

# De gemeente aan zet



mr. V.J. Quist  
MCD 10

*Een onderzoek naar gemeentelijke  
sturing bij verkoop van binnenstedelijk  
gelegen monumentaal vastgoed door  
het Rijk*

## **Colofon**

Titel:	De gemeente aan zet
Ondertitel:	Een onderzoek naar gemeentelijke sturing bij verkoop van binnenstedelijk gelegen monumentaal vastgoed door het Rijk
Auteur :	mr. V.J. Quist
Datum:	30 juli 2014
Studentnummer:	378601
Begeleider/Eerste beoordelaar:	Dr. E. Braun
Opleiding:	Master City Developer



## Voorwoord

---

Voor u ligt mijn masterthesis in het kader van de opleiding Master City Developer aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de TU Delft. De afgelopen twee jaar zijn voorbij gevlogen. In een relatief korte periode zijn veel onderwerpen aan bod gekomen die in de snel veranderende wereld van gebiedsontwikkeling actueel zijn en van waarde zijn voor de dagelijkse praktijk.

Deze masterthesis is het slotstuk van de opleiding, waarbij, na het volbrengen van drie semesters, de aangeboden literatuur wordt gekoppeld aan een actueel onderwerp en onderzoek. In het vakgebied van gebiedsontwikkeling en in het bijzonder stedelijke ontwikkelingen spelen publieke organen een rol. In dit onderzoek zal de verhouding tussen Rijksoverheid en gemeente nader worden belicht en specifiek op het gebied van het verkopen van onroerend goed door de Rijksoverheid en de sturing die gemeenten kunnen uitoefenen in dit proces.

Ik ben grote dank verschuldigd aan de personen om mij heen die het de afgelopen twee jaar mogelijk hebben gemaakt om mijn studie te volbrengen. Allereerst wil ik mijn werkgever, de Gemeente Delft, bedanken voor de mogelijkheid die zij mij hebben gegeven om deze opleiding te volgen en voor de tijd die zij daarvoor beschikbaar hebben gesteld. Vervolgens wil ik mijn scriptiebegeleider Erik Braun bedanken voor de tijd die hij vrij heeft gemaakt om met mij te “sparren” over het onderwerp en de goede gesprekken die wij hebben gehad.

Voor het overige wil ik iedereen bedanken die heeft meegelezen bij het tot stand komen van deze masterthesis en die mij met raad en daad heeft bijgestaan.

Tot slot wil ik specifiek mijn vrouw Anne bedanken voor het geduld dat ze met mij heeft gehad en de ruimte die zij aan mij heeft gegeven om de studie en scriptie tot een goed einde te brengen. In een periode van twee jonge opgroeiende kinderen heb ik dan ook diep respect voor de ruimte die zij mij heeft gegeven!

Vincent Quist  
Juli 2014



# Inhoudsopgave

---

<b>Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding .....	9
1.2 Aanleiding .....	9
1.3 Doelstelling .....	10
1.4 Probleemstelling.....	10
1.5 Relevantie.....	10
1.5.1 Maatschappelijke relevantie .....	11
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.6 Onderzoeksvragen .....	11
1.7 Onderzoeksmethode .....	12
1.8 Leeswijzer .....	12
<b>Hoofdstuk 2 Literatuurstudie.....</b>	<b>15</b>
2.1 Ontwikkeling van (binnen)steden .....	15
2.2 Sturing door gemeenten.....	21
2.3.1 Public Real Estate Management.....	24
2.3.2 Vastgoedbeslissing.....	29
2.4 Conclusie.....	30
<b>Hoofdstuk 3 Onderzoekskader.....</b>	<b>31</b>
3.1 Vastgoedbeslissingsmodel.....	31
3.2 Politiek – Beleid .....	32
3.2.1 Politiek.....	32
3.2.2 Beleid.....	33
3.3 Financieel .....	34
3.4 Gebruiker.....	37
3.5 Fysiek .....	38
3.6 Conclusie.....	40
3.7 Methodologie .....	41
<b>Hoofdstuk 4 Empirisch onderzoek deel I Omvang .....</b>	<b>43</b>
4.1 Type monumenten.....	43
4.2 Omvang portefeuille Rijk.....	44
4.3 Verkoopprocedure Rijk .....	46
4.4 Beleid afstoten monumentaal vastgoed .....	49
4.5 Conclusie.....	51
<b>Hoofdstuk 5 Empirisch onderzoek deel II Casestudies.....</b>	<b>53</b>
5.1.1 Armamentarium in Delft .....	53
5.1.2 Verkoopproces .....	54
5.1.3 Rol van de Gemeente Delft .....	55
5.2.1 Kazernekwartier in Venlo .....	56
5.2.2 Verkoopproces .....	57
5.3.2 Rol van de gemeente Venlo.....	57
5.3.1 Spinhuiswal in 's-Hertogenbosch.....	59
5.3.2 Verkoopproces .....	61
5.3.3 Rol van de Gemeente 's-Hertogenbosch.....	63
<b>Hoofdstuk 6 Analyse .....</b>	<b>65</b>
6.1 Analyse casussen.....	65
6.1.1 Armamentarium in Delft .....	65
6.1.2 Kazernekwartier in Venlo.....	67
6.1.2 Spinhuiswal in 's-Hertogenbosch .....	69

6.2 Analyse vastgoedbeslissingsmodel .....	71
6.2.1 Beleid – Politiek.....	72
6.2.2 Financieel .....	75
6.2.3 Gebruiker.....	76
6.2.4 Fysiek.....	77
6.3 Onderzoekskader.....	78
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en Aanbevelingen .....</b>	<b>85</b>
7.1 Conclusies .....	85
7.2 Aanbevelingen.....	89
<b>Epiloog.....</b>	<b>91</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>93</b>
<b>Overzicht figuren, tabellen en afbeeldingen .....</b>	<b>97</b>
<b>Afkortingen en Begrippenlijst.....</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage I Lijst van geïnterviewde personen en vragenlijst.....</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage II Afstootmonitor Rijk .....</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage III Verkooplijst monumenten met erfgoedfunctie.....</b>	<b>107</b>

## Samenvatting

---

Na het intreden van de financiële crisis in 2008 is door de Rijksoverheid veel vastgoed te koop aangeboden. Dit is mede het gevolg van de grote bezuinigingsopgave die bij het Rijk aanwezig is, maar ook ingegeven door reorganisaties en veranderingen in de manier van werken. Tot het vastgoed dat wordt afgestoten, behoort ook veel monumentaal vastgoed.

Het monumentale vastgoed is vaak centraal gelegen in steden. Dit is ontstaan doordat door de jaren heen rondom monumenten, vastgoed is getransformeerd en uitbreidingen met nieuw vastgoed hebben plaatsgevonden, waardoor het veelal een kernfunctie heeft gehad.

Bij de verkoop van het vastgoed heeft het Rijk overwegend een financieel belang, terwijl gemeenten waarin het vastgoed is gelegen, veelal een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de ontwikkeling van hun stad.

In dit onderzoek is ingegaan op de wijze waarop gemeenten sturing kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk bij binnenstedelijk gelegen monumentale complexen. Het onderzoek beperkt zich tot middelgrote steden, aangezien de urgentie en relevantie voor deze gemeenten het grootst is.

Het belang voor gemeenten om invloed uit te oefenen, is gelegen in het feit dat zij hun stad vitaal en aantrekkelijk willen houden en economische groei willen realiseren. Volgens Van den Berg (1982 en 1999) vindt een wederopstanding van de stad plaats en biedt de opkomst van technologische innovaties kansen voor de binnenstad om te groeien. Ook de aanwezigheid van een historische binnenstad is van groot belang voor de aantrekkelijkheid (Marlet 2009).

Gemeenten hebben diverse middelen tot hun beschikking om sturing te kunnen geven aan processen. Zij gaan hierbij van een government naar een governance structuur. Hierdoor worden de tweede generatie sturingsinstrumenten voor gemeenten meer van belang dan de klassieke sturingsinstrumenten. De tweede generatie sturingsinstrumenten zijn onder te verdelen in juridische, financiële en communicatieve middelen (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999). Deze instrumenten kunnen op diverse wijzen door gemeenten worden gehanteerd, onder andere door formeel, materieel en informeel te faciliteren (Keijzer 2013).

Om te kunnen bepalen welke factoren van belang zijn voor een gemeente om sturing aan te geven bij verkoop van binnenstedelijk gelegen monumentaal vastgoed is aansluiting gezocht bij de literatuur omtrent vastgoedmanagement en in het bijzonder het vastgoedbeslissingsmodel van Veuger en De Klerk (2012).

Het vastgoedbeslissingsmodel geeft aan dat de elementen: Beleid-Politiek, Financieel, Gebruiker en Fysiek een rol spelen in de vastgoedbeslissingen. Het verkopen van onroerend goed kan hierbij worden gezien als vastgoedbeslissing van het Rijk.

Aan de hand van het vastgoedbeslissingsmodel is het onderzoekskader uitgewerkt, waarbij is neergezet welke middelen de gemeente voorhanden heeft om sturing te kunnen geven aan het verkoopproces, specifiek voor monumentaal vastgoed. Vervolgens is het onderzoekskader empirisch getoetst aan de casussen van het Armamentarium in Delft, het Kazernekwartier in Venlo en het Spinhuiswalcomplex in 's-Hertogenbosch.

Het eerste gedeelte van het empirisch onderzoek heeft betrekking op de omvang van het onderwerp. Hieruit blijkt dat het Rijk zeer veel gronden en vastgoed in eigendom heeft, echter geen exact beeld heeft van de omvang. Uit de recente verkopen en de te verwachten verkopen is af te leiden dat ca. 33% van de verkopen monumentaal vastgoed betreft. Ook is de verkoopprocedure van het Rijk in kaart gebracht en het beleid van het afstoten, waarbij opvalt dat het Rijk hierbij weinig risico loopt en uitgaat van onvoorwaardelijke biedingen bij verkoop.

In de casus van het Armamentarium heeft de gemeente een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Rijk om de randvoorwaarden voor herontwikkeling op te stellen. Daarnaast is een proces ingericht door de gemeente om initiatieven te zoeken voor het pand. Vanwege beleidsmatige redenen, zoals de parkeernorm, zal een herontwikkeling erg lastig zijn.

De gemeente Venlo heeft het voormalig Kazerneterrein in Venlo gekocht om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Inmiddels heeft de gemeente de locatie 10 jaar in eigendom en is nog niet tot herontwikkeling gekomen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de veelzijdigheid van belangen, waardoor de processen worden vertraagd in plaats van dat het hergebruik van de locatie wordt bespoedigd. Ook op financieel en politiek vlak zijn er de nodige hobbels voor herontwikkeling.

Het Rijk en de gemeente 's-Hertogenbosch hebben er ook voor gekozen om de samenwerking met elkaar te zoeken. De gemeente bracht veel eisen en wensen in voor herontwikkeling van deze binnenstedelijke locatie, waardoor het vinden van een nieuwe gebruiker zeer lastig werd. De gemeente wenste tevens veel inspraak in de gunningsfase. Hierdoor kwam de relatie tussen de gemeente en het Rijk onder druk te staan en stapte de gemeente uit het proces. Uiteindelijk is door het Rijk in de eerste fase niet tot gunning overgegaan en heeft zij een tweede en nieuw verkoopproces in gang gezet.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat alle invloedsvelden van het vastgoedbeslissingsmodel een rol kunnen spelen in het verkoopproces. Daar de invloedsgebieden politiek en beleid invloedsgebieden zijn met een zelfstandige dynamiek, kunnen deze als apart element worden weergegeven. Een koppeling tussen deze twee elementen blijft wel bestaan, aangezien de politiek het beleid vaststelt.

Het beleid en de fysieke invloedsgebieden zien voornamelijk op de uitvoerende bevoegdheden van de gemeente en zijn veelal te scharen onder de juridische sturingsmiddelen van de gemeente. Het invloedsgebied financiën behoort tot de financiële sturinginstrumenten.

Tot slot kunnen de invloedsgebieden van het vastgoedbeslissingsmodel van de politiek en de gebruiker onder worden gebracht bij de communicatieve sturingsinstrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft.

Afhankelijk van welk sturingsinstrument de gemeente wenst in te zetten in het proces, kan de gemeente het sturingsinstrument op verschillende wijzen worden hanteren, met andere woorden op welke wijze faciliteert de gemeente. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in formeel, materieel of informeel faciliteren.

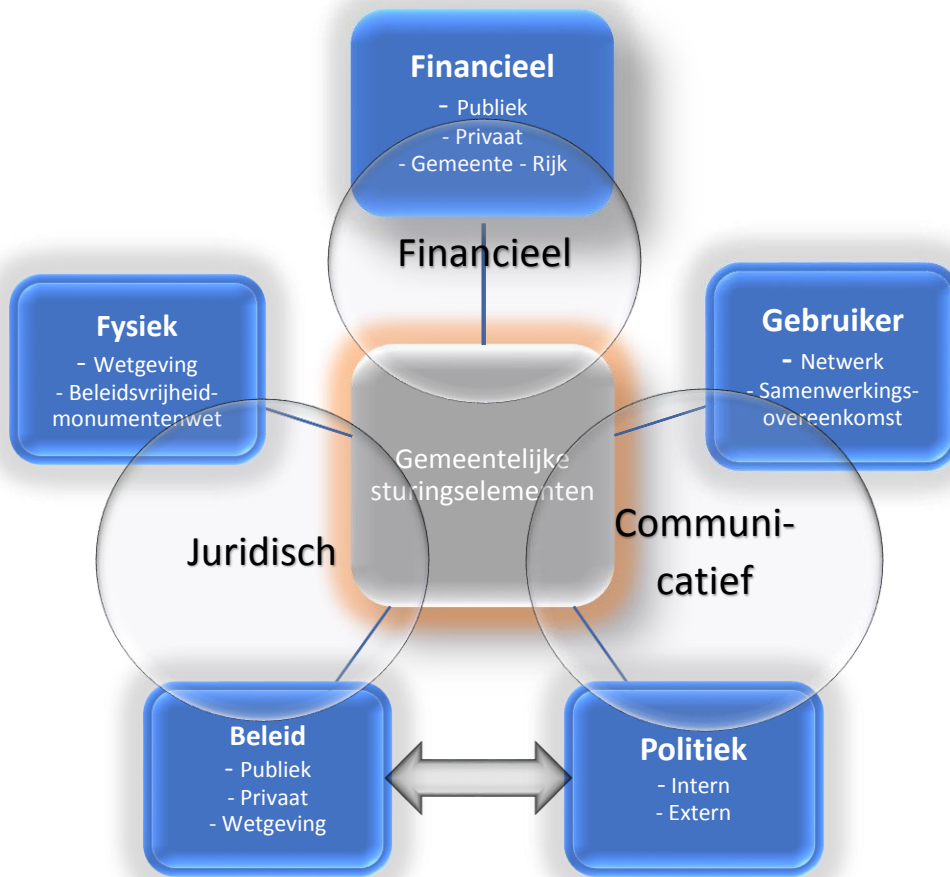
Uit het onderzoek is af te leiden dat de gemeente de meeste sturing kan geven via de communicatieve sturingsinstrumenten die behoren tot de tweede generatie sturingsinstrumenten. De gemeente heeft hierbij de meeste bewegingsvrijheid. Op de invloedsgebieden van beleid kan de gemeente kaderstellend zijn aan de voorzijde van het proces en uitvoerend bij het doorlopen van de publiekrechtelijke procedure. Bij de uitvoerende taak stelt de gemeente zich reactief op. Met het financiële sturingsinstrument kan de gemeente sturing geven om de haalbaarheid te vergroten.

Uiteindelijk zijn tussen de diverse invloedsgebieden ook dwarsverbanden aanwezig. De sturing die gegeven wordt op één vlak kan direct haar uitwerking hebben op een ander invloedsgebied. Om tot het optimale resultaat te komen, zullen de diverse betrokken actoren niet alleen moeten redeneren vanuit eigen belang, maar ook vanuit gemeenschappelijk belang. Naast het individuele, vaak financiële, belang is in deze problematiek ook een maatschappelijk belang aanwezig. Vooral het Rijk en de gemeente zullen op een breder vlak moeten samenwerken dan alleen beleidsmatig.

Aangezien het voornaamste belang van hergebruik bij de gemeente ligt, is de gemeente aan zet.



Schematisch is het onderzoek in een figuur als volgt samen te vatten:



**Figuur 1: Overzicht van gemeentelijke sturingsinstrumenten, eigen bewerking**



Armamentarium te Delft



Kazernekwartier te Venlo

# Hoofdstuk 1 Inleiding

---

## 1.1 Inleiding

De in 2008 ingetreden financiële crisis heeft bij de overheid geleid tot begrotingstekorten en een oplopende schuldenpositie. In de loop der jaren heeft onder andere de Rijksoverheid een aanzienlijke portefeuille monumentaal vastgoed opgebouwd. Door gedeeltelijke verkoop van deze portefeuille kunnen grote besparingen en opbrengsten worden gerealiseerd, waarmee tekorten en schuldenpositie kunnen worden teruggedrongen. Dit gebeurt momenteel op grote schaal.

In het verkoopproces heeft ook de gemeente, waar het vastgoed is gesitueerd, een belang. Het belang van Rijk en Gemeente kan echter verschillend zijn. Waar het Rijk opbrengstmaximalisatie nastreeft, heeft de gemeente baat bij succesvol hergebruik, in lijn met bestemmingsplannen. Dit kan het verkoopproces aanzienlijk compliceren.

In dit onderzoek komt het contrast centraal te staan tussen het afstoten van monumentaal vastgoed door het Rijk en de rol van de gemeente bij dit verkoopproces. De vraag wordt beantwoord waarom een gemeente invloed uit zou moeten oefenen op het verkoopproces van het Rijk en op welke wijze een gemeente invloed kan uitoefenen.

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek ingeleid. In de volgende paragraaf zal de aanleiding voor het onderzoek uiteen worden gezet en vervolgens zal worden ingegaan op de relevantie en doelstelling van het onderzoek en de bijbehorende probleemstelling die nader zal worden onderzocht.

Na de probleemstelling zal een uiteenzetting worden gegeven van de opbouw van het onderzoek, alsmede de relevante (deel) onderzoeksvragen en tot slot zal worden afgesloten met de leeswijzer.

## 1.2 Aanleiding

In de huidige vastgoedmarkt staan veel panden leeg. Niet alleen kantoorpanden en winkelpanden hebben te kampen met leegstand, maar ook veel monumentaal vastgoed staat leeg en dreigt te verloederen.

Monumentaal vastgoed is in veel steden gelegen op markante locaties, en heeft een zeer cruciale rol in bepaalde wijken en stadsdelen. Dit is ontstaan doordat door de jaren heen rondom monumenten, vastgoed is getransformeerd en uitbreidingen met nieuw vastgoed hebben plaatsgevonden, waardoor het monumentale vastgoed vaak centraal is komen te liggen in een wijk en veelal een kernfunctie heeft.

In de huidige economische en financiële crisis wordt door (Rijks)overheden, mede om hun financiële positie te verbeteren, zeer veel vastgoed te koop aangeboden. In de komende jaren worden naar verwachting door het Rijk circa 2000 objecten op de markt gebracht, waaronder veel cultureel erfgoed en monumentaal vastgoed. De vraag kan dan ook worden gesteld of in de huidige economische tijd voor deze panden een nieuwe gebruiker is te vinden en of er niet een soortgelijk probleem ontstaat als met de kantorenmarkt (Van Dommelen en Pen 2013).

Monumentaal vastgoed is vaak centraal gelegen en heeft vanuit historisch oogpunt een belangrijke functie. Door achterstallig onderhoud en leegstand kan de aantrekkelijkheid van het stadscentrum verminderen. Voor de gemeente is het dan ook van belang dat een hernieuwde invulling wordt gevonden voor de monumenten, terwijl het Rijk er vooral belang bij heeft dat het monumentale vastgoed wordt verkocht, met als doel om opbrengsten te genereren die een bijdrage leveren aan de bezuinigingstaakstelling en verbetering van de financiële positie.

Daarnaast is het vinden van nieuwe gebruikers en eigenaren in de huidige markt lastig. Het hergebruik en renoveren van monumentaal vastgoed vraagt namelijk een grote investering om het vastgoed weer in goede staat te krijgen en geschikt te maken voor hernieuwd gebruik (Cuijpers 2012, Hagendijk 2012). De kosten voor renoveren van een monumentaal pand zijn namelijk veel hoger dan bij andere (commerciële) gebouwen. Dit wordt mede veroorzaakt door de strenge wetgeving die beperkingen met zich meebrengt om het monument aan te passen of te verbouwen (De Zeeuw 2013).

Gemeenten hebben dus belang bij het hernieuwde gebruik, terwijl het Rijk vooral een financieel belang heeft bij de verkoop.

### 1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om nader te onderzoeken welke rol de gemeente kan spelen in het verkoopproces van het Rijk en welke middelen zij hiervoor tot haar beschikking heeft.

Vooraf middelgrote steden met een historische binnenstad lopen tegen het probleem aan dat monumentale complexen met een grote omvang door diverse redenen leeg komen te staan en door het Rijk verkocht (moeten) worden. Door de binnenstedelijke ligging en de dreigende leegstand, kan dit van invloed zijn op de aantrekkelijkheid en het functioneren van de binnenstad. Vooral voor de gemeente is het dus van groot belang dat een goede nieuwe invulling wordt gegeven aan deze monumentale complexen en wil men dus sturing kunnen geven aan het proces van het Rijk. Het verwerven van het vastgoed door de gemeente is in veel gevallen geen optie meer, omdat ook gemeenten moeten bezuinigen, niet in staat zijn om het vastgoed te exploiteren en dus ook geen actief vastgoedbeleid meer voeren. Daarom zullen gemeenten op een andere manier een rol van betekenis moeten spelen in het proces om invloed uit te kunnen oefenen.

In de grote steden is voornoemd probleem minder groot, aangezien de impact van een leegstaand complex op de omgeving veel kleiner is dan in middelgrote steden, terwijl ook in veel kleinere gemeenten het probleem minder groot is, aangezien daar weinig grootschalige monumentale complexen in het centrum zijn gelegen. Het probleem doet zich dus vooral voor in de middelgrote steden.

Het onderzoek zal zich dan ook concentreren op middelgrote gemeenten met een monumentale binnenstad of centrumfunctie waar monumentaal vastgoed zal worden verkocht of is verkocht door het Rijk. Hierbij valt te denken aan steden als Haarlem, Delft, Leiden, 's-Hertogenbosch, Groningen en Venlo.

### 1.4 Probleemstelling

Aan de hand van de probleemstelling zal in dit onderzoek ingegaan worden op de rol die een gemeente kan hebben bij het hergebruik van monumentale complexen in de binnenstad en welke middelen de gemeente voorhanden heeft om sturing te geven aan dit proces.

De centrale vraag is:

*Op welke wijze kunnen middelgrote steden met een historische binnenstad sturing geven aan het verkoopproces van het Rijk en het hergebruik van grootschalige, binnenstedelijk gelegen monumentale complexen?*

### 1.5 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek kan worden gesplitst in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderwerp.



### 1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Door de demografische ontwikkelingen en reorganisaties binnen overheden raakt veel vastgoed in eigendom van de overheid overtollig en zal mede ingegeven door de bezuinigingen dit leegkomend vastgoed te koop aangeboden worden op de markt. Hiertoe behoren onder andere grootschalige binnenstedelijk gelegen monumentale complexen.

Doordat dit type vastgoed gelegen is op markante locaties in de steden heeft de dreigende leegstand en verkoop invloed op het functioneren van de binnenstad. Voor het functioneren van de binnenstad is het dus van belang dat voor dit vastgoed een nieuwe functie wordt gevonden die aansluit op de visie en ontwikkelingen in de binnenstad.

Omdat vooral gemeenten belang hebben bij een hernieuwde goede invulling van het leegkomend vastgoed, zullen zij sturing wensen te geven aan het verkoopproces van het Rijk, zodat een positieve impuls kan worden gegeven aan het functioneren van de binnenstad en de binnenstad aantrekkelijk en vitaal blijft.

Naast de invloed die de leegstand en verkopen hebben op het functioneren van de binnenstad kan worden afgevraagd of het te koop aanbieden van veel vierkante meters vastgoed in de huidige markt, waar al veel aanbod aanwezig is, maatschappelijk verantwoord is en de of dit vastgoedmarkt niet verder uit balans brengt (Stroink 2014).

### 1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De probleemstelling als weergegeven in paragraaf 1.4 geeft een managementprobleem weer waar gemeenten mee te kampen hebben. Aangezien op dit moment onvoldoende kennis aanwezig is bij gemeenten om met deze problematiek om te gaan, zal door het uitvoeren van dit onderzoek worden getracht om gemeenten inzicht te geven op welke wijze men sturing kan geven aan het verkoopproces van het Rijk.

Vanuit de wetenschap is meer kennis benodigd om het probleem te kunnen bestuderen en te kunnen analyseren. Door het uitvoeren van dit onderzoek zal een bijdrage worden geleverd aan het vergroten van deze inzichten en het verder verdiepen in de materie. In het onderzoek zal een nieuwe dimensie worden toegevoegd aan het Public Real Estate Management door het vastgoedbeslissingsmodel te koppelen aan de sturingsinstrumenten van de gemeente.

Door het verbinden van bestaande wetenschappelijke inzichten zal een model worden ontwikkeld dat een handvat biedt voor gemeente en waarmee inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze een gemeente sturing kan geven aan het verkoopproces van het Rijk. Aan de hand van het model zullen gemeenten betere beslissingen kunnen nemen met betrekking tot de sturing die men wil geven aan het verkoopproces van monumentaal vastgoed door het Rijk.

## 1.6 Onderzoeksvragen

Om tot een beantwoording te komen van de probleemstelling zal aan de hand van enkele deelvragen een verdieping worden gemaakt op het onderwerp. In de diverse hoofdstukken zullen de deelvragen nader worden behandeld en zal worden getracht om hierop een antwoord te formuleren.

Voor het onderzoek zijn de volgende deelonderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat is het belang voor gemeenten om sturing te willen geven aan het verkoopproces van het Rijk?
- Op welke wijze kunnen gemeenten sturing geven?
- Welke elementen spelen een rol bij het verkopen van vastgoed door het Rijk?
- Welke middelen heeft de gemeente tot haar beschikking met betrekking tot monumentaal vastgoed?
- Wat is de omvang van het gestelde probleem en hoeveel vastgoed wordt door het Rijk afgestoten?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de onderzochte casussen?

## 1.7 Onderzoeksopzet

Om tot een beantwoording te kunnen komen van de onderzoeksvragen en de probleemstelling zijn diverse onderzoeksmethoden toegepast.

Allereerst zal een literatuurstudie worden uitgevoerd. In de literatuurstudie zal een verdieping worden gemaakt op drie relevante onderwerpen en zal de relevante literatuur worden behandeld met betrekking tot de ontwikkeling van de (binnen)steden, sturing door gemeenten en het Public Real Estate Management.

Na de literatuurstudie zal het onderzoekskader worden ontwikkeld aan de hand waarvan het empirisch onderzoek zal plaatsvinden.

In het eerste gedeelte van het empirisch onderzoek zal de omvang van het probleem worden weergegeven. Dit zal gebeuren aan de hand van een data-analyse, waarmee wordt getracht het probleem te kwantificeren en in kaart te brengen. Dit zal geschieden aan de hand van deskresearch en semigestructureerde deskundige interviews.

Na het kwantificeren van het probleem zal het empirisch onderzoek zich richten op de casestudies. Voor het uitvoeren van de casestudies zal ook gebruik worden gemaakt van deskresearch en zullen deskundigen aan de hand van semigestructureerde interviews worden ondervraagd. Om een getrouw beeld te krijgen van de problematiek zullen zowel personen van het Rijk worden geïnterviewd, alsmede diverse ambtenaren van de gemeenten.

Nadat de casestudies zijn uitgevoerd, zal een analyse worden gemaakt aan de hand van het onderzoekskader. Na de analyse van de casussen zal een reflectie plaatsvinden en zullen aanbevelingen worden gedaan.

Schematisch ziet het onderzoek er als volgt uit:



**Figuur 2: Onderzoeksopzet**

## 1.8 Leeswijzer

De Inleiding (hoofdstuk 1) geeft informatie over de aanleiding van het onderzoek. Eveneens wordt er ingegaan op de doel- en probleemstelling van het onderzoek, alsmede de onderzoeksvragen en de toegepaste onderzoeksmethodiek.

In hoofdstuk 2 komt de relevante literatuur aan bod, waarbij ingegaan wordt op de ontwikkeling van steden en vooral de binnensteden, op welke wijzen gemeenten sturing kunnen geven en tot slot van het hoofdstuk zal het vastgoedmanagement aan bod komen, specifiek het Public Real Estate Management. In dit hoofdstuk zullen de eerste drie onderzoeksvragen aan bod komen, zoals ik die in paragraaf 1.6 heb beschreven.

In hoofdstuk 3 zal het onderzoekskader worden ontwikkeld. Hierbij zal worden neergezet op welke wijze gemeenten sturing kunnen geven specifiek in het verkoopproces van het Rijk van monumentaal binnenstedelijk gelegen onroerend goed. Daarbij zal ook concreet worden ingegaan op de middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft. De middelen zullen worden afgebakend tot de middelen die betrekking hebben op monumentaal vastgoed. Dit hoofdstuk behelst de vierde onderzoeksvraag en zal eveneens een paragraaf bevatten over de toegepaste methodologie.

In hoofdstuk 4 wordt het probleem geduid aan de hand van de onderzoeksvraag met betrekking tot de omvang van de problematiek en de hoeveelheid vastgoed die door het Rijk zal worden afgestoten. Hierbij zal ook het verkoopproces van het Rijk nader worden omschreven. Dit hoofdstuk omvat de vijfde onderzoeksvraag.

Vervolgens zullen in hoofdstuk 5 de casestudies worden uitgevoerd. Hierbij zal een drietal casussen worden uitgewerkt, waarbij voor elke casus de feiten worden beschreven, de verkoopmethode uiteen wordt gezet die door het Rijk is gehanteerd en een omschrijving wordt gegeven van de rol die de gemeente heeft gespeeld in het proces.

Daarna zullen de cases worden geanalyseerd aan de hand van het onderzoekskader dat in hoofdstuk 3 is neergezet. Hierbij zal worden geanalyseerd welke elementen uit het model van toepassing zijn geweest in de casus, maar ook welke resultaten zijn behaald door de sturing van de gemeente. Daarmee wordt de laatste onderzoeksvraag behandeld.

Het laatste hoofdstuk geeft de conclusies weer die uit het onderzoek kunnen worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan gemeenten om op een efficiënte en effectieve wijze sturing te kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk.

Een samenvatting van het onderzoek is voor in het rapport opgenomen.



Spinhuiswalcomplex te 's-Hertogenbosch



## Hoofdstuk 2 Literatuurstudie

---

In dit hoofdstuk zal de relevante literatuur worden behandeld die samenhangt met de in hoofdstuk 1 aangehaalde probleemstelling: waarom gemeenten sturing zouden moeten geven aan het proces van verkoop door het Rijk en op welke wijze de gemeente sturing kan geven aan het proces.

Zoals in de inleiding besproken, zal de behandeling van de literatuur bestaan uit drie gedeelten.

Allereerst zal worden stilgestaan bij de ontwikkeling van de binnenstad, waarbij wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen en trends van de huidige tijd. Door te kijken naar de ontwikkeling van binnensteden zal een antwoord worden gegeven op de vraag waarom gemeenten invloed zouden moeten uitoefenen.

Vervolgens zal een uiteenzetting worden gegeven van de literatuur over het begrip sturing door gemeenten en zal dit nader worden verdiept. Hiermee zal de tweede deelvraag worden behandeld en zal worden getracht een inzicht te geven in de mogelijkheden die gemeenten tot hun beschikking hebben om invloed uit te oefenen.

Tot slot zal de theorie worden uitgewerkt omtrent het begrip Public Real Estate Management. Hiermee wordt de derde deelvraag behandeld. Ook wordt uitgewerkt op welke wijze een vastgoedbeslissing plaatsvindt en zal worden bekeken welke aspecten van invloed zijn bij een vastgoedbeslissing.

### 2.1 Ontwikkeling van (binnen)steden

De Nederlandse binnensteden zijn volop in ontwikkeling. Dit wordt mede veroorzaakt door economische en maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot veranderingen in de ruimtebehoefte van functies die vooral binnenstedelijk zijn gelegen. Ook de manier van denken over het functioneren van binnensteden is de afgelopen decennia veranderd.

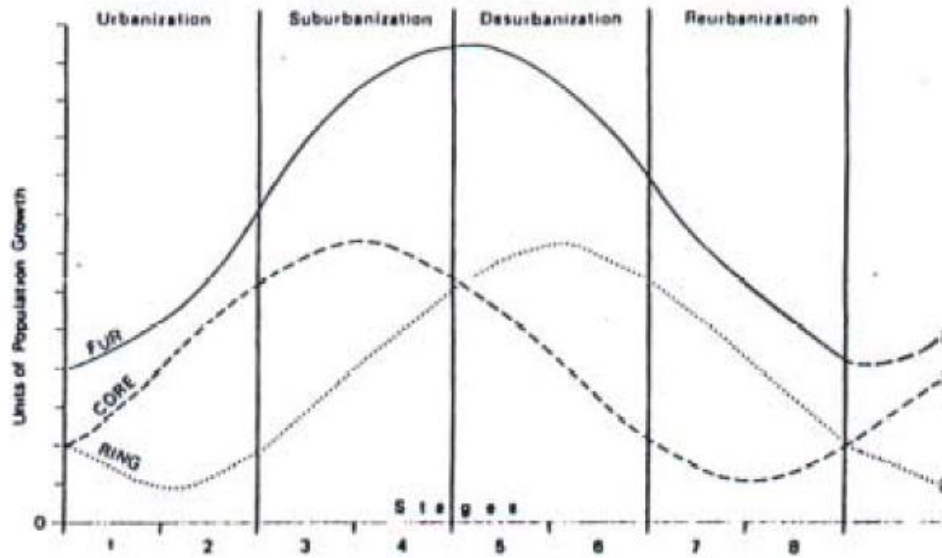
#### *Stedelijke levenscyclus*

De ontwikkeling van steden is dynamisch en aan veranderingen onderhevig. Door Van den Berg et al. (1982) is opgemerkt dat de invloed van de economie en sociale veranderingen van invloed zijn op de ontwikkeling van de stad en dat dit plaatsvindt overeenkomstig een zeker patroon. Dit is verwoord in de “Urban Life Cycle” theorie. De stedelijke levenscyclus geeft de historische ontwikkeling van de stad weer, waarin vier fasen worden omschreven. Deze zijn:

- Fase 1: Urbanisatie, gedreven door de industrialisatie. Deze fase kenmerkt zich door een hoge prioriteit voor economische groei, de vestiging van grootschalige industrieën en de opkomst van lokaal openbaar vervoer.
- Fase 2: Suburbanisatie, gedreven door de opkomst van de diensten en transportsectoren. In deze fase treedt een snelle stijging van de welvaart op, stijgt het particuliere autogebruik snel, wordt het beleid gericht op uitbreiding van de transportinfrastructuur en groeit het aantal kantoren snel.
- Fase 3: Desurbanisatie, gedreven door de verhoogde aandacht voor de leefomgeving (milieu). Deze fase kenmerkt zich door een snelle stijging van energieprijzen, de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte en een toenemende aandacht voor het beleid van openbaar vervoer, stadsvernieuwing en ruimtelijke planning.
- Fase 4: Re-urbanisatie, gedreven door de opkomst van de ICT-sector. In deze fase is sprake van een hoog computergebruik door de samenleving, een verhoogde aandacht voor kleinschalige industrie en meer vrije tijd.

Volgens Van den Berg bevinden wij ons nu in de vierde fase van de levenscyclus, waarbij een wederopstanding plaatsvindt van de stad. In de eerste fasen vond een trek plaats vanuit de stad naar de omliggende gebieden. Tegenwoordig kunnen we constateren dat de stad weer in trek komt en het merendeel van de bevolking weer woonachtig is in de stad (Groot et al. 2010). Van den Berg constateert dan ook dat attractiviteit en toegankelijkheid belangrijke locatiefactoren zijn.

In onderstaande grafiek is weergegeven hoe de groei plaatsvindt van de steden door de vier fasen heen. Uit deze grafiek blijkt dat de binnenstad (core) in de fase van re-urbanisatie populairder is dan de andere stedelijke regio's.



Figuur 3: Urban Life Cycle (Van den Berg et al. 1982)

### Stedelijke ontwikkeling

Het denken van Glaeser en Florida past bij het beeld dat door Van den Berg wordt neergezet, waarbij een wederopstanding van de stad plaatsvindt.

De Westerse steden zijn volgens Glaeser getransformeerd van productiestad naar consumptiestad. Hoewel we dankzij de auto mobieler zijn geworden en niet meer dicht bij ons werk hoeven te wonen, hebben velen juist de behoefte om dicht bij voorzieningen en plekken zoals cafés, restaurants, het theater en een levendige binnenstad te wonen. Hierdoor wordt de stad weer aantrekkelijk en kan deze groeien. Steden zijn dan ook aantrekkelijke plekken geworden, met name voor hoogopgeleide (jonge) mensen (Glaeser 2011).

De voorzieningen worden door Glaeser aangeduid als *amenities*. *Amenities* zijn alle aspecten die een woonomgeving aangenaam maken, zoals een prettig klimaat en de nabijheid van natuur (*natural amenities*). Maar ook stedelijke voorzieningen, zoals een aantrekkelijke historische binnenstad met cultuur, horeca en winkels (*urban amenities*) (Glaeser et al. 2001).

Naast *amenities* constateert Glaeser ook dat er *disamenities* zijn: dit zijn negatieve aspecten van een woonomgeving, zoals overlast, onveiligheid en verloedering, of de verschraving van het voorzieningenniveau voor dagelijkse behoeften. De aanwezigheid van *amenities* dan wel *disamenities* bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van een stad.

Richard Florida beaamt dat aantrekkelijke steden een verzamelplek zijn van een diversiteit aan (kleinschalige) en continue beschikbare voorzieningen. Hoogopgeleide, creatieve mensen zoeken steeds vaker de stad op (Florida 2002, Florida et al. 2008).

Florida stelt dat de steden en regio's die openstaan voor allerlei mensen en die een levendig cultureel klimaat hebben, hoger scoren op innovatie en inkomensgroei. Niet de zon, goedkope grond en lage belastingen vormen de succesformule voor de stedelijke economie en het vestigingsklimaat voor bedrijven, maar talent, technologie en tolerantie (Florida 2002). Een diverse economie bestaat volgens hem dan ook bijvoorbeeld uit een mix van grote en kleine bedrijven, van multinational tot starter op de zolderkamer, en met uiteenlopende specialisaties die elkaar als het even meezit goed aanvullen. Een diverse bevolking is niet alleen divers naar culturele achtergrond, maar ook naar leeftijd, huishoudenssituatie en opleidingsniveau (Marlet en Van Woerkens 2007).

Diversiteit is dus van belang voor de economische ontwikkeling en groei van de stad. De afgelopen decennia hebben aangetoond dat niet alleen een mix van functies van wonen, werken en recreëren de diversiteit brengen, maar ook de demografische ontwikkeling van verschillende culturen en opleidingsniveaus in een stad. Het beeld van Van den Berg over de groei van de stad heeft daarmee dezelfde lijn als Glaeser en Florida.

Voor gemeenten met een historische binnenstad is een urban amenitie reeds aanwezig om een aantrekkelijke stad te zijn, namelijk de historische binnenstad (Marlet 2009). Echter; door het leeg komen te staan van omvangrijke monumentale vastgoedcomplexen en indien geen geschikt hergebruik wordt gevonden treedt een disamenitie op, namelijk het ontstaan van de kans op verloedering, waardoor de aantrekkelijkheid van de binnenstad afneemt. Gemeenten hebben er dus belang bij dat een goede en nieuwe invulling wordt gevonden voor de leegkomende complexen in relatie tot de ontwikkeling en aantrekkelijkheid van de stad.

#### *Nederlandse Binnensteden*

Jacobs heeft begin jaren zestig reeds al aangegeven dat diversiteit en vitaliteit van belang zijn voor de dynamische economische ontwikkeling van de binnenstad. Door de aanwezigheid van meerdere functies in een wijk zou dynamiek ontstaan. Deze dynamiek wordt veroorzaakt doordat een kruisbestuiving plaatsvindt van de verschillende functies in dezelfde buurt. Om dit mogelijk te maken, moeten veel mensen in dezelfde buurt verblijven. Dit kan volgens Jacobs onder andere gerealiseerd worden door veel hoogbouw toe te staan en veel intensiteit in de straten te brengen (Jacobs 1961).

Tot het begin van de jaren zestig lieten Nederlandse steden een groei zien. Onder andere door een stijgende welvaart, toename van mobiliteit van de mens en het gebrek aan ruimte in de steden vond de suburbanisatie plaats, waarbij met name de middenklasse de steden verliet en op zoek ging naar woonruimte elders. In deze periode werden in de binnenstad op grote schaal woningen afgebroken, die plaats maakten voor winkels en kantoren (Atzema 2012). Deze ontwikkeling sluit aan bij de tweede fase, zoals door Van den Berg is omschreven.

