om het gebouw tot augustus 2009 (met jaarlijkse verlenging) in beheer te geven aan Carex (leegstandsbeheer) om het een culturele broedplaats te laten zijn met woon- en werkplekken voor kunstenaars. De gemeente Leeuwarden heeft voor het vigerende bestemmingsplan (zijnde 'penitentiare inrichting') een tijdelijke ontheffing voor vijf jaar verleend ten behoeve van "gemengde doeleinden"¹⁴⁷. Er is sprake van stevige bestuurlijke interesse: het college van B&W ziet de herbestemming als een kans de aantrekkelijkheid van de binnenstad te vergroten. De gemeente Leeuwarden heeft inmiddels een herontwikkelingsvisie/-plan opgesteld voor het omliggende gebied.

147 bron: gemeente Leeuwarden (2008)



Figuur 5.13 Binnenplaats PI De Blokhuispoort Leeuwarden

Marktconsultatie

In het najaar van 2009 is de Rijksgebouwendienst gestart met de voorbereidingen voor een marktconsultatie¹⁴⁸. Hiertoe zal een selectie- en consultatiedocument (het protocol) en een ambitiesdocument (het programma van eisen, wensen en randvoorwaarden) worden ontwikkeld. De informatie die uit de marktconsultatie wordt verkregen dient als input voor het op te stellen biedboek ten behoeve van de vervreemding. In deze fase worden twee stappen doorlopen:

- de initiatieffase: het afronden van de onderzoeken en starten met het formuleren van de ambities en de conceptontwikkeling voor het programma van eisen, wensen en randvoorwaarden;
- de definitiefase: het opstellen van het selectie- en consultatiedocument en het programma van eisen, wensen en randvoorwaarden.

Tijdens de initiatieffase staat de oriëntatie op het object en de omgeving centraal en wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd¹⁴⁹. Het proces zal zich in eerste instantie beperken tot het aanvullen van de reeds beschikbare informatie over de staat van het complex en de (steden)bouwkundige inpassingsmogelijkheden. Daarnaast zullen er verschillende (brainstorm)sessies met de gemeente worden belegd. De volgende onderzoeken zullen onder meer worden uitgevoerd:

- bouwhistorisch onderzoek en waardestelling
- archeologisch onderzoek
- asbestonderzoek

148 W. Gasman en E. Dekker (2009)

149 W. Gasman en E. Dekker (2009)

- constructief onderzoek
- stedenbouwkundig onderzoek (infrastructuur en ontsluiting)
- marktonderzoek

Het is de eerste keer dat binnen de Rgd in een herontwikkelingsproject gebruik wordt gemaakt van het principe van een marktconsultatie. De resultaten van deze consultatie bepalen of dit een doelmatig instrument is om ook voor toekomstige projecten te gebruiken.

Definitiefase en Ontwerp- en realisatiefase

In het najaar van 2010 zal het document voor de marktconsultatie, welke als input dient voor het te ontwikkelen biedboek, gereed zijn. Naar verwachting zal in januari 2011 gestart worden met de marktconsultatie, waarvan de resultaten in het voorjaar van 2011 beschikbaar zijn. Vervolgens is de prognose dat in de zomer van 2011 het biedboek (met specifieke selectiecriteria) kan worden opgesteld, welke in januari 2012 op de markt gebracht zal worden. In de opvolgende maanden vind de selectie van partijen plaats met de verwachting dat eind 2012 een definitieve partij bekend is¹⁵⁰.



Figuur 5.14 Interieur PI Blokhuispoort Leeuwarden

150 bron: projectleider Rgd W. Gasman (2010)

5.5 Transformatiethema's

Per transformatiethema, met bijbehorende factoren, wordt een overzicht gegeven van de bevindingen, op basis van de literatuur en expertgesprekken met onder andere projectleiders van de projecten. Een dergelijk overzicht is altijd subjectief en afhankelijk van de procesfase waarin deze wordt vastgesteld. De subjectiviteit binnen dit onderzoek is toe te schrijven aan het feit dat deze is opgebouwd uit bevindingen in het theoretisch kader en expertgesprekken, waarbij geen wetenschappelijke terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Derhalve geeft het overzicht wél de relatieve score, en daarmee het relatieve beeld, van de verschillende casestudies ten opzichte van elkaar. Dit beeld vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen in het laatste hoofdstuk. In onderstaande tabel (tabel 5.2) staan de scores per thema weergegeven, welke vervolgens worden toegelicht in de tekst.

A Functionele kwaliteit	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Aanpasbaarheid	++	0	+
2. Uitbreidbaarheid	++	++	++
3. Stedelijke inpassing	++	+	-
4. Toekomstwaarde	+	+	0

B Technische kwaliteit	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Bouwkundige staat	0	0	0
2. Bouwfysische staat	-	-	-
3. Stramienmaten	0	+	-
4. Toekomstwaarde	+	++	++

C Culturele waarde	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Bouw- en cultuurhistorie	-	--	--
2. Identiteit	0	+	++
3. Emotionele waarde	0	0	++
4. Belevingswaarde	0	0	++

D Financiële haalbaarheid	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Kosten tijdelijk beheer	-	0	--
2. Kosten onderzoeken	0	-	--
3. Verkoopopbrengst	+	0	0
4. Financieringswijze	0	-	--
5. Subsidie	0	0	0

E Juridische middelen	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1. Bestemmingsplan	++	+	0
2. Verwerving	+	+	n.t.b.
3. Samenwerkingsovereenkomst	-	++	+
4. Overige wetgeving	n.v.t.	n.v.t.	-

F	Organisatie	Pollartstraat	Noordsingelcomplex	PI Blokhuispoort
1.	Urgentie	++	+	++
2.	Beleid	++	+	+
3.	Draagvlak	0	++	+
4.	Actoren	+	++	+
5.	Samenwerking	--	++	+
6.	Besluitvorming	+	+	0

Tabel 5.2 Transformatiethema's in relatie tot bijdrage aan herbestemmingsproces

5.5.1 Functionele kwaliteit

Aanpasbaarheid

Het Complex Pollartstraat is makkelijk aanpasbaar door onder meer de kleinschaligheid en de opbouw van het complex. De aanpasbaarheid van het Noordsingelcomplex is moeilijker te realiseren door het symmetrische karakter (stervorming en dus een dwingende plattegrond) van het complex. Voor de PI Blokhuispoort is de aanpasbaarheid een uitdaging, gezien de talloze verbouwingen, die hebben geleid tot de huidige structuur. Dit blijkt ook uit de conceptuele studies die ten behoeve van de herontwikkeling zijn uitgevoerd. Echter, hierdoor zijn er ook verscheidene mogelijkheden om de karakteristiek van het gebouw uit te bouwen. Dit zal blijken uit de ontwerpen die worden ingediend naar aanleiding van het bidboek.

Uitbreidbaarheid

De uitbreidbaarheid buiten de kavel is voor alle cases lastig te realiseren door het dichtbebouwde, binnenstedelijke karakter van de omgeving; binnen de kavel zijn wel mogelijkheden. Voor het Complex Pollartstraat is het mogelijk om, behalve de herbestemming, ook enige duizenden m² BVO nieuwbouw op het terrein te realiseren, inclusief een ondergrondse parkeergarage. Bij het Noordsingelcomplex kan 2.000 m² (8.000 m² BVO) grondoppervlak extra bebouwd (toegevoegd) worden, wat overeenkomt met ca. 25% van het huidige BVO. Ook de PI Blokhuispoort leent zich uitstekend voor uitbreiding, gezien de mogelijkheden die de verschillende binnenplaatsen voor uitbreiding bieden. Voor alle drie de cases geldt dat verticale uitbreiding een optie is, mits toegestaan in het (toekomstige) bestemmingsplan. De mogelijkheid tot uitbreiding is in beginsel afhankelijk van de uitkomst van de transformatiethema's 'culturele waarde' (in hoeverre kan de aanraakbaarheid van het gebouw worden aangetast?) en 'juridische middelen' (welke mogelijkheden zijn hiertoe binnen het bestemmingsplan?).