In de jaren zeventig en tachtig groeiden de omliggende kernen van steden, waardoor stedelijke regio's werden gevormd. De trek uit de steden werd onder meer veroorzaakt door een gebrek aan woningkwaliteit, waardoor stadsvernieuwing prioriteit kreeg, hetgeen aansluit bij de constatering van Van den Berg uit de derde Fase.

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig, ontstond door de vaststelling van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening de mogelijkheid om aan de rand van de steden uitbreidingslocaties te ontwikkelen. In deze periode bestond er een negatief beeld over binnensteden, met veel werkeloosheid, armoede, drank en druks gebruik. Steden waren geen aantrekkelijk verblijfsgebied meer en vanuit overheidswege worstelde men met de aanpak om steden weer te laten floreren en te zorgen voor economische groei (Porter 1995).

Eind jaren negentig, mede ingegeven door de hoogconjunctuur, begon de stedelijke bevolking en economische activiteiten van steden weer te groeien. Een vitale en levendige stad, waar veel voorzieningen

aanwezig zijn, maakt een stad ook economisch aantrekkelijk (Florida 2002, Glaeser et al. 2001, Glaeser 2011).

Begin 2001 vond in Nederland een ommekeer plaats door onder andere de invoering van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, waarin was opgenomen dat een grootstedelijk vestigingsmilieu tot stand moest komen met toplocaties voor wonen en werken, ondersteund door hoogwaardige stedelijke voorzieningen. Dit luidde een nieuw tijdperk in van de wederopstanding van de stad uit de vierde fase.

In zijn proefschrift “De Aantrekkelijke stad” (2010) wordt door Marlet uitvoerig analyse gedaan naar Nederlandse Steden, waarbij de factoren aan bod komen die van belang zijn voor een succesvolle stad. Ook daaruit blijkt dat de aanwezigheid van voorzieningen, zoals culturele instellingen, maar ook parken en goed onderwijs het voor mensen aantrekkelijk maken om in een stad te wonen. De werkgelegenheid volgt dan vanzelf.

In de Aantrekkelijke Stad gaat Marlet op zoek naar de juiste mix van werkstad, woonstad en creatieve stad. Hierbij speelt de werkgelegenheid een belangrijke rol en is één van de maatgevende criteria bij de ontwikkeling van de stad. Marlet heeft hiermee een vertaling gemaakt van de theorie van Glaeser naar de Nederlandse stad.

Door Marlet is geconstateerd dat zes woonattracties meetbaar samenhangen met het woongedrag van Nederlandse huishoudens, maar ook met de prijsontwikkeling. Uit het onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van een historische binnenstad een zeer groot onderdeel uitmaakt van het bepalen van de aantrekkelijkheid van de stad. De aanwezigheid van een historische binnenstad (gemeten aan de hand van het aantal Rijksmonumenten) geeft mede een aanvullende en belangrijke verklaring voor de hogere grondprijzen. De interpretatie is dan dat honderd extra monumentale panden in een stad met honderdduizend woningen de grondwaarde op alle woonlocaties in die stad met gemiddeld 1,70 euro verhogen. (Groot et al. 2010). Daarnaast zijn hogeropgeleide ook bereid om meer te betalen voor monumentaal vastgoed (Van Dommelen en Pen 2013).

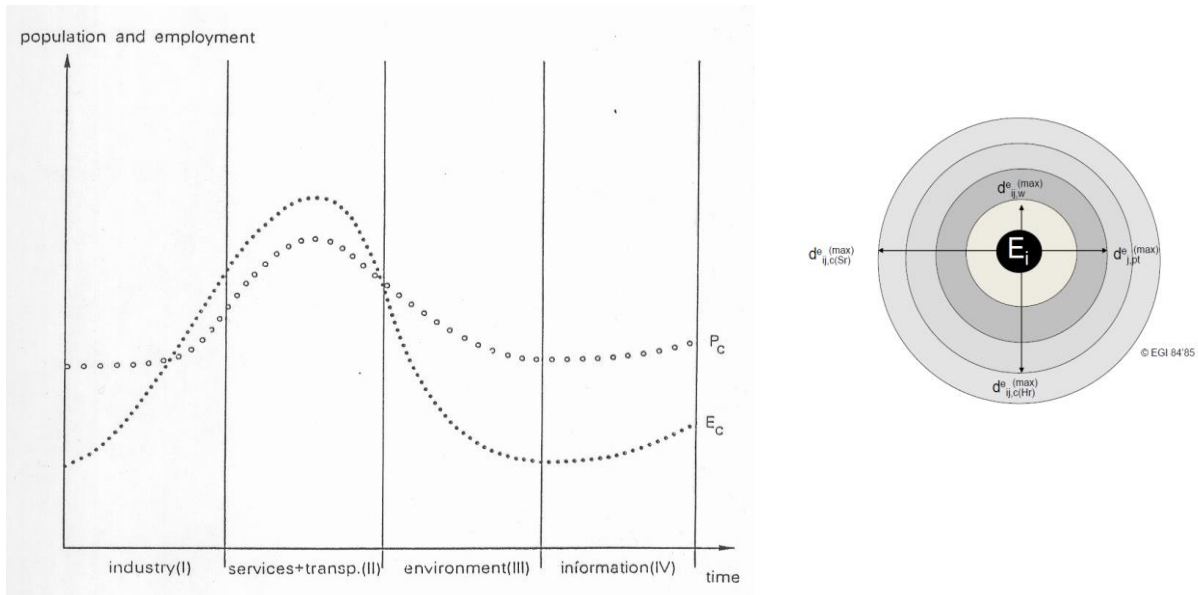
Hiermee wordt het belang erkend voor gemeente van middelgrote omvang met een historische binnenstad om actief betrokken te zijn bij de verkoop van grootschalige monumentale complexen. Het hebben van een historische binnenstad vergroot namelijk de aantrekkelijkheid, waarbij kansen ontstaan voor economische ontwikkeling en groei. Dit in tegenstelling tot steden die niet beschikken over een historische binnenstad, zoals Zoetermeer en Almere. Er bestaat ook een keerzijde; indien de leegstand en monumentaal vastgoed dat verloederd raakt, toeneemt, kan een negatief imago teweeg worden gebracht en dit kan leiden tot een neerwaartse spiraal. Hierbij is ingrijpen of sturen door de gemeente dan ook geboden om de kansen te benutten.

De aantrekkelijkheid van een stad wordt ook bepaald en gemeten aan de hand van het aantal bezoekers, waaronder toeristen, die naar de stad komen. Hoe meer bezoekers en toeristen naar een stad trekken, hoe aantrekkelijker de stad wordt. Daarnaast bepaalt de aanwezigheid van monumentaal vastgoed ook voor een groot deel de komst van bezoekers en toeristen naar een stad (Pearce 2001, Van den Berg et al. 2007, Cuijpers 2012). Naast de aantrekkende werking voor toeristen kan erfgoed en monumentaal vastgoed ook als beeldmerk en marketinginstrument van een stad worden gezien (Hankinson 2004, Cuijpers 2012).

Voor gemeenten is dit het dan ook van belang dat beleid wordt ontwikkeld en sturing wordt gegeven aan een stad die economisch groeit, waar werkgelegenheid wordt gecreëerd en die aantrekkelijk is voor bewoners, bedrijven en bezoekers. Zoals in de literatuur wordt aangegeven, is de aanwezigheid en verscheidenheid van voorzieningen cruciaal voor de ontwikkeling van de stad. De gemeente heeft hierbij een belangrijke rol, namelijk het zorgen voor de aanwezigheid van deze voorzieningen en heeft hier dan ook grote invloed op. Het hebben van een historische binnenstad biedt kansen voor de gemeente, echter dit kan ook een bedreiging vormen.

### Ontwikkelingen

Door Van den Berg (1999) is ook opgemerkt dat door de opkomst van technologie de binnenstad eerder weer tot bloei komt en tot groei zal leiden. Dit is af te lezen uit de hierna opgenomen grafiek. Daarnaast neemt door de opkomst van de ICT de bereikbaarheid van de binnenstad toe en de kosten voor transport af. Dit is af te leiden uit het cirkeldiagram.



**Figuur 4: Urban Life Cycle (Van den Berg 1999)**

Daarnaast verandert de samenleving door de snelle opkomst van informatie en telecommunicatie en verandert de ruimtebehoefte van mensen, bedrijven en andere organisaties (Van den Berg en Braun 1999). De opkomst van de ICT is een vervanger van het fysieke transport en heeft tot gevolg dat bepaalde diensten van ondernemingen worden verplaatst naar locaties met lagere kosten en dat andere diensten zich vestigen in de nabijheid van andere bedrijven. De informatietechnologie en internet vergroot de toegang tot de wereld, maar het face to face contact blijft van belang voor bedrijven om kennis te delen en zich te ontwikkelen (Van den Berg en Braun 1999). In de stad beschikken bedrijven en mensen over de voorzieningen om face to face contact te hebben.

Met de demografische ontwikkelingen, de opkomst van ICT (vierde fase van de levenscyclus van Van den Berg 1999) en het veranderende gedrag van bedrijven en consumenten ontstaan kansen voor de groei van de economie en de stad.

Echter; door de recente economische crisis is er ook een keerzijde voor de stad. Door de afname van de economische groei en welvaart zijn er directe gevolgen voor de binnenstad. Op de diverse deelmarkten van de vastgoedmarkt zijn de ontwikkelingen duidelijk zichtbaar, waarbij een toename van leegstand in de binnensteden dreigt en dat verslechtert de uitstraling en imago van de stad (Janssen-Jansen 2010). Hierdoor ontstaat de kans op het optreden van verloedering en kunnen we constateren dat sprake is van een disamenitie.

### Retailmarkt

In de retailmarkt verdwijnen winkels en komt het vastgoed leeg te staan, dit mede als gevolg van teruglopende koopkracht van de bevolking door de economische crisis vanaf 2008. Maar ook de concurrentie van internet en e-commerce spelen een belangrijke rol bij de dalende omzetten en winsten van de detailhandel. Met name goederen in het midden en luxere segment worden gekocht via internet. Slechts de goedkopere producten en de primaire levensgoederen ondervinden minder last van concurrentie van internet, waardoor deze winkels meer bestaansrecht hebben (Molenaar 2011).

In zijn boek “Actie Noodplan retail” luidt Molenaar (2013) de noodklok. Door het veranderde koopgedrag van consumenten moeten winkeliers inspelen op de veranderende markt. Het veranderde consumentengedrag wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de opkomst van internet en sociale media.

Klanten oriënteren zich op het internet over het product dat ze willen aankopen en worden daarmee in feite experts door de verkregen informatie via internet en social media. Dit vraagt een andere aanpak van de winkelier, waarbij beleving en ervaring belangrijke elementen zijn om de consument naar de winkel te trekken in plaats van het doen van aankopen via het internet (Molenaar 2011).

Niet alleen de winkelier zal zijn formule moeten veranderen. Ook gemeenten, leveranciers en andere betrokken organisaties, zoals ondernemersverenigingen en opleidingsinstituten zullen moeten veranderen, waarbij nieuwe vormen van samenwerking moeten ontstaan om tot een verandering te komen van het businessmodel.

Een belangrijke ontwikkeling zal zijn om internet in het centrum van steden en dorpen te brengen, waarmee nieuwe mogelijkheden van winkelen en een nieuwe structuur van retailing ontstaan (Molenaar 2013). Molenaar ziet dus wel degelijk mogelijkheden om de consument naar de binnensteden te trekken en aantrekkelijk te laten zijn voor de consument.

De verwachting is niet dat door de toename van het internetkoopgedrag de fysieke winkels zullen verdwijnen. Winkels en internet kunnen elkaar aanvullen; voor consumenten die kopen via internet is prijs en informatie belangrijk, terwijl voor consumenten die naar de winkel toe gaan persoonlijke aandacht en contact hebben met andere mensen van belang zijn (O’Brien 2010, Weltevreden 2007).

#### *Kantorenmarkt*

Naast een verslechterde markt in de retail heeft ook de kantorenmarkt te maken met een overcapaciteit. In de huidige kantorenmarkt staat meer dan 7,8 miljoen vierkante meter kantoorruimte leeg. Bijna 50% van het leegstaande kantorenaanbod stond langer dan drie jaar te huur. Hiermee wordt duidelijk dat een zeer groot overschot aanwezig is op de kantorenmarkt (DTZ Zadelhoff januari 2014).

Dit is mede ingegeven door een verandering van de manier van werken, waarbij het aantal werkplekken en het aantal m<sup>2</sup> per werkplek in een kantoorgebouw minder vanzelfsprekend is dan voorheen. Door de mogelijkheden van flexibel werken en meer mogelijkheden tot parttime werken is het aantal m<sup>2</sup> totaal in gebruik zijnde vloeroppervlakte de afgelopen jaren afgenomen. Ook de krimp van de beroepsbevolking draagt bij aan een afname van de vraag naar kantoorruimte.

Een ontwikkeling van de laatste jaren is wel dat met name kantoren nabij snelwegen te kampen hebben met veel leegstand en dat kantoorruimten, gelegen in de binnensteden en met name op openbaarvervoersknooppunten, nog in trek zijn. Naarmate de afstand tot het centrum toeneemt, neemt ook het structurele aanbod toe. De hoogste percentages zijn uiteindelijk aan de randen van de steden of in de randgemeenten van de grote steden te vinden (DTZ Zadelhoff januari 2014).

#### *Woningmarkt*

Ook de omvang en samenstelling van de woningmarkt verandert. Vooral het type woningbouw sluit steeds minder aan op de huidige vraag in de markt. De afgelopen decennia zijn zeer veel appartementen gerealiseerd, mede ingegeven door de maximalisatie van verkoopopbrengsten en winsten van projectontwikkelaars (Atzema et al. 2012).

Veel woningen zijn gerealiseerd vanuit financiële overwegingen, waarbij de vraagzijde van de woningmarkt onderbelicht is gebleven. Echter: demografische ontwikkelingen bepalen grotendeels de vraag naar het type woningen. Door de vergrijzing van de samenleving wordt een andere woningtypologie gevraagd en ook bestaan er steeds meer eenpersoonshuishoudens met een andere woningbehoefte. Daarnaast is een verandering waar te nemen in de zin dat mensen dichterbij voorzieningen willen wonen (Bouwmeester et al. 2009).

### *Rol gemeenten*

Door een combinatie van factoren krijgen gemeenten te maken met veranderende vastgoedmarkten, waarbij de leegstand in hun binnenstad toeneemt. Gemeenten staan voor nieuwe uitdagingen en het is de vraag welke aanpak voor een gemeente succesvol is om de dreigende terugloop van de aantrekkelijkheid van de binnenstad tegen te gaan en gebruik te maken van de kansen die ontstaan.

Gainotten en Haringsma (2006) geven aan dat gemeenten zich niet moeten richten op bescherming van hun binnenstad, maar dat de attractiviteit van de binnenstad centraal moet komen te staan. De consument is steeds meer op zoek naar een beleving in plaats van het sec consumeren van goederen, mensen willen dichter bij de voorzieningen wonen en werknemers willen eveneens meer beleving en voorzieningen in hun nabijheid. Reden voor gemeenten om de binnensteden te vernieuwen door stedelijke vernieuwingsopgaven. Een ontwikkeling op dit moment is dan ook om de binnenstad als verblijfsgebied te versterken, gecombineerd met vermaak en evenementen (Atzema et al. 2012).

Het creëren van groei is niet meer de hoofdzaak voor gemeenten, dat is het vernieuwen van hun binnenstad en deze te laten aansluiten op de ontwikkelingen op de markt. Door het op de markt komen van grootschalige monumentale complexen ontstaan dus ook kansen voor gemeenten om hun binnenstad te vernieuwen en aan te laten sluiten bij deze hedendaagse ontwikkelingen.

### *Conclusie*

Het is gemeenten er dus aan gelegen om hun stad aantrekkelijk te houden en te zorgen voor groei. Gemeenten hebben dan ook een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat hun binnenstad niet in “verval” raakt, maar zij moeten de stad weer in de fase van “groei” zien te brengen. Hiervoor worden in de literatuur op diverse vlakken diverse opties aangereikt. Een combinatie van deze middelen moet leiden tot een vitale en aantrekkelijke stad die economische groei en welvaart met zich meebrengt. Ook de opkomst van ICT-technologieën biedt kansen om de binnenstad te laten floreren en groei te creëren (Van den Berg 1999). Daarnaast is de aanwezigheid van een historische binnenstad van groot belang voor de aantrekkelijkheid van de stad (Marlet 2009).

Om de binnenstad vitaal en aantrekkelijk te houden, zullen gemeenten sturing moeten geven aan de ontwikkelingen in de binnenstad. Op het moment dat grootschalige leegstand dreigt te ontstaan, is handelen van de gemeente geboden, dus ook indien grootschalige monumentale complexen te koop worden aangeboden op de markt, waarbij hernieuwd gebruik twijfelachtig is. De aanwezigheid van een historische binnenstad, de omslag van consumeren naar beleving en vermaak, de opkomst van technologische innovaties geven de gemeenten handvatten om de binnenstad aantrekkelijk te laten zijn. We kunnen veel zaken op afstand krijgen, maar de binnenstad niet (Groot et al. 2010).

## 2.2 Sturing door gemeenten

De huidige samenleving is aan grote veranderingen onderhevig. In het verleden was de overheid het centrale orgaan in de samenleving. Voor het maken van beleid komt tegenwoordig de samenwerking van de overheid met andere actoren steeds centraler te staan. De taakverdeling tussen overheid, private partij, de particulier en het bedrijfsleven is aan het veranderen. Dit is mede ingegeven door de privatisering van overheidstaken, ontzuiling, professionalisering en schaalvergroting van de overheid (Van Laar 2013).

De overheid is meer en meer onderdeel uit gaan maken van netwerken door te opereren tussen en naast actoren. Teisman beschrijft dat de sturing door de overheid is verschoven van government naar governance. Teisman (2006) omschrijft dit door aan te geven “*dat een verschuiving plaats vindt van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels*”. Governance is gericht op sturing door de samenwerking tussen meerdere actoren die participeren in een netwerk.

Bij government bepaalt één dominante actor, de (Rijks)overheid, het beleid, terwijl de inbreng van andere actoren nihil is. Bij governance is sprake van een veelheid aan actoren en verbindingen tussen actoren, waarbij alle actoren de mogelijkheid hebben tot inbreng.

Door het verschuiven van de rol van de gemeente van government naar governance vraagt dit een andere vorm van sturing door gemeenten. In het verleden had de gemeente een meer initiërende en regisserende rol, maar tegenwoordig, mede ingegeven door de financiële huishouding van gemeenten, heeft de gemeente een meer faciliterende en stimulerende rol.

Bij de complexiteitstheorie gaat Teisman uit van twee toestanden; chaos en orde. Volgens Teisman is het beter om ervoor te zorgen dat de diverse complexe subsystemen beter verbonden en georganiseerd zijn. Anders gezegd, het is beter om de complexiteit te vergroten. Je houdt dan namelijk de flexibiliteit om gedurende het proces aanpassingen te plegen die nodig zijn om een project/proces tot een gewenst einde te brengen.

Ook volgens Klijn (2008) verschuift binnen netwerken tegenwoordig de focus van government naar governance. Van een situatie waarin publieke actoren problemen in de samenleving aanpakken (wet, regelgeving et cetera, uitgevoerd door bijv. maatschappelijke organisaties) naar een situatie van horizontale sturing, waar beleidsuitkomsten gerealiseerd worden in samenwerking met een grote variëteit aan actoren (Klijn 2008).

Klijn (2008) omschrijft Governance als volgt: Governance is de nadruk leggen op processen van besturen in plaats van op de organisatie. Die processen hebben meestal een sterk horizontaal karakter en zijn complex, door zowel de hoeveelheid van actoren als de complexiteit van problemen.

Klijn et al. (2010) maakt in principe geen onderscheid tussen ‘governance’ en ‘netwerken’ en introduceert het begrip ‘governancenetwerken’. Governancenetwerken manifesteren zich in concrete beleidsinteracties en beleidsspelen tussen actoren (publiek, semi-publiek, privaat) en zijn dynamisch (veranderlijk in tijd) wat ze lastig te managen maakt (Klijn et al. 2010). Binnen de theorie van governancenetwerken zijn de volgende elementen van belang (Klijn en Koppenjan 2012):

- veel actoren en onderlinge afhankelijkheid
- interactie en complexiteit
- institutionele kenmerken
- netwerkmanagement

Netwerkmanagement is het geheel van begeleidende en sturende activiteiten in complexe besluitvormingsprocessen. Bewuste pogingen om zowel proces als inhoud in governancenetwerken te sturen en te begeleiden en de besluitvorming te faciliteren en te versnellen. Netwerkmanagement kan volgens Klijn uiteindelijk belangrijker zijn dan de gekozen (juridische) gekozen vorm in samenwerkingsprocessen (Klijn et al. 2010).

Om netwerkmanagement op een juiste wijze toe te passen is een stappenplan tot ontwikkeling gebracht, waarmee een actoren-, spel- en institutionele analyse kan worden verricht. (Janssen-Jansen et al. 2009).

Zoals door Klijn en Teisman aangegeven is governance gericht op sturing. Door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991 en 1999) worden twee soorten sturingsinstrumenten onderscheiden die door gemeenten kunnen worden gehanteerd:

1. Traditionele sturingsinstrumenten
2. Tweede generatie sturingsinstrumenten

Bij de traditionele sturingsinstrumenten is de overheid de sturende en centrale actor. Vanuit deze positie heeft de overheid een duidelijk beeld bij de te bereiken doelen en de hiervoor in te zetten instrumenten. Van essentieel belang is dat de overheid optreedt als één actor en dat de overheid autonoom beslist over het uit te voeren beleid.



Onder de traditionele sturingsinstrumenten vallen vooral reguliere en juridische elementen, waarbij valt te denken aan wetten, beleidsregels, plannen en beschikkingen. Het inzetten van traditionele sturingsinstrumenten geeft in veel gevallen houvast en zekerheid,

Het toepassen van de traditionele instrumenten is een benadering voortvloeiend uit het idee van een maakbare samenleving (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999). Uitgangspunt is, dat als de juiste instrumenten worden gekozen en deze instrumenten op de juiste wijze worden ingezet, maatschappelijke processen zodanig gestuurd kunnen worden dat zij tot de door de overheid gewenste uitkomst leiden. Het idee achter sturen via eerste generatie instrumenten is dat alle relevante variabelen die van invloed zijn op de maatschappij, kenbaar en manipuleerbaar zijn. Hierbij is sprake van een top-down benadering (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999).

Een klassiek sturingsinstrument dat de gemeente veelvuldig inzet bij het hergebruik van leegstaand vastgoed is het bestemmingsplan of een beleidsnota gericht op bijvoorbeeld het monumentaal vastgoed.

De tweede generatie sturingsinstrumenten zijn instrumenten die kunnen worden gehanteerd om in complexe netwerken te sturen. Deze instrumenten zijn meerzijdige instrumenten (wilsovereenstemming tussen partijen), of hebben betrekking op personen (contacten of functie), dan wel leiden tot het geven van incentives (boete of beloning).

De tweede generatie sturingsinstrumenten zijn onder te verdelen in juridische, financiële en communicatieve middelen.

#### *Juridische instrumenten*

De overheid kan het juridische instrument langs twee wegen inzetten; de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke weg.

Via de publiekrechtelijke weg zijn dit onder andere de mogelijkheden die in de WRO zijn vastgelegd, zoals bestemmingsplannen, maar ook door middel van het verstrekken van vergunningen.

Bij het bewandelen van de privaatrechtelijke weg valt te denken aan het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met andere actoren, het sluiten van een anterieure overeenkomst of het deelnemen van de gemeente aan publiek-private samenwerkingsvormen. Steeds meer gemeenten nemen afstand van de actieve grondpolitiek waarmee het sluiten van een koopovereenkomst een minder voor de hand liggend privaatrechtelijk middel wordt.

#### *Financiële middelen*

De financiële instrumenten die een gemeente kan inzetten zijn onder andere subsidies: leningen, bankgaranties, maar ook het aankopen van het onroerend goed behoort tot deze categorie.

De gemeente heeft de mogelijkheid om het financiële instrument positief of negatief in te zetten. De hierboven genoemde instrumenten zullen veelal een positief effect hebben op het exploiteren van een monumentaal goed en een stimulerende werking hebben. De gemeente kan echter ook een sanctie opleggen aan eigenaren van monumenten indien geen of onvoldoende onderhoud wordt gepleegd aan een monument en de monumenten status van het pand in gevaar kan komen. In dit geval heeft het hanteren van een financieel middel een negatief effect.

#### *Communicatieve middelen*

Tot slot de communicatieve sturingsmiddelen. Deze worden omschreven als wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en de andere actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999). Door het toepassen van communicatie als sturingsmechanisme kan kennis over alternatieven en consequenties worden overgebracht. De kennis die wordt overgedragen kan zowel verruimend als beperkend werken.

Gemeenten hebben door het communicatieve sturingsinstrument een belangrijk middel in handen om het proces bij hergebruik van monumenten te sturen. Door het innemen van een faciliterende rol is het aan de overheid om de processen te managen en om actoren te verleiden om initiatief te nemen.

De communicatie heeft niet alleen betrekking op investerende actoren, maar juist ook op burgers en private partijen die belang hebben bij een goede economische ontwikkeling van de stad met als doel hen juist en tijdig te informeren over het proces. Het managen van het proces om te komen tot een optimaal resultaat wordt steeds belangrijker voor de gemeenten. Dit sluit ook aan bij de governance structuur van Teisman.

De tweede generatie sturingsinstrumenten sluit beter aan op de ontwikkeling in de huidige tijd en past goed bij de rol van de overheid in een horizontaal georganiseerde netwerksamenleving. De tweede generatie sturingsinstrumenten stelt de overheid beter in staat om materieel en informeel te faciliteren.

In tegenstelling tot de klassieke sturingsinstrumenten zijn deze middelen er veel meer op gericht dat actoren worden verleid via overtuiging, onderhandeling en prikkels (De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999)).

### *Faciliteren*

De sturingsinstrumenten die hiervoor zijn genoemd kunnen door de gemeente op diverse manieren worden gehanteerd. Er is dus een verschil aan te brengen in de wijze waarop een sturingsinstrument door de gemeente wordt gebruikt. Afhankelijk van het gewenste resultaat dat de gemeente wil bereiken of de sturing die de gemeente wil geven, kan een sturingsinstrument op een andere wijze worden ingezet, hetgeen ook tot een ander resultaat kan leiden. Het inzetten op verschillende wijze van de sturingsinstrumenten wordt in de literatuur aangeduid met het begrip faciliteren. Door Keijzer (2013) wordt onderscheid gemaakt in de volgende wijze waarop gemeenten kunnen faciliteren:

1. Materieel faciliteren
2. Formeel faciliteren
3. Informeel faciliteren

De gemeente kan formeel faciliteren door het inzetten van de traditionele sturingsinstrumenten. Deze geven in veel gevallen houvast en zekerheid. Echter: in de huidige tijd moet men proberen om lossier, creatiever en onderzoekender te durven zijn. Dit vraagt om een gedragsverandering van de diverse actoren en met name van de overheid.

Bij het materieel faciliteren maakt de gemeente gebruik van de tweede generatie sturingsinstrumenten, hierbij valt te denken aan menskracht, geld en praktische ondersteuning. Voor het informeel faciliteren moet eerder worden gedacht aan het verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren. Deze wijze van faciliteren sluit aan bij de tweede generatie sturingsinstrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft om in te zetten.

Zoals in de literatuur omschreven, heeft de gemeente diverse sturingsmogelijkheden, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen de klassieke sturingsinstrumenten en de tweede generatie sturingsinstrumenten. Deze sturingsinstrumenten zijn afhankelijk van de wijze waarop de gemeente wil faciliteren. Door de snel veranderde samenleving en snel opeenvolgende ontwikkelingen wordt van gemeenten verlangd te anticiperen en een andere rol in te nemen in netwerken, waarbij sprake is van de governance benadering van Klijn. De gemeente zal hierbij veelal gebruik moeten maken van de tweede generatie sturingsinstrumenten en op diverse wijze moeten faciliteren afhankelijk van het onderwerp en de meest efficiënte wijze, waarbij flexibiliteit belangrijk is voor gemeenten.

## 2.3.1 Public Real Estate Management

In de vorige paragraaf is de literatuur nader uiteengezet met betrekking tot de sturingsinstrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft. In deze paragraaf zal de literatuur worden behandeld met betrekking tot het vastgoedmanagement en in het bijzonder Public Real Estate Management.

Door het onderwerp vastgoedmanagement te bespreken, zal een inzage worden gegeven in hoe het vastgoedmanagement zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Allereerst zal het Corporate Real Estate Management worden behandeld en vervolgens zal worden overgestapt naar het Public Real Estate Management. Bij de behandeling van deze onderwerpen zullen de overeenkomsten en verschillen aan bod komen. Tot slot van deze paragraaf zal de vastgoedbeslissing en bijbehorend model worden besproken. Hiermee wordt inzicht verkregen in welke aspecten invloed hebben op het nemen van een vastgoedbeslissing.

Rijksoverheden hebben te maken met een diversiteit aan raakvlakken met vastgoed. Hierbij zijn veel verschillende actoren en disciplines betrokken en het is niet eenvoudig om met allerlei verschillende uitgangspunten, doelstellingen, belangen en randvoorwaarden tot een voor ieder bevredigend resultaat te komen. De besluitvorming rond vastgoed is dan ook een complex proces, waarin meerdere actoren veel met elkaar moeten onderhandelen.

### *Real Estate Management*

Voor de betrokkenheid met vastgoed, samengevat in het begrip Real Estate Management, kunnen drie invalshoeken worden genomen; de eigenaar, de locatie en de functie. Een overheid heeft vanuit alle drie de invalshoeken een betrokkenheid (De Jonge 2001).



Figuur 5: Vormen van Real Estate Management (De Jonge 2001)

- Locatie: de gemeente zal een visie moeten hebben op een bepaalde locatie in de stad en op welke wijze deze locatie zich kan ontwikkelen of herontwikkeld kan worden
- Eigenaar: het vastgoed is in eigendom van een private of publieke rechtspersoon en er vindt portfoliomanagement plaats. Bij de private sector wordt dit Corporate Real Estate Management genoemd en bij de publieke sector Public Real Estate Management
- Functioneel: bij de functionele benadering wordt gekeken naar de diverse deelmarkten, zoals de woning-, kantoren, leisure- en retailmarkt

In onderstaande zal verder worden ingegaan op het portfoliomanagement, aangezien dit voor dit onderzoek het meest relevant is, omdat daarmee inzage wordt verkregen in de manier waarop het Real Estate Management bij het Rijk (eigenaar) plaatsvindt, welke overwegingen door hen worden gemaakt en welke gevolgen dit heeft.

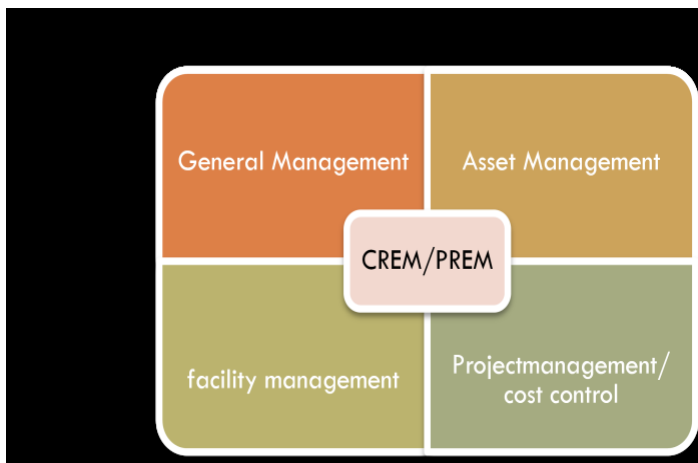
### *Corporate Real Estate Management*

Het vakgebied van vastgoedmanagement is vanaf de jaren zeventig in ontwikkeling. Allereerst vond dit plaats op het gebied van Corporate Real Estate Management. Corporate Real Estate Management concentreert zich op commercieel onroerend goed dat in bezit is bij ondernemingen. In eerste instantie lag de nadruk op het technische vlak en de kostenbeheersing van het vastgoedbeheer. Door de jaren heen, en met name in de jaren negentig, is Corporate Real Estate Management meer ingezet als een strategisch instrument (Van Driel 2010).

Hiermee ontwikkelde het Corporate Real Estate Management zich snel tot een volwaardig vakgebied, waarbij steeds meer organisaties zich professionaliseerden in het beheer van hun vastgoed op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau.

Corporate Real Estate Management wordt door Dewulf et al. (2000) gedefinieerd als: *“Het managen van de vastgoedportefeuille van een onderneming door de portefeuille en de diensten af te stemmen op de eisen van de core business (primaire processen), opdat een maximale toegevoegde waarde bereikt kan worden voor de business en optimaal wordt bijgedragen aan de overall performance van de onderneming.”*

Binnen het Corporate Real Estate Management zijn vier managementvelden te benoemen, te weten: General Management, Asset Management, Facility Management en kostenbeheersing. Met dit overzicht wordt aangegeven waar een organisatie mee te maken heeft bij het managen en beheren van bedrijfs-onroerend goed en op welk vlak overwegingen plaatsvinden.



**Figuur 6: Managementvelden van Dewulf et al. (2000)**

#### **General Management** (relatie met de ondernemingsstrategie):

General management: focust op het bereiken van de ondernemingsdoelstelling op de lange termijn wat betreft winst en continuïteit. Het beleid wat betreft het vastgoed wordt getoetst aan de algehele ondernemingsdoelstellingen.

#### **Assetmanagement:**

Assetmanagement richt zich op de mogelijkheden om in financiële zin de optimale constructie te kiezen met betrekking tot het vastgoed in de relatie tot de ondernemingsfinanciering.

#### **Operationeel management** (facility management, vastgoedgerelateerde diensten):

Bij operationeel management ligt de nadruk op het vastgoed als ondersteuning van de doelstellingen van de eindgebruiker.

#### **Cost control** (marktoperatie en kostenmanagement):

Hierbij ligt de focus op de kostenbeheersing.

Keuzes die binnen een organisatie worden gemaakt, hebben invloed op de vier managementvelden. Dit heeft onder andere zijn uitwerking op het huisvestingsvraagstuk. De organisatie zal bij het matchen van vraag en aanbod van vastgoed een beroep moeten doen op de vastgoedmarkt. Een oplossing kan dan zijn aanhuur of aankoop op de vastgoedmarkt. Het omgekeerde kan zich ook voordoen indien een organisatie overtollig vastgoed wil verkopen dan wel verhuren aan partijen op de vastgoedmarkt (Crassee 2005).

Deze managementvelden zijn ook van toepassing op keuzes die worden gemaakt bij publieke organen (Dewulf et al. (2000), Van der Schaaf (2002), hetgeen wordt aangeduid met Public Real Estate Management.

#### *Public Real Estate Management*

Public Real Estate Management is een afgeleide van Corporate Real Estate Management en is gericht op het management van vastgoed door overheden. Corporate Real Estate Management is verder ontwikkeld, aangezien dit al langer de aandacht heeft van bedrijven en het op deze wijze meer aandacht heeft gekregen.

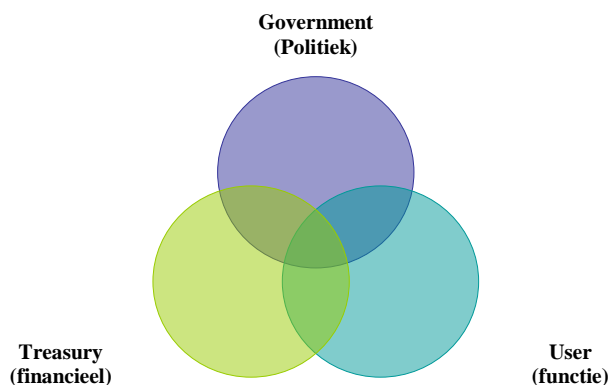
Het vakgebied Public Real Estate Management is de afgelopen 20 jaar tot ontwikkeling gekomen en in een stroomversnelling geraakt. Dit is mede ingegeven door de veranderende positie van vastgoed binnen de overheid, maar ook door het veranderde management van het publieke vastgoed. Veel gemeenten richten tegenwoordig een centraal vastgoedbedrijf op, waarmee het vastgoed dat in hun bezit is in kaart wordt gebracht en wordt een professionalisering doorgevoerd. (Middendorp en Hummels 2007).

Mede ingegeven door de financiële crisis uit de jaren '80 van de vorige eeuw werden overheden gedwongen om efficiënter en meer kostenbewust naar een organisatie te kijken. Vastgoed was een van de onderwerpen die hierbij nader werd belicht. Enerzijds werd gekeken naar een kostenefficiënt beheer van het vastgoed door onder andere een centralisatie van het vastgoed binnen overheidsdiensten, anderzijds werd door waardecreatie van het vastgoed getracht geld te verdienen voor de maatschappij (Simons 1993).

Hierbij was er binnen de overheid nog weinig aandacht voor de strategische inzet van vastgoed. De visie was slechts op de korte termijn gericht en was met name gericht op de behoefte van de gebruiker, waarbij op een reactieve manier werd gehandeld (Van der Schaaf 2002).

Van der Schaaf (2002) omschrijft Public Real Estate Management als: "*Public Real Estate Management is the management of a government's real estate portfolio by aligning the portfolio and services to (1) the needs of the users, (2) the financial policy set by the treasury and (3) the political goals that government wants to achieve.*"

In de definitie staan drie begrippen centraal die van belang zijn, te weten: de behoeften van de gebruikers, het financiële beleid en de politieke doelstellingen. Door De Jonge (2001) is dat schematisch als volgt weergegeven:



**Figuur 7: Public Real Estate Management (De Jonge 2001)**

De drie typen strategieën (Politiek, Functie en Financieel) kunnen volgens Van der Schaaf (2002) door een aantal ontwikkelingen worden beïnvloed.

Allereerst spelen de *economische ontwikkelingen* een zeer belangrijke rol in de strategische overwegingen van de overheid. Zoals eerder gezien tijdens de economische crisis in de jaren '80 en ook sinds de financiële crisis van 2008 bepaalt dit in grote mate de koers van de overheid. De bezuinigingen van de overheid, ingegeven door lage economische groei, hoge inflatie en hoge werkloosheid, hebben direct invloed op het beleid.

Sinds de financiële crisis van 2008 wordt zeer veel bezuinigd op vastgoed in eigendom van de overheid. Niet alleen culturele en maatschappelijke instanties worden gekort in hun subsidies, ook wordt massaal vastgoed te koop aangeboden op de markt voor een nieuwe functie.

Daarnaast spelen ook *politieke en sociale ontwikkelingen* een belangrijke rol. De overheid heeft als doel -en is ervoor ook verantwoordelijk- dat men anticipeert op en sociale problemen oplost. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op het beleid van de overheid, maar ook de politieke samenstelling wordt mede bepaald door de maatschappelijke bewegingen. Ook dit heeft directe gevolgen voor het vastgoed.

Tot slot hebben *technologische ontwikkelingen* een belangrijke invloed op het vastgoed. De opkomst van nieuwe informatieve en communicatie technologieën verandert de maatschappij, waarmee ook de behoefte en vraag naar vastgoed verandert. Het nieuwe werken vraagt een andere vorm van werken en doet de vraag naar vastgoed veranderen. Hierdoor ontstaat bijvoorbeeld een overcapaciteit aan kantoorruimte.

#### *Verskil CREM en PREM*

Van der Schaaf (2002) stelt dat er een verschil is tussen PREM en CREM doordat de financiële doelstellingen anders zijn tussen publieke en private partijen. Dit als gevolg van het fiscale regime waarbinnen beslissingen moeten worden genomen. Publieke partijen hebben voornamelijk financiële doelstellingen die uitgaan van het evenwicht tussen de kosten en baten, zonder winst oogmerk. De belangrijkste verschillen tussen Corporate Real Estate Management en Public Real Estate Management zijn (Van der Schaaf 2002):

1. Het bedrijfsleven is gericht op het maken van winst, terwijl politieke leiders gedreven worden door de verkiezingen en herverkiezingen. PREM is primair niet gericht op het maken van rendement op investeringen. De waarde van de (veelal niet courante) gebouwen in het economisch verkeer is vaak laag of tot nul gereduceerd. Hierbij is het geld bij private organisaties afkomstig van consumenten en bij de overheid van de belastingbetaler.
2. Politieke en beleidsmatige doelen wegen bij PREM zwaarder dan organisatiedoelen. Deze politieke sturing zorgt ervoor dat criteria waaraan het vastgoed moet voldoen steeds kunnen veranderen.
3. PREM wordt gekenmerkt door veel externe stakeholders, zoals publiek en belangengroeperingen, terwijl dit binnen de private sector vele malen minder is.

Belangrijkste verschil tussen CREM en PREM is dat bij Corporate Real Estate Management de financiële overwegingen een belangrijke rol spelen, terwijl in Public Real Estate Management de maatschappelijke doelstellingen voorop staan om gerealiseerd te worden. Verder professionaliseert het vastgoedmanagement bij overheidsinstellingen snel (Van der Schaaf 2002, Middendorp en Hummels 2007) en is de portefeuillestrategie van de overheid erop gericht om het risico binnen de portefeuille te verkleinen en meer flexibiliteit te brengen in de portefeuille (Van der Schaaf en de Puy 2000).