Stedelijke inpassing

Herontwikkeling is een uitgelezen kans om het gebied te verankeren in zijn omgeving. Het betekent dat er openheid en toegankelijkheid gerealiseerd zal moeten worden. Het introverte karakter van de drie complexen is echter ook een belangrijke karakteristiek van de locatie. Het vinden van het evenwicht tussen behoud van dit karakter en een goede aantakking op de omgeving is een belangrijke opgave in het kader van een succesvolle gebiedsontwikkeling. Op

basis van de luchtfoto's van het Complex Pollarstraat (figuur 5.2) en in mindere mate het Noordsingelcomplex (figuur 5.6) lijkt de stedelijke inpassing makkelijker te realiseren. Bij het zeer gesloten bouwblok van de PI Blokhuispoort is dit moeilijker te realiseren, mede door het water en de rondweg die pal langs het gebouw loopt en onderdeel is van de verkeersring van de stad Leeuwarden. Deze verkeersring wil de gemeente in beginsel behouden. De gemeente zal een grote rol spelen in de wijze waarop de verkeersrouting eventueel kan worden aangepast en de mogelijke oplossingen die zij kan bieden voor het parkeerprobleem.

Toekomstwaarde

Onder deze toekomstwaarde wordt de toekomstwaarde gebaseerd op functionele kwaliteit verstaan, waarbij gestreefd wordt naar een lange levensduur met aanpassingsmogelijkheden voor de lange termijn. Doordat de aanpasbaarheid van zowel het Complex Pollartstraat als het Noordsingelcomplex positief naar voren komt, is op basis van deze informatie de toekomstwaarde van deze gebouwen in functionele zin hoger te noemen dan bij de PI Blokhuispoort. Toekomst waarde hangt echter nog van meer aspecten af, waaronder de technische kwaliteit, de mate waarin het gebouw een bepaalde (culturele) waarde heeft en de financiële mogelijkheden die er zijn.

5.5.2 Technische kwaliteit

Bouwkundige staat

Doordat alle gebouwen tot voor kort in gebruik waren bij het Rijk, en zij zowel dagelijks als planmatig onderhoud uitvoert op basis van een meerjarenonderhoudsplanung, is de bouwkundige staat van de gebouwen redelijk tot goed te noemen. Dit geldt zeker voor het Noordsingelcomplex welke nog volop in gebruik is door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Voor de PI Blokhuispoort wordt in de onderhoudsplanung de verwachte toekomstige leegstand meegenomen, waardoor in de laatste jaren alleen in het noodzakelijke onderhoud is voorzien. Dit kan (negatieve) consequenties hebben voor de bouwkundige staat, afhankelijk van de toekomstige functie die aan de verschillende bouwdelen zal worden toegekend. Het is dus van groot belang om de jaarlijkse onderhoudsplanung af te stemmen op de besluiten in het herontwikkelingstraject, om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Bouwfysische staat

Gezien het feit dat alle cases monumenten betreffen, geeft aan dat bij herontwikkeling aanpassingen tot verbetering van de bouwfysische staat noodzakelijk is. In algemene zin kan worden gesteld dat de bouwfysische staat van monumenten in de meeste gevallen achterloopt bij de bouwfysische eisen van een nieuwe functie in deze tijd. Aanvullend onderzoek is hiertoe noodzakelijk, afgestemd op de toekomstige functie.

Stramienmaten

Bij de PI Blokhuispoort hebben er vele verbouwingen plaatsgevonden waardoor de oorspronkelijke stramienmaten (deels) niet meer in tact zijn, dit in tegenstelling tot het Noordsingelcomplex. Fysiek gezien is er door de opbouw van het Noordsingelcomplex sprake van een beperkte(re) plattegrond, waardoor diverse functies niet geschikt zullen zijn voor deze locatie. Bij het Complex Pollartstraat zijn de functies reeds bepaald. Geconcludeerd kan worden dat de plattegrond (mede)bepalend is voor het scala aan mogelijke functies en voor de flexibiliteit tussen functies in de toekomst.

Toekomstwaarde

Voor de toekomstwaarde gebaseerd op de technische kwaliteit, geldt evenals bij de functionele kwaliteit, dat het gebouw aanpassingsmogelijkheden dient te hebben voor de lange termijn. Allereerst is dit in sterk mate afhankelijk van de huidige technische kwaliteit en in tweede instantie van de toegevoegde technische kwaliteit na herontwikkeling. De toekomstwaarde hangt vervolgens af van de toekomstige functies. Op het moment dat er functionele keuzes gemaakt worden (bij bijvoorbeeld functiewijziging), dienen deze getoetst te worden aan de technische haalbaarheid ervan.

5.5.3 Culturele waarde

Bouw- en cultuurhistorie

Voor alle drie de gebouwen is een bouwhistorisch onderzoek uitgevoerd. Voor het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort (categorie-I monument) telt de waardestelling uit dit onderzoek zwaarder dan bij het Complex Pollartstraat (categorie-II monument), aangezien de aanraakbaarheid bij een categorie-II monument groter is en dit dus leidt tot meer transformatiemogelijkheden. Bij het Noordsingelcomplex is cultuurhistorische waarde van het gebouw als drager voor de ontwikkeling aangeduid in de ontwikkelingsvisie, en is dus actief meegenomen in het herontwikkelingsproces. Dit geldt ook voor de PI Blokhuispoort waarbij het bouwhistorisch onderzoek onlangs is afgerond en als belangrijk basisdocument wordt gezien voor het herontwikkelingstraject. De volgende stap is om het bouwhistorisch onderzoek voor de PI Blokhuispoort om te zetten in een cultuurhistorische verkenning, aangezien uit het onderzoek naar voren is gekomen dat vrijwel alle bouwdelen monumentaal hoogwaardig zijn en dit in eerste instantie geen ruimte voor herontwikkeling biedt.

Identiteit

Het Complex Pollartstraat en het Noordsingelcomplex hebben (nog) geen identiteit voor de buitenwereld omdat deze gebouwen afgeschermd worden door de hoge muren, in tegenstelling tot het entreegebouw van de PI Blokhuispoort, welke markant in het stadsbeeld aanwezig is. Het gerechtsgebouw van het Noordsingelcomplex wordt echter wel door veel mensen herkend. De herontwikkeling is een uitgelezen kans om deze gebouwen alsnog een (nieuwe) identiteit te

geven. Het inspelen op de identiteit van het gebouw heeft met name in de planvorming van het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort een belangrijke rol gespeeld. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat, op het moment dat de omgeving een rol krijgt in het herontwikkelingsproces, er draagvlak wordt gecreëerd voor verandering. Bovendien kunnen de ideeën van de bevolking worden ingezet voor de planvorming.

Emotionele waarde

In het verlengde van de factor 'identiteit' ligt emotionele waarde. Doordat bovenstaande gebouwen niet zichtbaar waren, kreeg het zowel het gebouw als het gebied ook geen imago. Bij de case PI Blokhuispoort is de emotionele waarde wel duidelijk te benoemen, aangezien daar een aantal historische gebeurtenissen (o.a. gelieerd aan de Tweede Wereldoorlog) hebben plaatsgehad welke tot op de dag vandaag nog een bepaalde waarde hebben voor de bevolking. Dit verklaart ook de actieve houding, door onder meer het aandragen van ideeën, van de bevolking in Leeuwarden voor wat betreft de herontwikkeling. Dit is nog versterkt door het openstellen van het gebouw voor het publiek in het kader van een tijdelijke bestemming, waarbij zelfs cellen aan particulieren zijn verhuurd voor culturele doeleinden. Dit is een belangrijke keuze geweest in het versnellen van het ontwikkelen van een identiteit voor deze plek, wat uiteindelijk bijdraagt aan de emotionele waarde.

Belevingswaarde

Doordat het Complex Pollartstraat en het Noordsingelcomplex (met uitzondering van het gerechtsgebouw) aan het oog van de omgeving onttrokken werden, ligt de belevingswaarde hier lager dan bij de PI Blokhuispoort, waar de belevingswaarde van het gebouw enorm is. Dit hangt uiteraard samen met de aspecten 'identiteit' en met de 'emotionele waarde' die dit gebouw met zich meebrengt.

5.5.4 Financiële haalbaarheid

Kosten tijdelijk beheer

Een belangrijk issue bij herbestemming is de wijze waarop met leegstand wordt omgegaan. Bij het Complex Pollartstraat speelde dit slechts in beperkte mate omdat het Ministerie van Justitie het pand tot de zomer van 2007 in gebruik had en de overdracht van de verkoop eind 2007 plaatsvond. Ook bij het Noordsingelcomplex is dit nog niet aan de orde omdat deze nog in gebruik is. Bij de PI Blokhuispoort zijn de leegstandskosten, waaronder de kosten voor tijdelijk beheer, hoog aangezien het zeker nog een aantal jaren kan duren voordat er een nieuwe passende bestemming voor het gebouw is gevonden.

Leegstand kost altijd geld en is het is een uitdaging deze kosten zo laag mogelijk te houden. Door te zoeken naar een passend leegstandsbeheer kunnen de kosten worden gereduceerd en kan de identiteit van een gebouw worden gestimuleerd. Dit is het geval bij de PI Blokhuispoort waar het

leegstandsbeheer is uitbesteed aan een partij die cellen verhuurt ten behoeve van culturele activiteiten. Dit is een enorm succes gebleken, wat een positieve uitwerking heeft op de imago van zowel het gebouw als het gebied. Dit kan bijdragen aan een succesvolle herbestemming.

Kosten onderzoeken

Bij het Complex Pollartstraat zijn deze kosten laag gebleven, want er is een beperkt aantal onderzoeken uitgevoerd (bouwhistorisch onderzoek, bodemonderzoek en asbestinventarisatie). Voor de ontwikkeling van het biedboek voor het Noordsingelcomplex zijn bovengenoemde onderzoeken aangevuld met onder andere een constructief onderzoek en een marktonderzoek. Andere onderzoeken die noodzakelijk zijn in het kader van de bestemmingsplanwijziging worden te zijner tijd uitgevoerd door gemeente of de geselecteerde marktpartij). Voor de Blokhuispoort is er nog diepgaander onderzoek verricht, door bovenstaande onderzoeken aan te vullen met een archeologisch onderzoek. De vraag is in hoeverre het noodzakelijk is deze onderzoeken uit te voeren, ten opzichte van hetgeen dit oplevert in het proces om te komen tot een definitieve bestemming. Kortom: dit leidt tot de discussie tussen de financiële input de maatschappelijk output aan het einde van het herontwikkelingstraject.

Verkoopopbrengst

Van de drie parktijkcases is het Complex Pollartstraat (nog) het enige complex waar verkoop daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en waar dus informatie over beschikbaar is. De biedingen voor het Complex Pollartstraat kwamen te laag uit ten opzichte van de taxatie door Domeinen, aangezien, bij het bepalen van de marktwaarde van het gebouw, naast de boekwaarde rekening werd gehouden met de toekomstige opbrengsten. Dit had als gevolg dat Domeinen in eerste instantie niet wilde gunnen. Het gebouw zou dus 'achteraf' getaxeerd moeten worden, rekening houdend met de toekomstige functie, zodat de bieding wordt vergeleken wordt met een reële taxatie. Voor het Noordsingelcomplex en PI Blokhuispoort kan in dit stadium nog geen uitspraak over de verkoopopbrengsten worden gedaan

Financieringswijze

De kosten die gemaakt worden voor deze panden tijdens het herbestemmingsproces gaan vooralsnog ten laste van het resultaat Rgd. Dit zou in de toekomst tot financiële problemen kunnen leiden, dus een structurele oplossing is gewenst. Er is nu in de projecten een tendens te zien in steeds hogere (onderzoeks)kosten. Dit is niet wenselijk voor het resultaat Rgd, maar wellicht wel wenselijk voor het realiseren van een optimaal resultaat ná herbestemming (het zogenoemde maatschappelijk rendement). De Rgd zou wel kunnen nadenken hoe zij de partijen zo goed mogelijk kan adviseren in hun financiering en eventueel daar een bijdrage aan leveren.

Subsidie

Vooralsnog verstrekt het Rijk de nodige subsidies in het kader van de uitvoering van herbestemmingsprojecten door derden. Echter, zelf kan zij hier ten behoeve van een herontwikkeling geen aanspraak op maken. Gemeenten kunnen dit wel, onder meer uit het Intensiveringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Dit zou ervoor pleiten om zoveel mogelijk activiteiten (bijvoorbeeld onderzoeken) door andere (markt)partijen uit te laten voeren zodat zij gebruik kunnen maken van de subsidieregelingen. Uit de analyse van de praktijkcases blijkt dat er nu nog veel kosten door het Rijk worden gedragen en dat het aanspraak maken op subsidieregelingen in de voorfase nog niet plaats heeft gevonden.

5.5.5 Juridische middelen

Bestemmingsplan

Bij het Complex Pollartstraat was het niet noodzakelijk om het bestemmingsplan aan te passen aangezien deze ruim omschreven was. Voor de PI Blokhuispoort is de bestemming 'penitentiaire inrichting' waardoor deze zeker gewijzigd dient te worden. Dit geldt ook voor het Noordsingelcomplex waarbij in de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat de gemeente meewerkt aan wijziging van het bestemmingsplan. Voor de PI Blokhuispoort heeft de gemeente medewerking verleend aan een tijdelijke bestemmingsplanwijziging om voor een periode van vijf jaar de culturele activiteiten toe te staan.

Verwerving

Bij zowel het Complex Pollartstraat als het Noordsingelcomplex is gekozen voor een 'openbare inschrijving met voorselectie'. Voor zowel het Complex Pollartstraat als het Noordsingelcomplex betekent dit dat partijen een bod kunnen doen op basis van een kwalitatief goed plan. De projectinformatie, randvoorwaarden om te komen tot herontwikkeling en de selectiecriteria zijn samengevat in een 'biedboek'. Verkoop door middel van een openbare inschrijving biedt geen zekerheid over het behoud van deze monumentale waarden, noch geeft het enig zicht of zekerheid op de gewenste plantontwikkeling ter plaatse. Door te kiezen voor het principe van een biedboek, wordt met de verkoop meer doelen gediend dan alleen het behalen van een financieel rendement. Voor de PI Blokhuispoort is er nog geen keuze gemaakt in de welke wijze waarop het gebouw de markt wordt opgezet.

Samenwerkingsovereenkomst

Bij het project PI De Blokhuispoort is de gemeente van begin af aan een partner geweest bij de herontwikkeling. Er is dus wel bestuurlijke afstemming, maar formeel (nog) geen bestuurlijke vastlegging. Bij het Noordsingelcomplex was dit ook het geval en dit heeft geleid tot een intentieovereenkomst, en later een samenwerkingsovereenkomst om de afspraken ook bestuurlijk vast te leggen. Bij het Complex Pollartstraat is er geen bestuurlijk commitment gerealiseerd.