Het afstoten van incurant bijzonder vastgoed door de Rijksoverheid past bij de portefeuillestrategie, echter afgevraagd kan worden of de Rijksoverheid hiermee niet meer invulling geeft aan een visie die past bij het Corporate Real Estate Management in plaats van bij het Public Real Estate Management.

### 2.3.2 Vastgoedbeslissing

Om de vastgoedbeslissing binnen publieke organisaties in beeld te brengen, is door Veuger en De Klerk (2012) voortgeborduurd op de drie typen strategieën die Van der Schaaf opneemt. Door hen is onderscheid gemaakt tussen de diverse invloeden die er zijn op de vastgoedbeslissing binnen overheidsinstanties. Deze zijn: Politiek - Beleid, Financieel, Gebruikers (functioneel) en tenslotte Fysiek.

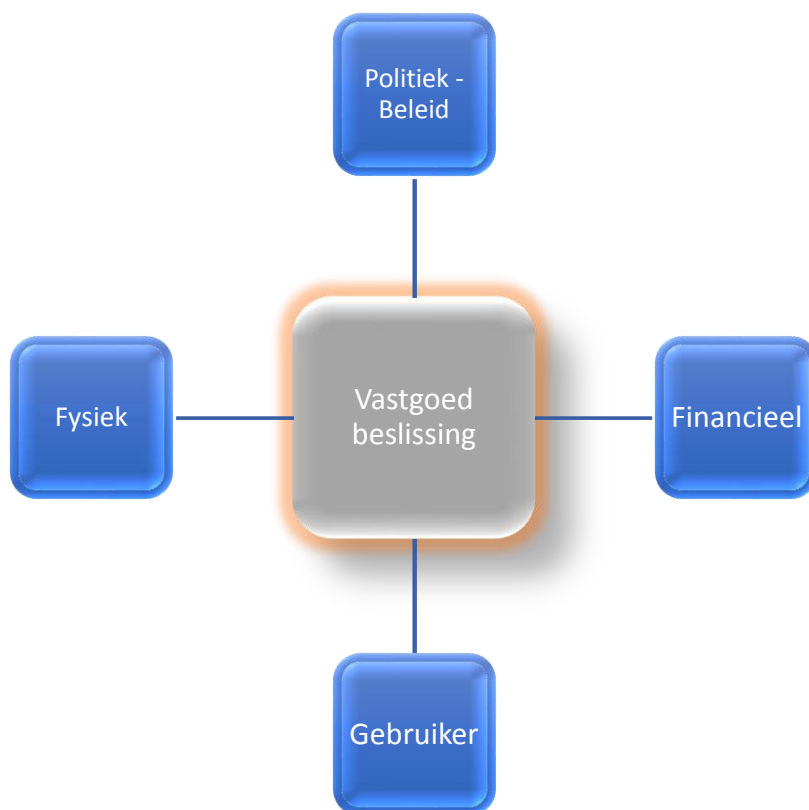
Het element Fysiek is door Veuger en De Klerk toegevoegd aan het Public Real Estate Management bij overheden, omdat veel vastgoed dat in bezit is bij overheden bijzonder vastgoed is. Dit vastgoed is ofwel specifiek voor overheidsdoeleinden gerealiseerd, dan wel heeft een historische waarde of is zeer beperkt aanwezig in Nederland, waardoor de multifunctionaliteit van deze gebouwen beperkt is.

Dit model biedt zicht op de elementen die van belang zijn bij een beslissing die door een vastgoedeigenaar wordt genomen en in het bijzonder de vastgoedbeslissing van een (Rijks)overheid.

Het vastgoedbeslissingsmodel geeft een inzicht in de diverse invloedsgebieden die een rol spelen op het moment dat een overheidsorgaan een beslissing neemt die betrekking heeft op vastgoed.

In het volgende hoofdstuk zal het onderzoekskader voor het onderzoek nader uiteen worden gezet. Dit zal geschieden aan de hand van de theorie van het Public Real Estate Management en de theorie en modellen van Van der Schaaf en Veuger / De Klerk. Bij de behandeling van het onderzoekskader zal ik bovengenoemd model verder uitwerken en per invloedsgebied verdiepen, concretiseren en bespreken welke middelen een gemeente voorhanden heeft om sturing te geven in het vastgoedbeslissingsmodel, dat van toepassing is bij het verkoopproces van het Rijk. Hierbij zal specifiek worden ingezoomd op elementen die van belang zijn bij monumentaal vastgoed.

Schematisch ziet het model er als volgt uit.



**Figuur 8: Model van vastgoedbeslissing (Veuger en De Klerk 2012)**

## 2.4 Conclusie

Uit de literatuurstudie blijkt dat (binnen)steden volop in ontwikkeling zijn. Enerzijds vindt de wederopstanding plaats van de stad en groeien steden, terwijl anderzijds de financiële crisis ook een negatief effect heeft op de binnenstad. Daarnaast ondervindt de stad de gevolgen van de demografische ontwikkelingen, de opkomst van ICT en internet en de veranderde manier van werken. Gemeenten hebben belang bij de ontwikkeling en groei van de stad en zullen dus sturing moeten geven om de stad vitaal en aantrekkelijk te maken en te houden.

De overheid verschuift van een government naar een governance structuur. De sturing kan de gemeente geven door middel van het inzetten van de klassieke of tweede generatie sturingsinstrumenten. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de gemeente wil faciliteren.

Door het verkopen van het vastgoed in eigendom van het Rijk, heeft het Rijk een vastgoedbeslissing genomen. Aan de hand van het vastgoedbeslissingsmodel kan inzichtelijk gemaakt worden welke elementen van belang zijn bij de verkoop van het onroerend goed. Deze elementen zijn; Politiek-Beleid, Financieel, Gebruiker en Fysiek.

Vanwege het belang van het functioneren van de binnenstad zal een gemeente sturing willen geven aan het verkoopproces, omdat de binnenstad de gevolgen ondervindt van het nieuwe gebruik.



## Hoofdstuk 3 Onderzoekskader

---

In het vorige hoofdstuk is de relevante literatuur van het onderzoek nader uiteengezet, waarbij is ingegaan op de ontwikkeling van de binnensteden, de sturingselementen van de gemeente en het Public Real Estate Management.

Met de ontwikkeling van de binnensteden is getracht de relevantie van het onderzoek aan te geven en met name waarom gemeenten invloed zouden moeten uitoefenen op het verkoopproces dat door het Rijk wordt gehanteerd.

Vervolgens is bekeken welk type sturingselementen de gemeente tot haar beschikking heeft en kan inzetten ter uitvoering van haar taken en bevoegdheden. Tenslotte is ingezoomd op het vastgoedmanagement (corporate en public) en welke elementen een rol spelen bij de vastgoedbeslissing omtrent het verkoop van vastgoed.

Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling zal in dit hoofdstuk het kader worden ontwikkeld, waarmee een drietal casussen zullen worden geanalyseerd. Hierbij zullen de elementen die van belang zijn voor het vastgoedbeslissingsmodel nader worden uitgediept en zal per element worden aangegeven op welke wijze gemeenten invloed kunnen uitoefenen en sturing kunnen geven aan het verkoopproces, zoals dat door het Rijk wordt vormgegeven. Hiermee wordt ingegaan op de deelvraag welke instrumenten gemeenten tot hun beschikking hebben om sturing te geven aan het verkoopproces en in het bijzonder de middelen die van toepassing kunnen zijn bij monumentaal vastgoed.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de methodologie die gebruikt wordt voor dit onderzoek.

### 3.1 Vastgoedbeslissingsmodel

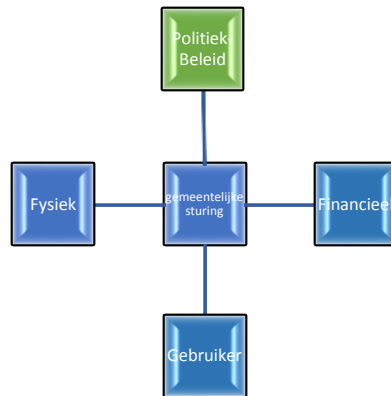
In het vorige hoofdstuk is het vastgoedmanagement behandeld, waarbij is ingegaan op het Corporate en Public Real Estate Management. Binnen het Real Estate Management spelen de vier managementvelden een rol. Het model van de vastgoedbeslissing is een uitvloeisel van de managementvelden en leidt tot concrete uitvoering van beleidsmatige keuzes die gemaakt worden door het management. Een vastgoedbeslissing kan zijn: het voornemen van een eigenaar om tot verkoop van het onroerend goed over te gaan, dan wel om het rendement te vergroten door leegstand terug te dringen, dan wel nieuwe huurovereenkomsten te sluiten.

In dit onderzoek wordt het voorgenomen besluit van het Rijk om tot verkoop van het onroerend goed over te gaan, besproken als een vastgoedbeslissing. De gemeente kan op vier de invloedsgebieden die bij de verkoop van vastgoed een rol spelen, sturing geven, de vier invloedsgebieden zijn (Veuger en De Klerk 2012):

- Politieke en beleidsmatige invloeden
- Fysieke invloeden
- Financiële invloeden
- De invloed van de gebruiker

Het model uit paragraaf 2.3.2 zal als leidraad voor dit hoofdstuk worden gebruikt.

## 3.2 Politiek – Beleid



Bij besluitvorming binnen gemeenten spelen politiek en beleid een zeer belangrijke rol. Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de politieke rol en vervolgens op de beleidsmatige rol die een gemeente kan hebben. Bij de behandeling van de begrippen zal alleen worden ingezoomd op de relatie die beide begrippen hebben met betrekking tot vastgoed en de beslissingen die hierop van toepassing zijn. In het bijzonder geldt dit bij monumentale vastgoedvraagstukken, mede vanwege de afbakening van het onderzoek.

### 3.2.1 Politiek

Bij besluitvormingsprocessen binnen een gemeente is binnen de politiek een onderverdeling te maken. Het politieke werkveld bestaat in principe uit twee gedeelten: het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad; elk met hun eigen dynamiek. Dit betreft de interne relatie van de politiek in het kader van het duale stelsel.

Bij vastgoedbeslissingen speelt het college van Burgemeester en Wethouders een belangrijke rol. De privaatrechtelijke rechtshandeling van de gemeente is een bevoegdheid van het college van Burgemeester en Wethouders (art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet). Dus bijvoorbeeld koop- en verkoopbeslissingen worden genomen door het college van Burgemeester en Wethouders en niet door de gemeenteraad. Het college heeft in het kader van het budgetrecht te allen tijde een financiële verantwoordelijkheid tegenover de gemeenteraad. De wethouder, en met name de rol van de wethouder Vastgoed, kan een cruciale rol hebben in het wel of niet aan- of verkopen van onroerend goed, indien hier een meerderheid binnen het college mee instemt.

Naast de privaatrechtelijke kaders beschikt het college ook over publiekrechtelijke kaders. Buiten wetgeving zijn deze ook vastgelegd in de vele beleidsvelden van de gemeente. Invulling van de publiekrechtelijke kaders kan door de gemeente passief of actief plaatsvinden. Dit is een afweging die per onderwerp door het college kan worden gemaakt, waarmee veel vrijheid wordt gegeven aan een wethouder dan wel aan het voltallig college.

Indien specifieke locaties of beleidsterreinen een stimulans vragen of extra onder de aandacht moeten worden gebracht, kan het college van Burgemeester en Wethouders hierover besluiten nemen. Hierbij valt te denken aan bepaalde faciliteiten die in een binnenstad ontbreken en die door het college gestimuleerd of gefaciliteerd worden, waarvoor publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet.

De gemeenteraad heeft een tweeledige invloed. Allereerst is deze bevoegd om overeenkomstig het publiekrecht bepaalde beleidskaders vast te stellen en te toetsen. Als voorbeeld is het vaststellen van een bestemmingsplan uitdrukkelijk een bevoegdheid van de gemeenteraad. Bij het hergebruik van monumentale complexen zal in zeer veel gevallen een nieuw bestemmingsplan moeten worden vastgesteld. Talrijke

vigerende bestemmingsplannen zijn op maat gemaakt voor de functie. In de huidige tijd dient men creatief te zijn en zal dus ruimte moeten worden gezocht in de bestemmingsplannen om nieuwe kansrijke initiatieven te faciliteren.

Naast de beleidsmatige beslissingsbevoegdheid is het college ook verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente. De gemeenteraad is budgetverantwoordelijk overeenkomstig artikel 189 e.v. van de Gemeentewet. Op grond hiervan stelt de gemeenteraad de begroting en jaarrekening vast, waaronder het subsidieniveau van de gemeente.

Tegelijkertijd is de gemeenteraad ook een afspiegeling van de samenleving en kan via de gemeenteraad de wens van de inwoners van de stad kenbaar worden gemaakt. In het geval dat een monumentaal complex leeg komt te staan in de binnenstad zullen ook inwoners invloed willen hebben op een nieuwe bestemming. Zij zullen hun wensen kenbaar willen maken en willen “meepraten” over de invulling van de cruciale locaties in de binnenstad die eveneens van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de binnenstad. Dit betreft de externe relatie van de politiek.

De externe relatie van het politieke veld kan ook betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en het Rijk. Naast het aangaan van een samenwerkingsverband tussen Rijk en gemeente kan ook sprake zijn van een lobby van de gemeente bij het Rijk om een bepaald besluit te krijgen.

### 3.2.2 Beleid

De politieke kant van dit invloedsgedebiet heeft raakvlakken met het proces. Naast de procedurele sturing van de gemeenteraad met gebruikmaking van de politieke besluitvorming heeft de gemeente ook invloed op het inhoudelijke vlak. Bij het hergebruik van monumenten zijn veel beleidsvelden van de gemeente betrokken.

De eerste, meest belangrijke, is het bestemmingsplan en de vergunningverlening. De gemeente stelt de bestemmingsplannen vast en bepaalt hiermee welke functies op welke locaties zijn toegestaan. In het proces om tot vaststelling van een bestemmingsplan te komen heeft de burger wel de mogelijkheid tot inspraak.

In het kader van de WRO is het ook mogelijk dat een burger of een private eigenaar een verzoek indient bij de gemeente om een bestemming van een bepaalde locatie te wijzigen. De gemeente kan besluiten om hier medewerking aan te verlenen, waarna een anterieure overeenkomst kan worden gesloten om te komen tot een bestemmingsplanwijziging. Het publiekrechtelijk proces met inspraak zal alsdan door de gemeente worden doorlopen.

Ook de afgifte van een vergunning is een bevoegdheid van de gemeente. De eigenaar van een monument zal een aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen bij de gemeente die getoetst zal worden aan de geldende wet- en regelgeving. Hierbij zal ook weer getoetst worden aan het bestemmingsplan.

Naast de formele instrumenten, zoals hierboven genoemd, kent de gemeente ook materiële instrumenten. Hierbij kan worden gedacht aan beleid dat door gemeenten wordt opgesteld met effect op monumentaal vastgoed.

Tot de materiële instrumenten van de gemeenten behoren ook de taken en bevoegdheden uit de Monumentenwet van 1988. De modernisering van de monumentenzorg heeft ertoe geleid dat de gemeenten middels de Verordening op de archeologische monumentenzorg (Monumentenverordening) en de Monumentencommissie instrumenten tot hun beschikking hebben gekregen om erfgoed te beschermen. Op grond van deze Verordening kunnen gemeenten een commissie inschakelen die het college van Burgemeester en Wethouders adviseert over vergunningsaanvragen die betrekking hebben op het afbreken, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen, gebruiken of laten gebruiken van beschermde monumenten.

Door de jaren heen is de Monumentenzorg verder gemoderniseerd en heeft de gemeente een meer prominente rol gekregen. Sinds 2006 rust de gemoderniseerde monumentenzorg met name op drie pijlers:

1. Het meewegen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening
2. Een krachtige en eenvoudige regelgeving
3. Het bevorderen van het herbestemmen van monumenten

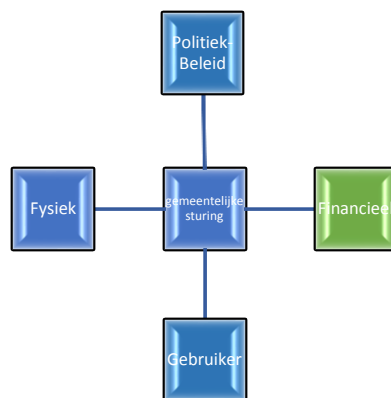
In het bijzonder is de derde pijler een belangrijke wijziging ten opzichte van het beleid uit het verleden. Sinds de jaren '90 is het aantal beschermde monumenten gestegen en elk jaar neemt het aantal beschermde monumenten verder toe. Tot op heden zijn er ruim 50.000 rijksmonumenten. Om in het onderhoud en daarmee het behoud van de waardevolle objecten te kunnen voorzien, dienen de bouwwerken een functie te hebben om het kostbare onderhoud te kunnen financieren. Bij veel objecten is het vinden van een geschikte functie erg lastig en dienen deze te worden aangepast om een nieuwe dienst te kunnen huisvesten (Vervloed 2013).

In november 2009 is de Beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg door de Tweede Kamer aangenomen (Plasterk 2009).

Gemeenten hebben vanuit de Monumentenwet 1988, de wijzigingen op deze wet en vooral door de modernisering van de Monumentenzorg de afgelopen jaren een belangrijk instrument in handen gekregen, waarmee invloed kan worden uitgeoefend en sturing kan worden gegeven aan het hergebruik van monumentaal vastgoed.

Toch wordt door veel Monumentencommissies het beleid vaak nog strikt toegepast, dit eveneens vanuit het oogpunt van de bescherming van het monument. Het hergebruik van leegstaande monumenten vraagt een nieuwe visie en handelswijze van de leden van de commissies. Door onder andere het minder stringent toepassen van de regelgeving en deze vrijer te interpreteren kan het herbestemmingsproces soepeler verlopen. Ook zullen hiermee de verbouwkosten kunnen worden beperkt waardoor het voor investeerders en eigenaren aantrekkelijker wordt om het monumentale pand aan te passen en te verbouwen en hun exploitatie zo eerder rendabel zal worden (De Zeeuw 2013, Hagendijk 2012).

### 3.3 Financieel



Gemeenten hebben vanwege hun publieksrechtelijke karakter veelal invloed op de beleidsmatige en politieke invalshoek. In het vastgoedbeslissingsproces zal het zwaartepunt van de gemeente onder meer op deze invloedsgebieden liggen. Dit sluit niet uit dat veel kansen zich ook voordoen op de andere invloedsgebieden.

Ook op het gebied van financiën heeft de gemeente diverse mogelijkheden tot haar beschikking. Deze hebben zowel betrekking op het publiekrechtelijk als het privaatrechtelijk handelen van de gemeenten.

Allereerst zal ik ingaan op de publiekrechtelijke financiële middelen en vervolgens op de privaatrechtelijke instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft.

Het voornaamste publiekrechtelijke middel dat de gemeente voorhanden heeft, is het verstrekken van een subsidie. De gemeente heeft de mogelijkheid om een subsidie te verstrekken aan initiatiefnemers die initiatieven ontplooiën die binnen de gemeentelijke doelstellingen en beleid passen.

Door het verstrekken van een subsidie kan de gemeente met name maatschappelijke ontwikkelingen ondersteunen en deze financieel rendabel maken, doordat onder andere de onrendabele top kan worden afgedekt.

Het verstrekken van subsidies kan als instrument worden ingezet aan gebruikers om hun huisvestingslasten te verminderen. Op deze wijze kan de gemeente stimuleren dat leegstaand monumentaal vastgoed wordt aangewend voor maatschappelijke doeleinden.

Nadeel hiervan is echter wel dat maatschappelijke instellingen op goede locaties worden gehuisvest die relatief duur zijn. Alternatieve en goedkopere huisvesting behoort vaak tot de mogelijkheden voor maatschappelijke instellingen. Op deze wijze wordt meer gesubsidieerd dan noodzakelijk. Het is echter aan de gemeenten om een belangenafweging te maken, waarbij enerzijds de hoogte van de subsidie en de lasten worden afgewogen tegen het maatschappelijke belang en anderzijds om leegstand van monumenten te voorkomen. Dit vraagt een integrale afweging binnen de gemeente tussen de financiën en het beleid.

Naast het verstrekken van subsidies door gemeenten beschikt ook het Rijk over diverse subsidiemogelijkheden met betrekking tot specifiek monumentaal vastgoed.

Deze subsidies hebben voornamelijk betrekking op het onderhouden en beheren van monumentaal vastgoed dan wel het herbestemmen van monumentaal vastgoed. Hieronder zullen de belangrijkste regelingen kort worden besproken.

- **Besluit Rijkssubsidiering Instandhouding Monumenten (BRIM)**  
De overheid wil planmatig onderhoud aan rijksmonumenten stimuleren en stelt hiervoor een subsidie beschikbaar. Eigenaren van monumenten kunnen hiervoor subsidie aanvragen bij het Rijk. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) beoordeelt de aanvragen en verstrekt de subsidies.
- **Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)**  
Tot 2014 verstrekte de Rijksoverheid budget aan gemeenten ter stimulering en ter ondersteuning van de stedelijke vernieuwing. De gemeenten hoefden over de besteding van deze gelden alleen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Deze regeling is per 1 januari 2014 beëindigd.
- **Subsidieregeling voor herbestemming**  
In 2011 is door de Rijksdienst Cultureel Erfgoed een regeling in het leven geroepen om subsidie te verstrekken voor onderzoek naar herbestemming van gebouwde monumenten. De initiatiefnemers krijgen bij deze regeling subsidie om de haalbaarheid te onderzoeken. Deze regeling is van toepassing op rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Als een herbestemmingsonderzoek is uitgevoerd is het ook nog mogelijk om een subsidie te krijgen voor het wind- en waterdicht maken van een monument.

Tot slot bestaat naast het verkrijgen van een subsidie ook nog de mogelijkheid om financieringen te verkrijgen voor het restaureren van een monument bij onder andere het Restauratiefonds. Dit betreft echter een lening onder aantrekkelijke voorwaarden die moet worden afgelost. Dit levert geen extra impuls voor de haalbaarheid of de exploitatie anders dan een gunstigere rente en aflossingsvoorwaarden (zie [www.restauratiefonds.nl](http://www.restauratiefonds.nl)).

### *Aankoop*

Naast voorgenoemde publiekrechtelijke middelen kan de gemeente ook handelen als private partij. Het belangrijkste middel dat de gemeente tot haar beschikking heeft is om over te gaan tot aankoop van een monumentaal complex. Op deze manier trekt de gemeente de regie naar zich toe en wordt initiatiefnemer.

In de huidige financiële en economische crisis is dit een instrument dat minder wordt ingezet. Gemeenten zijn, mede als gevolg van een actief grondbeleid op het gebied van gebiedsontwikkeling, in financiële problemen gekomen, dan wel is de financiële positie van de gemeente niet rooskleurig (Deloitte 2013). Hierdoor zijn minder gelden beschikbaar om initiatieven naar zich toe te trekken en zullen gemeente creatiever moeten worden om tot invulling over te gaan.

Niet alleen de verminderde financiële positie maakt het lastig voor de gemeente om vastgoed te verwerven. Ook het verkoopbeleid van het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf biedt de gemeente beperkte mogelijkheden om tot verwerving over te gaan.

Door het Rijk is de Reallocatieprocedure vastgesteld en deze wordt stringent gevolgd. De reallocatieprocedure houdt in dat indien vastgoed geen functie meer heeft binnen een departement dit in eerste instantie aangeboden dient te worden aan andere Rijksoverheden.

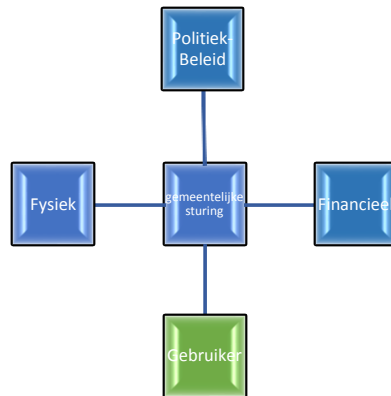
Indien het vastgoed overtollig wordt verklaard, omdat geen andere Rijksdienst de locatie nodig heeft voor haar doelstellingen wordt het vastgoed aangeboden aan andere overheden, waaronder de lokale gemeenten. De lokale gemeenten kunnen het onroerend goed verwerven indien het hergebruik van het onroerend goed plaatsvindt voor maatschappelijke of beleidsdoeleinden. Het verwerven van het vastgoed voor doorverkoop of voor commerciële doeleinden is in zeer beperkte mate toegestaan. Deze regel is in het leven geroepen om te voorkomen dat gemeente het vastgoed kan verkopen aan bekende relaties van de gemeente of wethouder en waarmee de minister in de 'problemen' kan raken.

Naast het verstrekken van subsidies dan wel het aankopen van het onroerend goed heeft de gemeente ook nog een tussenvorm tot haar beschikking. In het kader van Afdeling 6.4 van de WRO wordt de gemeente geacht haar plankosten te verhalen bij een bestemmingsplanwijziging. Dit kan door middel van het sluiten van een zogenaamde anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst waarin een gemeente afspraken maakt met een initiatiefnemer over onder andere de procedure en voorwaarde waaronder een bestemmingsplan kan worden gewijzigd.

Indien een gemeente de wijziging van de bestemming wenselijk acht, en met name indien het een transformatie van leegstaand monumentaal vastgoed betreft, kan de gemeente gunstige voorwaarden afspreken. Dit kan een initiatiefnemer stimuleren om de bestemming te wijzigen. Ook met betrekking tot het verhalen van de plankosten kan de gemeente een deel van de kosten voor haar rekening nemen. De wet spreekt immers van het feit dat de gemeente haar kosten enigszins anders verzekerd dient te hebben.

De gemeente heeft binnen het financiële invloedsgebied de beschikking over zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke middelen die zij kan inzetten.

### 3.4 Gebruiker



Als derde invloedssfeer komt de gebruiker aan het licht en met name welke rol de gemeente heeft en kan hebben met het zoeken naar een nieuwe gebruiker van monumentaal vastgoed. Naast het zoeken naar een gebruiker kan de gemeente eveneens actie ondernemen om de mogelijkheden voor nieuwe gebruikers te verruimen. In dit perspectief moeten niet de handelingen van de gemeenten gezien worden die betrekking hebben op de hierboven behandelde invloedsgebieden.

Door het actief deelnemen in netwerken kan de gemeente in contact treden met potentiële gebruikers die de gemeente kunnen interesseren voor een bepaalde locatie. De gemeente kan in netwerken participeren door aansluiting te zoeken bij lokale en regionale ondernemersverenigingen dan wel zelf netwerk activiteiten te organiseren.

Via het in contact treden met potentiële eindgebruikers krijgt de gemeente inzage in de markt. Deze informatie kan vervolgens proactief worden gebruikt om beleidsveranderingen door te voeren, hetzij om potentiële gebruikers te overreden te verhuizen naar leegstaande ruimten.

Het actief zijn in netwerken heeft tot gevolg dat de gemeente dichter bij de markt komt te staan en hierdoor beter in staat is sturing te geven aan signalen die men ontvangt en waarmee de blik wordt verbreed. Op deze manier zal niet alleen gekeken worden naar de interne huisvestingswensen en aan de overheid gelieerde partijen, maar krijgt de gemeente ook een regiefunctie.

Deze regiefunctie houdt in dat de gemeente partijen met elkaar in verbinding brengt die ruimte zoeken en die ruimte aanbieden. Dit kan de gemeente doen door bijvoorbeeld startende bedrijven te faciliteren die zijn op zoek naar gebouwen waar synergie te behalen is en waar contacten met andere ondernemers kan worden gelegd.

Naast het actief participeren in een netwerk kan de gemeente ook over gaan tot het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten. Bij het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst gaan partijen over en weer rechten en verplichtingen met elkaar aan. De vrijblijvendheid aan het deelnemen in netwerken verdwijnt hiermee. Op het moment dat de gemeente en een eindgebruiker een samenwerkingsovereenkomst sluiten hebben beide partijen een vergaande intentie om een resultaat te bereiken.

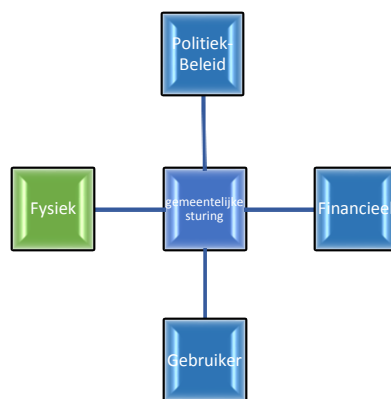
Voornoemde mogelijkheden voor samenwerking tussen private en publieke partijen gelden ook voor investeerders en beleggers. Gemeenten kunnen in hun bestaande of nieuwe netwerk op zoek gaan naar potentiële investeerders die bereid zijn te investeren in de stad of het vastgoed dat door het Rijk te koop wordt aangeboden te verwerven.

Naast de publieke en private samenwerking kan de gemeente ook trachten een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met het Rijk. De gemeente Den Haag heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de RVOB over de aanpak van leegstaande kantoren en het afstoten van deze kantoren, zodat de potentie voor nieuw gebruik en gebruikers toeneemt. Op deze wijze krijgt de gemeente meer zeggenschap en bemoeienis in het verkoopproces van het Rijk.

De Gemeente Den Haag heeft een convenant gesloten dat betrekking heeft op een breed scala aan verkopen. Het is ook mogelijk om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten voor een specifieke locatie of object, waarbij de gemeente haar rol duidelijk kan vastleggen en waarbij ook afspraken gemaakt kunnen worden over de intensiviteit van de samenwerking.

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de gemeente brede mogelijkheden heeft om zich actief in te zetten met betrekking tot de eindgebruiker of belegger, maar ook dat er mogelijkheden zijn om de samenwerking op te zoeken met het Rijk waardoor een positie kan worden verkregen dicht bij de uiteindelijke vastgoedbeslissing van het Rijk.

### 3.5 Fysiek



In 1961 kreeg de monumentenzorg in Nederland een wettelijke basis. In de Monumentenwet zijn de bevoegdheden van de overheid en de regels waaraan een eigenaar van een monument zich dient te houden vastgelegd. In 1988 is de wet van 1961 vervangen. Bij de vernieuwde invoering van de wet is de bescherming van de monumenten verder uitgebreid en heeft het Rijk veel taken en bevoegdheden voor bescherming van monumenten bij de gemeente neergelegd (Van Dommelen en Pen 2013).

Naast de wetgeving is ook Programma *Belvédère* opgezet (1999-2009). Programma *Belvédère* is een initiatief van vier ministeries: VROM, OCW, LNV en V&W, waarbij hun streven om cultuurhistorie meer te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen staat verwoord in de Nota *Belvédère*. Deze nota is in november 1999 in de Tweede Kamer goedgekeurd.

Met de Nota *Belvédère* pleiten de vier ministeries voor een respectvolle omgang met cultuurhistorische waarden binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Niet door een veto uit te spreken over veranderingen, ook niet door het verleden onder te schoffelen, maar door te zoeken naar wederzijds profijt. De strategie die hierbij past is die van "behoud door ontwikkeling". In deze nieuwe ontwikkelingsgerichte strategie vormt de cultuurhistorie uitgangspunt voor ruimtelijke planvormingsprocessen. Met een tweeledig doel: verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en behoud van het cultuurhistorisch erfgoed ([www.belvedere.nu](http://www.belvedere.nu)).

Naast de Monumentenwet 1988, Nota *Belvédère* wordt beleid geformuleerd in de Beleidsbrief *Modernisering van de Monumentenzorg (Momo)*. Hierin is geformuleerd hoe, volgens een meer



gebiedsgerichte benadering, ervoor gezorgd moet worden dat het cultureel erfgoed in de toekomst beschermd en behouden wordt.

Gemeenten hebben door de decentralisatie van een groot aantal overheidstaken de verantwoordelijkheid erbij gekregen voor de uitvoering van dit beleid. De Nederlandse gemeenten zijn autonoom, maar moeten hun medewerking en uitvoering geven aan de hogere wet- en regelgeving. Door de wetgeving van hogere overheden wordt het takenpakket uitgebreid maar ook beperkt. Gemeenten zijn hierdoor verantwoordelijk voor de verankering van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening binnen hun gemeentegrenzen. Dit is onder andere het geval bij het vaststellen van bestemmingsplannen, waarbij de gemeenten rekening dienen te houden met alle cultuurhistorische waarden. Daarnaast wordt een proactieve houding van gemeenten verwacht (Nota Belvédère).

Buiten de decentralisatie van bevoegdheden is ook een steeds minder duidelijke scheiding aanwezig tussen het publiek en privaat handelen van de overheid. De taakverdeling tussen overheid, particulieren en bedrijfsleven wordt minder helder als gevolg van onder andere privatisering van de overheidstaken, ontzuiling, professionalisering en schaalvergroting (Van Laar 2013).

#### *Rendabele investering*

Monumenten zijn gehouden aan stringente wetgeving. In de diverse wetgeving zijn regels verankerd die het aanpassen van monumenten of het hergebruik ervan aan banden leggen. Hierdoor is het voor veel initiatiefnemers onoverzichtelijk aan welke regelgeving ze moeten voldoen en komt het realiseren van rendabele plannen onder druk te staan.

Met name de (ver)bouwkosten aan monumenten zijn hoger dan bij een "normaal" commercieel gebouw (Hagendijk 2012). Doordat de kosten hoger zijn wordt het voor de investeerder in het vastgoed lastiger om het vastgoed exploitabel te krijgen.

Een aantal redenen waardoor de kosten bij monumentaal vastgoed hoger zijn dan bij de "normale gebouwen" zijn:

- **Niet optimale verhouding tussen Bruto Vloeroppervlakte (BVO) en Verhuurbaar Vloeroppervlakte (VVO)**  
Monumenten kennen veel vierkante meters bruto vloeroppervlakte. Dit is de maatstaf voor het uitvoeren van het onderhoud en dit betreft ook het aantal m<sup>2</sup> waarover het onderhoud wordt uitgevoerd. Deze moeten worden terugverdiend door het aantal m<sup>2</sup> verhuurbaar vloeroppervlakte. Echter door de incurante indeling van monumenten zijn er dus relatief veel meters die geld kosten in de vorm van onderhoudskosten en is er een relatief klein aantal vierkante meters waarmee de kosten kunnen worden terugverdiend.
- **Hogere bouwplaatskosten**  
Monumenten zijn veelal binnenstedelijk gelegen. Hierdoor zijn de (ver)bouwkosten en restauratiekosten gemiddeld hoger dan indien een monument aan de rand van de stad is gelegen. Dit wordt mede veroorzaakt door de hogere bouwplaatskosten die met de verbouwing zijn gemoeid. Dit wordt vooral veroorzaakt door de schaarste in ruimte om de werkzaamheden te verrichten.
- **Beperkingen aan renovatie in verband met wetgeving**  
Doordat het onroerend goed is aangewezen als monument gelden er beperkingen voor een verbouwing. Niet alle elementen van het gebouw mogen onbeperkt worden aangepast. De elementen die zorgdragen voor het monumentale karakter zullen beperkt kunnen worden aangepast. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheden en de bouwkosten.

Tegenover de hogere kosten voor verbouwing en renovatie staat dat over het algemeen de opbrengsten voor monumentaal vastgoed gemiddeld 10 a 15 % hoger liggen dan ander vastgoed (De Jong et al. 2013). Dit

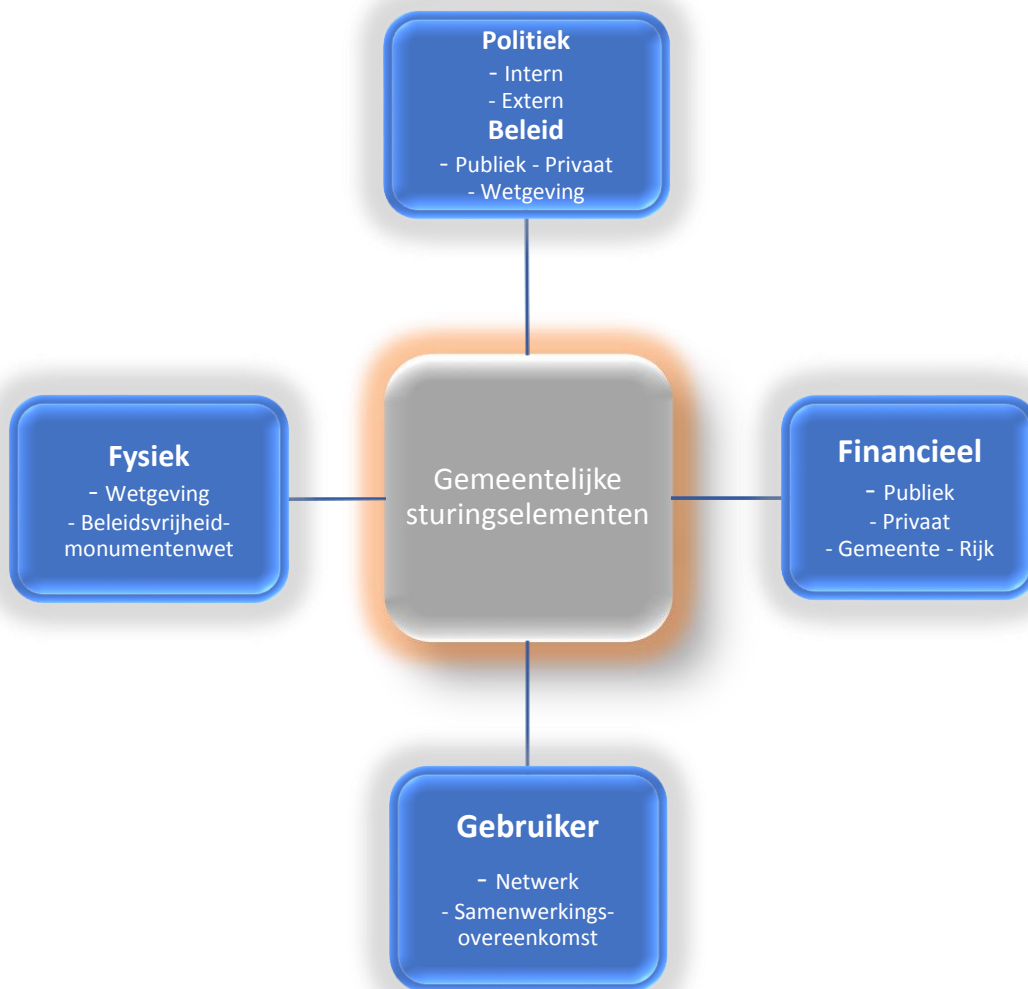
komt mede doordat monumentaal vastgoed een cultuurhistorische waarde heeft en emotie met zich meebrengt waardoor men bereid is hiervoor meer te betalen. De uitstraling van het pand vertaalt zich dus in een hogere waarde.

De rol van de gemeente in dit proces is van essentieel belang. De gemeenten hebben hiermee een belangrijk instrument in handen om sturing te geven aan het proces van het hergebruik, waarbij ze het hergebruik van monumenten kunnen stimuleren door flexibelere toepassing van de wetgeving.

### 3.6 Conclusie

Op basis van hetgeen hierboven is uitgewerkt kan het model met betrekking tot de vastgoedbeslissing vanuit het Public Real Estate Management als volgt worden weergegeven waarin de sturingsmogelijkheden van een gemeente zijn verwerkt. Hierin zijn per invloedsgedebied de soorten sturingsinstrumenten die een gemeente heeft uitgewerkt.

Uit het model blijkt dat de gemeente op alle invloedssferen die relevant zijn de vastgoedbeslissing van het Rijk een bepaalde vorm van sturing kan geven. Deze sturing is onder te verdelen in een publiekrechtelijk taak of privaatrechtelijk handelen van de gemeente. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan per casus een andere afweging worden gemaakt en een ander instrumentarium worden toegepast om het beoogde doel van de gemeente te bereiken.



**Figuur 9: Gemeentelijke sturingsinstrumenten op basis van Veuger en De Klerk (2012), eigen bewerking**

## 3.7 Methodologie

In deze paragraaf wordt de methode van dataverzameling besproken waarmee het empirisch onderzoeksmateriaal is verzameld en waarmee een antwoord kan worden gegeven op de probleemstelling en de geformuleerde deelvragen.

*Kwantitatief onderzoek naar de verkoop van monumentaal vastgoed door het Rijk.*

Voor het bepalen van de omvang van de problematiek is vooral desk-research verricht in combinatie met een aantal expert-interviews. De basis van het kwantitatieve onderzoek vormen de openbare beschikbare gegevens van het RVOB; hoeveel panden onlangs zijn verkocht en hoeveel panden op korte termijn worden verkocht. Tevens is daarbij in kaart gebracht welk percentage van de verkopen monumentaal vastgoed betrof.

*Kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop gemeente sturing geven aan het verkoopproces van het Rijk.*

Het empirisch onderzoek om inzichtelijk te maken op welke wijze gemeenten sturing kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Het empirisch onderzoek is een ‘multiple-case study’ (Yin 2009) en omvat drie casestudies. Casestudieonderzoek is een geschikte methode voor de hoofdvraag van dit onderzoek.