Overige wetgeving

Voor wat betreft de overige wetgeving kan worden vermeld dat de Archeologiewet nog beperkingen voor met name uitbreidingen bij de PI Blokhuispoort kan zorgen. De verwachting is dat er archeologische vondsten te vinden zijn in en om het terrein.

5.5.6 Organisatie

Urgentie

De urgentie voor zowel het Complex Pollartstraat als van de PI Blokhuispoort was evident: de gebouwen hadden geen functie meer en stonden leeg waarna het herontwikkelingsproces is opgestart. Het Noordsingelcomplex is weliswaar nog in functie, maar de verwachting is dat ook dit gebouw leeg zal komen te staan (einde huurcontract op 31-12-2013, waarbij geen verlenging mogelijk is zonder instemming Rgd). Anticiperend op deze leegstand is het herontwikkelingsproces gestart.

Beleid

De afstoot van het Complex Pollartstraat lag qua proces dichtbij een normale afstoot en het beleid welke daarbij hoort. Het complex is te typeren als een categorie-II monument, waardoor afstoot makkelijker te organiseren is dan bij een categorie-I monument. Bijzonder aan dit project was dat dit het eerste afstootproject met kwalitatieve criteria binnen de Rgd betrof, en daardoor is dit project vastgesteld als pilot om hier nieuw beleid voor te ontwikkelen. Voor de Rgd is het (positieve) resultaat van het doorlopen proces aanleiding geweest om in de toekomst met soortgelijke projecten de ingeslagen weg te vervolgen.

Draagvlak

Om de draagvlak van een functie te vergroten is bij het Noordsingelcomplex een intensief themagericht marktonderzoek uitgevoerd om na te gaan welke toekomstige vraag er is. Hierdoor vielen er mogelijkheden af. Door te voorzien in een (markt)behoefte ontstaat tegelijkertijd een bepaalde draagvlak. Achteraf bleek het traject van marktonderzoek erg intensief, waarbij de projectleider heeft aangegeven dit in het vervolg 'compacter' uit wil laten voeren. Daarnaast is de inschakeling van bewoners tijdens het voorbereidingstraject als waardevol geacht. Uiteindelijk worden er twee belanghebbenden uit de deelgemeente Noord aangesteld die aan hun vertegenwoordiger van de selectiecommissie een advies kan uitbrengen. Op deze wijze is binnen dit project het draagvlak van de achterban in positieve zin gewaarborgd. Tot slot heeft ook de communicatiewerkgroep een bijdrage geleverd aan het vergroten van het draagvlak. Bij het Complex Pollartstraat hebben er geen activiteiten plaats gehad ten behoeve van het creëren van draagvlak. Bij de PI Blokhuispoort wordt is dit vroegtijdig in het project meegenomen, door onder andere de bewoners mee te laten denken in een nieuwe functierichting.

Actoren

Bij het Complex Pollartstraat was er duidelijk één sleutelfiguur te benoemen: de voorzitter van de selectiecommissie vanuit zijn functie als regioarchitect van de Rgd. Bij het Noordsingelcomplex bleek de stabiele personeelsbezetting een succesfactor. Dit geldt ten dele ook voor de personeelsbezetting bij de PI Blokhuispoort.

Samenwerking

Bij het Complex Pollartstraat heeft er hoofdzakelijk samenwerking tussen het RVOB en de Rgd plaatsgevonden, waarbij gezamenlijk zorg werd gedragen voor het procesmanagement. Bij de twee andere projecten verzorgde de Rgd het procesmanagement. Bij het Noordsingelcomplex en het Complex Pollartstraat heeft ook de gemeente een prominente rol in de samenwerking, reeds vanaf de initiatieffase. Voor het Noordsingelcomplex geldt dat er overleg plaatsvindt tussen de gemeente Rotterdam (stedenbouwkundige, projectleider, monumentenadviseur, dS+V en het OBR), het RVOB, de Rijksgebouwendienst en het Atelier Rijksbouwmeester. Het succes in de samenwerking voor dit project zit in het feit dat het reguliere overleggen zijn met weinig personeelsverloop. Voor de PI Blokhuispoort heeft vanaf de start van de herontwikkeling een regulier overleg tussen de Rgd en de gemeente Leeuwarden plaatsgehad. Het RVOB en de RCE sluiten hierbij aan, indien noodzakelijk. Bij het project Noordsingelcomplex is de samenwerking ook bestuurlijk vastgelegd middels een samenwerkingsovereenkomst, waarin ook de goedkeuring voor afstoot door het ARBM is verwerkt.

Besluitvorming

De besluitvorming is bij de verschillende projecten op een andere wijze georganiseerd. Bij het Complex Pollartstraat was de samenwerking en besluitvorming tussen het voormalige Domeinen en de Rgd een rode draad in het proces. Bij het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort speelt de gemeente een grote rol, welke ook zitting heeft genomen in de stuurgroep. Bij de laatste twee projecten speelt de Rgd een belangrijke rol ten aanzien van het procesmanagement: de projectopzet, eventuele intentie- en samenwerkingsovereenkomst tot aan het opstellen van het biedboek.

5.6 Rol van het Rijk

De rol van het Rijk in de organisatie van herbestemmingsprojecten is een rol van vele gezichten. Allereerst krijgt zij vanuit haar rol als eigenaar van leegstaande monumenten een initiërende rol. Vanuit deze rol kan draagvlak voor een nieuw initiatief ontstaan, al dan niet met behulp van tijdelijke bestemmingen zoals in de PI Blokhuispoort, wat kan leiden tot uiteenlopende samenwerkingsovereenkomsten tussen (publieke en/of private) partijen zoals met de gemeente Rotterdam bij de herontwikkeling van het Noordsingelcomplex. Daarnaast kan zij vanuit haar kennis en ervaring over deze projecten een faciliterende rol spelen in de algehele beleidsvorming over dit onderwerp. Hiertoe zijn en worden gesprekken gevoerd met onder meer de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) en het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Vanuit de rol van het Rijk als beleidsbepaler en eigenaar is het echter opmerkelijk te noemen dat, ondanks het feit dat zij – vanuit haar portefeuillebeleid - de toenemende leegstand had kunnen zien aankomen, hier (vooralsnog) geen beleid voor is ontwikkeld. Dit 'achterblijvende' beleid is bovendien niet in de lijn met de missie van de Rgd, waarin het in stand houden van cultureel erfgoed in belangrijke plaats inneemt.

Voor alle drie de cases geldt dat het historische karakter van het gebouw, met bijbehorende functionele indeling, een gegeven is. Soms zijn er nog mogelijkheden tot horizontale of verticale uitbreiding, maar dat komt in dichtbebouwde binnenstedelijke gebieden niet vaak voor. Zolang het Rijk de rol als initiatiefnemer in deze projecten heeft, kan het invloed hebben op de wijze waarop de stedelijke inpassing plaatsvindt en dus op de invloed van het project op de omgeving. Hiertoe kunnen vroegtijdig gesprekken met onder ander de gemeente worden geïnitieerd om na te gaan welke mogelijkheden zij zien. In de cases is een duidelijke ontwikkeling te zien in het steeds vroegtijdiger in het proces inschakelen van belanghebbenden zoals de gemeente. Waar dit bij het Complex Pollartstraat nog niet plaatsvond en het een solitair initiatief van het Rijk leek te zijn, is er een verschuiving waar te nemen in de andere cases waar dit in toenemende mate wel gebeurt. Het gevolg is dat de omgeving in toenemende mate wordt betrokken, wat meer kansen biedt voor de herontwikkeling.

Voor de technische kwaliteit wordt gekeken naar uitsluitend gebouwspecifieke zaken, waarbij met name het onderhoud een belangrijke parameter is. Door regulier onderhoud uit te voeren kan de toekomstwaarde van monumenten gewaarborgd blijven. Echter, in leegstaande panden loopt het onderhoud vaak achter de werkelijkheid aan omdat de urgentie hiervoor ontbreekt. Er is immers geen gebruiker meer die de noodzaak ervan kan duiden. Bij de besproken cases is het onderhoud op reguliere basis uitgevoerd en zijn er voor zover bekend geen enorme achterstanden ontstaan. Regulier onderhoud is dus noodzakelijk, niet alleen voor het Rijk in haar rol als vastgoedeigenaar, maar ook voor het Rijk in de rol van initiatiefnemer van toekomstige herontwikkelingsprojecten. Met name bij de PI Blokhuispoort, welke op dit moment een tijdelijke bestemming heeft en dus in gebruik is, is het van belang dat het onderhoud regulier plaatsvindt. Voor de delen die na de

herontwikkeling behouden blijven is adequaat onderhoud zelfs een voorwaarde voor toekomstig gebruik.

Het Rijk heeft voor het thema 'culturele waarde' een belangrijke rol te vervullen vanuit haar doelstelling zorg te dragen voor het cultureel erfgoed binnen Nederland. Door de juiste experts in te schakelen en bereid te zijn buiten de gebaande paden te treden, kunnen bijzondere oplossingen ontstaan welke leiden tot nieuwe functies die recht doen aan de specifieke waarden van het gebouw. Hiertoe ligt een uitgelezen kans voor het Rijk om op dit gebied een voorbeeldfunctie te vervullen. Het Rijk hoeft voor dit thema niet de initiatiefnemer te zijn, ook in de rol van regisseur of facilitator komt dit thema naar voren. Bij alle drie de projecten vormt het bouwhistorisch onderzoek hiertoe de basis. Echter, bij het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort zijn er daadwerkelijk onderzoeken gedaan welke functiemogelijkheden deze onderzoeken bieden, wat richtinggevend is geworden voor het biedboek in het geval van het Noordsingelcomplex.

Hoewel bij afstoot de verkoopopbrengst door het RVOB op marktconforme wijze wordt vastgesteld, geldt in het algemeen toch dat hoe hoger de gevraagde verkoopopbrengst is, des te kleiner de financiële haalbaarheid in verband met hogere aankoopkosten voor een ontwikkelende partij. Een afweging tussen verkoopopbrengst en het te behalen maatschappelijke rendement zal dan ook een rol spelen. Dit rendement kan zich bijvoorbeeld uiten in de ontwikkeling van het desbetreffende gebied. In eerste instantie is de financiële haalbaarheid van belang voor het Rijk in de rol van initiatiefnemer. In tweede instantie heeft het Rijk hiermee te maken in de rol van participant of facilitator als financier of subsidieverstrekker. Bij alle projecten is nog niet vast te stellen welk (maatschappelijk) rendement wordt gerealiseerd. Doordat bij het Complex Pollartstraat in mindere mate is gekeken naar de omgeving, is de verwachting het hoogst bij het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort waar de omgeving een belangrijk onderdeel van de opgave vormt.

Het Rijk dient zich als wets- en beleidsbepaler in eerste instantie te houden aan de regelgeving, zeker vanuit haar voorbeeldfunctie. Zij heeft echter wel invloed op een eventuele aanpassing op de wetgeving wanneer hier bijvoorbeeld hiaten in zitten. In de rol van initiator heeft zij de mogelijkheid om in een vroeg stadium samenwerkingsverbanden met andere (rijks)partijen aan te gaan. Juist omdat zij bekend staat als een betrouwbare partner met de nodige middelen (geld, grond en kennis) is dit een stimulans voor partijen om in bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingsvormen deel te nemen aan projecten. Dit biedt in toenemende mate mogelijkheden voor de toekomst om tot een gezamenlijk gedragen plan te komen waarbij de meerwaarde voor het gebied groot is.

5.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 uit hoofdstuk 1 beantwoord: *'In hoeverre zijn deze succes en faalfactoren terug te vinden in de praktijk?'*.

Op basis van het analysekader met bijbehorende transformatiethema's uit hoofdstuk 4, zijn de drie cases Complex Pollartstraat, PI Noordsingel te Rotterdam en PI Blokhuispoort te Leeuwarden geanalyseerd. Om inzicht te krijgen in de kenmerken van de cases zijn een aantal homogene en heterogene criteria beschreven, aangevuld met enkele onderscheidende locatiegegevens. Dit heeft geresulteerd in drie monumentale penitentiaire inrichtingen die zich op uiteenlopende locaties in Nederland bevinden, in binnenstedelijk gebied. Het gebouwoppervlakte varieert, alsmede de fase van herontwikkeling. Op elk van de cases zijn de transformatiethema's losgelaten, welke beoordeeld worden op de mate waarin zij een bijdrage leveren aan een succesvolle herbestemming. In het volgende hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen, op basis van deze analyse, te vinden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn drie casestudies geanalyseerd op basis van een procesbeschrijving en de verschillende transformatiethema's. Als afsluiting worden in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gegeven die antwoord geven op de hoofdvraag van het onderzoek:

'Op welke wijze draagt het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming bij aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?'

6.2 Conclusies

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is duidelijk geworden dat het Rijk, als eigenaar van monumentaal vastgoed, met herbestemming een wezenlijke bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Uit de theorie, beleidsstukken en wettelijke kaders blijkt dat zij dit vanuit verschillende rollen beoogt te doen: de rol van eigenaar en ontwikkelaar (zoals ingevuld door o.a. de Rijksgebouwendienst), de rol van beleidsbepaler voor onder meer een respectvolle omgang met cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkelingen en tot slot een kaderstellende rol welke leidt tot o.a. de Wet Ruimtelijke Ordening en de Monumentenwet. Echter, de wijze waarop deze rollen worden ingevuld komt in veel gevallen niet overeen met het gestelde in de theorie en beleidsuitgangspunten. Aan de hand van casestudies is nagegaan hoe deze rollen zich in de praktijk manifesteren en welke bijdrage zij leveren aan het uiteindelijke resultaat. De casestudies onderschrijven de stelling dat het Rijk met herbestemming een bijdrage levert aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, echter de overlap van de verschillende rollen bemoeilijkt het proces en het uiteindelijke resultaat. Uit het onderzoek kan daarom de volgende hoofdconclusie worden getrokken:

Naast een verschuiving van rollen binnen het Rijk, blijkt bij het invullen van de transformatiethema's dat de rol van het Rijk per thema, en soms ook binnen een thema, verschillend kan zijn. Rollen die het Rijk kan innemen zijn onder meer die van wets- en beleidsbepaler, vastgoedeigenaar of herontwikkelaar. Dit hangt samen met de verschillende, en soms tegenstrijdige, doelen die het Rijk nastreeft. In de missie van de Rgd komt naar voren dat zij naast het bieden van efficiënte en effectieve huisvesting ook de zorg draagt voor het in stand houden van monumenten. Dit leidt in beginsel tot tegenstrijdige belangen waarbij het de uitdaging is om onder meer de financiële

haalbaarheid (verkoopopbrengst) en culturele waarde (behoud) met elkaar in overeenstemming te brengen.