In de eerste plaats is er nog relatief weinig onderzoek gedaan naar het verkoopproces van monumentaal vastgoed in middelgrote steden en uit de literatuurstudie komt naar voren dat nog weinig bekend is over de wijze waarop gemeenten sturing geven in het verkoopproces van het Rijk.

In de tweede plaats is casestudieonderzoek zinvol als de onderzoeker inzicht wil krijgen in hoe en waarom hedendaagse gebeurtenissen plaatsvinden en waarop de onderzoeker weinig invloed kan uitoefenen (Yin 2009). In dit onderzoek is dit van toepassing aangezien inzicht wordt verkregen in de wijze waarop gemeenten sturing geven aan het verkoopproces van het Rijk en wat de motieven zijn om dit te doen.

Yin (2009) heeft duidelijk aangegeven dat casestudieonderzoek een effectief middel kan zijn, mits er aan vier belangrijke voorwaarden wordt voldaan: interne validiteit, constructvaliditeit, externe validiteit en betrouwbaarheid. In de opzet van dit onderzoek is hier rekening meegehouden:

- Interne validiteit: in dit hoofdstuk is een duidelijk onderzoekskader geformuleerd op basis waarvan elke case op vergelijkbare wijze kan worden geanalyseerd;
- Constructvaliditeit: voor de casestudies wordt informatie verzameld uit verschillende bronnen en gecombineerd (zie hieronder onder desk research en interviews);
- Externe validiteit: de drie individuele casestudies zijn op dezelfde wijze gestructureerd en vormen de basis van een cross-case analyse in hoofdstuk 6. In de cross-case analyse kunnen patronen, overeenkomsten en verschillen tussen de cases worden vastgesteld;
- Betrouwbaarheid: er is gebruik gemaakt van een vragenlijst voor de interviews en alle geraadpleegde bronnen zijn gedocumenteerd (zie hieronder desk research en interviews).

*Selectie van casussen*

In dit onderzoek zijn de casussen zorgvuldig uitgekozen. Als criterium voor het selecteren van de casussen is gesteld dat een complex monumentaal, binnenstedelijk is gelegen en te koop wordt aangeboden door het Rijk dan wel reeds is verkocht en waarvoor een nieuwe functie wordt gezocht. De ‘unit of analysis’ (Yin, 2009) is dus het verkoopproces van bestaande monumentale vastgoedcomplexen. De drie casussen die zijn gekozen zijn; het Armamentarium in Delft, het Kazernekwartier in Venlo en het Spinhuiswalcomplex in 's-Hertogenbosch:

- **Armamentarium in Delft:** Het voormalig Legermuseum is in het centrum van Delft gelegen en omvat 11.500 m<sup>2</sup> BVO en is een rijksmonument. De gemeente Delft en het Rijk hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten om een visie te ontwikkelen voor het Armamentarium waardoor de verkoopbaarheid van het pand toeneemt.
- **Kazernekwartier in Venlo:** ca. 12 hectare grond met diverse (rijks)monumenten gelegen direct grenzend aan de binnenstad van Venlo. De gemeente heeft deze locatie verworven van het Rijk om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.
- **Spinhuiswalcomplex in 's-Hertogenbosch:** Het voormalig Paleis van Justitie en Huis van Bewaring omvatten ca. 20.000 m<sup>2</sup> BVO en is tegenaan de binnenstad van 's-Hertogenbosch gelegen. De gemeente en het Rijk hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten, maar gedurende het proces is de gemeente uit het proces gestapt en is de locatie voor de tweemaal te koop aangeboden op de markt.

Voor het verzamelen van informatie van de casussen is gebruik gemaakt van deskresearch en het houden van interviews met deskundigen.

#### *Deskresearch*

Door middel van het uitvoeren van deskresearch is informatie verzameld over de casussen die reeds bekend is. Hiervoor zijn diverse bronnen geraadpleegd van zowel het Rijk, zoals het biedboek van de openbare inschrijvingen, als van de gemeente, zoals onder andere diverse raadsbrieven, bestemmingsplannen en visies.

#### *Interviews*

Aan de hand van het houden van interviews met direct betrokken partijen van zowel het Rijk als de gemeente is getracht aanvullende informatie over de casussen te verkrijgen. Dit heeft plaatsgevonden aan de hand van semigestructureerde interviews. De lijst van geïnterviewde personen en vragenlijst is opgenomen in bijlage I. Deze interviewmethode is de meest geschikte, aangezien deze wijze van het afnemen van een interview ruimte biedt aan de respondent om eigen onderwerpen en informatie in te brengen, waardoor nieuwe informatie naar voren kan komen.

De informatie die wordt verkregen van een semigestructureerde interviews staat vooraf niet vast en aan de hand van vragen en onderwerpen die voorafgaand aan het interview is opgesteld, is getracht structuur aan te brengen in de interviews en konden de interviews worden vergeleken en de resultaten worden gewaarborgd (Bryman 2008).

Na het afnemen van de interviews zijn de interviews uitgewerkt en uitgeschreven.

## Hoofdstuk 4 Empirisch onderzoek deel I Omvang

---

In dit hoofdstuk zal een beeld worden gegeven van de omvang van het probleem. Aan de hand van diverse data zal een analyse worden gemaakt en zal geprobeerd worden te kwantificeren of de leegstand van monumentaal vastgoed zorgwekkend is en inderdaad een vergelijkbaar probleem oplevert als bij de kantorenmarkt in Nederland (Van Dommelen en Pen 2013).

In eerste instantie zal een uiteenzetting worden gemaakt van het monumentale vastgoed in Nederland. Welk type monumenten zijn er en wat is de omvang.

Vervolgens zal worden ingezoomd op de vastgoed portefeuille van het Rijk. Welke omvang heeft deze portefeuille in m<sup>2</sup> en in waarde? Wat is de opgave waar het Rijk mee te kampen heeft? Hoeveel objecten en vierkante meters moeten er worden verkocht? Tot slot van dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij het verkoopproces en het beleid van het Rijk. Op welke wijze gaat het Rijk om met het verkoopproces en welke processen zijn er binnen het Rijk?

### 4.1 Type monumenten

Binnen de Nederlandse wetgeving zijn meerdere typen monumenten te onderscheiden die een beschermde status genieten. Hieronder zullen deze worden omschreven.

*Een rijksmonument* is een onroerend goed dat om haar cultuurhistorische waarde door de Rijksoverheid is aangewezen om te worden beschermd en behouden te blijven. Nederland kent ongeveer 62.000 monumenten, dit betreft echter ca. 52.000 objecten. Tweederde van de rijksmonumenten zijn woonhuizen. Al deze rijksmonumenten staan in het monumentenregister.

*Provinciale monumenten* zijn gebouwen die op de provinciale monumentenlijst staan en vanuit de provincie worden beschermd. Alleen de provincies Noord-Holland en Drenthe kennen provinciale monumenten. De Provinciale Staten wijzen daar provinciale monumenten aan.

*Een gemeentelijk monument* is een gebouw dat door de gemeenteraad op de gemeentelijke monumentenlijst is geplaatst. Dit kan als het gebouw niet is aangewezen als rijksmonument. Bijvoorbeeld gebouwen die belangrijk zijn in de geschiedenis van een dorp. De gemeente legt het monumentenbeleid vast in een monumentenverordening.

*Een Rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht* is een landelijke erkenning van de bijzondere cultuurhistorische waarde van een gebied. Nederland kent meer dan vierhonderd Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. Door de beschermde status wordt er bij ontwikkelingen rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van het gezicht. Daarom moet er voor een aantal bouwactiviteiten een vergunning bij de gemeente aangevraagd worden.

Er zijn monumenten die niet alleen van nationaal belang zijn, maar in de hele wereld worden erkend als bijzonder natuurlijk of cultureel erfgoed. Deze monumenten staan op de *Werelderfgoedlijst* (UNESCO). Voorbeelden uit het Nederlands Koninkrijk zijn de grachtengordel van Amsterdam, voormalig Zuiderzeeland Schokland en de oude binnenstad van Willemstad.

Naast het bovengenoemde type monumenten wil de Europese Unie (EU) belangrijke Europese erfgoederen onder de aandacht brengen met een nieuw Europees Erfgoedlabel. Plekken en gebouwen kunnen dit label krijgen als zij niet alleen voor bewoners in eigen land interessant zijn, maar als alle Europeanen iets kunnen leren over het gemeenschappelijke culturele erfgoed. De verwachting is dat in 2014 de EU de eerste plekken en gebouwen bekend maakt die een Europees Erfgoedlabel krijgen.

Onderstaand een overzicht van het type monumenten en het aantal dat in Nederland aanwezig is.

Type monument	Aantal
Rijksmonument	52.158
Provinciaal monument	450
Beschermd stads- of dorpsgezicht	405
Gemeentelijk monument	38.467
UNESCO	10

**Figuur 10: Overzicht monumenten (RCE 2013)**

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wijst namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de bouwwerken aan die vanwege hun bijzondere cultuurhistorische waarde behouden moeten blijven. Dit gebeurt op basis van aanwijzingsprogramma's voor monumenten. Deze programma's richten zich op de gebouwen uit een specifieke periode of gebouwen met een speciale functie. Het aanwijzen van monumenten gebeurt dan ook periodiek, waardoor het aantal monumenten groeiende is. Zelden wordt de monumentenstatus van een bouwwerk ingetrokken, bijvoorbeeld in het kader van veiligheid of algemeen belang.

## 4.2 Omvang portefeuille Rijk

In 2011 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het volume en de waarde van het Rijksvastgoed. Onder het Rijksvastgoed vallen niet alleen de gebouwen die in eigendom toebehoren aan het Rijk, maar ook grond en grondgebonden infrastructuur.

In totaal beschikt het Rijk over 1,8 miljoen hectare aan gronden, waarvan 0,4 miljoen bestaat uit land en 1,4 miljoen hectare aan (zee) water. De ministeries van Infrastructuur en Milieu (Rijkswaterstaat), Binnenlandse Zaken (Rijksgebouwendienst), Defensie, Financiën en Economische Zaken, Landbouw & Innovatie bezitten gronden, eventueel bebouwd met onroerend goed. Dit onderzoek zal zich verder beperken tot de gebouwen die in bezit zijn van het Rijk.

Grondbezit	Grondbezit in		Verschil
	hectare		
	1 juli 2009	Ultimo 2009	
	Kadaster	Ministeries	
Ministerie van I en M	44.162	44.303	- 141
Ministerie van BZK	2.026	Geen opgave	
Ministerie van Defensie	26.297	32.994	- 6.697
Ministerie van Financiën (RVOB)	117.953	57.200	60.735
Ministerie van EL & I			
• Bureau Beheer Landbouwgronden	36.294	26.813	9.481
• Staatsbosbeheer	204.862	258.696	- 53.834
Totaal	431.594	420.006	11.588

**Figuur 11: Overzicht eigendommen Rijk, bron: Vastgoed van het Rijk; volume en waarde (2011)**

Uit de analyse van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de diverse Ministeries geen goed totaalbeeld hebben van de gronden die men in eigendom heeft. Zo is er een verschil tussen de opgave van de gronden in bezit van de Ministeries en de analyse van de Algemene Rekenkamer van het Kadaster per 2009.

De Rijksgebouwendienst, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, doet geen opgave van het aantal m<sup>2</sup> grond, aangezien zij ervan uitgaan dat de gronden behoren tot de gebouwen die bij hen in bezit zijn.

De ministeries van I en M (Rijkswaterstaat), Binnenlandse Zaken (Rijksgebouwendienst), Defensie, Financiën en EL&I bezitten gebouwen die in eigendom zijn van het Rijk. Onderstaand een overzicht van het bezit uitgedrukt in m<sup>2</sup> BVO.

Beheersorganisatie	Opgave Ministeries
	BVO gebouwen m <sup>2</sup>
	Ultimo 2009
Ministerie van I en M	104.777
Ministerie van BZK	5.147.596
Ministerie van Defensie	6.463.783
Ministerie van Financiën (RVOB)	Geen opgave
Ministerie van EL & I	
• Bureau Beheer Landbouwgronden	Geen opgave
• Staatsbosbeheer	Geen opgave
Totaal	11.716.156

**Figuur 12: Overzicht m<sup>2</sup> bvo Rijk, bron: Vastgoed van het Rijk; volume en waarde (2011)**

Hetgeen opvalt met betrekking tot bovenstaand overzicht is dat het Ministerie van Financiën en met name het Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) geen opgave kan doen van het aantal m<sup>2</sup> BVO dat men in bezit heeft. Dit terwijl het RVOB binnen het Ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de verkoop van het overvloedige vastgoed.

Naast het feit dat het bezit in omvang kan worden uitgedrukt, kan dit ook in waarde worden uitgedrukt. Het Ministerie van I&M en EL&I drukken de waarde van hun vastgoed alleen uit in een grondwaarde. De opstallen worden bij deze ministeries niet uitgedrukt in een waarde. De ministeries van BZK en Defensie geven aan dat de boekwaarde van de gebouwen gebaseerd is op een historische kostprijs met een lineaire afschrijving. Met betrekking tot de vervangingswaarde en herbouwaarde hanteren beide ministeries verschillende uitgangspunten.

Het bezit van de Rijksgebouwendienst omvat, volgens opgave van het Ministerie, een waarde van € 5 miljard. Dit betreft uitsluitend gebouwen die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen. Dus niet:

- de eerder genoemde gebouwen van Rijkswaterstaat die tot de infrastructuur worden gerekend;
- de gebouwen van het Ministerie van Defensie voor zover die tot het militaire vastgoed worden gerekend;
- de gebouwen van de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken en de Koninklijke paleizen;
- de monumenten met een erfgoedfunctie;
- de gebouwen die het Rijk aanhoudt in het buitenland.

Het ministerie van Defensie heeft aangegeven dat de boekwaarde van hun vastgoed een waarde vertegenwoordigt van € 2,8 miljard.

Bovenstaand geeft een grove inschatting van de waarde van het vastgoed. Deze getallen geven echter nog geen inzage in de marktwaarde van het vastgoed van het Rijk, aangezien het RVOB de marktwaarde bepaalt van de objecten op het moment dat deze worden afgestoten.

Door een compactere overheid en de nieuwe manier van werken heeft het Rijk veel overtollig vastgoed. Niet alleen kantoren raken overbodig, maar ook divers ander bijzonder vastgoed waaronder monumentaal vastgoed.

### 4.3 Verkoopprocedure Rijk

Het proces van verkoop van vastgoed door het Rijk is op diverse wijzen verankerd in de organisaties. Het RVOB is namens het Ministerie van Financiën exclusief bevoegd om overtollig rijksvastgoed te verkopen. Om vastgoed te kunnen verkopen dient het vastgoed door de betreffende ministeries overtollig te worden verklaard. Het proces voor de overtolligstelling is mede vastgelegd in een Ministeriele regeling; de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006.

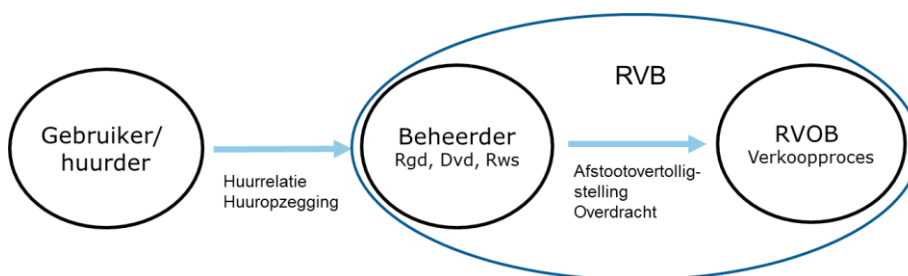
Per 1 juli 2014 gaan het Rijks Vastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf en de Rijksgebouwendienst gezamenlijk op in het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf zal naar schatting 13,3 mio m<sup>2</sup> BVO vastgoed in beheer hebben.

Nadat vastgoed overtollig is verklaard door een ministerie zal het RVOB het verkoopproces opstarten. Dit gebeurt door middel van de reallocatieprocedure. De reallocatieprocedure is erop gericht om het onroerend goed een optimale herbestemming te geven binnen de publieke sfeer en om te voorkomen dat op deze wijze onroerend goed door het Rijk wordt vervreemd, waar binnen het Rijk mogelijk nog vraag naar is.

In artikel 9 van de Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006 is de volgorde van aanbieden aan overige instellingen vastgelegd en is als volgt opgenomen;

- ministeries en colleges;
- door het Rijk gesubsidieerde organisaties, indien de minister ten laste van wiens begroting de subsidie is of wordt verstrekt, de dienst Rijks Vastgoed en Ontwikkelingsbedrijf verzoekt om een voorkeurspositie van de betrokken organisatie bij de koop of de huur;
- gemeenten, provincies en waterschappen;
- andere rechts- of natuurlijke personen

Schematisch ziet de reallocatieprocedure er als volgt uit:



**Figuur 13: Reallocatieprocedure RVOB (2014)**

De mogelijkheid bestaat om de gebruiksgerechtigde die voorafgaand aan het moment van afstoting het onroerend goed geheel of gedeeltelijk in gebruik heeft een voorkeurspositie te verstrekken bij de verkoop of verhuur.

Het RVOB moet zorg dragen voor het doelmatig afstoten van het vastgoed tegen een marktconforme prijs. Hierbij is zij gehouden aan diverse kaders en uitgangspunten, zoals Europese wetgeving (staatssteun), Privaat- en Publiekrecht, Comptabiliteitswet en Regeling Materieel beheer Rijksoverheid 2006.



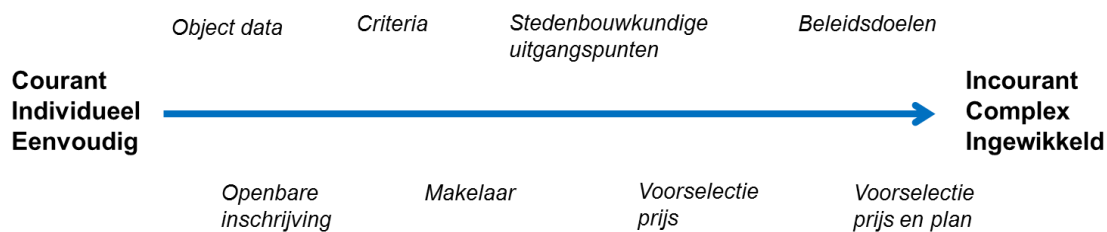
Wanneer de reallocatieprocedure is doorlopen en Rijksoverheid en decentrale overheden geen interesse hebben in de verwerving van het vastgoed zal het onroerend goed door de RVOB worden aangeboden aan de markt. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat dit openbaar, transparant en tegen marktconforme voorwaarden geschiedt.

In de uitleg van artikel 9 van de Regeling Openbaar Beheer is opgenomen dat gemeenten het onroerend goed kunnen verwerven voor de publieke sfeer. Reden dat deze bepaling is opgenomen, en als uitzondering geldt op het openbaarheidsprincipe, is om speculatie van private partijen tegen te gaan en ervoor te zorgen dat overheden vastgoed voor beleidsdoeleinden kunnen ontwikkelen of kunnen huisvesten zonder dat de prijs wordt opgedreven.

Voor de RVOB zijn er diverse opties om te verkopen:

- Object aanhouden en in gebruik geven
- Standaard verkoop
  - via makelaar
  - via openbare inschrijving
- Herbestemmen en verkoop

Schematisch ziet het verkoopproces er als volgt uit wanneer niet wordt gekozen voor de optie om het object aan te houden:



**Figuur 14: Verkoopopties RVOB (2014)**

*Ad: object aanhouden en in gebruik geven*

Redenen om een object in bezit te houden en (nog) niet tot verkoop over te gaan zijn divers. Voorbeelden zijn onder andere de lokale marktomstandigheden, ontwikkelingen in het betreffende gebied, de mogelijkheid van gunstige ingebruikneming. Doel van deze opties is om betere omstandigheden te creëren voor het vervreemden van het vastgoed, hetgeen in de regel een hogere opbrengstwaarde voor het Rijk met zich meebrengt.

Een bekend voorbeeld is de ingebruikneming van Motus van de Binckhorsthof 135 in Den Haag. Dit betreft een voormalig gebouw van Defensie van ca. 45.000 m<sup>2</sup> BVO in de Binckhorst. Vanwege de slechte kantorenmarkt, de zeer slechte en gedateerde staat van het gebouw en de ontwikkeling rondom de gebiedsontwikkeling in de Binckhorst heeft de RVOB besloten om het gebouw langdurig in gebruik te geven aan een beheerder die het gebouw zal exploiteren. Deze variant onderscheidt zich van een huursituatie, aangezien het vastgoed tegen zeer lage prijzen in gebruik wordt gegeven om leegstand, kraakrisico en verloedering tegen te gaan.

*Ad. Standaard verkoop*

Voor courant onroerend goed zal de RVOB bij overtollig gesteld vastgoed een snelle wijze van verkoop willen voorstaan. Dit kan door het onroerend goed aan te bieden via de gebruikelijke kanalen, zoals via een makelaar dan wel door de verkoop te laten plaatsvinden via een openbare inschrijving. Deze laatste variant vindt in de regel plaats indien het de verwachting is dat het vastgoed "goed" in de markt ligt en meerdere potentiële kopers geïnteresseerd zijn in de verwerving van het vastgoed. Deze middelen zijn met name gericht op een relatief korte doorlooptijd en op opbrengstmaximalisatie.

In de praktijk is te zien dat monumentale panden van een kleinschalige of middelgrote omvang, en vooral binnenstedelijke of wel in een dorpskern gelegen veelal via een openbare inschrijving worden verkocht. Reden hiervoor is dat de markt van deze panden nog redelijk is te noemen en het feit dat ze vaak op interessante locaties zijn gelegen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het bestemmingsplan voor deze panden in de regel als courant worden gezien en ruim zijn. Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen verkoop van het Kantongerecht aan de Oude Delft in Delft of een voormalig Pakhuis aan de Herengracht 36-38 in Leiden.

*Ad. Herbestemmen en verkoop*

De laatste verkoopoptie is eveneens de meest complexe verkoop optie. Dit zijn in de regel incurante gebouwen die met het oog op een specifieke functie zijn gerealiseerd of een zeer beperkte bestemming kennen, zoals maatschappelijke doeleinden.

De markt voor deze panden in de huidige staat is slecht te noemen. Dit kan diverse oorzaken hebben, zoals beperkte fysieke mogelijkheden van het vastgoed, slechte locatie of beperkte gebruiksmogelijkheden op publiekrechtelijke gronden, zoals het bestemmingsplan.

Uit het beleid van de RVOB is af te leiden dat deze wijze van verkoop wordt gekozen indien:

- een bestemmingsplanwijziging evident is (zoals bij een defensierrein of gevangenis)
- potentiële waardecreatie is te verwachten
- als verschillende belangen een rol spelen
- monumentale status
- risico's voor marktpartijen te verkleinen

Uit de eerste analyse van bovenstaande argumenten blijkt dat de te ondernemen stappen zijn ingegeven op het versnellen van de verkoopprocedure en het realiseren van een grotere verkoopopbrengst.

Voor de uitwerking in de praktijk bestaan diverse mogelijkheden. Hierbij valt te denken aan verkoop van het onroerend goed aan de gemeente die vervolgens de herbesteding en ontwikkeling van de locatie voor eigen rekening en risico oppakt. Voorbeelden hiervan zijn de Ripperdakazerne in Haarlem en het Kazernekwartier in Venlo.

Een andere aanpak is dat door het Rijk de samenwerking met de gemeente wordt gezocht. De inzet van de gemeente is hierbij afhankelijk van de complexiteit van de verkoop. Ter illustratie hiervan: het maken van enkele bijlagen en oplegnotities voor de verkoop tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst waarbij in gezamenlijkheid een Nota van uitgangspunten wordt opgesteld en een visie wordt gegeven voor de betreffende locatie.

Uit de voorbeelden uit de praktijk blijkt wel dat het Rijk het risico van het doorlopen van de diverse publiekrechtelijke procedures, zoals bestemmingsplan en vergunning voor rekening en risico van de koper laat komen. Nadat de koopovereenkomst tussen het Rijk en koper is gesloten, wordt op zeer korte termijn het onroerend goed notarieel geleverd. Het risico van een nieuwe ontwikkeling komt daarmee volledig te liggen bij de nieuwe koper, als ook de doorlooptijden van de diverse procedures inclusief bezwaar en beroepsperioden.

Hiermee verkrijgt het Rijk een onvoorwaardelijke transactie en daarmee gepaard gaande opbrengsten en zijn er geen onzekerheden meer voor het Rijk, terwijl nog vele risico's aanwezig zijn alvorens tot ontwikkeling, herbesteding en transformatie van de locatie kan worden overgegaan. In deze fase spelen de belangen van de gemeente ook een voorname rol.

Met de inrichting van deze wijze van het verkoopproces heeft het er de alle schijn van dat het Rijk gaat voor opbrengstmaximalisatie en zekerheidstelling van de opbrengsten en dat de maatschappelijke relevantie van een locatie minder van belang is. Deze schijn wordt bevestigd door het onderzoek van de TU Delft (De Jong

et al. 2013). Zij komen tot de conclusie dat indien het Rijk bij de verkoop van overtollig vastgoed financiële en maatschappelijke overwegingen even zwaar laat wegen de volgende puntsgewijze conclusies gelden:

- overtollig vastgoed kan niet automatisch afgestoten worden aan de hoogste bidder
- overtollig Rijksvastgoed dient ingezet te worden ten behoeve van een maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling, waarbij de kwaliteiten van de locatie door transformatie verbeterd worden
- bij het afstoten van monumentaal vastgoed dient de Rijksoverheid erop toe te zien dat de culturele waarde voor de toekomst gewaarborgd blijft. De Rijksoverheid dient er zorg voor te dragen dat het beheer van Rijksvastgoed niet onnodig tot waardeverlies leidt, en dat het ook geen negatieve invloed heeft op naastgelegen vastgoed in eigendom van het Rijk of van anderen.
- overtollig Rijksvastgoed waar geen nieuw gebruik voor is, dient te worden gesloopt.
- Rijksvastgoed bestaat niet uit één type gebouwen, noch staan de gebouwen op één type locatie. De diversiteit in de portefeuille vergt een diversiteit in aanpak. Er kunnen wel generieke afwegingscriteria worden opgesteld. Hiertoe is door de TU Delft een transformatie/afstootmeter ontwikkeld om besluitvorming te ondersteunen (bijlage II).

#### 4.4 Beleid afstoten monumentaal vastgoed

In november 2011 is door de toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin het beleid is aangegeven met betrekking tot monumentaal vastgoed in het bezit van Het Rijk.

Het streven naar een compacte Rijksdienst en de focus op kerntaken leidt tot een verminderde behoefte aan Rijkshuisvesting en tot een andere visie op het Rijkseigendom van monumenten. Verschillende Rijksvastgoeddiensten zijn belast met het beheer en onderhoud van Rijksbeschermden monumenten. Eén van die diensten is de Rijksgebouwendienst. De monumentenportefeuille van deze dienst is zeer divers en omvat naast kantoren ook justitiële inrichtingen, kerkelijke gebouwen, kastelen en gedenknaalden. Verruiming van het afstootbeleid van de Rijksgebouwendienst is volgens de minister noodzakelijk om aan te sluiten bij de doelstellingen van de compacte Rijksdienst (Brief 11 november 2011 Tweede Kamer).

Eind 2011 waren een aantal redenen om het beleid van de bescherming door Rijksbezit van deze monumenten te wijzigen:

- Harmoniseren van het beleid tussen de verschillende departementen. De overige Rijksvastgoeddiensten kennen geen specifiek beleid om cultureel erfgoed te beschermen door Rijksbezit. Door vervreemding van monumenten die niet in gebruik zijn kunnen hoge leegstandskosten worden voorkomen en kunnen de gebouwen opnieuw betekenis hebben in de samenleving.
- Professionalisering binnen de monumentenzorg. Vóór de totstandkoming van de eerste monumentenwet was eigendom vrijwel het enige instrument om cultureel erfgoed te beschermen. De monumentenzorg in Nederland heeft zich sinds medio vorige eeuw sterk ontwikkeld en geprofessionaliseerd. Door deze ontwikkelingen is bescherming van monumentaal vastgoed door rijksbezit niet langer noodzakelijk. Er is inmiddels na de realisatie van de Modernisering Monumentenzorg per 1 januari 2012 een stelsel van publiekrechtelijke bescherming via wetgeving, subsidies, fiscale maatregelen en toezicht.
- Meer ruimte voor ondernemerschap. Private monumentenorganisaties hebben toegang tot financiële middelen die niet beschikbaar zijn voor het Rijk, zoals sponsoring en rendement uit investeringen. Wanneer het Rijk bereid is om ruimte te bieden voor ondernemerschap ontstaan er kansen voor de inpassing van het erfgoed binnen de lokale context.

- De visie op de compacte Rijksdienst en de kerntakendiscussie hebben geleid tot een andere wegging van bescherming van cultureel erfgoed door het Rijksbezit ervan.

Bij brief d.d. 21 december 2012 heeft Minister Blok van Binnenlandse Zaken de voortgang van het beleid aan de Tweede Kamer gerapporteerd. In deze voortgangsrapportage wordt aangegeven dat het Rijk in het bezit is van 1.800 rijksmonumentale objecten.

Daarnaast beheert de Rijksgebouwendienst 70 monumenten met een erfgoedfunctie. Deze monumenten zijn in het bezit gekomen van het Rijk en gebleven ter bescherming. Deze bijzondere monumenten bevatten onder meer kerkelijke gebouwen, gedenknaalden, grafmonumenten, kastelen en vestingwerken. In navolging op het beleid van november 2011 kunnen deze monumenten worden afgestoten.

Bij brief van 21 februari 2013 heeft Minister Blok een nieuwe update gegeven van de stand van zaken omtrent het afstoten van Monumentaal vastgoed, waarbij de inventarisatie concreter wordt weergegeven.

Het Rijk heeft ca. 1.800 monumenten in eigendom. De meeste daarvan worden benut voor het primaire proces van het Rijk (sluizen, bruggen, kazernes, gevangenissen, kantoren, et cetera). De monumenten in eigendom van het Rijk worden gebruikt en beheerd door de Rijksvastgoeddiensten (Dienst Vastgoed Defensie, Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, Staatsbosbeheer, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, ProRail, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Nationale Politie). De onderlinge samenwerking van deze diensten vindt plaats in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid.

De Rijksgebouwendienst en Staatsbosbeheer zijn de enige Rijksdiensten die op enige schaal monumenten in beheer hebben die niet bedoeld zijn om in te zetten voor het primaire proces.

De Rijksgebouwendienst beheert circa 350 rijksmonumentale objecten met een erfgoedfunctie (in 165 monumentencomplexen). 120 monumentencomplexen van de Rijksgebouwendienst worden ingezet ten behoeve van het primaire proces. De overige 45 complexen van de Rijksgebouwendienst kennen geen Rijksgebruik.

Monumenten kunnen alleen in aanmerking komen voor afstoot als er geen sprake is van Rijksgebruik of zicht daarop, er geen beleidsontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op het afwezig zijn van Rijksgebruik en het monument niet onlosmakelijk is verbonden met andere monumenten die wel Rijksbezit blijven. Van de 165 monumentencomplexen in bezit bij de Rijksgebouwendienst zijn er 120 in gebruik van het Rijk. 11 monumenten hiervan worden uitlopende redenen niet vervreemd.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de lijst gepubliceerd van 34 monumenten met een erfgoedfunctie die kunnen worden afgestoten. (zie bijlage III). Andere rijksmonumentale objecten die niet kunnen worden gebruikt voor het primaire proces, worden volgens de eerder neergezette procedure vervreemd.

Met andere woorden, indien gebouwen die thans een justitiële of museale functie hebben en die op korte termijn vanwege beleidsdoeleinden worden gesloten, zullen worden verkocht volgens de procedure van het Rijk. De inschatting is dat de komende jaren vele van dit soort complexen leeg komen te staan door een compactere overheid en beleidswijzigingen (zie o.a. bij Justitie en Defensie).

De aantallen hiervoor zijn moeilijk in te schatten, maar het RVOB heeft de transacties vanaf 2013 op haar website gepubliceerd. De lijst omvat objecten die op dit moment te koop worden aangeboden en welke locaties op korte termijn te koop zullen worden aangeboden. Het Rijk heeft geen lijst gepubliceerd van objecten die op langere termijn te koop zullen worden aangeboden. Dit heeft te maken met de reallocatieprocedure van het Rijk en de werkwijze omtrent het overtollig verklaren van vastgoed.

Onderstaand schema geeft de cijfers weer van de objecten die zijn verkocht of te koop worden aangeboden door de RVOB via hun website.

<b>Jaartal</b>	<b>Aantal objecten</b>	<b>(waarvan) monumentaal object</b>
2013	18	5
2014	12	4
Te koop	37	11
verwacht	25	13

**Figuur 15: Overzicht verkopen Rijk (2013-2016), bron: website RVOB juni 2014**

Uit de tabel is af te leiden dat de objecten die verkocht zijn of te koop staan dat voor ca. 33% gemeentelijke of rijksmonumenten zijn. Uit het verwachte aanbod is af te leiden dat de verkoop van het aantal monumenten de komende jaren zal toenemen en meer zal worden aangeboden op de markt.

## 4.5 Conclusie

Uit het eerste gedeelte van het empirische onderzoek kan worden afgeleid dat het Rijk zeer veel onroerend goed, zowel grond als gebouwen, in eigendom heeft. Echter; het Rijk heeft niet een exact overzicht van hun eigendommen.

Daarnaast heeft het Rijk het beleid dat indien vastgoed overtollig is en niet meer van waarde kan zijn voor Rijksdiensten wordt afgestoten. Dit betreft zeer diverse vastgoed van diverse ministeries, waarbij vanwege reorganisaties en de nieuwe manier van werken minder vierkante meters benodigd is. Met name vastgoed van het Ministerie van Defensie en van Justitie wordt afgestoten en betreft bijzonder vastgoed dat binnenstedelijk is gelegen en een monumentaal karakter heeft.

Het verkopen van vastgoed is door het Rijk vastgelegd in een Ministeriële Regelgeving en gaat via een vastomlijnde procedure, waarbij weinig bewegingsvrijheid is. Daarnaast is de procedure zodanig vormgegeven dat het Rijk weinig risico's heeft bij de verkoop en de risico's vooral komen te liggen bij de kopende partij.

Uit de recent gedane transacties en het aanbod voor de korte termijn blijkt dat ca. 33 % van de panden die verkocht zijn of worden verkocht een monument betreft. Ook worden 34 monumenten met een erfgoedfunctie door het Rijk verkocht.





Armamentarium te Delft



Frederik Hendrik Kazerne te Venlo



## Hoofdstuk 5 Empirisch onderzoek deel II Casestudies

---

In navolging op het eerste gedeelte van het empirische onderzoek zullen in dit hoofdstuk drie casussen nader worden bestudeerd.

Bij het bestuderen van de casussen zal allereerst een omschrijving worden gegeven van de casus, vervolgens zal worden bekeken op welke wijze het verkoopproces door het Rijk is vormgegeven en tenslotte zal de rol en de wijze waarop de gemeente sturing heeft gegeven in dit proces worden belicht. In het volgende hoofdstuk zullen de casussen worden geanalyseerd aan de hand van het onderzoekskader.

### 5.1.1 Armamentarium in Delft

Het rijksmonumentale Armamentarium is onderdeel van de historische binnenstad van Delft en ligt tussen de Oude Delft en de Nieuwe Delft (Koornmarkt – Voorstraat), de twee grachten die de oorsprong van de stad markeren. Het object ligt op een schiereiland en op een markante locatie in de binnenstad en maakt onderdeel uit van het grachtengebied van Delft.

De historische binnenstad van Delft is een compact gebied met een grotendeels compacte kern, waarin de Markt met de Nieuwe Kerk, de Oude Delft met de scheve toren van de Oude Jan en het Prinsenhof de bekendste ankerpunten zijn. Aan de westzijde ligt het spoor (Den Haag – Rotterdam), waar thans de ontwikkeling van de Spoorzone plaatsvindt, waarbij het bovengrondse spoor over 2,3 kilometer onder de grond wordt gebracht. Het Armamentarium ligt op slechts enkele minuten lopen vanaf Station Delft, aan de looproute naar het Zuidpoortgebied, het winkelgebied van de binnenstad (Ambitiedocument februari 2014).



**Figuur 16: Luchtfoto Armamentarium**

Het kopgebouw van het complex is rond 1601-1603 gebouwd op de zuidpunt van het schiereiland in opdracht van de Staten van Holland en West-Friesland ten behoeve van de opslag van kanonnen, vuurwapens, kogels en dergelijke. Tussen 1660 en 1692 is het Armamentarium wegens ruimtegebrek meerdere malen uitgebreid met gebouwen op het noordelijke deel van het schiereiland. In de 19e eeuw heeft

de Staat geleidelijk steeds meer particuliere percelen aangekocht/verkregen op dit schiereiland waaronder het Oost-Indisch pakhuis dat door het faillissement van de V.O.C. in handen van de Staat kwam.

Het pand aan de Breestraat 3 is een voormalige dienstwoning die in 1954 werd gebouwd op de plek van een ouder pand. In 1959 werd een deel van het Nederlands Legermuseum gehuisvest in het Armamentarium, waarna een grootschalige restauratie en verbouwing plaatsvond naar ontwerp van architecten Jan Walraad en Koen van Velsen (Ambitiedocument februari 2014 en Historische documentatie).

De lange geschiedenis van het Armamentarium heeft geresulteerd in een complex dat bestaat uit een aaneenschakeling van gebouwen gescheiden door vier binnenhoven en open ruimtes van verschillend karakter. Aan de oost- en zuidzijde ligt een kade langs het water. Aan de westzijde staan de gebouwen direct in het water.

In 2010 heeft het Nationaal Legermuseum aangekondigd nieuwbouw te gaan realiseren in Soesterberg en Delft te verlaten. In januari 2014 heeft het Nationaal Legermuseum het pand daadwerkelijk verlaten en verruild voor de nieuwbouwlocatie in Soesterberg.

Kadastraal behelst het complex 6.488 m<sup>2</sup> grond met een totale omvang van de opstallen van ca. 9.500 m<sup>2</sup> VVO en naar schatting ca. 11.000 m<sup>2</sup> BVO (Uittreksel Rijksmonumentenregister).

### 5.1.2 Verkoopproces

Door het vertrek van Het Nationaal Legermuseum van Delft naar het nieuw gerealiseerde Nationaal Museum in Soesterberg is het Armamentarium leeg komen te staan en is hiermee de museale functie komen te vervallen. Binnen de Rijksdiensten is door andere diensten geen interesse kenbaar gemaakt om diensten van het Rijk te huisvesten in het voormalig Legermuseum. Hierdoor is het Armamentarium overtollig verklaard en heeft het RVOB de opdracht gekregen om het onroerend goed te vervreemden.

De vigerende bestemming van de locatie is ‘Cultuur en ontspanning’ en zijn bestemd voor Culturele en maatschappelijke en bijbehorende voorzieningen. Culturele voorzieningen zijn voorzieningen ten behoeve van het uitoefenen van activiteiten op cultureel en kunstzinnig vlak, waaronder ateliers, galleries, muziekscholen en musea. Maatschappelijke voorzieningen zijn voorzieningen ten behoeve van het uitoefenen van activiteiten gericht op de sociale, maatschappelijke, educatieve en openbare dienstverlening, waaronder gezondheidszorg, zorg en welzijn, jeugd/kinderopvang, onderwijs, religie, bibliotheken, openbare dienstverlening en het verenigingsleven (overigens met uitsluiting van uitvaart/begraafplaatsen, gevangeniswezen en defensie/militaire zaken). Onder bijbehorende voorzieningen moeten ondergeschikte voorzieningen ten dienste van de hoofdbestemming worden gezien, zoals (fiets)parkeren, groen, ontsluitingswegen en kades. (bestemmingsplan Binnenstad 2012, Gemeente Delft).

Deze bestemming is door het Rijk als incurant bestempeld, waardoor verkoop van het onroerend goed via een makelaar of via een openbare inschrijving niet wenselijk werd geacht. Om de courantheid te verbeteren en het opbrengstpotentieel te vergoten acht het Rijk herontwikkeling van de locatie kansrijk. In verband met de complexiteit van de locatie, door onder andere de ligging van het onroerend goed, het rijksmonumentale karakter en de historie van de locatie wenst het Rijk te verkopen volgens het proces van verkoop met voorselectie van prijs en plan.

Om tot een verbetering van de courantheid te komen heeft het Rijk een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Hierin is vastgelegd dat zowel het Rijk als de gemeente samen een Nota van Uitgangspunten zullen opstellen waarin de potentie van de locatie is omschreven, maar ook een ontwikkelvisie op het gebied (Samenwerkingsovereenkomst Rijk – Gemeente Delft, juni 2012).