Deze hoofdconclusie is opgebouwd uit een aantal subconclusies op basis van de analyse van de transformatiethema's:

1. Sturende rol in het proces

Als initiatiefnemer van herontwikkelingsprojecten, zou de Rgd een sturende rol dienen te vervullen bij de wijze waarop het proces van herontwikkeling en de stedelijke inpassing plaatsvindt. Uit de casebeschrijvingen blijkt dat de Rgd deze sturende rol in de loop van de projecten heeft ontwikkeld. De aanpak van de Rgd in de herontwikkelingsprojecten is in beginsel te omschrijven als 'trial and error', zonder een uniform kader. Dit is in eerste instantie te concluderen uit een toenemend aantal onderzoeken die wordt uitgevoerd. Daarnaast is een verschuiving te zien in de zienswijze van gebouw naar omgeving, waarbij de context van het gebouw steeds belangrijker wordt.

In de casus Complex Pollartstraat was er nog sprake van een gedeeld procesmanagement met het RVOB, waarbij het afstoten van het complex zelf centraal stond. Bij de twee opvolgende cases lag het procesmanagement uitsluitend in handen van de Rgd, waarbij ook de ontwikkelingen en behoeften van het gehele gebied en haar context mee zijn genomen. De sturende rol uit zich onder meer in het vroegtijdig in gesprek gaan met verschillende (markt)partijen om zo de *functionele kwaliteit* van zowel het gebouw als het gebied te waarborgen. In het verloop van de cases is duidelijk te zien dat de markt een steeds grotere rol in het proces krijgt. Illustratief is hiertoe de case PI Blokhuispoort waarbij een marktconsultatie wordt opgezet, om met de herbestemming zo optimaal mogelijk op de mogelijkheden en wensen vanuit de markt in te kunnen spelen.

Hoewel er een ontwikkeling qua aanpak in de cases te duiden is, is er geen universele aanpak voor dit soort projecten te benoemen. Uit de cases blijkt dat de aanpak van elke herontwikkelingsopgave uniek is, en er voor elke case gekozen is voor een andere aanpak. De case PI Blokhuispoort is de eerste case waarbij gekozen is voor het principe van een marktconsultatie, om na te gaan of dit een bruikbaar instrument voor de toekomst is. In algemene zin geldt dat naarmate de Rgd meer ervaring heeft opgedaan, de aanpak in de opvolgende casestudies meer structuur krijgt, wat mogelijkheden biedt tot een grotere mate van sturing door de Rgd.

2. Waarborgen technische kwaliteit

Zowel bij de rol van het Rijk als eigenaar, als in de rol van herontwikkelaar, blijft de *technische kwaliteit* van monumenten van groot belang bij herontwikkeling. Vanuit de rol van eigenaar is het van belang om dagelijks en regulier onderhoud te verzorgen, ook (of juist) bij leegstand. Uit de casestudies blijkt dat de urgentie tot het onderhouden van

gebouwen zonder gebruiker minder hoog is dan bij gebouwen in gebruik. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij leegstaande gebouwen geen inkomsten tegenover de onderhoudskosten staan, en deze kosten direct ten laste van het resultaat komen.

Het uitvoeren van de onderhoudsbehoefte met betrekking tot monumenten ligt in één lijn met de missie van de Rgd waarbij het essentieel is om zorg te dragen voor het cultureel erfgoed, nu en in de toekomst. Ook bij (het voornemen tot) herontwikkeling is het van belang om achterstallig onderhoud te voorkomen. Door het onderhoud tijdig uit te voeren kan vertraging in het proces worden beperkt en kan voorkomen worden dat achterstallig onderhoud alsnog uitgevoerd en gefinancierd dient te worden. Bovendien is een slecht onderhouden gebouw weinig aantrekkelijk voor een overname door de markt. Het is aan te bevelen om de mate waarin en de wijze waarop het onderhoud uitgevoerd zal worden af te stemmen met de herontwikkelingsplannen om zo onnodige investeringen tegen te gaan. Deze afstemming vindt doorlopend plaats bij het Noordsingelcomplex en de PI Blokhuispoort, met succes.

3. Waarborgen cultureel erfgoed

Het Rijk heeft, naast haar doelstelling tot het huisvesten van rijksoverheden, de doelstelling om haar monumenten in stand te houden, waarmee het Rijk een belangrijke rol op zich neemt door zorg te dragen voor het cultureel erfgoed. Deze rol neemt het Rijk op zich vanuit verschillende invalshoeken. Vanuit de invalshoek van eigenaar en herontwikkelaar betreft deze rol het waarborgen van de *bouw- en cultuurhistorische waarden*, welke kan leiden tot een toename in de identiteit en belevingswaarde van een gebied. Dit leidt in veel gevallen tot een maatschappelijk rendement.

In conclusie 2 is geschetst dat dit tegenstrijdige belangen kunnen zijn: het waarborgen van de cultuurhistorische waarden (rijksdoelstelling) en anderzijds het managen van een vastgoedportefeuille met een positief financieel-economische rendement. Met name bij langdurige leegstand, zoals bij de PI Blokhuispoort, gaat deze afweging een steeds belangrijker rol spelen.

4. Realiseren marktconforme verkoopopbrengst en maatschappelijk rendement

Bij herbestemming wordt door het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) gestreefd naar een marktconforme verkoopopbrengst, waarbij een afweging gemaakt dient te worden tussen verkoopopbrengst en het te behalen maatschappelijk rendement. Uit de casestudies blijkt dat het Rijk, in de rol van initiatiefnemer van herontwikkelingsprojecten, er in steeds grotere mate in slaagt om beide aspecten samen te brengen en te komen tot een optimaal resultaat voor het gebied. Naast een *financieel houdbaar plan* wordt hierbij ook naar een *maatschappelijke rendement* voor de lange termijn gestreefd.

De casebeschrijvingen onderschrijven dit, aangezien bij het Complex Pollartstraat de verkoopopbrengst voor het RVOB voorop stond en er in de opvolgende projecten een ontwikkelslag heeft plaatsgevonden waarbij de kwalitatieve criteria in steeds grotere mate een daadwerkelijke bijdrage aan het maatschappelijk rendement leveren.

5. Betrouwbare samenwerkingspartner

In de rol van initiator heeft het Rijk de mogelijkheid om in een vroeg stadium samenwerkingsverbanden met zowel publieke als private partijen aan te gaan. Deze samenwerkingsverbanden hebben tot doel de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op één lijn te krijgen en deze *juridisch* vast te leggen. Een samenwerkingsverband draagt bovendien bij aan het creëren van draagvlak en commitment van de verschillende partijen te verkrijgen.

Met name in de cases het Noordsingelcomplex en PI Blokhuispoort is vroegtijdig in het proces naar samenwerking met andere partijen, waaronder de gemeente en de markt, gezocht. Dit heeft bij het Noordsingelcomplex geleid tot een bestuurlijke vastlegging in de vorm van een samenwerkingsverband. Er wordt daarbij in toenemende mate gebruik gemaakt van de kennis of input van andere (overheids)partijen die een bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle herbestemming. Uit alle casestudies blijkt bijvoorbeeld dat de bereikbaarheid en de daarbij behorende parkeer(on)mogelijkheden, essentiële aandachtspunten bij binnenstedelijke herontwikkeling zijn. Door vroegtijdig in het proces aandacht aan dit vraagstuk te besteden, zal dit tot betere oplossingen en draagvlak voor de uiteindelijk gekozen richting leiden.

6. Anticiperend handelen

Doordat het Rijk zowel de rol van eigenaar, als van initiator van herontwikkelingsprojecten invult, heeft zij de urgentie voor herontwikkeling in eigen hand. Dit resulteert in het anticiperend kunnen handelen naar het herontwikkelingsproces door partijen bij elkaar te brengen en draagvlak, en uiteindelijk samenwerking, te creëren. Echter, anticiperend handelen blijkt in de praktijk lastig binnen een organisatie waarin risico's in beginsel afgedekt dienen te zijn. Hierdoor zijn er administratief, financieel en beleidsmatig op voorhand niet altijd de juiste middelen beschikbaar. In het verlengde hiervan kan het Rijk door haar inmiddels opgedane kennis en ervaring over de *organisatie* van deze projecten, faciliteren in de beleidsontwikkeling over dit onderwerp, welke hopelijk in de toekomst bijdraagt aan de praktijk.