Potentiële kopers zullen moeten voldoen aan de eisen en wensen van het ambitiedocument. De plannen worden getoetst door een commissie bestaande uit personen van de RVOB, atelier Rijksbouwmeester en de gemeente. De best beoordeelde plannen krijgen de mogelijkheid een bieding uit te brengen. Het RVOB



bepaalt uiteindelijk aan welke partij wordt verkocht en geleverd. Partijen worden geacht een onvoorwaardelijk bod uit te brengen. De overdracht van het onroerend goed wordt gedaan binnen twee weken nadat is gegund.

### 5.1.3 Rol van de Gemeente Delft

In juni 2012 hebben de gemeente en het Rijk de samenwerkingsovereenkomst gesloten. In hetzelfde jaar is door de gemeente een vernieuwd bestemmingsplan voor de binnenstad vastgesteld door de gemeenteraad. Bij de vaststelling van dit bestemmingsplan is de bestemming van het Armamentarium geconsolideerd.

Reden hiervan is geweest dat ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan geen nieuwe plannen bekend waren. Dit heeft tot gevolg dat op het moment dat de nieuwe bestemming bekend is een separate procedure moeten worden doorlopen.

Het doel van het bestemmingsplan is om de historische binnenstad wat betreft de bebouwing te beschermen. Daarnaast zijn in het nieuwe bestemmingsplan de ambities van de gemeente verwoord voor de binnenstad (Bestemmingsplan Binnenstad 2012, Gemeente Delft). Deze zijn:

- niet alleen aandacht voor het gebied als aankoopplaats (het kernwinkelgebied van Delft);
- aandacht voor kansen voor het nieuwe werken (de binnenstad als creatieve hotspot en ontmoetingsplaats);
- sfeergebieden met eigen karakters en (nadruk op) functies met verschillende accenten;
- activiteiten, evenementen en cultuur;
- een verblijfsgebied voor Delftenaren, bezoekers en werkers;
- een ondersteuningsgebied voor de kenniseconomie en haar werkers;
- blijvend gebruik van de historische binnenstad

Tevens heeft de gemeente de wens om de stad qua gebruik vitaal en toekomst bestendig te maken. In het gezamenlijk opgestelde ambitiedocument voor het Armamentarium zijn de ambities van de gemeente vertaald naar de locatie. Het opstellen van het ambitiedocument heeft voornamelijk plaatsgevonden door middel van het houden van workshops.

Naast de samenwerkingsovereenkomst met het Rijk heeft de gemeente zich actief ingezet om een geschikt hergebruik te vinden voor het pand en het onder de aandacht te brengen. De gemeente heeft medewerking verleend aan een pilotonderzoek van de TU Delft naar hergebruik van (monumentaal) vastgoed van het Rijk (De Jong et al. 2013). Daarnaast heeft de gemeente in samenwerking met een lokale netwerkvereniging inspiratieavonden georganiseerd om initiatiefnemers een podium te bieden om hun (deel)plannen voor het Armamentarium aan de stad te presenteren (Ideeën voor het Armamentarium, TOP, 2013).

Ook de wethouder Cultuur en Binnenstad heeft zich nadrukkelijk beziggehouden met het dossier Armamentarium. Naast het veelvuldig contact met de RVOB is zij ook op zoek gegaan naar potentiële investeerders, waarbij zij met concrete partijen heeft gesproken. Veel investeerders zijn terughoudend aangezien het een omvangrijk, complex rijksmonument is waar een zeer grote investering gedaan moet worden om een hergebruik daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Ook heeft de wethouder met diverse eindgebruikers gesproken die interesse hebben getoond in het Armamentarium. Uit deze gesprekken blijkt dat veel eindgebruikers mooie en ambitieuze plannen hebben voor het gebouw, echter missen zij de financiële slagkracht om het totale project te trekken. Veelal vroegen eindgebruikers hulp bij de gemeente, met name op het gebied van financiën in de vorm van aankoop van het pand dan wel subsidie.

In april 2014 heeft de gemeente aan het Rijk bericht dat zij afzien van aankoop van het Armamentarium, waarmee het pand aan de markt kan worden aangeboden. De aankoop van het pand past niet bij het beleid van de gemeenten om haar vastgoedportefeuille te verkleinen. Daarnaast kan een aankoop door de

gemeente, in het kader van de Regeling Materieel Beheer ook sec plaatsvinden voor een functie in de publieke sfeer. Door de gemeente is de afgelopen jaren veel op maatschappelijk en cultureel gebied bezuinigd. Het aankopen van de locatie rijmt niet met deze bezuinigingen (Collegebrief aankoop Armamentarium d.d. 22-4-2014).

### 5.2.1 Kazernekwartier in Venlo

De voormalig Frederik Hendrikkazerne ligt aan de rand van de historische binnenstad van Venlo aan de overzijde van Maas en is een gebied in het stadsdeel Blerick dat ca. 22 hectare groot is, inclusief buitengebieden. Het Kazerneterrein zelf is ca. 12 hectare groot.



**Figuur 17: Luchtfoto Frederik Hendrik Kazerne**

Het Kazernekwartier kent een zeer lange en rijke historie van ongeveer 23 eeuwen ([www.venlovernieuwt.nl/locatie](http://www.venlovernieuwt.nl/locatie)).

#### *Blariacum*

De geschiedenis van dit terrein begon waarschijnlijk voor onze jaartelling. De kans bestaat dat hier de Romeinse nederzetting Blariacum wordt aangetroffen. Vanuit dit hoger gelegen terras in het Noord-Limburgse Maasdal kon de hele omgeving worden gecontroleerd. Ook zijn er sporen van een vestingschans van rond 1490 gevonden.

#### *Fort Sint-Michiel*

Dankzij de gunstige ligging aan de Maas ontwikkelde Venlo zich tot een belangrijk handelscentrum in het graafschap Gelre. In de 80-jarige oorlog veroverde Frederik Hendrik, de 'Stedendwinger', Venlo op de Spanjaarden. Vijf jaar later veroverden de Spanjaarden de stad terug en is men gestart met de bouw van Fort Sint-Michiel. De bouw startte op 29 september 1641, de naamdag van de engel Michaël. Hier dankt het fort zijn naam aan.

#### *Frederik Hendrik Kazerne*

Op de plek van Fort Sint-Michiel werd tussen 1910 en 1913 de Fredrik Hendrikkazerne gebouwd. Van 1950 tot 1964 waren hier de roemruchte Limburgse Jagers gehuisvest. De laatste tientallen jaren was de Frederik

Hendrik Kazerne bekend om zijn rijopleidingen van de Landmacht en in 2002 vertrokken de laatste militairen uit Venlo.

Op het kazerneterrein zijn diverse rijksmonumenten gelegen. Dit zijn het hoofdgebouw, de onderofficiersmess, het vroegere MGD-gebouw, een exercitieloods en een privaatgebouwtje. Het Marechausseegebouw heeft inmiddels een nieuwe bestemming gekregen en is het hoofdkantoor geworden van HealthCare. Healthcare is een arbodienstverlener ([www.venloernieuwt.nl/locatie](http://www.venloernieuwt.nl/locatie)).

Het Kazernekwartier is het laatste grote stuk open terrein van de stad Venlo, dat samen met de Maasboulevard en cultuurwijk Q4 wordt ontwikkeld tot "het nieuwe kloppend hart van de gemeente", zodat een mix ontstaat van een aantrekkelijke binnenstad in een groene omgeving. (Strategische Visie Venlo 2030).

### 5.2.2 Verkoopproces

Na het vertrek van de Landmacht in 2002 uit Venlo is het Kazernekwartier overtollig verklaard en heeft Domeinen (de rechtsvoorganger van de RVOB) de verkoop van de locatie voorbereid.

Vanaf 2004 heeft de Domeinen Zuid te Breda van het Ministerie van Defensie de opdracht om de Frederik Hendrik Kazerne te Venlo te verkopen. De gemeente Venlo heeft reeds in 2004 aangegeven interesse te hebben in verwerving van de locatie. Door de gemeenteraad is in 2004 een commissie en een werkgroep Kazerneterrein in het leven geroepen om het college te adviseren omtrent het Kazerneterrein. De gemeente Venlo heeft vervolgens overeenstemming bereikt met Domeinen over verwerving van het Kazerneterrein. Reden voor de aankoop is dat de gemeente ongewenste ontwikkelingen wil tegen gaan en gewenste ontwikkelingen kan stimuleren, naast de planologische mogelijkheden die de gemeente heeft. Het Kazerneterrein kan dan ook worden gezien als een strategische aankoop van de gemeente Venlo (Raadsvoorstel d.d.12 oktober 2004)..

Het terrein is door de gemeente aangekocht voor een bedrag van € 7.235.000,-. Tevens is door Domeinen een verrekenbeding bedongen, inhoudende dat indien de bestemming binnen 15 jaar na verwerving wijzigt in een meer lucratieve bestemming, zoals bijvoorbeeld woningbouw of bedrijfsdoeleinden, dat een verrekening met de koopprijs zal plaatsvinden onder aftrek van de planontwikkelingskosten. De gemeente Venlo heeft een aanzienlijk risico genomen met de aankoop van het terrein, aangezien de gemeente geen concrete plannen had met het Kazerneterrein (Raadsvoorstel d.d. 12 oktober 2004).

In 2008 heeft de gemeente Venlo voor € 1.200.000,- het laatste gedeelte van het Kazerneterrein gekocht van de RVOB. Hierin was toen de Koninklijke Marechaussee (KMAR) nog gevestigd. Na de verkoop heeft de KMAR de locatie nog drie jaar gehuurd van de gemeente, alsmede het onderhoud verricht (Raadsvoorstel d.d. 27 november 2008).

Volgens de Raadsbrief van 21 mei 2013 is de gemeente Venlo met de Staat overeengekomen, na inschakeling van externe deskundigen dat er geen waardeverhoging heeft plaatsgevonden en dat geen verrekening met de staat hoeft plaats te vinden. De totale voormalige Frederik Hendrik Kazerne is op dit moment nog in eigendom van de gemeente Venlo.

### 5.3.2 Rol van de gemeente Venlo

Nadat het Kazerneterrein is verworven is de gemeente op zoek gegaan naar een goede invulling voor het gebied. Voor het programma hanteert de gemeente een hoog ambitieniveau en inmiddels is een plan voor het Kazerneterrein ontwikkeld, 'het Kazernekwartier', dat aansluit op de visie van de gemeente op de stad Venlo.

Stappen die door de gemeente Venlo inzake het Kazernekwartier zijn ondernomen:

<b>2004</b>	De gemeenteraad van Venlo besluit tot aankoop Kazerneterrein om 'ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan'.
<b>2005</b>	De gemeente Venlo stelt de Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015 vast
<b>22 oktober 2008</b>	De gemeenteraad besluit tot een grootschalige leisure ontwikkeling op de voormalige Frederik Hendrik Kazerne
<b>Maart 2009</b>	De gemeenteraad van Venlo besluit over te gaan tot een opdracht tot een ontwerpend onderzoek naar integrale visie FHK
<b>25 maart 2009</b>	De gemeente Venlo stelt en gewijzigde Structuurvisie 2005-2015 vast
<b>Juni 2010</b>	De gemeenteraad van Venlo besluit voor de integrale visie Lijnstad te gaan als ontwikkelperspectief
<b>Mei 2011</b>	De gemeenteraad van Venlo stelt ontwikkelplan FHK 2025 vast
<b>25 april 2012</b>	De gemeenteraad van Venlo heeft het bestemmingsplan Kazernekwartier met bijbehorende Milieueffectrapportage vastgesteld
<b>10 september 2012</b>	Raad van State heeft een Voorlopige Voorziening getroffen waarbij de vaststelling van het bestemmingsplan is geschorst, geldt specifiek voor MFC
<b>november 2012</b>	MFC de Kazerne BV trekt zich terug en besluit géén Samenwerkingsovereenkomst voor de bouw van MFC te ondertekenen

#### *Visie gemeente*

Venlo heeft de afgelopen decennia fors geïnvesteerd in een sterke en innovatieve economie. Nu is het stedelijk centrum aan de beurt om de schaa sprong te maken van een intern gericht stadscentrum naar een regionale centrumstad (Visie Stedelijk Centrum 2022).

Een doelstelling uit het raadsprogramma is 'het versterken van een aantrekkelijke stad door het realiseren van onderscheidende voorzieningen in de gemeente met een focus op het centrum en die aantrekkelijkheid ook uit te dragen in p.r. en uit te stralen in gastvrijheid'.

Venlo kiest voor vier programmalijnen, waarvan de gemeenteraad in 2010 de programmalijnen 1, 2 en 3 prioritair heeft verklaard (Strategische Visie 2030):

1. Versterken van grootstedelijke functies in hun samenhang.
2. Verbeteren ruimtelijke kwaliteit centrum.
3. Branding: profileren van Venlo als centrum van de Euregio.
4. Venlo: een gastvrije regio.

#### *Visie*

Venlo wil mensen boeien en binden met een aanbod voor jong en oud. Een prettige mix van historie, bedrijvigheid en een rijk Bourgondisch leven. Het goede van de stad, gekoppeld aan het beste van het platteland. Een bloeiende stad aan de Maas, een logistiek knooppunt. Van een stad aan de grens, naar een stad in het midden. Ambities komen in Venlo tot leven. Het Kazernekwartier is bij uitstek een kans de aantrekkingskracht van de stad te vergroten. Stadje van lol en plezier (Strategische Visie 2030).

#### *Missie*

De gemeenteraad formuleert de missie als volgt: Met het vinden van de juiste bestemming voor het Kazernekwartier kan een kwaliteitsimpuls worden gegeven aan de hele stad. Deze strategische gelegen locatie kan Venlo als het ware 'laten verkleuren' (Raadsvoorstel gebiedsontwikkeling Kazernekwartier 25 april 2012).

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid genomen om verschillende mogelijkheden te verkennen en deze met de mensen uit de stad te bespreken. Dit heeft geresulteerd in een grote expositie en diverse stadsdebatten in het afgelopen najaar.

#### *Programma*

Het uiteindelijke programma dat voor het Kazernekwartier is bedacht, bestaat uit de elementen: evenementen, cultuur en vrije tijd, leisure, onderwijs, sport, commercieel / zakelijke dienstverlening,

kantoren en gezondheid (Ontwikkelplan FHK 2025). Het meest in het oog springende element vormde het MFC. Dit zou een modern stadion voor de profclub VVV worden, dat ook plaats moet bieden aan diverse evenementen. Door diverse marktontwikkelingen, zoals het intreden van de economische crisis, de hoge boekwaarde van het project zijn veel plannen gesneuveld.

Op dit moment wordt in samenwerking tussen de gemeente en de diverse marktpartijen nog steeds getracht om tot ontwikkeling en exploitatie van het Kazernekwartier te komen. Echter visie, ambitie en realiteit liggen op dit moment uit elkaar om daadwerkelijk tot een ontwikkeling te komen.

#### *Bestemmingsplan*

Voor het Kazerneterrein is door de gemeente Venlo inmiddels een bestemmingsplan in procedure gebracht. Het bestemmingsplan is door de gemeenteraad in april 2012 vastgesteld. Tegen dit bestemmingsplan is door belanghebbenden beroep aangetekend bij de Raad van State.

In september 2012 heeft de Raad van State de vaststelling van het bestemmingsplan opgeschort en dient door de gemeente Venlo nader geluidsonderzoek verricht te worden om aan te tonen dat de evenementen, welke in het MFC staan gepland, niet tot overschrijding van de geluidsnormen leiden. Doordat het bestemmingsplan is opgeschort, kan nog geen aanvang worden gemaakt met de uitvoering van de gebiedsontwikkeling en loopt dit vertraging op, met verdere financiële risico's tot gevolg.

#### *Politiek*

Naast de moeizame en langdurige voortgang van de ontwikkeling op het Kazernekwartier heeft het project ook op politiek vlak de nodige voeten in de aarde gehad. Sinds de aankoop van het terrein in 2004 heeft het Kazernekwartier veelvuldig op de politieke agenda gestaan.

Enerzijds vanwege de wens om tot ontwikkeling van het terrein over te gaan en met name vanwege de programmering van het Kazernekwartier. De visie en ambitie zijn telkenmale onderwerp geweest van de politieke discussie. Hiertoe behoort ook de langdurige procedure tot het vaststellen van het bestemmingsplan.

Anderzijds vormen de financiën ook een rode draad in het politieke speelveld. De aankoop van het terrein, de hoge plankosten, maar ook de kostbare archeologische onderzoeken die hebben plaatsgevonden, hebben geleid tot een grondexploitatie met een negatief verwacht eindsaldo (Notitie Rekenkamer Venlo 2 april 2012). Hierdoor moesten alternatieve dekkingsmiddelen gevonden worden, zowel intern als extern. De negatieve financiële vooruitzichten hebben in 2011 zelfs geleid tot val van het college.

Tot slot hebben ook diverse belangorganisaties zich gemeld in het proces en hebben een politieke lobby gestart. De meest actieve belangvereniging is Red ons Fort, die met name inzet op het belang van het weer opgraven van Fort St. Michiel ([www.redonsfort.nl](http://www.redonsfort.nl)).

### 5.3.1 Spinhuiswal in 's-Hertogenbosch

Het Spinhuiswalcomplex ligt aan de zuidzijde van de Binnenstad. In deze omgeving zijn in het verleden grote complexen "geland", zoals het Groot Zieken Gasthuis, het klooster complex Mariënborg en uiteindelijk ook het Museumkwartier.

Het Spinhuiswalcomplex bestaat uit het Paleis van Justitie en het Huis van Bewaring. Lange tijd was het complex naar de Binnenstad gericht en lag het met de achterzijde naar het Bossche Broek. Het complex heeft nu ook aan de Bossche Broekzijde een imposante gevel. Het huidige complex heeft een voetafdruk van circa 7.000 m<sup>2</sup> en een totale bruto vloeroppervlakte van zo'n 20.000 m<sup>2</sup> (Ruimtelijk kader Spinhuiswalcomplex).

Het gerechtsgebouw is door Willem C. Metzelaar ontworpen in de jaren tien van de twintigste eeuw en gebouwd in de jaren twintig van die eeuw als een groot gebouw op V-vormige plattegrond langs de



Spinhuiswal en de Sint Jorisstraat. De vleugel aan de Spinhuiswal, die in 1944 grotendeels door brand werd verwoest, is in 1948-1950 naar het ontwerp van de toenmalige Rijksbouwmeester Gijsbert Friedhoff hersteld. Tot het monument behoren verder de oude cellenvleugel aan de Sint Jorisstraat, even na 1800 ontworpen door de stadsarchitect van 's-Hertogenbosch, en de later daaraan toegevoegde gevangenisvleugels, ontworpen door onder meer Willem C. Metzelaar (Bouwhistorisch onderzoek december 2007).



**Figuur 18: Luchtfoto Spinhuiswal / St. Jorisstraat**

De voormalige Penitentiare Inrichting ‘De Leuvense Poort’ aan de Sint Jorisstraat 125 ligt net om de hoek bij het oude Paleis van Justitie. Dit Huis van Bewaring werd, aanvankelijk als Tucht- en Spinhuis, gebouwd in de Franse tijd (1804) naar ontwerp van stadstimmerman J. Verhellouw op de plaats waar tijdens het beleg van 1794 door de Franse legers van veldheer Pichegru enkele woonhuizen zwaar beschadigd waren en vervolgens gesloopt. Het sobere, in classicistische architectuur vormgegeven bakstenen gebouw zou in 1813 worden herbestemd tot “depot de mendicité” (opvanghuis voor zwervers), maar na de bevrijding van Nederland op de Franse bezetting onder koning Willem I werden deze plannen herzien en werd het gebouw in 1821 in gebruik genomen als gevangenis (Ruimtelijk Kader Spinhuiswalcomplex en Bouwhistorisch Onderzoek december 2007).

De Leuvense Poort fungeerde achtereenvolgens als tuchthuis, Huis van Arrest en Justitie, Huis van Reclusie en Tuchtiging, Huis van Burgerlijke en Militaire Verzekering en Bewaring en, vanaf 1872, ook als strafgevangenis voor vrouwen. In 1884 werd het gebouw mede bestemd voor de opsluiting van veroordeelde jongens. Ook blijkt uit de annalen dat het nog een blauwe maandag, tijdens de ‘Belgische troebelen’, dienst heeft gedaan als militaire kazerne. De naam ‘De Leuvense Poort’ verwijst naar een oude gevangenispoort die van de dertiende tot de negentiende eeuw dienstdeed als gevangenis. Als huis van bewaring heeft het complex tot voor een paar jaar geleden gefunctioneerd. ([www.bossche-encyclopedie.nl](http://www.bossche-encyclopedie.nl))

Aan de westzijde van het complex ligt (zichtbaar vanaf de Spinhuiswal) het strafgevangenisgebouw voor mannen langs de Binnendieze. Midden op het binnenterrein ligt een cellenblok in drie verdiepingen, met een kop van vier lagen.

Nadat in 2008 het Paleis van Justitie en het Huis van Bewaring de panden aan de Spinhuiswal en St. Jorisstraat heeft verlaten, staat het pand leeg. Door het Rijk is ter bescherming van anti-kraak wel een vorm van leegstandsbeheer toegepast.

### 5.3.2 Verkoopproces

Sinds het vertrek van Justitie in 2008 is door het Rijk de reallocatieprocedure doorlopen en is de verkoop van de locatie door het RVOB voorbereid. Andere rijksoverheden en lokale overheden hebben afgezien van verwerving van de locatie.

#### *Eerste verkooppoging*

De gemeente 's-Hertogenbosch en het Rijk tekenden op woensdag 6 juni 2012 een samenwerkingsovereenkomst voor de herontwikkeling van het complex aan de Spinhuiswal / Sint Jorisstraat in 's-Hertogenbosch.

Met het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst werd het complex op de markt gebracht via de verkoopprocedure van een openbare inschrijving met voorselectie, waarbij ruime ontwikkelingsmogelijkheden mogelijk zijn gemaakt.

In het biedboek is het proces als volgt omschreven:

*“Marktpartijen krijgen gelegenheid hun projectvisie te geven op de herontwikkeling en een voorlopig bod te doen. Inzending van deze projectvisie [met bescheiden] kan tot uiterlijk 7 september 2012. De visies worden door een selectiecommissie beoordeeld volgens een vooraf in het biedboek bekendgemaakte methodiek.”*

De selectiecommissie bestond uit vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, waarin ook de gemeente en enkele onafhankelijke deskundigen waren vertegenwoordigd. Na beoordeling werden de beste visies (maximaal 5) uitgenodigd tot het doen van een definitieve bieding en eventueel hun visie aan te passen. Wederom vond toetsing door de selectiecommissie plaats en zou aan de hoogst biedende gegund worden.

Onderdeel van het biedboek was ook het ambitiedocument dat uit een samenwerking tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, Atelier Rijksbouwmeester, RCE en de RVOB tot stand is gekomen.

In dit ambitiedocument is een brede visie gegeven van de mogelijkheden van het gebouw en de locatie in de Binnenstad van 's-Hertogenbosch. Door de gemeente is als voorwaarde meegegeven dat geen deelontwikkeling mogelijk was en dat het gehele complex in zijn totaliteit moet worden ontwikkeld. Belangrijke randzaken zijn de aanwezigheid van natuur aan de andere zijde van de Binnendieze en om het complex toegankelijker te maken voor publiek en omgeving. Tevens is door de gemeente het parkeerbeleid als eis meegegeven (Ruimtelijk Kader Spinhuiswalcomplex en Raadsvoorstel d.d. 25 september 2012).

Uiteindelijk zijn vijf plannen ingediend om tot ontwikkeling van de locatie te komen. Drie van de vijf ingediende plannen voldeden echter niet aan de gestelde parkeernormen, waardoor deze partijen van verdere deelname werden uitgesloten. Twee plannen voldeden aan de gestelde eisen, waarbij één partij een negatieve bieding had uitgebracht.

Aangezien de gemeente onderdeel uitmaakte van de selectiecommissie was zij in staat om haar oordeel te geven over de plannen. De gemeente had een grote voorkeur voor één van de afgevalen plannen en had haar voorkeur ook kenbaar gemaakt aan de RVOB. Echter: vanwege procedurele eisen, zoals het niet voldoen aan de parkeernorm, heeft het RVOB het voorkeursplan van de gemeente buiten deelname geplaatst.

Dit leidde tot een conflict tussen de gemeente en de RVOB, waarbij de gemeente uit het verkoopproces is gestapt en geen onderdeel meer uit maakte van de selectiecommissie. De RVOB heeft het verkoopproces vervolgens gecontinueerd met de overgebleven twee partijen. Deze beide partijen hebben nadien een bieding uitgebracht, waarvan één partij met een positief bod en één partij met een negatief bod.

De RVOB is naderhand doorgegaan met de partij met het uitgebrachte positieve bod. Deze partij was Hurks Vastgoedontwikkeling 's-Hertogenbosch B.V. Daarentegen doordat de gemeente uit het verkoopproces is gestapt, bestond voor Hurks een aanzienlijk risico dat de gemeente niet wilde meewerken aan de wijziging

van het bestemmingsplan en dat zij aanvullende voorwaarden ging stellen. Op grond hiervan heeft Hurks een definitief bod uitgebracht dat meer dan 20% lager lag dan het eerder indicatief uitgebrachte bod.

Conform de inschrijvingsvoorwaarde is de RVOB uiteindelijk niet overgegaan tot gunning, aangezien het definitieve bod geen 80% bedroeg van het voorlopige bod. De afwijzing van het bod leidde tot een kort geding tussen Hurks Vastgoedontwikkeling en de Staat (Rechtspraak.nl JAAN 2014/46).

Uitgangspunt van de rechtszaak was dat een lager bod gerechtvaardigd was, aangezien er een procedure tot bestemmingsplanwijziging zou moeten worden doorlopen, waarbij het risico van de wijziging van het bestemmingsplan bij de geselecteerde partij lag. Partijen mochten ervan uitgaan dat de gemeente, die nauw bij de procedure was betrokken, zich maximaal zou inspannen het winnende plan mogelijk te maken, maar dat daarbij wel de publiekrechtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente in ogenschouw genomen moesten worden en die tot gevolg kunnen hebben dat de bestemmingsplanwijziging niet kan worden gerealiseerd (Rechtspraak.nl JAAN 2014/46).

Niettemin is Hurks in het ongelijk gesteld, zodat geen verkoop tussen de Staat en een marktpartij tot stand was gekomen.

Hiermee strandde dus de eerste verkoopopgong. Enerzijds moesten bieders voldoen aan een hele reeks voorwaarden, waardoor ontwikkeling van de locatie nagenoeg onmogelijk was tegen een aannemelijk bod voor het Rijk. Anderzijds wilde de gemeente 's-Hertogenbosch invloed hebben op het verkoopproces en kreeg dit naar haar mening onvoldoende en stapte uiteindelijk uit het proces.

Een taxateur heeft voor aanvang van het verkoopproces de waarde bepaald, en vervolgens is deze door de RVOB gedeponerd bij de notaris. De geboden prijs was echter onvoldoende voor het Rijk om tot gunning over te gaan.

#### *Tweede verkoopopgong*

De leegstand kostte het Rijk veel geld en het Rijk wilde het pand verkopen aan de gemeente, aangezien de gemeente grote invloed wilde op het verkoopproces. Het college van Burgemeester en Wethouder had echter kanttekeningen bij de aankoop, eveneens vanwege de hiermee gepaard gaande risico's. Het is namelijk de vraag of de gemeente wel een herbestemming kan vinden. De RVOB heeft het complex van 20.000 m<sup>2</sup> voor € 3,5 miljoen aangeboden aan de gemeente. Uiteindelijk heeft de gemeente 's-Hertogenbosch afgezien van aankoop van de locatie .

Na afwijzing van de gemeente heeft de RVOB, in opdracht van de minister vervolgens het pand in februari 2014 opnieuw op de markt aangeboden. De gemeente is nu bereid om een wijziging van het bestemmingsplan toe te staan en een flexibelere parkeernormering toe te passen. Evenwel het proces dat opgestart is, is een proces van verkoop via openbare inschrijving zonder voorselectie en zonder planvorming. Gunning vindt dus plaats op basis van de geboden prijs en afname dient binnen 30 dagen na gunning plaats te vinden.

Het ontwikkelingsrisico komt daarmee volledig te liggen bij de kopende partij, waaronder het doorlopen van de publiekrechtelijke procedures. Dit brengt naar verwachting met zich mee dat lagere biedingen worden uitgebracht.

Naast het verkoopproces van het Rijk heeft de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de heer Rombouts, lang gelobbyd om twee universiteiten te huisvesten in het Spinhuiswalcomplex. Echter vlak voor het sluiten van de inschrijvingsperiode hebben de universiteiten gekozen om zich op een andere locatie te vestigen. De lobby heeft zich uitgestrekt tot aan de staatssecretaris.



### 5.3.3 Rol van de Gemeente 's-Hertogenbosch

In maart 2013 is door de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan voor de Binnenstad vastgesteld. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan is de bestemming van de Spinhuiswalcomplex geconsolideerd. De huidige bestemming is maatschappelijk. Hieronder wordt verstaan: voorzieningen en diensten in de medische, sociale, educatieve, religieuze en administratieve sfeer en andere vormen van dienstverlening, die min of meer een openbaar karakter hebben (Bestemmingsplan Binnenstad 2013).

#### *Ontwikkeling stad*

In het bestemmingsplan wordt ook ingegaan op de verwachte ontwikkeling van de stad. Demografisch gezien groeit het aantal eenpersoonshuishoudens in 's-Hertogenbosch veel sneller dan de totale bevolking, door vergrijzing maar ook zeker door jonge singles. De alleenstaanden bevinden zich in diverse leeftijdscategorieën, waarbij de jongeren en de senioren het sterkst zijn vertegenwoordigd. Met andere woorden de huishoudens worden in de toekomst steeds kleiner en 'grijzer'. In de woningbouw moet rekening worden gehouden met deze wijzigingen in de bevolkingssamenstelling. Alleenstaanden en ouderen richten zich in hun woonwensen voor een belangrijk deel op de binnenstad en omliggende buurten en nabij wijkcentra. De crisissituatie op de woningmarkt heeft zijn weerslag op het verhuisgedrag en de verhuisplannen van huishoudens.

#### *Visie gemeente 's-Hertogenbosch*

De afgelopen decennia had de gemeente een sterk programmatische en planmatige aanpak van de stad. De laatste jaren is ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en herbestemming van complexen een duidelijke trend waarneembaar naar een meer organische aanpak: niet alles vooraf in bestemmingsplannen vastleggen en méér aandacht voor de markt van vraag en aanbod. De economische crisis versterkt deze trend.

Volgens de gemeente zal herontwikkeling met name succesvol zijn, indien er sprake is van een investeerder en gebruiker. Die zoektocht levert meer kans van slagen dan een afbakening op voorhand. Dat geldt temeer in die gevallen waarin de gemeente geen financiële zeggenschap heeft. Juist het meebewegen met de dynamiek van de markt biedt dan perspectief. Dus: meer flexibiliteit door minder regels vooraf. Met andere woorden de gemeente wil de mogelijkheid open houden om scherpere keuzes te kunnen maken, gebaseerd op zorgvuldigheid en maatwerk (Bestemmingsplan Binnenstad 2013).

De gemeente kiest dus voor een flexibele opstelling waarmee kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen in de markt. Immers: de gemeente blijft afhankelijk van die markt, van functies en gebruikers die er willen zitten en van de financiële haalbaarheid. Echter de gemeente heeft een zeer uitgesproken visie op het Spinhuiswalcomplex.

Een belangrijk aspect bij de keuze voor een bepaalde ontwikkelingsrichting is de mate van openbaarheid. Het Spinhuiswalcomplex is een in zichzelf gekeerd complex. Het heeft zich doelbewust afgesloten van de buitenwereld. Er ligt nu een kans om deze gebieden te verweven en te integreren met de stad. Dat heeft ook een publiekaspect. De kwaliteiten van het complex kunnen door meer mensen worden beleefd en gewaardeerd indien het een min of meer publieke invulling krijgt. Een andere manier om dit te bewerkstelligen is om fysiek verbindingen te leggen met en door het complex. Er liggen hiervoor verschillende aanleidingen, zoals de toegang vanuit de St. Jorisstraat, en de Binnendieze. Ook aan de St. Jorisstraat zelf is een extra toegang voorstelbaar (Raadsvoorstel 10 december 2013).

De gemeente is op zoek naar een sterk concept met functies die passen bij de kwaliteiten van het complex in relatie tot de positie in de Binnenstad en de directe omgeving. Om die reden is een hospitalityfunctie (hotel met aanverwante functies) aan het Spinhuiswal een passende en gewenste invulling, enerzijds vanwege de ligging in de Binnenstad, anderzijds door het unieke zicht op het natuurgebied aan de overzijde van de Binnendieze. Volgens de gemeente past een dergelijke invulling goed in het toeristisch perspectief van het Jeroen Bosch jaar en de Culturele Hoofdstad. Naast een hotel ( en aanverwante functies zoals restaurant, foodwinkel, kookwinkel, sport/fitness/ beautysalons e.d.) zijn ook andere functies denkbaar: wonen, lowbudgethotel in Huis van Bewaring, dan wel creatieve bedrijven, ateliers, ICT kleinschalige kantoorunits,

“seats to meet”. Het college wil geen grootschaligheid in het pand. Als er een kantoor functie komt, mag dat niet meer dan 1000 m2 zijn. (Raadsbrief d.d. 10 december 2013 en Ruimtelijk kader Spinhuiswalcomplex)

Daarnaast heeft de gemeente ook kanttekeningen bij het verkoopproces van het Rijk. “Gezien de verschillende fasen waarin de belangrijkste ontwikkelingen in dit gebied zich bevinden, is het de vraag of het op dit moment en in deze markt zinvol is om voor het gehele gebied of grotere delen daarvan richtinggevende (en daarmee andere mogelijkheden uitsluitende) besluiten te nemen.

De genoemde beperkingen zouden een verkoop in de weg kunnen staan. Daarom is het college wel bereid om plannen van eventuele bidders in overweging te nemen. Daarentegen wil het Rijk het pand snel verkopen, onder meer ingegeven vanwege kostenbeheersing.

Op 7 juli 2014 is door het Rijksvastgoedbedrijf (voorheen RVOB) bekend gemaakt dat in het tweede verkoopproces vier biedingen zijn geweest en het pand is verkocht aan Vareks B.V. uit Horst voor € 2.155.000,-. Bij deze verkoop hoefde de inschrijvers geen plan in te dienen dat getoetst diende te worden. De herontwikkeling komt hiermee volledig voor rekening en risico van de koper (Persbericht Rijksvastgoedbedrijf 7 juli 2014).

## Hoofdstuk 6 Analyse

---

In dit hoofdstuk zullen de casestudies uit hoofdstuk 5 worden getoetst aan het model van de gemeentelijke sturingsinstrumenten uit Hoofdstuk 3. Op deze wijze kan worden bekeken welke instrumenten in de praktijk door gemeenten worden gebruikt en tot welke resultaten dit heeft geleid, waarbij tevens wordt geëvalueerd aan de hand van de gehouden deskresearch en de gehouden interviews. Hierbij zal zowel de opinie van de gemeente als van het Rijk aan bod komen.

Tot slot van dit hoofdstuk zal het gemeentelijke sturingsmodel uit Hoofdstuk 3 worden geanalyseerd en werden geanalyseerd of een aanpassingen aan dit model noodzakelijk is. Tevens zal een koppeling worden gemaakt met de behandelde literatuur uit hoofdstuk 2.

### 6.1 Analyse casussen

In deze paragrafen zullen de drie behandelde casussen nader worden geanalyseerd. Welke keuzes zijn gemaakt door gemeenten en Rijk, welke sturingsinstrumenten zijn gebruikt door gemeenten en tot welke resultaten heeft geleid. Per casus zullen de vier invloedsgebieden (Politiek-Beleid, Financieel, Gebruiker en Fysiek) worden bekeken en zal worden aangegeven welke rol dit in het proces heeft gehad.

#### 6.1.1 Armamentarium in Delft

Door het vertrek van het Legermuseum uit Delft is het pand is overtollig geworden en in juni 2014 heeft het Rijk het Armamentarium aangeboden op de markt. Het Rijk is gematigd positief over de verkoopmogelijkheden van het bijzondere gebouw.

Het RVOB heeft gekozen voor een verkoopproces van een voorselectie met een onvoorwaardelijk bod. Hierdoor zullen potentiële investeerders direct na gunning het onroerend goed moeten verwerven en is het doorlopen van de publiekrechtelijke procedure voor risico van de toekomstige eigenaar.

##### *Politiek – Beleid*

Het vigerende bestemmingplan is niet toereikend om tot een herontwikkeling of een hernieuwde functie te komen voor het gebouw. Door het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst hebben de gemeente en het Rijk de handen in één geslagen en hebben gezamenlijk een nota van uitgangspunten opgesteld, waarin een visie is gegeven op de locatie en het gebouw in relatie tot de stad. Deze visie is tot stand gekomen door het houden van diverse workshops en expertmeetings met afgevaardigden van de gemeente, het Rijk en de RCE.

Binnen de visie en de toekomstige mogelijkheden speelt mobiliteit een belangrijke rol. Het vinden van een geschikte en passende parkeeroplossing is lastig overeenkomstig de gestelde voorwaarden in de Nota van Uitgangspunten (Memo Verkeer en Vervoer Armamentarium, 11-6-2013). Door de gemeente is onlangs een nieuw parkeerbeleid vastgesteld en de wethouder wenste in het kader van het mogelijk maken van een breder aantal functies niet af te wijken van het nieuwe beleid. Hierdoor dreigt het oplossen van de parkeerbehoefte een nieuwe functie te belemmeren.

De wethouder van Cultuur is zeer nauw bij het proces betrokken geweest. Naast de inhoudelijke samenstelling van het biedboek wenste zij dat contact werd gezocht met initiatiefnemers in de stad en (landelijke) investeerders. Diverse initiatiefnemers hebben interesse in het Armamentarium, echter veel van deze initiatieven zijn maatschappelijk georiënteerd en daarmee deels afhankelijk van subsidie. Op initiatief van de gemeente zijn diverse avonden georganiseerd om initiatiefnemers een platform te bieden om hun plannen te presenteren aan de stad. Deze initiatieven zijn opgenomen in het biedboek (Ideeën voor het Armamentarium, TOP, voorjaar 2013).

Daarnaast heeft de burgemeester de oproep gedaan aan inwoners en andere geïnteresseerden om met initiatieven te komen en een functie te vinden die het verlies van 72.000 bezoekers aan Delft kan opvangen.

#### *Financieel*

De gemeente, maar ook de gemeenteraad hebben uitdrukkelijk uitgesproken dat, gezien de huidige financiële positie van de gemeente geen financiële middelen voorhanden zijn om subsidies te verstrekken aan projecten van deze omvang. Dit eveneens gezien de omstandigheden dat de gemeente onlangs twee musea heeft gesloten in verband met bezuinigingen. Daarnaast heeft het college van Burgemeester en Wethouders ook formeel afgezien van aankoop van het Armamentarium in het kader van de reallocatieprocedure (Collegebrief aankoop Armamentarium d.d. 22-4-2014).

#### *Gebruiker*

Het Rijk en de gemeente hebben nadrukkelijk gekozen om de samenwerking met elkaar op te zoeken door middel van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Enerzijds is dit ingegeven door de wens van de gemeente, aangezien door toedoen van het Rijk een museale functie de stad verliet met een bezoekersaantal van 72.000 per jaar. De gemeente ziet graag, mede door bemiddeling van het Rijk dat een nieuwe functie voor het gebouw wordt gevonden die minimaal hetzelfde aantal bezoekers naar de stad brengt. Anderzijds wil het Rijk graag samenwerken met de gemeente, aangezien het vigerende bestemmingsplan beperkt is en weinig ruimte biedt voor marktpartijen om de locatie te herontwikkelen en een nieuwe functie te geven aan de locatie.

#### *Fysiek*

Bij de diverse workshops is nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de fysieke elementen van het gebouw, waarbij een verschil van inzicht ontstond tussen de gemeente en het Rijk. De gemeente wil namelijk meer aanpassingen aan het gebouw toestaan dan het Atelier Rijksbouwmeester. Het verschil van inzicht tussen de gemeente en het Rijk kan onder andere worden verklaard door de verschillende achtergronden van de ambtenaren van de Monumentenzorg van de gemeente Delft en de RCE van het Rijk.

Mede door de beperkte bouwkundige staat van de gebouwen is een zeer grote investering nodig om het gebouw geschikt te maken voor een nieuwe functie en weer te laten voldoen aan de huidige normen.

#### *Conclusie*

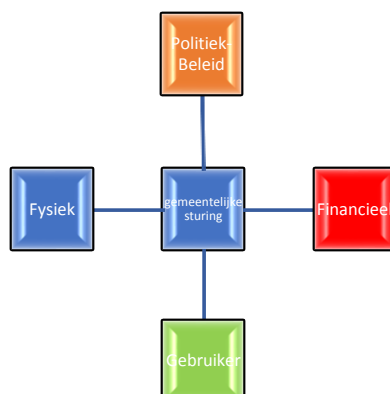
Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Delft en de RVOB hebben gekozen voor een intensieve samenwerking om tot een hernieuwde bestemming te komen voor de locatie. De samenwerking voorziet voornamelijk op het beleidsmatige vlak, maar ook op politiek vlak. Daarnaast tracht de gemeente op een informele wijze gebruikers te interesseren voor de locatie en te laten investeren in de stad. Op financieel vlak kan de gemeente geen enkele rol van betekenis spelen in verband met haar penibele financiële situatie, onder andere ontstaan door de ingenomen grondpositie in de grootschalige projecten van de Harnaspolder en de Spoorzone.