6.3 Aanbevelingen

1. Draagvlak en identiteit

Het herontwikkelen van cultureel erfgoed biedt, met name op de lange termijn, mogelijkheden om dit gebied een eigen identiteit te geven en de belevingswaarde ervan te verhogen. Het verdient dan ook de aanbeveling om deze mogelijkheden optimaal te benutten door, met name in het voortraject, de mogelijkheden te verkennen en draagvlak voor de herontwikkeling bij de omwonenden te creëren. Het doel hiertoe is tweeledig: het wegnemen van weerstand ten aanzien van de transformatie, alsmede bewoners de gelegenheid bieden tot inspraak. Dit zal leiden tot positieve berichtgeving naar de buitenwereld op korte termijn, wat het proces van herontwikkeling positief ten goede komt. Op de lange termijn kan draagvlak een bijdrage leveren aan de identiteit van het gebied doordat de beleving ervan positief is gewijzigd, waardoor nieuwe waarden ontstaan, welke de aantrekkingskracht van een gebied vergroot.

2. Integrale aanpak wenselijk

Op dit moment zijn de belangen en rollen van de partijen die zich bezig houden met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling redelijk afgebakend. De gemeente kijkt hoofdzakelijk naar de kansen voor de stad, de markt kijkt naar de verkoopopbrengst en het Rijk kijkt voornamelijk naar een locatie vanuit beheeraspecten en/of monumentale waarde. Zoals in de conclusies naar voren is gekomen, zijn deze rollen binnen het Rijk minder goed afgebakend. Er liggen kansen om al deze belangen in de toekomst meer met elkaar te verenigen tot een gemeenschappelijk belang en zodoende de kwaliteit van gebieden te verbeteren. Dit kan succesvol zijn als het Rijk verder kijkt dan de huidige kaders, rollen en verantwoordelijkheden en naar samenwerking met de overige partijen zoekt. Op deze wijze kan vanuit een integrale aanpak naar een duurzame oplossing worden gezocht.

3. Eén partij leidend

Binnen dit onderzoek is het perspectief gekozen van het Rijk als eigenaar van monumenten, waarmee het onderzoek zich heeft beperkt tot de gebouwen die zich binnen de portefeuille van de Rgd bevinden. Echter, ook bij andere rijksdiensten spelen deze vraagstukken, zoals het Hembrugterrein welke door het Rijksvastgoed en Ontwikkelbedrijf (RVOB) wordt herontwikkeld. Het RVOB heeft hier dus de nodige kennis en ervaring op gedaan. Door in ieder geval de aanpak, maar ook de regie van de herontwikkelingsprojecten bij één partij te beleggen, ontstaat uniformiteit in de aanpak en kennisuitwisseling en -optimalisatie. Doordat het RVOB momenteel de omvangrijke, risicovolle rijksbrede gebiedsontwikkelingsprojecten ontwikkelt, zou zij hier een regisserende rol in kunnen spelen.

4. Visie en beleid

Er is duidelijk te zien dat het spanningsveld tussen financiële input en maatschappelijk belang per herontwikkelingsproject groter wordt. Kortom, hoe doelmatig, en dus hoe duurzaam, is de gekozen aanpak voor de toekomst? En wie kan de regisserende rol het beste dragen? Gezien het feit dat er komende jaren, alleen al binnen de vastgoedportefeuille van de Rgd, meerdere monumenten van een aanzienlijke omvang leeg komen te staan, is het van groot belang hier op korte termijn een antwoord op te hebben.

De visie van de rijksoverheid op de monumentenportefeuille en to hoe ver haar verantwoordelijkheid reikt voor het behoud en de eventuele herontwikkeling van deze monumenten, is leidend voor de wijze waarop de herontwikkelingsprojecten in de toekomst georganiseerd gaan worden. Deze visie zal dan ook op korte termijn ontwikkeld moeten worden, waarbij het beleid dat er op volgt bepalend is in hoeverre er met herontwikkeling van monumenten binnen het Rijk een (positieve) bijdrage kan worden geleverd aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Bronnen

Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2006), *Ontwikkel Kracht!*, eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Amersfoort
- Baarda, D.B, M.P.M. de Goede en J. Teunissen (2005), *Basisboek kwalitatief onderzoek Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Stenfert Kroese
- Berg, L. van den, E. Braun en J. van der Meer (1997), *The organising capacity of metropolitan regions*, in: Environment and Planning: Government and Policy, volume 15, pp. 253 -272
- Dammers, E., W. Hornis en J. de Vries (2005), *Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Eldonk, A. (2005), *Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief*, Rotterdam
- Elling, R, B. Andeweg, J. de Jon, C. Swankhuisen (1994), *Rapportagetechniek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Gasman, W. en E. Dekker (2009), *Plan van aanpak, Herontwikkeling PI Blokhuispoort te Leeuwarden*, Rijksgebouwendienst, Ministerie van VROM, Den Haag
- Gemeente Rotterdam, Ministerie van Justitie, Ministerie van VROM (2005), *Intentieovereenkomst PI Noordsingel*
- Gemeente Rotterdam, Ministerie van Justitie, Ministerie van VROM (2007), *Ontwikkelingsvisie penitentiaire inrichting Noordsingel en omgeving*
- Gemeente Rotterdam, Ministerie van VROM, Ministerie van Financiën (2008), *Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Rotterdam en Rijk inzake de herontwikkeling van de penitentiaire inrichting Noordsingel en omgeving*.
- Groffen, B., H. Tiessen en T.Groen (2008). *Evaluatie Belvédère Op na(ar) 2009*. Nijmegen: Royal Haskoning
- Handboek gebiedsontwikkeling, MCD opleiding, EUR, Rotterdam, 2003
- Hoek, M. van (2008), *'Stedelijke gebiedsontwikkeling 2008'*, MCD Thesis Series, Rotterdam
- KEI (2006), *'Stedelijke vernieuwing: kosten en baten'*
- Louw, E. en W. van der Toorn-Vrijthof (2002), *Integrale gebiedsontwikkeling, what's in a name?* in: Real Estate, nr. 20
- Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2007), *Bidbook t.b.v. een openbare inschrijving met voorselectie*, Complex Pollartstraat, voormalige Rechtbank en Huis van Bewaring te Roermond, Breda

- Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2008), *Eindrapport van de selectiecommissie*, Complexen Pollartstraat, voormalig huis van bewaring en Bisschoppelijk Paleis te Roermond, Den Haag
- Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM (2009), *Werkprotocol herontwikkeling en afstoot rijksgebouwen tussen de Rijksgebouwendienst en Domeinen Onroerende Zaken*, Den Haag
- Ministerie van OCW, Ministerie van LNV, Ministerie van VROM en Ministerie van Ven W (1999) *Belvédère: beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008), *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg*, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1988), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen*, Den Haag, p. 9.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001) , *Bezielde Bezit, De Monumenten van de Rijksgebouwendienst*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009), *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2009 Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag
- Peek, G.J. (2006), *Locatiesynergie, Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*, Delft
- Projectgroep PI Blokhuispoort (2008), *Eindrapportage PI Blokhuispoort te Leeuwarden*, Opleiding Hergebruik Rijksgebouwen, Rijksgebouwendienst, Den Haag
- Remoy, H., Schalekamp, M. en F. Hobma (2009), *'Transformatie van kantoorterreinen'*, in: Reals Estate Research Quartely,
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), *Erfgoedbalans 2009, Archeologie, Monumenten en Cultuurlandschap in Nederland.*,
- Rijksoverheid en REUSE (2008), *Hergebruik is waarde maken, Transformatie van rijksgebouwen*, Den Haag
- Saris, J. (2008), *'Nieuwe verbindingen maken het creatief DNA; Proces en coalitievorming'*. In Saris, J. Dommelen, S. van en Metze, T. (2008), *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen. Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI, pag. 130-143.
- Straaten, G. van (2008), *'Waardeontwikkeling en creatieve economie'*. In Saris, J. Dommelen, S. van en Metze, T. (2008), *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen. Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*, Rotterdam: NAI, pag. 102-125.
- Verlaat, J. van 't (2008), *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, Master City Developer, Rotterdam