Ondanks dat de gemeente diverse sturingselementen inzet en er de bereidheid van de RVOB is om samen te werken, is de verwachting dat de verkoop en herontwikkeling van de locatie zeer moeizaam zal verlopen. Dit vanwege de beperkingen vanuit het beleidsmatige aandachtsveld en het risico op de investering voor de beleggers. Door beide partijen wordt content teruggekeken op het proces, echter zijn verbeteringen voor de toekomst noodzakelijk om tot een betere en snellere hergebruik te komen van het pand. Dit wordt onder meer versterkt doordat het Rijk tijdelijk heeft gekozen voor een concept dat aansluit bij de strategie van langdurig leegstandsbeheer.

In de praktijk bleek dat beide partijen toch hun eigen belang hadden, waardoor het proces minder voorspoedig verliep dan aanvankelijk gedacht. De gemeente wil een functie in het voormalig Legermuseum die bezoekers naar de stad trekt en dat de locatie openbaar toegankelijk is, terwijl de RVOB een functie wenst die leidt tot opbrengst maximalisatie.

Schematisch kan de analyse als volgt worden verwerkt.

Rood = negatief effect  
Oranje = zowel positief als negatief effect  
Groen = positief effect  
Blauw = neutraal



### 6.1.2 Kazernekwartier in Venlo

De gemeente Venlo heeft een totaal andere strategie gekozen met betrekking tot het Kazernekwartier. Zij heeft gebruik gemaakt van haar recht om het onroerend goed te verwerven. De aankoop heeft in 2004 plaatsgevonden.

#### *Politiek - Beleid*

Na de aankoop van de Frederik Hendrik Kazerne is door de gemeente een commissie in het leven geroepen die onderzoek heeft gedaan naar de mogelijke functies voor hergebruik van het gebied en welke functies konden plaatsvinden op de locatie. Na bestuurlijke vaststelling van de visie en het ontwikkelplan heeft de gemeente de markt benaderd om tot uitvoering van het ontwikkelplan te komen.

Tevens heeft de gemeente de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan in gang gezet. Het bestemmingsplan is op dit moment nog niet onherroepelijk in verband met bezwaar- en beroepsprocedures die nog lopen. Deze wijze van werken is erg traditioneel. De gemeente ontwerpt een plan, wijzigt het bestemmingsplan en probeert de markt enthousiast te maken voor de ontwikkeling

Op politiek vlak is het dossier onrustig geweest de afgelopen jaren, zowel intern als extern. De interne relatie tussen het College van Burgemeester en Wethouders is op dit dossier niet altijd goed geweest. In de afgelopen tien jaar is het College van burgemeester en Wethouders zelfs een keer gevallen door het project Kazernekwartier, vanwege de financiën.

Ook in de externe relatie is er politieke bemoeienis geweest. Diverse belangorganisaties hebben zich gemengd in het proces waarbij verschillende politieke partijen een lobby hebben gevoerd om hun wensen in het proces en project te brengen. Hierdoor heeft de planvorming van het gebied vertraging opgelopen.

#### *Financieel*

Ten tijde van de aankoop door de gemeente Venlo was de Regeling Materieel Beheer nog niet in werking getreden. De motivatie van de gemeente om het Kazernekwartier aan te kopen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, behoort door invoering van de Regeling niet meer tot de mogelijkheden, althans indien de gemeente de locatie wenst aan te wenden voor commerciële functies. De Regeling spreekt in de uitleg expliciet over verwerving door gemeenten ten behoeve van de publieke sfeer.

Toch kunnen een aantal lessen worden getrokken uit de casus van het Kazernekwartier. De gemeente heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de regie stevig in handen te nemen voor de herontwikkeling en het

hergebruik van het Kazernekwartier. Hiertoe heeft zij het middel ingezet dat de meeste inspraak geeft: aankoop van de locatie.

Op het moment van aankoop had de gemeente nog geen enkel beeld van wat men wilde doen met het Kazernekwartier. In het koopcontract was wel een verrekenbeding opgenomen dat indien het Kazernekwartier ontwikkeld zou worden ten behoeve van woningbouw een verrekening met het Rijk zou plaatsvinden. Hieruit is onder meer af te leiden dat zowel gemeenten als Rijk uitgingen van herontwikkeling van de locatie met een functie die waardevermeerdering zou opleveren. Op dat moment had de financiële crisis uit 2008 nog niet haar intrede gedaan.

Uit het analyseren van het financiële invloedsgebied komt naar voren dat het verwerven van de locatie niet leidt tot een soepel proces van herbestemming en hergebruik. Al 10 jaar is de gemeente actief betrokken bij de herontwikkeling van de locatie, echter door de diverse belangen binnen de gemeente op beleidsmatig, politiek en financieel vlak komt een herontwikkeling moeizaam op gang en nemen de kosten in het project fors toe. Inmiddels rust op het project een grote boekwaarde, mede als gevolg van de hoge en langdurige plankosten.

#### *Gebruiker*

Naast de invloedsfeer van de lokale belanghebbende deed in 2008 de financiële crisis zijn intreden. Door het uitschrijven van een tender heeft de gemeente getracht marktpartijen te betrekken bij de ontwikkeling van de locatie die de visie van de gemeente verder zou uitvoeren. De marktpartijen zouden vervolgens zorg moeten dragen voor het huisvesten van diverse gebruikers die interesse hadden getoond in de locatie en die nieuwe investeerders en gebruikers naar het gebied zouden trekken.

De interesse voor de ontwikkeling van de locatie vanuit de markt was zeer beperkt, aangezien slechts één partij, Volker Wessels zich inschreef. Daarnaast haakten diverse eindgebruikers, zoals Holland Casino en het ROC af om zich te huisvesten op de locatie. In plaats van het aangaan van een samenwerking tussen de marktpartij en de gemeente om gezamenlijk tot ontwikkeling te komen, kwamen beide partijen tegenover elkaar te staan, vanwege een verschil van inzicht en een verschil van belangen.

Daarnaast hebben meerdere eindgebruikers, zoals Holland Casino, het ROC en voetbalvereniging VVV interesse getoond in de locatie. Echter, mede ingegeven door het hoge ambitieniveau van de gemeente en de hiermee gepaard gaande hoge kosten, zijn de eindgebruikers afgehaakt en zijn zij niet tot uitvoering van hun plannen gekomen.

De reden hiervoor was dat de marktpartij de locatie wilde ontwikkelen, echter niet tegen de grondwaarde die door de gemeente werd verlangd. De gemeente hanteert, gezien de huidige economische markt, een hoge grondwaarde voor de diverse functies. De hoge vraagprijs wordt mede ingegeven doordat de grondexploitatie een negatieve exploitatie betreft die mede wordt veroorzaakt door de zeer hoge plankosten en de lange doorlooptijd van het project.

#### *Fysiek*

De belangorganisaties hebben zich vooral gericht op de fysieke invloedsferen, Onder het Kazernekwartier is het Fort St. Michiel gelegen. Uit archeologisch onderzoek is gebleken dat dit Fort nog in redelijk goede staat verkeerd. Dit is een reden geweest voor Red ons Fort om zich te mengen in het proces om het Fort een belangrijke rol te laten hebben in toekomstige ontwikkelingen. Het fysieke element heeft hiermee een belangrijke rol gespeeld en heeft er uiteindelijk toe geleid dat de visie van de gemeente op het gebied is veranderd.

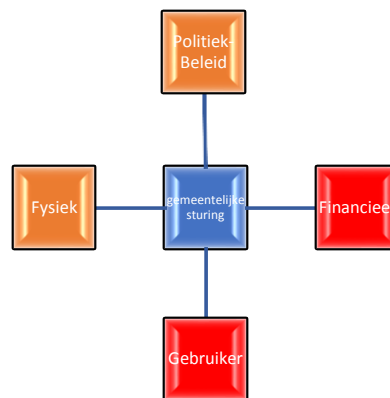
#### *Conclusie*

Uit voorstaande kan worden geconcludeerd dat door de aankoop van het gebied, de gemeente in een situatie terecht is gekomen met zeer veel conflicterende belangen heeft. Door de aankoop heeft de gemeente een (groot) financieel belang bij ontwikkeling van de locatie. Daarnaast is door de gemeente een visie voor het gebied ontwikkeld en is een wijziging van het bestemmingsplan in gang gezet. De gemeente heeft dus naast een financieel belang ook een beleidsmatig belang.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat in deze casus alle invloedsgebieden waarop de gemeente sturing kan geven, een invloed hebben gespeeld. Echter door de veelheid van belangen en de positie van de gemeente als eigenaar van de locatie is dit proces zeer gecompliceerd. Om deze complexiteit te kunnen managen als gemeente moeten rollen goed worden onderscheiden, echter verstrengeling van diverse belangen ligt hierbij op de loer. Door deze complexiteit levert het hergebruik van de locatie grote vertraging op.

Uiteindelijk heeft de gemeente ervoor gekozen om diverse afdelingen van de gemeente tijdelijk op het Kazernekwartier te huisvesten als vorm van tijdelijk beheer. Tot op heden is nog steeds geen concreet zicht op ontwikkeling van de locatie. De gemeente kan zich dan ook afvragen of verwerving van een locatie voor hergebruik tot het meest optimale resultaat leidt voor de maatschappij.

Rood = negatief effect  
 Oranje = zowel positief als negatief effect  
 Groen = positief effect  
 Blauw = neutraal



### 6.1.2 Spinhuiswal in 's-Hertogenbosch

Door de RVOB is bij de verkoop van de Spinhuiswal in 's-Hertogenbosch een soortgelijk verkoopproces doorlopen als bij de verkoop van het Armamentarium in Delft. Echter, de afloop van het proces is anders geweest dan in Delft. De gemeente heeft hier een belangrijke stempel op het proces heeft gedrukt. In deze casus kan dan ook de vraag worden gesteld of de “sturing” van de gemeente het gewenste effect heeft gehad of juist een tegengesteld effect.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is bij de verkoop van de Spinhuiswal tweemaal een verkoopproces opgestart.

#### *Politiek - Beleid*

In het eerste proces heeft de RVOB aan de gemeente 's-Hertogenbosch de uitgangspunten gevraagd om tot herontwikkeling te komen van het grootschalige voormalige Paleis van Justitie en Huis van Bewaring. De gemeente heeft hierbij een uitvoerig beeld gegeven van hetgeen de gemeente op de betreffende locatie in de stad voor ogen had. De gemeente is zeer gedetailleerd geweest en heeft tot op functieniveau aangegeven welke functie men in het voormalig gebouw van Justitie wenste.

De benadering van de gemeente is hierbij vooral op stedenbouwkundig en beleidsmatig vlak geweest. Door de gemeente is geen rekening gehouden met de huidige marktomstandigheden en met het realisme van de toekomst visie. De gemeente heeft zich hiermee beperkt tot de beleidsmatige benadering.

Dit heeft tot gevolg gehad dat bij de inschrijving slechts een zeer beperkt aantal partijen zich hebben ingeschreven en dat diverse ingediende plannen niet voldeden aan de gestelde voorwaarden. Hierdoor ontstond een opgave die, mede gezien de marktomstandigheden, niet uitvoerbaar was.

Ook in deze casus heeft mobiliteit tot een obstakel in de planvorming geleid. Door de van toepassing zijnde parkeernormering was het bijna onmogelijk om tot een hergebruik van de locatie te komen. Bij de beoordeling van de ingediende plannen bleken slechts twee partijen in staat om te voldoen aan de parkeernorm. De overige plannen voldeden niet aan de parkeernormen en werden uitgesloten van verdere deelname. Dit tot grote onvrede van de gemeente.

Ook op het politieke vlak heeft de gemeente 's-Hertogenbosch zich niet ongemoeid gelaten. De gemeente had een rol gekregen in de selectiecommissie bij de beoordeling van de plannen. De gemeente wenste bij de beoordeling van de ingediende plannen dat één van de plannen die was afgefallen in verband met het niet toepassen van de juiste parkeernorm deze alsnog tot het proces zou worden toegelaten. Op basis van de procedureregels was dit volgens de RVOB niet toegestaan, waardoor de gemeente uit het verkoopproces is gestapt. Dit heeft mede tot gevolg gehad dat niet tot gunning is overgegaan.

Daarnaast heeft de gemeente veelvuldig gelobbyd bij marktpartijen en bij het Rijk om bepaalde partijen en functies te huisvesten aan de Spinhuiswal. De burgemeester heeft zich zeer actief beziggehouden in dit proces en zelfs een lobby gevoerd tot op het niveau van de staatsecretaris. Uiteindelijk heeft dit niet tot het gewenste resultaat geleid.

#### *Financieel*

De partijen die een plan hebben ingediend en ook een bod hebben uitgebracht zijn uiteindelijk allen om diverse redenen door de RVOB afgewezen. De uitgebrachte biedingen waren allen financieel niet aanvaardbaar voor het Rijk. De laatste partij die afviel was Hurks. Zij brachten een definitief bod uit dat niet voldeed aan het vooraf gestelde 80% criterium. Reden dat Hurks meer afweek was onder andere door het extra risico dat zich voordeed, doordat de gemeente uit het verkoopproces was gestapt en het onzeker was of de gemeente bereid was om medewerking te verlenen aan de wijziging van het bestemmingsplan.

Door de vooraf gestelde eisen door de gemeente bleek uiteindelijk dat dit een negatief effect heeft gehad op het exploitabel maken van het vastgoed. Hierdoor heeft het beleidsmatige invloedsgebied een negatief effect op het financiële invloedsgebied.

#### *Gebruiker*

Naast het opstellen van de beleidsmatige uitgangspunten heeft de gemeente 's-Hertogenbosch ook getracht marktpartijen te bewegen om te investeren in de stad en specifiek in het Spinhuiswalcomplex. De gemeente heeft meerdere marktpartijen actief benaderd. Het Rijk hanteert een stringent beleid, waarbij geen voorkennis mag worden gedeeld door de gemeente met de markt. Dit komt de openbaarheid en transparantie van het verkoopproces niet ten goede.

Doordat de gemeente kennis met de markt heeft gedeeld, is een verstoorde relatie tussen gemeente en Rijk ontstaan. Dit heeft er mede toe geleid dat de gemeente uit het verkoopproces is gestapt en zich heeft teruggetrokken. Voor marktpartijen ontstond (door het terugtrekken van de gemeente) een vergroot risico, aangezien hiermee onduidelijk werd of een gegund plan ook uiteindelijk vergund kon worden en daarmee tot uitvoering zou komen.

#### *Fysiek*

Met betrekking tot de fysieke component heeft de gemeente weinig kaderstellende voorwaarden meegegeven. Het rijksmonumentale karakter van het pand dient bewaard te blijven en hieraan kunnen weinig veranderingen plaatsvinden. Met het gedeelte van het pand dat niet als monument is aangewezen, hebben de marktpartijen de vrijheid om aanpassingen aan te brengen. De gemeente heeft voor deze locatie aangegeven dat hier de mogelijke parkeerproblematiek kan worden opgelost (Ruimtelijk kader Spinhuiswalcomplexen Raadsvoorstel d.d. 10 december 2013). Echter betreft dit een zeer dure oplossing voor het parkeren.

#### *Conclusie*

Zowel door de beleidsmatige voorwaarden als door de actieve rol van de gemeente is het verkoopproces verstoord, zodat door het Rijk in het eerste verkoopproces geen koper is gevonden.



Uiteindelijk zijn alle partijen verliezer geweest in dit proces. Het Rijk, doordat geen verkoop heeft plaatsgevonden, de gemeente, aangezien geen herbesteding heeft plaatsgevonden en daarmee de aantrekkelijkheid van de stad in het geding komt en de marktpartijen, aangezien veel kosten zijn gemaakt.

Uit voorgaande kan worden geconcludeerd dat de rol van de gemeente in het verkoopproces een cruciale is geweest. Indien de gemeente te star in het proces zit, kan dit leiden tot een zeer moeizaam verkoopproces.

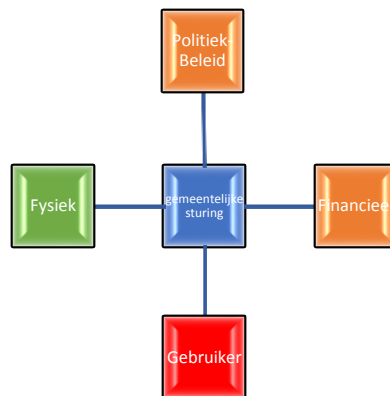
De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in het eerste proces te veel sturend willen optreden en dat heeft een averechts effect gesorteerd. Na het mislukken van het eerste verkoopproces aan de hand van de samenwerkingsovereenkomst, is door het Rijk de locatie opnieuw te koop aangeboden op de markt met een eenvoudige verkoopprocedure.

Het tweede verkoopproces is onlangs afgerond en heeft geleid tot een koper. Uiteindelijk heeft de locatie veel minder opgebracht dan door het Rijk was voorzien. De vraag kan worden gesteld of de verkoop van de Spinhuiswal nu niet "besmet" is geweest en marktpartijen en investeerders zeer terughoudend zijn geweest met het uitbrengen van een bod en het realiseren van hun plannen.

Ook de rol van de politiek is opmerkelijk. Op een zeer actieve wijze heeft zij getracht investeerders en gebruikers voor de locatie te vinden. Ook de bemoeienis van de burgemeester is hierbij zeer groot geweest. Deze heeft onder meer hiervoor op landelijk niveau een lobby gevoerd.

Verder blijkt uit de casus van de Spinhuiswal dat actoren bij het verkoopproces niet alleen kunnen handelen vanuit eigen belang, maar een vorm van samenwerking moeten aangaan om te komen tot een volgende stap in het proces. Indien actoren blijven vasthouden aan hun eigen agenda leidt dit niet tot het gewenste resultaat en heeft dit maatschappelijk consequenties. Het delen van de belangen en het komen tot een gezamenlijk proces tussen Rijk en gemeente lijkt evident voor het succesvol hergebruik van monumentale binnenstedelijk gelegen complexen.

Rood = negatief effect  
Oranje = positief en negatief effect  
Groen = positief effect  
Blauw = neutraal



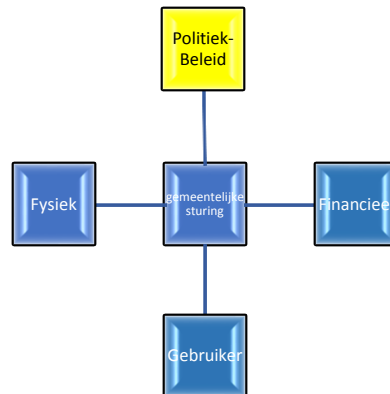
## 6.2 Analyse vastgoedbeslissingsmodel

In de voorgaande paragraaf zijn de drie casussen nader bekeken aan de hand van het onderzoekkader uit hoofdstuk 3. Per casus is geanalyseerd welke invloedsgebieden van toepassing zijn geweest, dan wel door de gemeente zijn ingezet om sturing te geven aan de verkoop van onroerend goed door het Rijk en welke effecten deze sturingsmiddelen hebben gehad.

In deze paragraaf zal het onderzoekskader uit hoofdstuk 3 tegen het licht worden gehouden naar aanleiding van het veldonderzoek. Per invloedselement zal worden bekeken welke rol deze heeft gespeeld in het proces en tot welke resultaten dit heeft geleid..

Vervolgens zal worden bekeken of het verrichte veldonderzoek leidt tot een aanpassing van het onderzoekskader en wordt een koppeling gemaakt met de literatuur uit hoofdstuk 2.

### 6.2.1 Beleid – Politiek



Indien we deze invloedssfeer nader bekijken, kunnen we constateren dat in alle drie de casussen zowel de politiek als het beleid een rol hebben gespeeld. We hebben zelfs kunnen constateren dat in de drie casussen het belang van dit invloedsgebied erg groot is geweest.

#### *Beleid*

In alle drie de gevallen speelt het bestemmingsplan een centrale rol. Het bestemmingsplan is in veel gevallen gebaseerd op de huidige situatie dan wel de functie die het gebouw heeft gehad bij het laatste gebruik. We kunnen constateren dat gemeenten terughoudend zijn in het opstellen van ruime bestemmingsplannen en vaak consoliderend bestemmen. Dit wordt ook onderschreven door de interviews die zijn gehouden in het kader van het veldonderzoek.

Door de beperkingen in het bestemmingsplan kan dit een afschrikkende werking hebben naar investeerders en potentiële eindgebruikers. Het risico van het wijzigen van de bestemming komt na verkoop namelijk voor risico van de koper. Deze procedure neemt ca. 1 jaar in beslag zonder dat de uitkomst van het doorlopen van de publiekrechtelijke procedures vaststaat. Vanwege de grootschaligheid van de complexen en de centrale ligging in de stad is de kans op bezwaar- en beroepschriftprocedures groot. De lange periode van onzekerheid brengt extra kosten met zich mee in de vorm van renteverliezen, ondanks dat de gemeente bereid is medewerking te verlenen aan de bestemmingsplanwijziging. Het bestemmingsplan is de voornaamste hobbel die beleidsmatig moet worden genomen om tot een hergebruik van een gebouw te komen.

Naast het bestemmingsplan speelt ook het beleid omtrent mobiliteit een rol bij hergebruik. Door veel gemeenten wordt voor de planvorming van de rijksmonumenten vastgehouden aan de vigerende parkeernormen in de binnenstad. Zowel de gemeente Delft als de gemeente 's-Hertogenbosch hebben dit in de onderzochte casus gedaan. Doordat de rijksmonumenten binnenstedelijk zijn gelegen en het niet mogelijk is vanwege ruimtegebrek om parkeerplaatsen te realiseren op de locatie zelf, dient voor hergebruik vaak een zeer dure parkeeroplossing te worden bedacht of te worden afgekocht. Hiermee komt de exploitatie van het hergebruik onder druk te staan door de oplopende kosten en komt het hergebruik in gevaar.

In de casus van de gemeente Delft is zelfs vanwege politieke redenen afgezien van aanpassing van de parkeernormen voor hergebruik van het Armamentarium. Het parkeren is een dus een hobbel in het proces van hergebruik waar de gemeente veel invloed op heeft.

Geconcludeerd kan worden dat beleid een grote invloed heeft in het proces en met name de wijze waarop dit door de gemeenten wordt toegepast. Een open houding en bereidheid van de gemeente om medewerking te verlenen en het proces te laten slagen, zijn belangrijke voorwaarden. Bij de beleidsmatige invloedssfeer is de gemeente met name uitvoerend betrokken in het proces.

#### *Politiek*

Aan de hand van drie casussen kan ook worden geconcludeerd dat de politiek actief betrokken is bij de processen. Niet alleen in het vaststellen van beleid speelt de politiek een belangrijke rol, maar ook bij het vinden van een nieuwe functie die past binnen de visie.

De diversiteit van de politieke belangen is zeer uitlopend. In de casus van Delft proberen initiatiefnemers uit de stad bij de politieke partijen te lobbyen om een actieve (financiële) bijdrage te leveren aan het hergebruik. In Venlo is het college van Burgemeester en wethouders zelfs gevallen door de financiële situatie die is ontstaan door verwerving van de locatie. En ten slotte de gemeente 's-Hertogenbosch is uit het proces gestapt tussen het Rijk en de gemeente om een andere positie te kunnen innemen. De gemeente (zowel college als gemeenteraad) hadden een duidelijk beeld over het hergebruik, waardoor de kansen voor markt beperkt waren.

Geconcludeerd kan worden uit het veldonderzoek dat de beslissingen en handelingen van het college van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad bepalend kunnen zijn voor de verdere gang van zaken in het proces. Gemeenten hebben op deze manier dus een grote rol in het proces van de verkoop van het Rijk, maar ook op het vlak van het mogelijk maken van een succesvol hergebruik door middel van de beleidsmatige kaders.

De politiek speelt in feite op twee vlakken een rol. Enerzijds de interne belangen en de relatie tussen College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad; deze speelt een rol bij het vaststellen van de visie van de gemeente op de locatie, maar ook bij het vaststellen van het beleid.

Anderzijds spelen de externe politieke relaties een rol, waarbij de gemeenteraad en stad met elkaar in contact komen over de invulling van de locatie. Daarnaast speelt, zoals in de casus van 's-Hertogenbosch, de politieke relatie tussen gemeente en Rijk een rol.

Samengevat kan worden gesteld dat de politieke dimensie in het verkoopproces een grote rol heeft. Dit heeft betrekking op zowel de interne relaties als het duale stelsel in ons land. Maar ook in de externe relaties met de stad, de externe relaties met andere overheidsorganisaties en marktpartijen, zoals gebruikers en investeerders.

#### *Conclusie*

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat zowel het beleid als het politieke element een belangrijke rol kan spelen bij het verkoopproces van het Rijk.

Op het beleidsmatige vlak is de gemeente kaderstellend, alsmede uitvoerend betrokken. Aan de voorkant van het proces is de gemeente vooral kaderstellend betrokken door het maken van een visie voor de locatie die past binnen het vigerende beleid. Aan het eind van het proces is de gemeente als uitvoerend orgaan betrokken, waarbij de publiekrechtelijke procedures zullen worden doorlopen, waarbij opvalt dat de gemeente een reactieve houding inneemt.

Zowel op de kaderstellende als op de uitvoerende taak heeft de politiek invloed. Echter, uit de onderzochte casussen blijkt dat de politiek een zeer grote rol speelt in het proces. Zowel intern in de relatie tussen het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad als extern in de relatie tussen de stad en de gemeenteraad, als ook in de relatie met het Rijk en marktpartijen.

De mate waarin de politiek intervenueert in de processen is mede afhankelijk van aantal ontwikkelingen en eigenschappen.

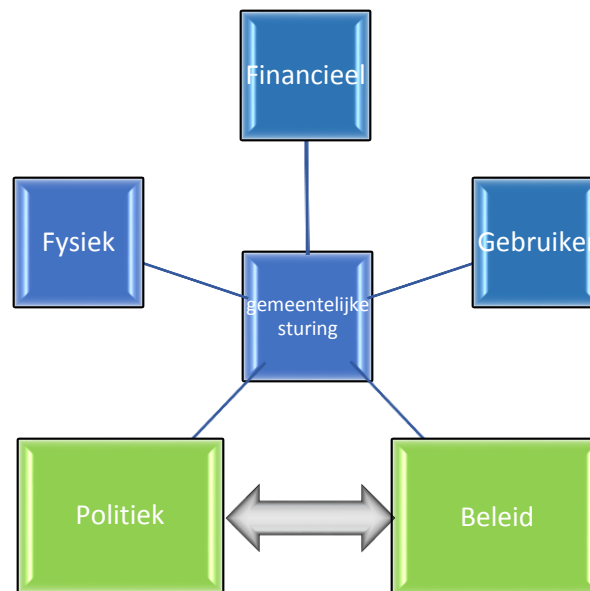
Allereerst is de samenstelling van het college van Burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van belang. Dit wordt mede bepaald aan de hand van de verkiezingsuitslag en de uitkomst van de collegeonderhandelingen. Een rechts georiënteerde gemeenteraad of college zal anders aankijken tegen een actieve rol van de overheid in het verkoopproces van het Rijk dan een links georiënteerde gemeenteraad of college.

Ten tweede spelen naast de politieke verhoudingen ook de persoonlijke gedragingen en eigenschappen van burgemeesters, wethouders en raadsleden een rol. Een actieve rol van de burgemeester en wethouder zal een ander effect hebben op het verkoopproces dan een terughoudende burgemeester of wethouder. De pro-activiteit bepaalt van de bestuurders deels de koers van het proces en de mate waarin sturing wordt gegeven. Dit kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Dit hebben we onder andere kunnen zien in de casus van 's-Hertogenbosch.

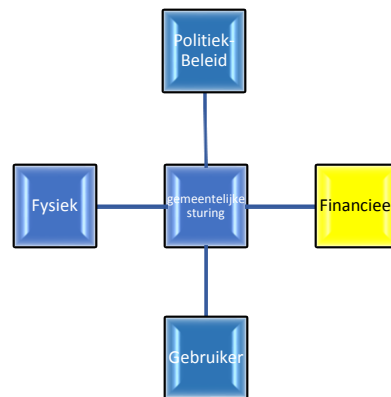
Binnen het invloedsgebied Beleid-Politiek is te constateren dat de twee elementen beide hun uitwerking en dynamiek hebben. Beide elementen hebben los van elkaar invloed op het verkoopproces van het Rijk en brengen hun dimensie in het verkoopproces. De beide elementen kunnen het proces ook een andere richting op sturen. Dit is afhankelijk van de keuzes en besluiten die hiervoor door de gemeente en/of bestuurders individueel worden genomen.

Beide elementen hebben ook een verwantschap met elkaar, aangezien het beleid uiteindelijk door de politieke arena wordt vastgesteld in de vorm van een besluit door het College van Burgemeester en Wethouders en/of de gemeenteraad.

Op basis van het veldonderzoek is het dus te verdedigen dat politiek en beleid twee invloedsgebieden zijn in plaats van één, waarbij wel een relatie tussen deze twee invloedsgebieden aanwezig is, aangezien de politiek (lees gemeenteraad) het beleid vaststelt. Dit kan als volgt worden weergegeven:



## 6.2.2 Financieel



In de drie casussen is eveneens te constateren dat financiën een rol spelen in het proces. Enerzijds heeft dit betrekking op de financiën binnen de gemeente, anderzijds hebben de keuzes van de gemeente direct invloed op de exploitatie voor investeerders en eindgebruikers.

Hetgeen opvalt bij het veldonderzoek is dat de geïnterviewde partijen de financiële situatie bekijken vanuit hun eigen rol en zelden ook oog hebben voor de financiële situatie van andere actoren die in het proces zijn betrokken. Het Rijk houdt erg vast aan de financiële opbrengst van de verkoop en de waardecreatie die tot stand kan worden gebracht. De gemeente benadert het proces met name vanuit het beeld welke financiële bijdrage geleverd kan of moet worden vanuit de gemeente, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk.

Minder of in principe niet wordt door gemeenten gekeken naar welke middelen zij kunnen inzetten om de exploitatiemogelijkheden voor eindgebruikers en investeerders te verbeteren, zoals bijvoorbeeld het toepassen van een afwijkende parkeernorm. Door het blikveld te verbreden en meer flexibiliteit toe te passen, zullen projecten eerder haalbaar worden. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente erg gericht is op haar positie en haar rol en wordt in veel mindere mate gekeken naar de belangen van de partijen die uiteindelijk het risico nemen en de realisatie van de herontwikkeling of het hergebruik van de locatie voor hun rekening nemen.

In de casus van het Kazernekwartier hebben we kunnen constateren dat het verwerven van het vastgoed door de gemeente het proces van hergebruik niet bespoedigt, maar eerder verlamd werkt. Door de aankoop van de locatie is de gemeente in een positie terechtgekomen, waarbij zij diverse belangen heeft op de diverse invloedsgebieden. Door aankoop van de locatie lijkt dus in eerste instantie de meeste sturing te kunnen worden gegeven, echter door de veelzijdigheid aan belangen wordt in feite het tegenovergestelde bereikt.

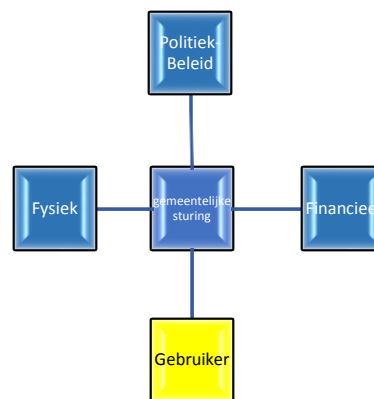
Gemeenten beseffen in de huidige economische tijd wel dat het financieel actief participeren in dit soort grootschalige projecten niet verantwoord is en zijn dan ook terughoudend met aankopen van de locaties of het verstrekken van subsidies voor bepaalde maatschappelijke functies. Daarnaast is de schaalgrootte van de investering die gedaan moet worden om de monumentale complexen in de binnenstad weer optimaal te laten functioneel van dien aard dat gemeenten zich moeten afvragen of een investering van een publieke partij wel verantwoord is. Om dit soort projecten te kunnen leiden, heeft de gemeente een groot weerstandscapaciteit nodig. Gezien de huidige financiële positie van veel gemeenten is dat in de huidige tijd dan ook niet verantwoord.

Tevens hebben we kunnen constateren dat aankoop van een locatie op het eerste gezicht de meeste sturing geeft op het proces, maar dat in feite door de veelheid van belangen dit juist vertragend werkt. De gemeente is hiermee leidend geworden op het gebied van beleid, financiën, fysiek, politiek en gebruiker. Door deze veelheid in belangen is het erg lastig om een eenduidige richting te kunnen en te realiseren. Hiermee kan

worden geconcludeerd dat de aankoop van de locatie, in tegenstelling tot hetgeen vooraf werd gedacht, uiteindelijk leidt tot een stroef en moeizaam proces.

Om tot een verkoop te komen die leidt tot een succesvol hergebruik van het onroerend goed zal een integrale financiële afweging moeten worden gemaakt en zullen de betrokken actoren gezamenlijk de afweging moeten maken. Uit het veld onderzoek blijkt dat actoren vooral uit financieel eigen belang handelen en geen integrale financiële afweging maken. Met name de gemeente en het Rijk zullen hiertoe het voortouw moeten nemen, aangezien beide overheden naast een financieel ook een maatschappelijk belang hebben. Een intensievere en betere samenwerking op dit invloedsgebied is dan ook noodzakelijk om tot een beter resultaat te komen voor verkoop en hergebruik. Tenslotte werken zowel Rijk als gemeente met publieke gelden.

### 6.2.3 Gebruiker



Het volgende invloedsgebied van het model betreft de gebruiker. Geconstateerd kan worden dat de rol van de gebruiker of investeerder in het proces crucialer is geworden. Mede door de tegenvallende economische ontwikkelingen en de beperkte financieringsmogelijkheden is het vinden van een eindgebruiker of investeerder erg lastig, maar wel van belang om überhaupt tot een succesvol hergebruik te komen van het onroerend goed.

Binnen dit speelveld dient onderscheid te worden gemaakt tussen de (eind) gebruiker en de investeerder. De (eind) gebruiker geeft uiteindelijk concreet invulling aan de functie van het gebied en voert deze ook uit. Zij kan de locatie kopen en hergebruiken, maar in veel gevallen is de eindgebruiker huurder van de locatie.

De investeerder koopt het pand van het Rijk en zal investeringen doen om uiteindelijk gebruikers te vinden die de locatie willen betrekken. De investeerder zal uiteindelijk rendement willen maken op het geïnvesteerde vermogen.

Het grote verschil is dat de investeerder vooral een financieel belang heeft en hier ook naar zal handelen, terwijl de (eind)gebruiker veel meer belang heeft bij de locatie en de operationele zaken. Voor gemeenten maakt het dus verschil of de gesprekspartner een investeerder of een eindgebruiker is en op welke wijze een bijdrage wordt geleverd aan de gemeentelijke visie. Het vinden van een investeerder heeft voor een gemeente meer prioriteit dan een eindgebruiker.

Uit het veldonderzoek is te herleiden dat zowel de gemeente Delft als 's-Hertogenbosch als de gemeente Venlo zich heeft ingezet om een investeerder te vinden eventueel gekoppeld aan een eindgebruiker. De gemeente Delft heeft inspiratiebijeenkomsten gehouden in de binnenstad om mogelijke gebruikers voor het pand te enthousiasmeren. Deze initiatieven maken onderdeel uit van het bidboek dat door de RVOB wordt uitgegeven, waarmee wordt getracht om een koppeling aan te brengen tussen de eindgebruikers en potentiële investeerders.

Ook de gemeente 's-Hertogenbosch is actief op zoek gegaan naar ontwikkelaars voor het Spinhuiswalcomplex. Desalniettemin heeft dit niet geleid tot het gewenste resultaat, in tegendeel, de actieve rol van de gemeente heeft er toe geleid dat de relatie tussen de gemeente en de RVOB onder druk is gezet.

Het actief op zoek gaan naar investeerders is voor de gemeente van groot belang zodat een hernieuwde functie voor de het pand kan worden gevonden. Echter de gemeente balanceert hierbij op de rand van het toelaatbare, waarbij zij enerzijds partijen enthousiasmeert en anderzijds is er de kans dat voorkennis wordt gedeeld met de markt. Dit laatste is van belang omdat de gemeente in de casus van Delft en 's-Hertogenbosch ook onderdeel uitmaakt van de selectiecommissie van de RVOB, waarbij ingediende plannen worden beoordeeld en de gemeente een belangrijke stem heeft in het uiteindelijke plan en dus hierop invloed kan uitoefenen.

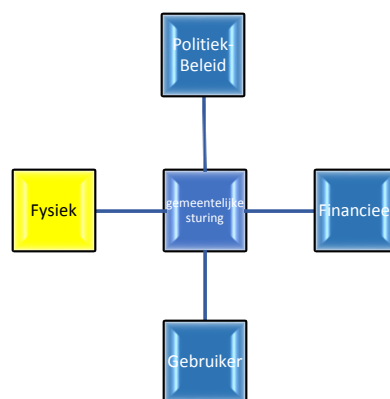
Doordat de gemeente Venlo het onroerend goed heeft verworven, ontstaat een tweeledige gedachte. Enerzijds wil de gemeente tot invulling van het gebied komen, overeenkomstig de gemeentelijke visie, maar anderzijds is er ook het financiële belang en het feit dat de gemeente niet tegen elke prijs het gebied wil herontwikkelen. Het vinden van een eindgebruiker of investeerder is hiermee complex geworden.

Geconcludeerd kan worden uit het veldonderzoek dat gemeenten een zeer actieve rol vervullen in het zoeken van met name investeerders, maar ook naar eindgebruikers. In alle drie de casussen is dit invloedsgebied aan bod gekomen.

Een nieuwe tendens is waarneembaar waarbij de gemeente en het Rijk gaan samenwerken. Dit vindt vooral plaats op het gebied van beleid, om zodoende ruimte te creëren voor investeerders en eindgebruikers. Op financieel vlak wordt door partijen nog niet samengewerkt.

Door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met het Rijk beperkt de gemeente zich in het vinden van nieuwe eindgebruikers of investeerders, doordat de gemeente terughoudend dient te zijn in het verstrekken van relevante informatie. Dit wordt veroorzaakt doordat in de samenwerkingsovereenkomst is overeengekomen dat de gemeente een positie krijgt in de selectiecommissie. Het is uiteindelijk een belangafweging binnen de gemeente tussen enerzijds het verstrekken van informatie aan marktpartijen en het aantrekken van investeerders in de stad en anderzijds het sturing kunnen geven aan een nieuwe functie en de uiteindelijke keuze voor het plan. Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst kan bekklemmend werken voor een gemeente.

## 6.2.4 Fysiek



Uit de analyse van de diverse casussen blijkt dat ook het laatste element; het fysieke element een rol speelt. De importantie van dit invloedsgebied is echter minder groot dan de overige invloedsgebieden.



Zowel de gemeente Delft, Venlo als 's-Hertogenbosch is bereid om mee te denken over fysieke aanpassingen van het (rijks)monument om hergebruik mogelijk te maken. Zij beseffen goed dat dit noodzakelijk is om de levendigheid van het pand terug te brengen en het pand een functie te geven in de binnenstad.

Anders is dit bij de RCE. De RCE hecht veel waarde aan de architectonische waarde van de rijksmonumenten en wil de gebouwen zoveel mogelijk in de huidige staat laten. Zij wenst zo min mogelijk fysieke aanpassingen aan het gebouw te laten plaatsvinden. De gemeente lijkt flexibeler dan de RCE, de oorzaak hiervan lijkt te liggen in de verschillende achtergronden van de diverse ambtenaren, wat een mogelijk gevolg is van de reorganisaties en modernisatie van de Monumentenzorg.

Bij middelgrote gemeenten met een historische binnenstad is de monumentenzorg veelal intern goed georganiseerd. Door de modernisatie van de monumentenzorg en de daarmee gepaard gaande decentralisatie van bevoegdheden heeft de gemeente op dit gebied ook veel zeggenschap en het uiteindelijke oordeel.

Hetgeen zich binnen dit invloedsgebied afspeelt heeft uiteindelijk zijn uitwerking op de elementen met betrekking tot beleid en financiën. Uit de casussen is af te leiden dat de bereidheid bij gemeente aanwezig is om medewerking te verlenen aan de fysieke elementen, hetgeen indirect tot gevolg heeft dat de vastgoedexploitatie van de koper / investeerder verbetert. Dit is onder andere de reden dat dit invloedsgebied een ondergeschikte rol speelt in het gehele proces, aangezien dit element veel al zijn uitwerking heeft in andere invloedsgebieden.

De rol van de gemeente op dit gebied is dus vooral van belang om de haalbaarheid van de projecten te vergroten en waarmee kansen kunnen worden geschapen voor een succesvolle vernieuwde functie van het gebouw.

Aangezien de fysieke element vooral van belang is bij monumentaal vastgoed is het gelegitimeerd om het fysieke element als apart element in het model op te nemen en niet onder te brengen bij bijvoorbeeld het element beleid. Ook vanwege het feit dat het aanwijzen van een monument niet alleen een aangelegenheid is van de gemeente, maar ook van andere overheidsorganen.