- Voordt, Th. Van der, R. Geraedts, H. Remoy and C. Oudijk (2007), *Transformatie van kantoorgebouwen, Thema's, actoren, instrumenten en projecten*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Wolting, B. (2008), *'PPS en gebiedsontwikkeling'*, Den Haag: Sdu
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods (2nd ed.)*, Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Symposia

- "Contracten met het verleden, Convenanten bij gebiedsontwikkeling"
26 november 2009 (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed)

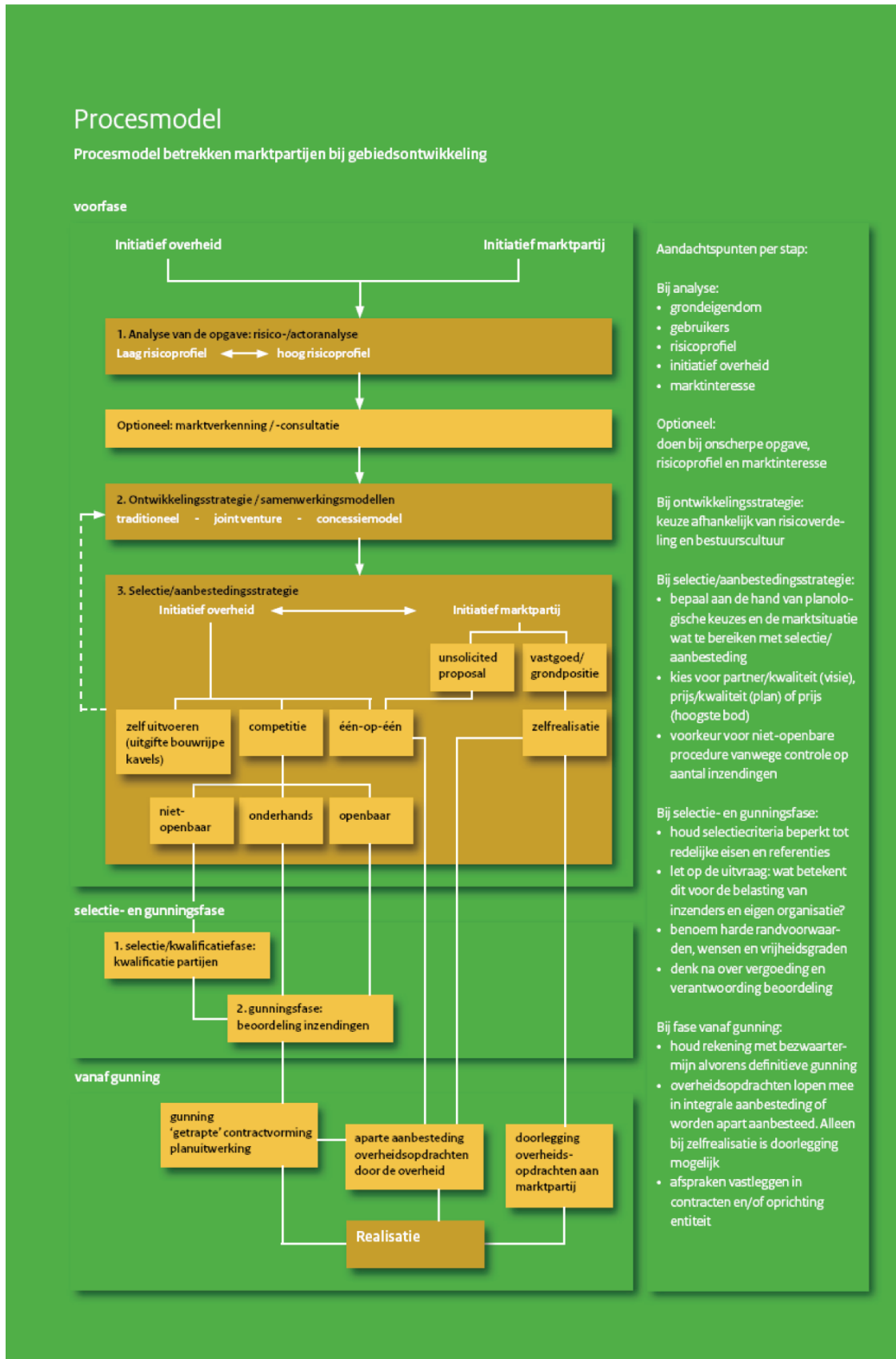
Websites

- www.belvedere.nu
- www.cultureelerfgoed.nl
- www.kei-centrum.nl
- www.minfin.nl
- www.rgd.nl
- www.rijksbouwmeester.nl
- www.rvob.nl
- www.sroi.nl
- www.vanpolbeheer.nl
- www.vrom.nl

Lijst met afkortingen

BVO	Bruto Vloeroppervlak
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MCD	Master City Developer
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse
MoMo	Moderne Monumentenzorg
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PI	Penitentiaire Inrichting
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Rgd	Rijksgebouwendienst
RVOB	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf
RVR	Raad voor Vastgoed Rijksoverheid
SMAAK	Stedenbouw, Monumenten, Architectuur, Architectuurbeleid en Kunst
SROI	Social Return on Investment
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Verkeer en Waterstaat
WWI	Wonen, werken en Integratie

Bijlage 1 Procesmodel gebiedsontwikkeling



Bijlage 2 Overzicht Interviews

Overzicht geïnterviewde personen:

H.G.J.M. van den Hurk	projectleider Rgd, afstoot Complex Pollartstraat Roermond
ir. R.I.M. F van Roosmalen	voorzitter van de selectiecommissie Complex Pollartstraat Roermond
	restaurantarchitect betrokken bij herontwikkeling PI Blokhuispoort
ing. W.H.M. Elfrink MRE	projectcoördinator Rgd, afstoot Noordsingelcomplex
drs. W.M. Gasman	projectcoördinator Rgd, afstoot PI Blokhuispoort
ing. R.E.H. de Gier MRE	hoofd afdeling Vastgoedmanagement Specifiek Rgd
ir. J. Kamphuis	projectcoördinator bouwhistorisch onderzoek voor drie PI's

De wijze van interviewen betrof open interviews, waarbij geen standaard vragenlijst is afgewerkt, maar onder meer de volgende vragen centraal stonden:

- Hoe is het proces van afstoot (tot nu toe) verlopen?
- Welke waren de belangrijkste betrokken partijen?
- Hoe verliep de samenwerking tussen deze partijen?
- Was er een overlegstructuur, en zo ja, hoe zag deze eruit?
- Zijn er sleutelfiguren te benoemen die hebben bijgedragen aan het resultaat?
- Welke onderzoeken zijn er (vooraf) uitgevoerd en welke bijdrage hebben deze geleverd?
- Wat bleek achteraf van belang, maar is vooraf niet als zodanig gezien?
- Wat is het resultaat (tot nu toe) van het herbestemmingsproces?