### 6.3 Onderzoekskader

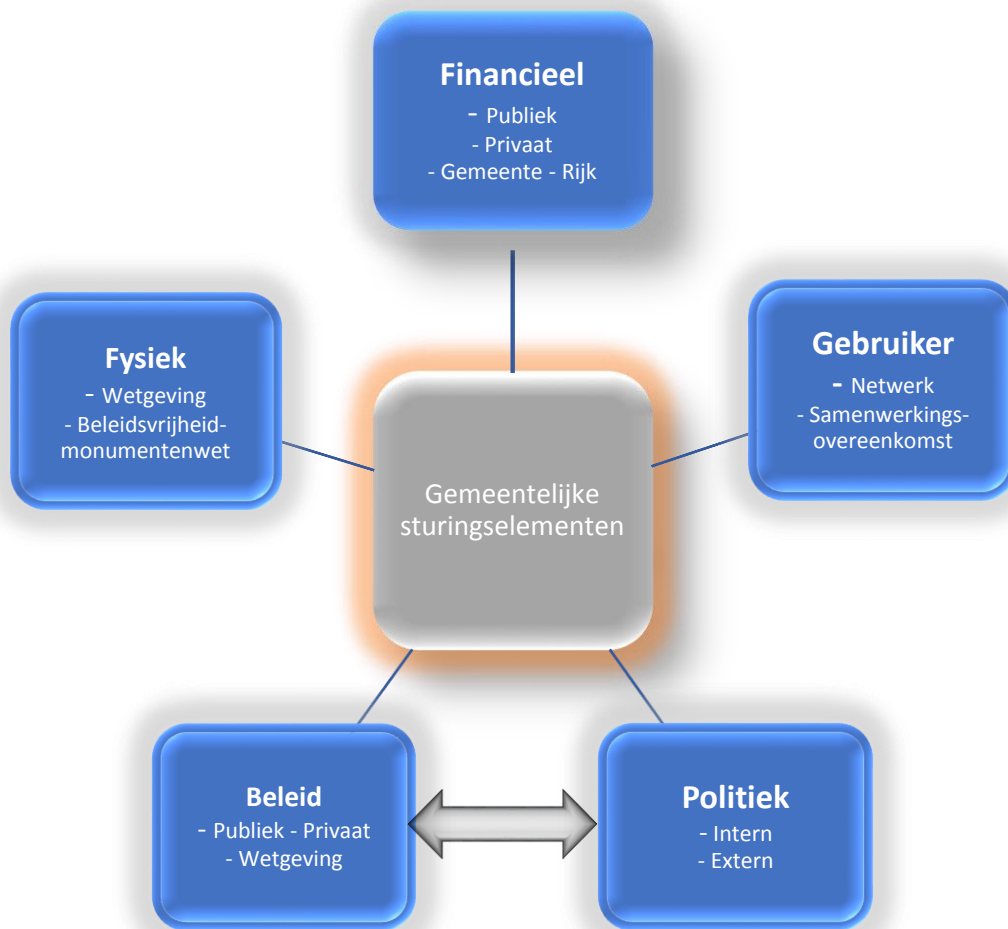
In deze paragraaf zal het onderzoekskader uit hoofdstuk 3 tegen het licht worden gehouden naar aanleiding van het verrichte empirische onderzoek en de analyse daarvan. Ook zal hierbij een koppeling worden gemaakt met de behandelde literatuur uit hoofdstuk 2.

Uit het veldonderzoek is af te leiden dat momenteel meer de samenwerking wordt gezocht tussen de gemeente en het Rijk. Hiermee wordt getracht de belangen te bundelen en risico's weg te nemen voor potentiële investeerders en eindgebruikers. Dit voorziet voornamelijk op beleidsmatige elementen die vooraf kunnen worden meegegeven aan private partijen.

Binnen het invloedsgebied van beleid en politiek hebben we in de vorige paragraaf kunnen constateren dat dit in feite uit twee invloedsgebieden bestaat. Het onderzoeksmodel zoals dat is weergegeven in hoofdstuk 3 zal hierdoor kunnen worden aangepast en kan worden weergegeven overeenkomstig naaststaand model.

Uit paragraaf 2 van hoofdstuk 2 blijkt dat De Bruijn en Ten Heuvelhof binnen de gemeentelijke sturingsinstrumenten onderscheid maken in de klassieke en tweede generatie sturingsinstrumenten, waarbij binnen de tweede generatie sturingsinstrumenten een onderscheid is gemaakt in de juridische, financiële en communicatieve sturingsmiddelen. Daarnaast is door Keijzer een onderscheid gemaakt in de diverse wijzen van faciliteren.

Onderstaand zal deze literatuur worden gekoppeld aan het beslissingsmodel om op deze wijze een beter inzicht te krijgen in de sturing van de gemeente bij verkoop van binnenstedelijk gelegen monumentaal vastgoed dat wordt verkocht door het Rijk.



**Figuur 19: Gemeentelijke sturingsinstrumenten op basis van Veuger en De Klerk (2012), eigen bewerking**

*Beleid*

Op het gebied van beleid heeft de gemeente zowel een kaderstellende als een uitvoerende functie. Doordat de gemeente aan de voorzijde van het proces is betrokken, door middel van het geven van een visie op de locatie, faciliteert zij op een materiële wijze. Dit overeenkomstig het onderscheid dat door Keijzer (2013) wordt gemaakt in de wijze van faciliteren. Door het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst en het opstellen van een visie wordt gebruik gemaakt van de juridische middelen. In beide gevallen wordt gebruikt gemaakt van de tweede generatie sturingsinstrumenten.

Een vorm van formeel faciliteren binnen de uitvoerende functie van een gemeente is onder andere het vaststellen van het gewijzigde bestemmingsplan. Hierbij wordt het gegunde plan vastgelegd in een formele procedure en documenten.

*Politiek*

De politiek heeft een zelfstandige positie met betrekking tot lobbyen voor investeerders en het innemen van een actieve rol in netwerken. Deze ontwikkeling past binnen de verandering van een government naar een

governance structuur, zoals door Teisman (2006) en Klijn (2008) is weergegeven. Dit sluit ook aan bij het governancenetwerken zoals dat is weergegeven door Klijn en Koppenjan (2012). Door een actieve rol in te nemen in netwerken maakt de gemeente gebruik van de tweede generatie sturingsinstrumenten en faciliteert in feite op een informele wijze. Binnen de tweede generatie sturingsinstrumenten kan de gemeente gebruik maken van drie sturingsmiddelen. Door actief te participeren in netwerken, maakt de gemeente in principe gebruik van de communicatieve sturingsinstrumenten.

#### *Koppeling Beleid - Politiek*

De invloedsgebieden van Beleid en Politiek kunnen niet geheel los van elkaar worden gezien. Dit is ingegeven door de inrichting van het duale systeem waarbij het uit te voeren beleid van de gemeente wordt vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. Dit zijn de formele en juridische procedures waarbinnen de gemeente dient te handelen en behoren tot de traditionele sturingsinstrumenten.

Uit de casussen blijkt dat wel degelijk een spanningsveld optreedt tussen beleid en politiek. Enerzijds willen de burgemeester en wethouders ruimte creëren om plannen mogelijk te maken, anderzijds is men niet bereid het vigerende beleid aan te passen dan wel een uitzondering te maken. Op deze manier ontstaat een impasse, waardoor ook spanning op de relaties tussen beleid en politiek komt te staan.

Gemeenten zullen dus moeten inspelen op de snel veranderende samenleving en zich flexibel moeten opstellen. Bij het opstellen van beleid, in de vorm van een bestemmingsplan of bijvoorbeeld parkeerbeleid, zal ruimte moeten worden gecreëerd, zodat op onvoorziene zaken kan worden ingespeeld. Dit vraagt een andere manier van denken en uit de onderzochte casussen is op te maken dat op dit punt nog winst is te behalen.

Indien hier geen verandering in zal plaatsvinden, zullen investeerders het risico moeten dragen en zal men terughoudend zijn om te investeren in complexe opgaves. De gemeenten hebben een belangrijke rol om dit te doorbreken.

#### *Financieel*

De financiën zijn een separaat sturingsmiddel, zoals door De Bruijn en ten Heuvelhof is weergegeven. Dit blijkt onder andere doordat in alle casussen de financiën een rol van betekenis spelen bij de diverse actoren die betrokken zijn bij het proces. Zowel bij de verkoper, het Rijk, de koper / eindgebruiker en de gemeente in de faciliterende rol. De gemeente kan hierbij op zowel materiele, formele en informele wijze faciliteren.

Uit de casussen is af te leiden dat op het gebied van financiën nog niet wordt samengewerkt, waardoor partijen nog vanuit eigen kaders blijven opereren en niet het voor de maatschappij beste resultaat kan worden behaald. Daarnaast is nog weinig oog voor de vastgoedexploitatie van de marktpartijen. Het Rijk heeft wel al een eerste stap gezet door meer risico's over te nemen van initiatiefnemers door in nieuwe verkoopprocessen ook voorwaardelijke biedingen toe te staan, waarbij onder meer een voorbehoud financiering of voorbehoud vaststelling onherroepelijk bestemmingsplan of omgevingsvergunning is opgenomen. Niettemin: op dit gebied is nog winst te behalen en kunnen drempels in een eerder stadium worden weggenomen door te anticiperen op wijzigingen.

#### *Gebruiker*

Door de veranderde samenleving en de gevolgen van de financiële crisis is de rol van de investeerder en de eindgebruiker belangrijker geworden. Deze neemt een steeds centralere rol in het proces in. Gemeenten onderkennen ook dit belang en zijn steeds actiever in het zoeken en overreden van gebruikers voor hun stad.

Hierbij maakt de gemeente gebruik van de tweede generatie sturingsinstrumenten en dan met name het communicatieve sturingsinstrument. Door actief te opereren en in netwerken te participeren, probeert men partijen te enthousiasmeren voor hun stad en in het bijzonder voor bepaalde locaties in de stad. Hierbij kan de gemeente zowel materieel als informeel faciliteren om de gebruiker over de streep te trekken.

Het aantrekken van nieuwe investeerders en eindgebruikers naar hun stad is niet alleen van belang om een geschikte invulling te vinden voor leegstaande monumentale complexen. Zoals in hoofdstuk 2, eerste paragraaf is weergegeven, is de aantrekkelijkheid van de stad ook van belang voor de economische ontwikkeling en heeft de gemeente op dit vlak ook haar doelstellingen. De leegstaande monumentale complexen geven wel een aanleiding om een proactieve rol in te nemen en verbindingen tussen diverse partijen te leggen.

#### *Fysiek*

Het laatste invloedsgebied heeft de meeste relatie met het monumentale vastgoed. Uit de analyse van de diverse casussen blijkt echter dat dit invloedsgebied uiteraard wel de nodige aandacht heeft, maar dat gemeenten bereid zijn de wetgeving flexibel toe te passen. De modernisatie van de Monumentenzorg en de daarmee gepaard gaande decentralisatie lijkt hiermee zijn vruchten af te werpen.

De gemeente maakt hierbij vooral gebruik van de juridische middelen die tot haar beschikking staan. Afhankelijk van de wijze waarop deze worden toegepast door de gemeente wordt gebruik gemaakt van de traditionele of tweede genratiesturingsinstrumenten.

Kanttekening die bij dit invloedsgebied moet worden gemaakt, is dat jaarlijks door zowel gemeente als Rijk monumenten worden toegewezen, waardoor de omvang van dit type vastgoed toeneemt. Er zijn weinig gevallen bekend, waarbij de monumentale status aan een pand is onttrokken. Door de toename van het aantal monumenten wordt het vinden van nieuwe gebruiker lastiger, omdat de investeringen die gedaan moeten worden aan monumenten gemiddeld hoger liggen dan bij “normaal” vastgoed.

#### *Conclusie*

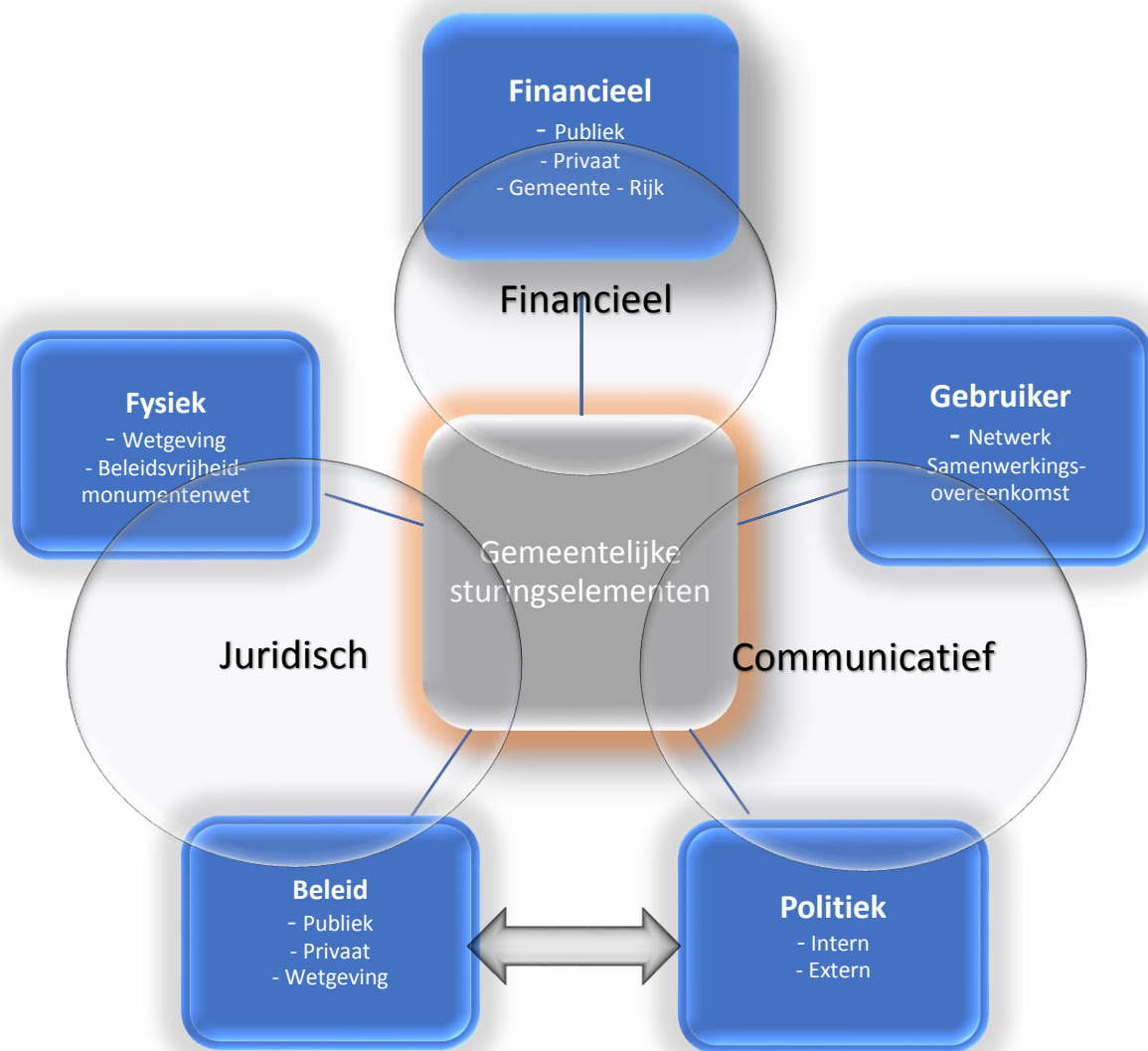
Aan de hand van de behandeling van de diverse invloedsgebieden is getracht een beeld te geven welke sturingsmiddelen de gemeente tot haar beschikking heeft om invloed uit te oefenen op het verkoopproces van het Rijk. Dit aan de hand van het vastgoedbeslissingsmodel dat gehanteerd wordt binnen het Public Real Estate Management, gekoppeld aan de literatuur omtrent sturing door gemeenten. Het onderzoekskader uit hoofdstuk 3 is hiervoor de leidraad geweest.

Om tot een succesvol hergebruik te komen, is het noodzaak dat de belangen van het Rijk, de gemeente en de eindgebruiker of investeerder bij elkaar komen en haalbaar worden.

Aangezien de overheid meer van een government naar een governance structuur gaat en hiermee een veelal initiërende en regisserende rol inneemt, worden daarmee meer de tweede generatie sturingsinstrumenten gehanteerd. Op basis van het verrichte veldonderzoek kan worden opgemerkt dat de beleidsmatige en fysieke sturingselementen voornamelijk gericht zijn op de juridische sturingsmiddelen. Het invloedsgebied kan financieel gekoppeld worden aan de financiële sturingsmiddelen en de invloedsgebieden van de politiek en gebruiker vooral als communicatieve sturingsmiddelen kunnen worden opgevat.

Indien de invloedsgebieden uit het onderzoeksmodel worden gekoppeld aan de sturingsinstrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft, ziet het model er als volgt uit (zie volgende pagina).

Bij dit model dient in ogenschouw te worden genomen dat binnen de sturingsinstrumenten (financieel, juridisch en communicatief) van de gemeente de gemeente op diverse wijzen kan faciliteren. Zoals eerder aangegeven kan dit op materiële, formele en informele wijze. Het toepassen van de diverse wijzen van faciliteren zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval en de mate waarin gemeenten willen faciliteren en de verscheidenheid van belangen binnen de gemeente.



**Figuur 20: Overzicht gemeentelijke sturingsinstrumenten, eigen bewerking**

Bovenstaand model past ook binnen de type strategieën van het Public Real Estate Management, zoals door Van der Schaaf is weergegeven, waarbij zij onderscheid maakt in de strategieën Politiek, Financieel en Functioneel. Onder de functionele strategie kunnen de invloedsgebieden Fysiek, Gebruiker en Beleid worden gebracht, die allen betrekking hebben op vastgoedgerelateerde onderwerpen.

#### *Dwarsverbanden*

De vijf invloedsgebieden hebben elk hun eigen dynamiek, maar staan ook in verbinding met elkaar. Niet alleen op het gebied van politiek en beleid is een verband aanwezig, maar ook tussen de overige invloedsgebieden.

In de diverse casussen zijn deze dwarsverbanden ook naar voren gekomen. Bijvoorbeeld is te constateren dat het toepassen van juridische instrumenten gevolgen heeft op het gebied van financiën. Indien het beleid of de wetgeving op het gebied van monumentaal vastgoed strikt wordt toegepast komt de exploitatie van de gebruiker onder druk te staan. Hiermee ontstaat een dwarsverband van het invloedsgebied van Beleid of Fysiek met zowel het invloedsgebied van de Gebruiker als van Financieel.

Afhankelijk van de wijze waarop het sturingsinstrument door de gemeente wordt toegepast kan een invloedsgebied effect hebben op een ander invloedsgebied. De invloed kan zowel een positief als negatief effect hebben.

Deze dwarsverbanden zijn niet visueel aangebracht in het model, aangezien elk invloedsgebied in relatie staat tot het andere invloedsgebied. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een bepaald dwarsverband van onderscheidend belang zijn in de uiteindelijke beslissing van de gemeente en de mate van invloed die wordt uitgeoefend.

#### *Samengevat*

Bovenstaand model geeft een duidelijk beeld van het veld waarbinnen de gemeenten sturing kunnen uitoefenen op het verkoopproces van het Rijk en welke sturingsmiddelen kunnen worden ingezet. Afhankelijk van de pro-activiteit van de gemeente en de mate van sturing die de gemeente wenst te geven, kan invloed worden uitgeoefend via een bepaald invloedsgebied met diverse sturingsinstrumenten en wijzen van faciliteren.

Aan de hand van empirisch onderzoek is te constateren dat de communicatieve sturingsinstrumenten veel bewegingsvrijheid geven aan de gemeente. De vraag kan worden gesteld of het begrip communicatieve sturingsinstrumenten de gehele lading dekt van de mogelijkheden die de gemeente binnen dit sturingsinstrument tot haar beschikking heeft.



Spinhuiswal te 's-Hertogenbosch



## Hoofdstuk 7 Conclusies en Aanbevelingen

---

In dit hoofdstuk zal de centrale vraag uit het eerste hoofdstuk worden behandeld. Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, zijn diverse deelvragen gesteld. In de eerste paragraaf zullen allereerst de antwoorden op de deelvragen worden gegeven en vervolgens op de hoofdvraag. In de tweede paragraaf zullen diverse aanbevelingen worden gedaan aan gemeenten over op welke wijze sturing kan worden gegeven aan het verkoopproces van monumentaal vastgoed door het Rijk.

De centrale vraag die beantwoord zal worden, is:

*Op welke wijze kunnen middelgrote steden met een historische binnenstad sturing geven aan het verkoopproces van het Rijk en het hergebruik van grootschalige, binnenstedelijk gelegen monumentale complexen?*

### 7.1 Conclusies

De deelvragen die in paragraaf 1.6 zijn opgenomen en de bijbehorende antwoorden zijn:

*Wat is het belang voor gemeenten om sturing te willen geven aan het verkoopproces van het Rijk?*

De gemeenten hebben belang bij een goed functionerende binnenstad. Om de binnenstad vitaal en aantrekkelijk te houden, zullen gemeenten sturing moeten geven aan de ontwikkelingen in de binnenstad. De aanwezigheid van een historische binnenstad, de omslag van consumeren naar beleving en vermaak en de opkomst van technologische innovaties geven de gemeenten handvatten om de binnenstad aantrekkelijk te laten zijn.

Op het moment dat grootschalige leegstand dreigt te ontstaan, is handelen van de gemeente dus geboden, ook indien grootschalige monumentale complexen door het Rijk te koop worden aangeboden op de markt, waarbij een nieuwe functie onbekend is en hernieuwd gebruik twijfelachtig is.

De bal ligt dan ook bij de gemeente om ervoor te zorgen dat een juiste mix aanwezig is van wonen, werken en vrije tijd in de binnenstad en de voorwaarden hiervoor worden gecreëerd.

*Op welke wijze kunnen gemeenten sturing geven?*

Vanwege de hiervoor genoemde belangen zullen gemeenten een sturende rol willen innemen in de ontwikkelingen in de binnenstad, waaronder het verkoopproces van grootschalige monumentale complexen. Door de snel veranderende samenleving verandert de rol van de gemeente. Zoals door Klijn en Teisman in de literatuur is weergegeven, verschuift de overheid van een government naar governance-structuur. De gemeente zal dus meer sturend moeten handelen dan vanuit de hiërarchische rol moeten bepalen wat men op een bepaalde locatie wenst.

De gemeente heeft hiervoor de beschikking over de klassieke en tweede generatie sturingsinstrumenten. Het inzetten van de tweede generatie sturingsinstrumenten sorteert daarbij meer effect dan de klassieke sturingsinstrumenten en sluit beter aan bij de governance-structuur. Binnen de tweede generatie sturingsinstrumenten kan de gemeente gebruik maken van juridische, financiële en communicatieve instrumenten.

Naast het inzetten van deze sturingsinstrumenten kan de gemeente ook invloed uitoefenen op de wijze waarop de instrumenten worden ingezet. Met andere woorden: op welke wijze faciliteert de gemeente. De gemeente kan hierbij faciliteren op materiële, formele en informele wijze.

### *Welke elementen spelen een rol bij het verkopen van vastgoed door het Rijk?*

Aan de hand van de literatuur omtrent het vastgoedmanagement is in het onderzoek getracht een beeld te geven van de invloeden die van belang zijn bij verkoop van monumentaal vastgoed. Het verkopen van vastgoed is een vastgoedbeslissing van het Rijk.

Binnen het Public Real Estate Management spelen diverse managementvelden een rol die van invloed zijn op de uiteindelijke verkoop. In het vastgoedbeslissingsmodel van Veuger en De Klerk is schematisch weergegeven welke elementen een rol spelen. Aan de theorie van het Public Real Estate Management is door Veuger en De Klerk in het vastgoedbeslissingsmodel een nieuwe dimensie toegevoegd, namelijk de fysieke component, die ook van toepassing is op monumentaal vastgoed.

Binnen dit model wordt een onderscheid gemaakt tussen de elementen van Beleid-Politiek, Financieel, Gebruiker en de Fysieke component.

### *Welke middelen heeft de gemeente tot haar beschikking met betrekking tot monumentaal vastgoed?*

Een gemeente kan inspelen op de elementen die van toepassing zijn bij de vastgoedbeslissing van het Rijk, zoals deze zijn weergegeven in het vastgoedbeslissingsmodel en heeft daar een zekere mate van sturing op. Per element heeft de gemeente diverse sturingsmiddelen.

#### *Beleid-politiek*

Op het invloedsgebied van Beleid valt te denken aan het wijzigen van het bestemmingsplan, het afgeven van een omgevingsvergunning of het toepassen van de parkeernormering. Op het politieke vlak is een onderverdeling te maken in interne en externe relaties, waarbij de interne verhouding vooral ziet op het duale stelsel en de verhouding tussen het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. De externe relatie focust zich meer op de relatie tussen de gemeenteraad en de stad, maar ook op de relatie tussen de gemeente en het Rijk.

#### *Financieel*

Op het gebied van de financiën kan de gemeente ook invloed uitoefenen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in de private en publieke rol van de gemeente. Bij privaat handelen zou de gemeente over kunnen gaan tot aankoop van de locatie. In publiekrechtelijke sferen zou de gemeente subsidies kunnen verstrekken. Ook in de relatie tussen gemeente en Rijk kan sprake zijn van financiële raakvlakken zoals het maken van plankosten en wie deze voor haar rekening neemt, maar het Rijk heeft ook diverse financiële mogelijkheden, zoals het verstrekken van diverse subsidies tot haar beschikking.

#### *Gebruiker*

Gemeenten kunnen ook een rol vervullen in het zoeken naar een investeerder of eindgebruiker. Dit kunnen zij doen door een actieve rol in te nemen in netwerken. Op deze manier kan de gemeente in contact komen met marktpartijen en hen enthousiasmeren voor de locatie. Daarnaast kan de gemeente samenwerkingsovereenkomsten aangaan met publieke of private partijen, om op deze manier partijen te faciliteren in het vinden van geschikte huisvesting, dan wel de voorwaarden te creëren waardoor de drempel voor de investeerder of eindgebruiker kan worden verlaagd.

#### *Fysiek*

Het laatste element waarin de gemeente sturing kan geven, is een directe relatie met het vastgoed, de zogenoemde fysieke elementen die samenhangen met de monumentale status van het gebouw. Door de Modernisatie van de Monumentenzorg en de hiermee gepaard gaande decentralisatie heeft de gemeente de bevoegdheden gekregen met betrekking tot de uitvoering van de Monumentenwet. In het bijzonder middelgrote gemeenten met een historische binnenstad beschikken over een goed en professioneel georganiseerde monumentenzorg.

Door flexibel om te gaan met de wetgeving kan de gemeente de drempel om te investeren en het hergebruiken van monumentale complexen verlagen en ervoor zorgen dat het vastgoed exploitabel wordt.

De middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft, kunnen in een model worden weergegeven. Voor een weergave hiervoor verwijs ik naar het model zoals dat is weergegeven in figuur 9 op pagina 40. Hierbij worden de invloedsgebieden die van belang zijn bij de vastgoedbeslissing van het Rijk gekoppeld aan de middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft.

*Wat is de omvang van het gestelde probleem en hoeveel vastgoed wordt door het Rijk afgestoten?*

In het eerste gedeelte van het empirisch onderzoek is nader bekeken wat de omvang is van de gestelde problematiek. Hieruit blijkt dat het aantal monumenten in Nederland is onder te verdelen in diverse typologieën. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2011 komt naar voren dat het Rijk bij de diverse departementen 0,4 mio. hectare grond en ca. 11,7 mio. m<sup>2</sup> BVO gebouwen in eigendom heeft

Het Rijksvastgoedbedrijf i.o geeft nu aan dat men 13,1 mio m<sup>2</sup> BVO gebouwen beheert. Gesteld kan worden dat het Rijk geen exact beeld heeft van de omvang van haar vastgoedportefeuille.

Uit diverse beleidstukken van het Rijk blijkt dat al het overtollige vastgoed zal worden verkocht volgens vastomlijnde procedures. Bij het Rijk is niet exact inzichtelijk wat de totale omvang is van het vastgoed dat wordt afgestoten. Het gebrek aan inzicht wordt mede veroorzaakt door de reallocatieprocedure, waardoor nog niet inzichtelijk is welk vastgoed intern opnieuw in gebruik kan worden gegeven. Uit de transacties die vorig jaar en dit jaar zijn gedaan en het aanbod voor het komende jaar blijkt dat in dit korte tijdsbestek ruim 100 locaties in het verkoopproces zijn of worden betrokken.

Uit de brieven van de Minister aan de Tweede Kamer en de website van de RVOB blijkt verder dat naar schatting eenderde van het vastgoed dat op de markt is gebracht of door het Rijk op korte termijn op de markt wordt gebracht monumentaal is.

*Welke lessen kunnen worden getrokken uit de onderzochte casussen?*

Aan de hand van het onderzoekskader is een drietal casussen nader bestudeerd. Door middel van deze casestudies is getracht te onderzoeken welke invloedsgebieden van belang zijn bij het verkoopproces van het Rijk en welke resultaten zijn behaald.

#### *Politiek-Beleid*

Uit de analyse van de casestudies blijkt dat het bestemmingsplan in de praktijk de grootste drempel is. Veel bestemmingsplannen zijn in het verleden conserverend bestemd, waardoor de mogelijkheden voor een locatie zeer beperkt zijn. Echter: in veel situaties is de gemeente niet de initiatiefnemer tot de wijziging van het bestemmingsplan, maar de eigenaar / koper van het onroerend goed. Vanwege het moeten doorlopen van de zeer lange publiekrechtelijke procedures neemt het risico voor potentiële investeerders en kopers toe. Hierdoor haken kopers af en komt het hergebruik van monumenten in gevaar, waardoor het risico van langdurige leegstand toeneemt.

Ook komt uit de analyse van de diverse cases duidelijk naar voren dat de politieke component zeer belangrijk is in de processen. De gemeente kan dan ook de meeste sturing geven op politiek vlak door onder andere het mobiliseren van eindgebruikers c.q. investeerders en het vaststellen van beleid. Zowel de interne als externe politiek spelen in de casussen een rol.

#### *Financieel*

Op financieel vlak kan de gemeente veel sturing geven. De meeste sturing kan worden gegeven indien het vastgoed door de gemeente wordt verworven. Maar door de financiële huishouding van veel gemeenten behoort dit vaak niet tot de mogelijkheid.

Echter: uit de casussen is af te leiden dat de aankoop van een locatie door een gemeente niet het beoogde effect heeft. Door een veelzijdigheid van belangen binnen één actor wordt het proces van herbestemming vertraagd en komt dit de slagvaardigheid en besluitvorming van de gemeente niet ten goede. Daarnaast

lopen gemeenten door aankoop van de locatie grote financiële risico's, zeker middelgrote gemeenten, aangezien de omvang van het project en de investering een groot beslag leggen op de gemeentelijke begroting.

#### *Gebruiker*

De tendens is waarneembaar, waarbij steeds meer gemeenten beseffen dat het vinden van een investeerder en eindgebruiker van cruciaal belang zijn. Uit de onderzochte casussen blijkt dat in alle drie de gevallen de gemeenten een actieve rol hebben gespeeld in het vinden van de juiste investeerder en eindgebruiker voor de locatie.

#### *Fysiek*

De fysieke component lijkt vooraf een grote hobbel voor het hergebruik van monumentale complexen. Uit de onderzochte casussen blijkt echter dat dit niet het geval is en dat gemeenten bereid zijn tot het toestaan van aanpassingen aan het monument om tot een goed hernieuwd gebruik te komen van de panden. Door het minder strikt toepassen van de stringente wetgeving voor monumenten kunnen de investeringskosten worden beperkt en zullen projecten eerder haalbaar worden.

#### *Onderzoekskader*

Het invloedsgebied van de politiek en het beleid blijkt in de praktijk te bestaan uit twee zelfstandige invloedsgebieden met een zelfstandige dynamiek. Onafhankelijk van elkaar kunnen deze twee elementen een rol spelen in het verkoopproces.

Hierdoor is het gerechtvaardigd om dit niet in één invloedsgebied onder te brengen, maar in twee invloedsgebieden. Er blijft wel een koppeling bestaand tussen de elementen politiek en beleid, aangezien de politiek (College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad) uiteindelijk het beleid van de gemeente vaststelt.

#### **Probleemstelling**

Om deze paragraaf af te sluiten zal de centrale vraag van het onderzoek worden behandeld:

*Op welke wijze kunnen middelgrote steden met een historische binnenstad sturing geven aan het verkoopproces van het Rijk en het hergebruik van grootschalige, binnenstedelijk gelegen monumentale complexen?*

Uit de bestudering van de casussen blijkt dat op het gebied van de Gebruiker en de Politiek de gemeente de meeste bewegingsvrijheid heeft en dat de gemeente hierbij aan minder regels is gebonden. Door actief op deze invloedsgebieden in te zetten, kan de gemeente de meeste sturing geven. Dit zijn de sturingsmiddelen die behoren tot de communicatieve sturingsmiddelen en deze middelen sluiten ook het beste aan bij de ontwikkeling dat de gemeente verschuift van een government naar een governance structuur.

Op voorhand lijken de financiële en juridische middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft de meeste sturing te kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk. Uit de bestudering van de casussen blijkt echter dat dit niet het geval is. Verder blijkt dat de gemeente bij het inzetten van de financiële en juridische middelen een reactieve houding heeft, terwijl de gemeente bij de communicatieve sturingsmiddelen meer een actieve houding inneemt.

Geconcludeerd kan dus worden dat de gemeenten sturing kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk en dat het sturen in dit proces ook noodzakelijk is. Het Rijk heeft vooral een financieel belang, terwijl de gemeente vooral een maatschappelijk en economisch belang heeft. De gemeente heeft het meeste belang bij een hernieuwde invulling van binnenstedelijk gelegen monumentaal vastgoed en dus is de gemeente aan zet.

Met de weergave van figuur 20 op pagina 82 is getracht inzichtelijk te maken op welke wijze gemeenten sturing kunnen geven aan het verkoopproces van het Rijk voor binnenstedelijk gelegen monumentale complexen.

## 7.2 Aanbevelingen

In navolging van de conclusies uit het onderzoek zullen in deze paragraaf de aanbevelingen worden gedaan aan gemeenten die worden geconfronteerd met verkoop van grootschalige monumentale complexen. Zoals in dit onderzoek is geconstateerd is het belang van sturing in het verkoopproces vooral van toepassing op middelgrote steden met een historische binnenstad.

Deze gemeenten zullen een heldere visie moeten hebben op de functies en bestemmingen van de locatie, waarbij het functioneren van de binnenstad in ogenschouw dient te worden genomen. Een heldere visie van de gemeente aan de voorkant van het proces neemt onzekerheid bij potentiële investeerders en kopers weg. Hierdoor wordt voor hen duidelijk aan welke plannen de gemeente haar medewerking wenst te verlenen.

Belangrijke constatering uit het onderzoek is de reikwijdte van het bestemmingsplan. Voor cruciale locaties in de stad is het van belang om niet te beperkt te bestemmen. Door het ruimer bestemmen van monumentale complexen ontstaan meer mogelijkheden voor het onderbrengen van nieuwe functies in een gebouw en kan sneller worden ingespeeld op veranderde omstandigheden in bijvoorbeeld de markt of veranderingen in de samenleving. Daarnaast hoeven geen lange publiekrechtelijke procedures meer worden doorlopen, waardoor het risico afneemt voor eindgebruikers. Tevens wordt het risico op langdurige leegstand teruggebracht.

Een belangrijke aanbeveling die voorts kan worden gedaan, is dat gemeenten niet tot aankoop van de locaties moeten overgaan. Allereerst is de investering in monumentale complexen fors, dit zeker gezien in relatie tot de omvang van de gemeentelijke begroting. Daarnaast komen door het aankopen van het vastgoed alle belangen in één hand. De gemeente gaat dan en over de beleidsmatige invulling van de locatie, bepaalt de eindgebruiker van de locatie en heeft de financiële belangen. Doordat alle belangen in één hand zijn, levert dit interne tegenstrijdigheden op bij de gemeente, hetgeen de besluitvorming en slagvaardigheid niet ten goede komt. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente een groot financieel risico loopt en dat geen gewenste invulling wordt gevonden voor de locatie, waardoor een maatschappelijk risico ontstaat.

De derde aanbeveling die gedaan kan worden, is dat indien een gemeente sturing wil geven aan het verkoopproces men zich zal moeten focussen op politiek en gebruiker. Door actief in te zetten op het zoeken naar een eindgebruiker dan wel investeerder, vergroot de gemeente de kansen voor een geslaagd hergebruik van een monumentaal pand.

Daarnaast heeft ook de politiek een belangrijke rol in het verkoopproces, zowel de interne politiek als de externe politiek. De interne politieke heeft vooral betrekking op de besluitvorming en vaststelling van beleid en de externe politiek heeft betrekking op de relatie met de stad en de verstandhouding met het Rijk. Een belangrijke les die tenslotte kan worden geleerd uit de casestudies is dat burgemeester en wethouders de belangen van de gemeente behartigen en deze ook uitdragen. Een gemeentelijk gedragen visie en stappenplan is cruciaal voor het bereiken van het gewenste resultaat.

Tot slot is het van belang om een integrale financiële afweging te maken en te kijken naar de totale financiën in het project en niet per actor. Hier ligt vooral een kans voor de gemeente en het Rijk, aangezien zij beide werken met publieke middelen die door de burgers worden opgebracht.

Samengevat kunnen de navolgende aanbevelingen aan gemeenten worden gegeven:

- Ruimer bestemmen van binnenstedelijk gelegen monumentale complexen
- Ga niet over tot aankoop van de locatie
- Het meeste resultaat kan worden bereikt door te focussen op de eindgebruiker en de politiek
- Creëer een gemeentelijk gedragen visie op de locatie
- Maak een integrale financiële en maatschappelijke afweging in plaats van een individuele financiële afweging



## Epiloog

---

Met het afronden van dit onderzoek is een einde gekomen aan de tweejarige opleiding Master City Developer. Terugkijkend op deze twee jaar kom ik tot de conclusie dat het twee zeer enerverende jaren zijn geweest, waarbij mijn kennis op het gebied van gebiedsontwikkeling verder is verdiept en verbreed.

Aan de hand van wetenschappelijke literatuur heb ik geleerd om de praktijk ook van een andere kant te bekijken en de opgedane theoretische kennis tevens in de praktijk toe te passen. Met name heb ik geleerd om vanuit een hoger schaalniveau naar projecten te kijken. In mijn werk ben ik veel betrokken bij vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement. Door de MCD-opleiding heb ik ook oog gekregen voor het niveau van de stedelijke ontwikkeling, waardoor tendensen en ontwikkelingen in de markt beter zijn te verklaren.

Ook door het uitvoeren van dit onderzoek heb ik geleerd om relevante onderwerpen uit de praktijk op een gestructureerde wijze te benaderen. In de markt is te constateren dat veel partijen, onder wie het Rijk, vanuit het financiële oogpunt vastgoed wenst te verkopen. Onvoldoende wordt hierbij nagedacht over de mogelijke invloeden die de verkoop kan hebben op andere processen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de massale verkoop van het Rijk en in het bijzonder monumentale complexen van invloed zijn op het functioneren van de binnenstad.

Niettemin hebben ook andere actoren een rol en invloed op het voorgenomen besluit van het Rijk en willen zij sturing geven aan het proces. Een op het oog eenvoudig besluit om tot verkoop over te gaan, blijkt in de praktijk een veel groter en complexer proces te zijn, waarbij veel invloeden aanwezig zijn die het uiteindelijke resultaat bepalen.

Aan de hand van de relevante literatuur, het onderzoeksmodel en empirisch onderzoek heb ik het door mij gekozen onderwerp onderzocht en ben ik tot de conclusie gekomen dat dit tot een andere uitkomst heeft geleid dan ik vooraf had verwacht. Niet de juridische en financiële middelen van een gemeente hebben het meeste invloed, maar juist de communicatieve sturingsinstrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft. Dit sluit ook aan op de veranderingen die bij de gemeente plaatsvinden, zoals de verschuiving van een government naar een governance-structuur.

Daarnaast heb ik het empirisch onderzoek als zeer waardevol ervaren. Hierbij viel mij de medewerking van de RVOB en ook de openheid waarmee de interviews zijn gehouden het meeste op. Op deze manier heb ik veel relevante informatie ontvangen die waardevol is geweest voor het onderzoek. Hierbij had ik verwacht dat de maatschappelijke belangen rondom een verkoop door het Rijk meer in ogenschouw zouden worden genomen. Uit de gesprekken kwam vooral het financiële belang van het Rijk duidelijk naar voren.

Tot slot heb ik van de casussen geleerd dat de praktijk weerbarstiger is en dat met name de politieke belangen een grotere en meer invloedrijke rol spelen bij de verkoop van monumentaal vastgoed dan ik vooraf had verwacht. Door de casussen te analyseren aan de hand van het onderzoekskader zijn nieuwe inzichten naar voren gekomen, waarbij ik niet had stilgestaan.

Door het uitvoeren van het onderzoek is mij duidelijk geworden dat de aangereikte literatuur en kennis in de opleiding een goede basis vormen voor de zeer vele en complexe onderwerpen die betrekking hebben op het vak gebiedsontwikkeling en “city development” en waarmee issues kunnen worden aangepakt. De opleiding biedt een goede balans tussen de wetenschappelijke benadering en de praktijk, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de tendensen en ontwikkelingen.

Ik ben dan ook zeer vereerd dat ik deze masteropleiding heb mogen volgen en tot een goed resultaat heb mogen brengen. Dit is dan ook een zeer grote verrijking gebleken op de bij mij reeds aanwezige kennis.





## Literatuurlijst

---

- Atzema, O., Olden, H., Spierings, B. (2012)**, Kansen voor binnensteden in veranderde markten, Expertise Centrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid (ESD<sup>2</sup>), Universiteit Utrecht, Rapport
- Berg, L. van den, Drewett, R., Klaasen, L.H., Rossi, A., Vijverberg, C.H.T. (1982)**, Urban Europe: A Study of Growth and Decline. Pergamon, Oxford
- Berg, L. van den (1999)**, The urban life cycle and the role of market-oriented revitalization policy in western Europe, in Summers, A.A., Chestire, P.C., Senn, L. "Urban changes in the United States and western Europe", Washington: The Urban Institute Press
- Berg, L. van den, Braun, E. (1999)**, Urban competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity, Urban studies, May 1999, vol. 36, pag. 987-999
- Berg, J. van den, Meer J. van der, Otgaar A.H.J. (2007)**, The attractive city: catalyst of sustainable urban development, in: P. Ache and P. Lehtovuori, European Urban and Metropolitan Planning. Proceedings of the first Openings. Seminar 12th October 2007 YTK-Espoo, Centre for Urban and Regional Studies Publication C 67, p. 48-63
- Bouwmeester, H., Dol, K., Meesters, J. (2009)**, Stedelijk wonen: een brug tussen wens en werkelijkheid; een onderzoek naar woonwensen en woonproducten bij binnenstedelijk bouwen. NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers, Den Haag
- Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten. (1991)**, Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers
- Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1999)**, Management in netwerken. Utrecht: Lemma
- Bryman, A. (2008)**, Social Research Methods, third edition. Oxford University Press.
- Cerutti, V. (2011)**, Creatieve fabrieken. Waardecreatie met herbestemming van industrieel erfgoed, Uitgave Utrecht C2Publishing
- Cuijpers, J. (2012)**, Geld verdienen met erfgoed, Uitgeverij Veerhuis
- Crassee, R.E.F.A. (2005)**, De gebruiker centraal: CREM. Een overzicht van aspecten van het Corporate Real Estate management, dictaat MRE, ASRE
- Dewulf, G., Krumm, P. en Jonge, H. de (2000)**, Successful Corporate Real Estate, Arko Publishers Nieuwegein
- Dommelen, S. van en Pen, C.J. (2013)**, Cultureel Erfgoed op Waarde Geschat. Economische waardering, verevening en erfgoedbeleid. Uitgave Platform 31
- Driel A. van (2010)**, Strategisch inzet van vastgoed, over duurzaam beleid en management, Weke Uitgeverij B.V. Amsterdam
- Florida, R. (2002)**, The Rise of the Creative Class; and how it's transforming work, leisure, community and everyday life, New York Basic Books
- Florida, R., Mellander, C. and Stolarick, K. (2008)**, Inside the black box – human capital, the creative class and tolerance, Journal of Economic Geography 8, pp. 615-649
- Frijhoff, W. (2007)**, Dynamisch erfgoed. Heeft de cultuurgeschiedenis toekomst? Amsterdam: Uitgeverij SUN
- Gainotten, H. en Haringsma, J. (2006)**, De veranderde stad; pijlers van retaildynamiek op weg naar 2020. Nederlandse centra van Winkelcentra, Utrecht
- Glaeser, E.L., Kolko, J., Saiz, A. (2001)**, Consumer City, Journal of Economic Geography 1.1, pp. 27-50

- Glaeser E.L. (2011)**, Triumph of the City: how Our Greatest Invention Makes US Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier, Central Book: House / MAC
- Groot H., Marlet, G., Teulings, C., Vermeulen, W. (2010)**, Stad en Land. Centraal Planbureau, Den Haag
- Hagendijk, K. (2012)**, Overaanbod treft ook goed geluimde erfgoedsector (www.gebiedsontwikkeling.nu)
- Hankinson, G. (2004)**, The brand images of tourism destinations: a study of the saliency of organic images, Journal of Product & Brand Management, Vol. 13 Iss: 1, pp.6 - 14
- Janssen-Jansen, L. (2010)**, Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening, wie prikt ze door? Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Universiteit van Amsterdam, oktober 2010
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H., Opdam, P. (2009)**, Ruimtelijke kwaliteit in de gebiedsontwikkeling', bijlage 1, pp. 35-41 en bijlage 3, pp. 43-48. Habiforum, Gouda
- Jacobs, J. (1961)**, The Death and Life of Great American. New York: Vintage books
- Jonge H. de (2001)**, Inleiding Corporate Real Estate Management, lectorenboek, Technische Universiteit Delft, Real Estate & Housing, Delft
- Jonge, H. de, Remøy, H., Voordt, T. van der, Zijlstra, H., Borst, S., Rieuwerts, S., Koppels, P. (2013)**, Leegstandsmanagement van publiek vastgoed, Pilotstudie in opdracht van Atelier Rijksbouwmeester, Technische Universiteit Delft
- Keijzer, B., (2013)**, Maatschappelijk aanbesteden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Klamer, A. (2009)**, Hoe de economische waarde van cultureel-historisch erfgoed te realiseren en tegelijkertijd zijn culturele waarde te bewaken. In: Het cultuurhistorisch argument
- Klerk, E. de (2011)**, Professionaliseren gemeentelijk cultureel vastgoed, afstudeerscriptie Master of Real Estate, Amsterdam
- Klijn, E.H. (2008)**, It's the management, stupid! Inaugurale rede bij aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde, pp 1-39. Uitgeverij Lemma, Den Haag
- Klijn, E.H. and Koppenjan, J. (2012)**, Governance network theory: past, present and future. In: The Policy press, 2012 – ISSN 0305 5736
- Klijn, E.H., Steijn, B., Edelenbos, J. (2010)**, 'The impact of network management on outcomes in governance networks'. In: Public Administrations Vol. 88, No.4, 2010 pp. 1063-1082
- Laar, L. van (2013)**, Sturing vanuit de cockpit, Masterthesis Planologie, faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht
- Marlet, G. (2010)**, De aantrekkelijk stad, Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden, VOC Uitgevers
- Marlet, G. en Van Woerkens, C. (2007)**, The Dutch Creative Class and How it Fosters Urban Employment Growth , urban studies, 2007, vol. 44, no. 13, pp. 2605-2626
- Menzel, M.P en Fornahl, D. (2009)**, Cluster life cycles – dimensions and rationales of cluster evolution. In: Industrial and Corporate Change. Vol. 19, nr. 1, pp. 205-238
- Middendorp, M.H. en Hummels R.P. (2007)**, Het vastgoedbedrijf van gemeenten: maatschappelijk vastgoed zakelijk benaderd, Real Estate Magazine, april 2007, pag. 46-51
- Molenaar C. (2011)**, Het einde van winkels?, Uitgeverij Academic Service
- Molenaar C. (2013)**, Actie! Noodplan voor de retail, Uitgeverij Academic Service
- O'Brien, H.L. (2010)**, The influence of hedonic and utilitarian motivations on user engagement: The case of online shopping experiences. Interacting with Computers: Special Issue on User Experience, 22(4), p. 344-352

- Pearce, D.G. (2001)**, An integrative framework for urban tourism research. *Annals of Tourism Research*, 28(4), 926–946
- Porter, M.E. (1995)**, The competitive advantage of the innercity, *Harvard Business Review* May-June, p. 55-71
- Re nes, H. (2011)**, Erfgoed in interessante tijden. Oratie bijzonder hoogleraar Erfgoedstudies, Vrije Universiteit Amsterdam 7 juli 2011
- Schaaf, P. van der (2002)**, Public Real Estate Management. Challenges for governments. An international comparison of public real estate strategies. Delft: DUP Science
- Schaaf, P. van der and Puy, L. de (2000)**, CRE portfolio management: Improving the process, *Journal of Corporate Real Estate*, Vol. 3, no. 2, 2001, p. 150-160
- Simons, R.A., (1993)**, Public Real Estate Management – Adapting Corporate Practice to the Public Sector: The experience in Cleveland, Ohio, *Journal of Real Estate research*, Vol. 8, No. 4, 1993
- Stroink, R. (2014)** De gevolgen van de verkoop van een grote portefeuille overheidsgebouwen en argumenten voor een gedifferentieerde aanpak, Essay in opdracht van het college van Rijksadviseurs, 24 juni 2014
- Teisman, G.R. (2006)**, Stedelijke netwerken, Ruimtelijke Ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Den Haag: NIROV
- Veuger, J en De Klerk, E. (2012)**, Professionaliseren van cultureel Vastgoed: nog drie stappen te gaan, Artikel lectorenboek 2012, p. 1-11
- Vervloed, T. (2013)**, Herbestemming van monumenten, een handleiding voor het proces bij herbestemming van rijksmonumenten, onderzoeksrapport TU Delft
- Weltevreden, J.W.J., (2007)**, Substitution or complementarity? How the Internet changes city centre shopping, *Journal of Retailing and Consumer Services*, Vol. 14, Issue 3, May 2007, p. 192–207
- Yin, R.K. (2009)**, Case study research, design en methods, fourth edition, London: Sage Publications
- Zeeuw, F. de (2013)**, Monumentaal vastgoed als waardevolle investering?, artikel ([www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu))

### **Overige geraadpleegde bronnen**

- Algemene Rekenkamer (2011), Vastgoed van het Rijk: volume en waarde
- Beleidsbrief Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 28 september 2009: beleidsbrief modernisering Monumentenzorg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 156, nr. 1
- Brief minister van Binnenlandse Zaken aan Tweede Kamer 11 november 2011: monumentaal vastgoed in Rijksbezit, kenmerk 2011050139
- Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst aan Tweede Kamer 21 februari 2013: beleidskader vervreemding monumentaal vastgoed in rijksbezit, kenmerk BBZ201200894
- Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer 29 mei 2013: voortgangsbericht vervreemding monumentencomplexen, kenmerk 1020140369
- Rapport Deloitte, Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven, december 2013
- Rapport DTZ Zadelhoff januari 2014, Kiezen voor kernsteden, Amsterdam als kopman

### *Casus Armamentarium*

- Ambities herontwikkeling Armamentarium Delft, februari 2014, opgesteld door Atelier Rijksbouwmeester, Gemeente Delft en het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf
- Bouwhistorische documentatie Armamentarium, Atelier Rijksbouwmeester
- Collegenbrief d.d. 22-4-2014 inzake aankoop Armamentarium gemeente Delft, kenmerk 1611821
- Bestemmingsplan Binnenstad, vastgesteld door de gemeenteraad juni 2012
- Biedboek Armamentarium in Delft, uitgegeven door het Rijksvastgoedbedrijf i.o. (april 2014)
- Ideeën voor het Armamentarium, resultaten voordrachten in Techniek Ontmoetings Punt, voorjaar 2013
- Memo verkeer en vervoer Armamentarium, gemeente Delft 11-6-2013
- Notitie Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf, verkoop bij openbare inschrijving met voorselectie
- Raadsbrief d.d. 2-12-2012, informatie over de toekomst van het Armamentarium
- Samenwerkingsovereenkomst Rijk – Gemeente Delft, juni 2012
- Uittreksel Rijksmonumentenregister complexnummer 11971 door Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed d.d. 5-12-2013

### *Casus Kazernekwartier*

- Bestemmingsplan Kazernekwartier, vastgesteld door de gemeenteraad april 2012
- Notitie Rekenkamer Venlo d.d. 2 april 2012
- Ontwikkelplan FHK 2025, Deel I: Stedenbouwkundig plan & programma
- Raadsbrief d.d. 21 mei 2013 inzake afwikkeling verrekenbeding Kazernekwartier, registratienummer 2013/68
- Raadsvoorstel aankoop Kazerneterrein 12 oktober 2004
- Raadsvoorstel aankoop Kazerneterrein 27 november 2008
- Raadsvoorstel gebiedsontwikkeling kazernekwartier, 25 april 2012
- Ruimtelijke structuurvisie 2005-2020, gemeente Venlo, eenheid in verscheidenheid
- Strategische visie 2030, Venlo vertelt, gemeente Venlo, maart 2010
- Visie Stedelijk Centrum 2022, gemeente Venlo, april 2012

### *Casus Spinhuiswal*

- Beschrijving Monument complexnummer 522425 door Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed d.d. 2-3-2012
- Bestemmingsplan Binnenstad, vastgesteld door de gemeenteraad maart 2013
- Biedboek Spinhuiswal / St. Jorisstraat in 's-Hertogenbosch, uitgegeven door Rijksvastgoedbedrijf i.o. (februari 2014)
- Bouwhistorisch onderzoek Rijksgebouwendienst d.d. 17 december 2007 / 16 mei 2007
- Perceelsbeschrijving, 28 januari 2014 door Rijks Vastgoed en Ontwikkelingsbedrijf
- Persbericht Rijksvastgoedbedrijf 7 juli 2014, Spinhuiswal in Den Bosch verkocht
- Raadsinformatiebrief Herontwikkeling Spinhuiswalcomplex, 25 september 2012
- Raadsvoorstel d.d. 10 december 2013 met betrekking herontwikkeling Spinhuiswalcomplex
- Rechtbank Den Haag, Hurks Vastgoedontwikkeling B.V. / Staat der Nederlanden, Kort geding d.d. 16 december 2013, rechtspraak.nl JAAN 2014/46
- Ruimtelijk kader Spinhuiswalcomplex opgesteld door de gemeente 's-Hertogenbosch

### **Bezochte websites**

[www.belvedere.nu](http://www.belvedere.nu)

[www.bossche-encyclopedie.nl](http://www.bossche-encyclopedie.nl)

[www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu)

[www.monumenten.nl](http://www.monumenten.nl)

[www.restauratiefonds.nl](http://www.restauratiefonds.nl)

[www.redonsfort.nl](http://www.redonsfort.nl)

[www.rijksvastgoedbedrijf.nl](http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl)

[www.rvob.nl](http://www.rvob.nl)

[www.venloernieuwt.nl](http://www.venloernieuwt.nl)

## Overzicht figuren, tabellen en afbeeldingen

---

Figuur 1: Overzicht van gemeentelijke sturingsinstrumenten, eigen bewerking .....	7
Figuur 2: Onderzoeksopzet .....	12
Figuur 3: Urban Life Cycle (Van den Berg et al. 1982).....	16
Figuur 4: Urban Life Cycle (Van den Berg 1999) .....	19
Figuur 5: Vormen van Real Estate Management (De Jonge 2001).....	25
Figuur 6: Managementvelden van Dewulf, Krumm en De Jonge (2000) .....	26
Figuur 7: Public Real Estate Management (De Jonge 2001) .....	27
Figuur 8: Model van vastgoedbeslissing (Veuger en De Klerk 2012) .....	29
Figuur 9: Gemeentelijke sturingsinstrumenten op basis van Veuger en De Klerk (2012), eigen bewerking .....	40
Figuur 10: Overzicht monumenten (RCE 2013) .....	44
Figuur 11: Overzicht eigendommen Rijk, bron: Vastgoed van het Rijk; volume en waarde (2011) .....	44
Figuur 12: Overzicht m <sup>2</sup> bvo Rijk, bron: Vastgoed van het Rijk; volume en waarde (2011) .....	45
Figuur 13: Reallocatieprocedure RVOB (2014).....	46
Figuur 14: Verkoopopties RVOB (2014).....	47
Figuur 15: Overzicht verkopen Rijk (2013-2016), bron: website RVOB juni 2014.....	51
Figuur 16: Luchtfoto Armamentarium .....	53
Figuur 17: Luchtfoto Frederik Hendrik Kazerne.....	56
Figuur 18: Luchtfoto Spinhuiswal / St. Jorisstraat .....	60
Figuur 19: Gemeentelijke sturingsinstrumenten op basis van Veuger en De Klerk (2012), eigen bewerking .....	79
Figuur 20: Overzicht gemeentelijke sturingsinstrumenten, eigen bewerking .....	82

## Afkortingen en Begrippenlijst

---

BRIM	Besluit Rijks subsidiëring Instandhouding Monumenten
BVO	Bruto Vloeroppervlakte
CREM	Corporate Real Estate Management
ECV	Event Centre Venlo
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
FHK	Frederik Hendrik Kazerne
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFC	Multi Functioneel Centrum
Ministerie I & M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie EL & I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Mio	miljoen
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PPS	Publiek-Private Samenwerking; het samenwerken van publieke partijen met private partijen
p.r.	Public Relations
PREM	Public Real Estate Management
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Rijksvastgoedbedrijf i.o.	De Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed vormen op 1 juli 2014 samen het vastgoedbedrijf van en voor het Rijk
RVOB	Rijks Vastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf
TU Delft	Technische Universiteit Delft
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVO	Verhuurbaar Vloeroppervlakte
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening



## Bijlage I Lijst van geïnterviewde personen en vragenlijst

---

### Geïnterviewde personen

#### *Expert-interviews*

#### *Kwantitatief onderzoek*

**Dr. H.T. (Hilde) Remøy**, Universitair Docent Vastgoedbeheer Afdeling Real Estate & Housing TU Delft  
Interview met betrekking tot het kwantitatieve onderzoek

**P. Delbeek**, Hoofd van de afdeling Verkoop van de Regionale directie West van het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, Directie Vastgoed  
Interview met betrekking tot het kwantitatief onderzoek en verkoopprocedure van het Rijk

#### *Kwalitatief onderzoek*

**E. (Eltje) de Klerk MRE**, Adviseur stedelijke ontwikkeling Alpha Adviseurs en BMC  
Interview met betrekking tot de literatuurstudie en het onderzoekskader

#### *Casussen*

#### *RVOB*

**H.C.J. (Henk) Knippels RT**, Vastgoeddeskundige RVOB regionale directie Zuid Verkoop (Spinhuiswalcomplex en Kazernekwartier Venlo)

**M.E. (Marius) van den Boogaart RT**, vastgoeddeskundige RVOB regionale directie West (Armamentarium)

#### *Gemeenten*

**C. (Chris) Dieke**, Monumentenzorg Gemeente Delft

**M (Milène) Junius**, wethouder Economie, Vervoer, Spoorzone & Cultuur, Gemeente Delft

**S. (Stephan) Mennen**, projectmanager Frederik Hendrik Kazerne, Gemeente Venlo

Met de gemeente 's-Hertogenbosch is contact opgenomen voor het houden van een interview, maar zij waren hierin zeer terughoudend, waardoor het niet is gelukt om een interview te houden.

## Vragenlijst

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de gehanteerde vragenlijst bij de semigestructureerde interviews. De vragenlijst is bij de interviews als uitgangspunt gebruikt. Afhankelijk van de ontwikkeling van het gesprek zijn diverse nieuwe onderwerpen ter sprake gekomen.

### **Kennismaking:**

Wat is uw functie bij de organisatie (gemeente of Rijk) ?

Welke rol heeft u gehad / heeft u bij de casus dan wel het verkoopproces?

### **Casus:**

Kunt u een omschrijving geven vanuit het oogpunt van uw organisatie van de casus / verkoopproces?

Welke documenten zijn van belang om een goed inzicht te krijgen in het verkoopproces en de besluitvorming die heeft plaatsgevonden?

Welke elementen zijn naar uw mening van betekenis geweest in het verkoopproces? Kunt u dit beantwoorden naar het onderscheid van Politiek – Beleid, Financieel, Gebruiker en Fysiek (vooraf korte toelichting geven van het onderzoekskader)

Kunt u een toelichting geven over de beleidsmatige zaken van de casus / het proces, hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld wijziging bestemmingsplan, omgevingsvergunning, wetgeving omtrent monumentaal vastgoed en welke van belang zijn geweest?

### **Proces en verhoudingen:**

Kunt u een korte omschrijving geven van de relatie / samenwerking tussen het Rijk en de gemeente?

Kunt u een nadere toelichting geven van de bestuurlijke betrokkenheid bij het proces?

Hoe kijkt u aan tegen de reallocatieprocedure van het Rijk en de grootschaligheid van de verkopen door het Rijk ?

Hoe kijkt u aan tegen de relatie tussen de verkoop van het vastgoed en de relatie / functie van het gebouw tot de stad, met andere woorden: is het vinden van een nieuwe functie een maatschappelijk belang of hebben de financiële overwegingen de overhand gehad?

Welke rol speelt de eindgebruiker / investeerder bij het verkoopproces of de herbestemming van het gebouw?

Geeft de monumentale status van het gebouw een extra dimensie in het verkoopproces?

### **Diverse**

Kunt u een korte evaluatie geven van het verkoopproces en de relatie tussen het Rijk en de gemeente?

Heeft u nog elementen die niet besproken zijn en die wel van invloed zijn geweest op het proces of de casus?

Zijn er zaken die voor verbetering vatbaar zijn of die u ter lering meeneemt naar toekomstige en nieuwe verkopen dan wel herbestemmingen?

Heeft u nog tips voor het onderzoek of zijn er zaken die in dit onderzoek betrokken zouden moeten worden?

## Bijlage II Afstootmonitor Rijk

	Transformeren		Afstoten		Volgorde*		
	Ja/Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	T-A	A-T
<b>Markt</b>							
Vraag naar huisvesting rijksfunctie(s)							
Lokale marktvraag huidige functie							
Lokale marktvraag andere functie(s)							
Negatieve invloed afstoten lokale markt							
Boekwaarde hoger dan marktwaarde							
Samenwerking lokale actoren mogelijk							
Conflicterende belangen actoren							
<b>Locatie/gebied</b>							
Strategisch belang locatie rijk							
Strategisch belang locatie gemeente							
WRO staat transformatie toe							
Bestemmingsplan staat transformatie toe							
Potentie locatie voor nieuw gebruik							
Verpaupering door leegstand							
Concentratie gebouwen lage huurprijs							
Marktinteresse aanpak locatie							
<b>Gebouw</b>							
Cultureel erfgoed							
Belang gebouw rijk							
Belang gebouw gemeente							
Potenties gebouw huidig gebruik							
Potenties gebouw nieuwe functies							
Minimaliseren leegstand en waardeverlies							
Marktinteresse aanpak gebouw							
<b>Portefeuille</b>							
Belang pand voor huisvesting rijk							
Spreiding/concentratie Rijkshuisvesting							
Diversificatie/specialisatie Rijkshuisvesting							
Cultuurhistorische waarde							
Financiële waarde en waardecreatie							
Anticyclisch investeren							
Voorbeeld voor de markt							
Strategisch belang, niet bovengenoemd							

*Het aantal keren ja en nee en het belang hiervan bepaalt per saldo het aanbevolen besluit. Financiële overwegingen tellen voor het rijk over het algemeen zwaar mee.*

1. **Markt:** Hoe presteert de lokale vastgoedmarkt, wie zijn de betrokken actoren, wat zijn mogelijkheden tot samenwerking, wat zijn mogelijk conflicterende belangen?

**Vraag naar huisvesting rijksfunctie(s):** Voordat overwogen wordt om het gebouw in de markt te zetten voor kantoorgebruik of herbestemming naar andere functies, moet eerst worden onderzocht of en welke rol het gebouw kan vervullen als huisvesting voor het rijk. Als het gebouw courante huisvesting biedt voor rijkskantoren en past binnen de huisvestingsstrategie van het rijk, wordt het gebouw niet afgestoten.

Ja: niet transformeren, niet afstoten, nee: afstoten

**Lokale marktvrage huidige functie:** Wat is de opname, leegstand en huurprijs in de plaatselijke markt? Als het gebouw voorziet in een lokale marktvrage, is afstoot mogelijk met behoud van de huidige functie.

Ja: niet transformeren, afstoten, nee: transformeren, niet afstoten

**Lokale marktvrage andere functie(s):** Bij hoge leegstand, lage opname en lage huurprijzen in de kantorenmarkt is behoud of verkoop als kantoorgebouw geen optie en is onderzoek naar de transformatiepotentie voor een andere functie noodzakelijk. Onderzoek met gebruik van de ABC scan of andere instrumenten en marktconsultatie wijst uit of het gebouw opgenomen kan worden door andere vastgoedmarkten. Zo ja, dan kan het gebouw afgestoten worden voor transformatie. In krimpmarkten waar geen vraag is naar kantoren en ook niet naar andere functies, is aanhouden – eventueel met een ‘mottenballen’ benadering (gebouw afsluiten en zorgen dat technische staat op peil blijft) - of sloop de enige oplossing.

Ja: transformeren, afstoten, nee: niet afstoten

**Negatieve invloed leegstand en afstoten op de lokale markt:** het afstoten van grote kantoorgebouwen in een kleine vastgoedmarkt kan grote invloed hebben op het aanbod en de vastgoedprijs in de markt. In grote steden met veel dynamiek en een mix van functies is een forse vergroting van de leegstand beter op te vangen dan in kleine dorpen met weinig werkgelegenheid en geen huisvestingsvraag uit de markt zelf. Wanneer de markt al te zeer verstoord zou worden is aanhouden en/of herbestemmen een betere optie dan afstoten. In krimpgebieden biedt transformatie geen soelaas. Aanhouden voor nieuw eigen gebruik of slopen zijn hier de twee mogelijke oplossingen.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

**Boekwaarde hoger dan marktwaarde:** Wanneer een gebouw recent is gebouwd of gerenoveerd (!) is de boekwaarde doorgaans (fors) hoger dan de huidige marktwaarde voor kantoren. Het gebouw afstoten ligt niet voor de hand.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

**Samenwerking lokale actoren mogelijk:** gemeente, woningcorporaties en ontwikkelaars zijn actoren die mogelijk interesse hebben en een oplossing kunnen bieden voor overtollig rijksvastgoed. Deze actoren hebben de capaciteiten om een gebouw aan te kopen en eventueel transformeren. Andere mogelijke samenwerkingspartners in herontwikkeling zijn lokale interessegroepen en creatieve bedrijven en instellingen. Deze groepen

hebben echter vaak onvoldoende kennis en middelen om zelfstandig een gebouw aan te kopen en/of te transformeren.

Ja: transformeren, afstoten, nee: niet afstoten

**Conflicterende belangen:** Wanneer de Rijksoverheid uit bedrijf- of huisvestingsoverwegingen verhuist en haar gebouw wil afstoten, kan dit ongewenste gevolgen hebben voor de gemeente, bijvoorbeeld als daarmee leegstand wordt gecreëerd of publieksstromen verdwijnen doordat het gebouw zijn publieksfunctie verliest. Overleg met de gemeente is dan noodzakelijk. Ook bij de afstoot van monumenten, grote gebouwen of complexen die een grote impact hebben op de plaatselijke vastgoedmarkt is samenwerking met lokale actoren zoals de gemeente noodzakelijk. Een aantal gebouwen huisvest maatschappelijke functies en/of activiteiten die van groot belang zijn voor de lokale werkgelegenheid. Wanneer de rijksoverheid zich hier terugtrekt heeft dat grote maatschappelijke consequenties.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

- 2. Locatie/gebied:** Welke potenties biedt de locatie voor de huidige functie en nieuwe functies en omgekeerd: wat is de impact van transformeren en/of afstoten op de locatie en het omringende gebied?

**Strategisch belang locatie voor het rijk:** een aantal rijksgebouwen staat op locaties die, al is het gebouw niet meer van belang voor de huisvesting van de Rijksoverheid, van belang kunnen zijn voor toekomstige huisvesting, of als bouwlocatie voor nieuwe gebouwen, infrastructuur of dergelijke. Dit soort locaties worden niet afgestoten. Leegstand over langere tijd is negatief voor de ontwikkeling van een locatie/gebied. Tijdelijke transformatie of verhuur biedt een oplossing bij beëindiging van huisvesting voor het rijk.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

**Strategisch belang locatie voor de gemeente:** Veel rijksgebouwen spelen een belangrijke rol voor gemeenten in de vorm van werkgelegenheid, en/of als gebouwen die de identiteit van een locatie bepalen. Gebouwen gelegen op sleutelposities in de stad zijn belangrijk voor de ruimtelijke planning in een gemeente. Locaties en gebouwen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, zoals penitentiaire inrichtingen, kunnen na afstoot en herbestemming mogelijkheden bieden voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Afstoot en/of transformatie dient plaats te vinden in overleg met de gemeente.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

**WRO staat transformatie toe op locatie:** bij beëindiging van het gebruik van een gebouw door de Rijksoverheid is transformatie mogelijk als de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) dat toestaat.

Ja: transformeren, nee: niet transformeren

**Bestemmingsplan locatie staat transformatie toe:** Als een bestemmingswijziging nodig is om transformatie mogelijk te maken, werkt dit vertragend. Samenwerking met de gemeente in het bepalen van een wijziging van het bestemmingsplan is van belang.

Ja: transformeren, nee: niet transformeren

**Potentie locatie voor nieuw gebruik:** Op monofunctionele kantoorlocaties is zowel nieuw kantoorgebruik als transformatie een uitdaging. In de huidige vastgoedmarkt zijn dit soort locaties minder gewild dan binnenstedelijke



locaties of andere multifunctionele gebieden. Transformatie betekent nieuw leven voor een locatie. Transformatie van monofunctionele locaties komt echter moeilijk van de grond. Afstoot zal waarschijnlijk een lage opbrengst tot gevolg hebben. Transformatie in eigen beheer kan interessant zijn, al dan niet als tijdelijke oplossing, om waardevermindering te voorkomen. Gebiedsgerichte transformatie kan eveneens een oplossing zijn.

Ja: transformeren, nee: niet transformeren

*Verpaupering door leegstand:* Leegstand leidt tot verpaupering van locaties en complete gebieden. Leegstand leidt ook tot waardeverlies van omliggend vastgoed. Een gebouw of locatie leeg laten staan kan zeer negatieve gevolgen hebben voor de locatie, afhankelijk van de grootte van het gebouw en in hoeverre het gebouw bepalend is voor de locatie. Middelen tegen verpaupering zijn tijdelijk gebruik, en/of transformatie met nieuw gebruik, of in het uiterste geval sloop.

Ja: transformeren, nee: niet transformeren

*Concentratie gebouwen lage markthuur:* veroudering en verpaupering van een gebied leidt tot concentratie van lage huren. Als een koper gevonden kan worden, kan afstoot voor een lage prijs een goede oplossing zijn. Voor een koper is transformatie een mogelijke aanpak.

Ja: transformeren, afstoten, nee: niet transformeren, afstoten

*Marktinteresse aanpak locatie:* Zonder interesse van een marktpartij of een gemeente komt afstoot niet van de grond. Als er geen interesse is in aankoop, behoren tijdelijke verhuur of sloop tot de mogelijke ingrepen.

Ja: afstoten, nee: niet afstoten

- Gebouw:* Welke potenties bieden de functionele, technische en architectonische kenmerken van een leegstaand gebouw voor continuering van de huidige functie of herbestemming naar nieuwe functies? Welke kosten zijn hiermee gemoeid en wat zijn de baten, voor wie? Wat kan en mag er met het gebouw op basis van vigerende regelgeving?

*Cultureel erfgoed:* hergebruik en herbestemming is een goede manier om de toekomst van cultureel erfgoed met een monumentenstatus veilig te stellen. Afstoten kan, mits goede afspraken worden gemaakt over de aanpak, behoud en herontwikkeling van het gebouw.

Ja: transformeren, niet afstoten, nee: afstoten

*Belang gebouw rijk:* gebouwen die van strategisch belang zijn voor de huisvesting van de Rijksoverheid worden niet afgestoten. Niet strategisch, marktconforme gebouwen, kunnen afgestoten worden. Voor gebouwen met cultuurhistorische waarde dient de overheid heldere voorwaarden te formuleren voor de aanpak en behoud van waarden bij herontwikkeling van het gebouw.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

*Belang gebouw gemeente:* voor gebouwen die van strategisch belang zijn voor de gemeente is overleg met de gemeente over de gevolgen van en voorwaarden voor afstoten nodig. Een optie is dat de gemeente het beheer van deze gebouwen op zich neemt.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

*Potenties gebouw huidig gebruik:* met gebruik van bijv. de leegstandrisicometer, de ABC scan en marktconsultatie kan onderzocht worden wat de potentie van het gebouw in het huidige gebruik is.

Ja: niet transformeren, nee: transformeren

*Potenties gebouw nieuwe functies:* met gebruik van tools zoals de transformatiemeter, de abcd<sup>2</sup> scan of de ABC scan kan uitgezocht worden in hoeverre het gebouw geschikt is voor nieuw gebruik, kijkend naar functionele, technische, financiële, cultuurhistorische, architectonische en juridische aspecten zoals de vigerende bestemming volgens het bestemmingsplan.

Ja: transformeren, nee: niet transformeren

*Minimaliseren leegstandskosten en waardeverlies nodig:* leegstand kan leiden tot veroudering wat weer leidt tot waardeverlies. Als het gebouw overtollig is, heeft (tijdelijke) verhuur, afstoot en/of transformatie de voorkeur boven (langdurige) leegstand. Een uitzondering vormen gebouwen die van strategisch belang zijn voor de huisvesting van de Rijksoverheid, en daardoor tijdelijk leeg kunnen worden gelaten. In markten waarin gebouwen niet of moeilijk verkocht en verhuurd kunnen worden leidt afstoot en transformatie tot waardeverlies. Het is beter om het gebouw tijdelijk aan te houden en hiervoor tijdelijk nieuw gebruik zoeken.

Ja: niet transformeren, niet afstoten, nee: afstoten

*Marktinteresse aanpak gebouw:* als de markt veel interesse toont om een gebouw aan te pakken kan het gebouw afgestoten worden met bijgeleverde voorwaarden voor gebruik en transformatie. Gebrek aan marktinteresse leidt tot lage verkoopopbrengsten. Hierbij moet een afweging gemaakt worden om het gebouw aan te houden of alsnog af te stoten. Een lage verkoopprijs dient afgewogen te worden tegen de kosten en opbrengsten die het langer aanhouden van het gebouw met zich meebrengt.

Ja: afstoten, nee: niet afstoten

4. *Portefeuille:* Wat betekent afstoten en/of transformeren voor de vastgoedportefeuille van het rijk?

*Belang pand voor huisvesting rijk:* courante en/of strategisch belangrijke gebouwen, dan wel gebouwen op strategisch belangrijke locaties kunnen beter niet worden afgestoten.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

*Spreiding/concentratie en diversificatie/specialisatie rijkshuisvesting:* bij herstructurering van de rijksoverheid door krimp en centralisatie van rijksdiensten wordt de rijkshuisvesting geconcentreerd. Afstoten van rijksvastgoed in krimpgebieden leidt veelal tot leegstand, verpaupering, en waardeverlies. De maatschappelijke kosten kunnen weleens hoger uitvallen dan de baten. Sloop of afstoot naar lokale initiatieven zijn veelal de enige oplossingen, al leiden deze tot een opbrengst lager dan de boekwaarde.

Ja: afstoten, nee: niet afstoten

*Cultuurhistorische waarde:* de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed, en heeft een zorgplicht voor vastgoed dat wordt afgestoten. Afstoot is mogelijk, maar alleen in goed overleg met de koper. Als het gebouw op een strategisch belangrijke



locatie ligt kan een positieve waardeontwikkeling van cultureel erfgoed een reden zijn om het vastgoed aan te houden. Gekeken moet worden of de gebruikswaarde en de monumentale waarde in balans zijn of in balans kunnen worden gebracht om voortgezet gebruik mogelijk te maken.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

*Potentiele financiële waarde en waardecreatie:* zicht op toekomstig waardegroei, door verwachte marktwerking of door locatieontwikkeling, kunnen redenen zijn om een gebouw aan te houden en tijdelijk te verhuren of actief leegstandbeheer uit te oefenen. Een risico bij het aanhouden van vastgoed dat niet gebruikt wordt is waardeverlies. Het rijk heeft door haar omvang van vastgoedportefeuille en financiële middelen de mogelijkheid om *anticyclisch te investeren*. Afstoten van vastgoed in een verzadigde markt is alleen mogelijk tegen een relatief lage verkoopprijs, vaak onder de boekwaarde, WOZ waarde en taxatiewaarde. Het vastgoed aanhouden voor tijdelijk gebruik kan waardeverlies beperken en in groeigebieden tot waardegroei leiden.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

*Voorbeeld voor de markt:* Rijksvastgoed wordt ontwikkeld, gekocht en beheerd met belastinggeld. De Rijksoverheid heeft als wetgevend en beleids- orgaan een belangrijke voorbeeldfunctie voor de vastgoedmarkt. De Rijksoverheid dient daarom zorgvuldig om te gaan met het rijksvastgoed. Duurzaam vastgoedbeheer op financieel, milieu en maatschappelijk niveau is noodzakelijk; als rijksvastgoed overtollig wordt, heeft het rijk een zorgfunctie voor het vastgoed.

Ja: transformeren, niet afstoten, nee: niet transformeren, afstoten

*Strategisch belang, niet bovengenoemd:* Vastgoed met bijvoorbeeld een hoge symbolische waarde voor het Rijk of voor het land kan beter niet worden afgestoten. Bij dreigende leegstand is transformatie om het gebouw geschikt te maken voor nieuw eigen gebruik een betere optie.

Ja: niet afstoten, nee: afstoten

## Bijlage III Verkooplijst monumenten met erfgoedfunctie

populaire naam	Plaats	Straat	Provincie
----------------	--------	--------	-----------

De 34 objecten die niet meer nodig zijn voor een rijksfunctie

monumenten met primair een erfgoedfunctie<sup>1</sup>

1	Sint Beafskerk	Aardenburg	Sint Bavostraat 5	Zeeland
2	Abdijkerk	Aduard	Burg. Seinenstr 42	Groningen
3	Willem Witsenhuis	Amsterdam	Oosterpark 82	Noord-Holland
4	Gedenknaald Koning Willem III	Apeldoorn	Zwolsesweg 1	Gelderland
5	Grafmonument Tromp	Delft	Heilige Geestkerkhof 25	Zuid-Holland
6	Grafmonument Piet Hein	Delft	Heilige Geestkerkhof 25	Zuid-Holland
7	Kasteel De Slangenborg (2 objecten en tuin)	Doetinchem	Kasteellaan 6	Gelderland
8	Voormalige lichttoren	Goedereede	Kerkpad 00	Zuid-Holland
9	Slot De Assumburg inclusief 1 bijgebouw	Heemskerk	Tolweg 9	Noord-Holland
10	Gedenknaald Manpad	Heemstede	Manpadlaan/Herenweg	Noord-Holland
11	Monument Graaf Adolf en park	Heiligerlee	Provincialeweg 12	Groningen
12	Westfries museum en annex	Hoom	Roode Steen 1	Noord-Holland
13	Kasteeltoren	IJsselstein	Kronenburgplantsoen 9	Utrecht
14	Gotisch huis (winkel en woning)	Kampen	Oudestraat 158	Overijssel
15	Kapel met grafmonument van Lyere	Katwijk	Kerklaan 12	Zuid-Holland
16	Grafmonument Destombe en resten bastion Waldeck	Maastricht	Waldeckpark Graaf V.	Limburg
17	Kasteel Radboud	Medemblik	Oudevaartsgat 8	Noord-Holland
18	Grafmonument von Inn und Kryphausen	Midwolde	Hoofdstr 134	Groningen
19	Spaanse Huis	Naarden	Turfpoortstraat 27	Noord-Holland
20	Vesting Naarden (circa 20 objecten)	Naarden	Terrein	Noord-Holland
21	Kronenburgertoren	Nijmegen	Parkweg 89	Gelderland
22	Stenen bask	Oostvoorne	Heindijk 00	Zuid-Holland
23	Ruïne van Strijen	Oosterhout	Hoofseweg	Noord-Brabant
24	Ruïne Jacobaburcht	Oostvoorne	Hoflaan 00	Zuid-Holland
25	Gedenknaald	Rijswijk	Rijswijksebos 1	Zuid-Holland
26	Trompenburgh 2 objecten met park en tuinaanleg	's-Graveland	Zuidereinde 43	Noord-Holland
27	Ruïne van Brederode	Santpoort Zuid	Velserenderlaan 2	Noord-Holland
28	Pandhof Sint Marie	Utrecht	Mariaplaats	Utrecht
29	Onze Lieve Vrouwekerk	Veere	Oudestraat 28a	Zeeland
30	Schotse huizen (2 objecten)	Veere	Kaai 25	Zeeland
31	Ruïne van Teylingen	Voorhout	Teylingerlaan 23	Zuid-Holland
32	Maarten van Rossumhuis en voormalige dienstwoning	Zaltbommel	Nonnenstraat 5	Gelderland
33	Sint-Lievensmonstertoren	Zierikzee	Kerkplein 2	Zeeland
34	Sassenpoort (huisnr 51) en woonhuis (huisnr 53)	Zwolle	Sassenstraat 51 en 53	Overijssel