RIJKSVASTGOED IN LOKALE STEDELIJKE ONTWIKKELING; ÉÉN PORTEFEUILLE, ÉÉN ORGANISATIE, MEERDERE GEZICHTEN

Februari 2020

Peter Vermeer

Master City Developer 14

Voorwoord

Allereerst wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en openheid in de gesprekken die we hebben gevoerd. Ik wil mijn begeleider, Wouter-Jan Verheul, bedanken voor zijn tips en ondersteuning wat uiteindelijk heeft geleid tot het product dat nu voor ligt.

Met de afronding van deze scriptie rond ik niet alleen deze scriptie, maar ook mijn deelname aan de Master City Developer af. Ik kijk op mijn deelname aan de Master City Developer terug als een echt bijzondere reis en onderneming. Ik wil mijn collega's bij het Rijksvastgoedbedrijf bedanken voor de ruimte die ik hiervoor heb gekregen, en mijn partner en gezin voor alle steun en het geduld bij de vele pieken en dalen die deze reis ook onvermijdelijk met zich mee heeft gebracht.

Binnen het Rijk ben ik vanuit verschillende rollen met gebiedsontwikkeling bezig geweest. Vanuit mijn betrokkenheid bij het 'Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf van het Rijk' en gebiedsontwikkelingen als het Hembrugterrein en de transformatie van het voormalig vliegkamp Valkenburg, heb ik ervaren dat gebiedsontwikkeling als ambitie voor géén van de betrokken partijen vanzelfsprekend is, en afhankelijk zijn van context en tijdsgeest. Binnen en buiten het Rijk creëren verschillende verwachtingen en opvattingen, de vele afhankelijkheden tussen inhoud, (deel)processen en actoren, een voedingsbodem voor tegenstellingen, spanningen waardoor meerwaarde en synergie soms wel en soms niet tot stand komt. Ik hoop met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan deze discussie en zoektocht zoals de rijksactoren die (in)direct betrokken zijn bij de ontwikkelingen met en rond rijksvastgoed.

Wat zijn de overwegingen voor, en is het handelingsperspectief van, het Rijksvastgoedbedrijf in lokale stedelijke ontwikkelingen?

SAMENVATTING

De betekenis van publieke huisvestingsorganisaties in de huidige stedelijke ontwikkelingspraktijk is een onderbelicht onderwerp in de literatuur. De betekenis die publiek vastgoed in de praktijk toegedicht krijgt, reikt vaak verder dan haar directe gebruiksfunctie (van der Schaaf, 2002). Het vrijkomen van publiek vastgoed kan een aanjager zijn voor, en kan impulsen geven aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen (Adisson, 2018).
Binnen de stedelijke ontwikkelingspraktijk zijn op netwerkgestuurde en op *outcome* gerichte aanpakken steeds gebruikelijker (Bryson, Crosby et al. 2014, Daamen and Verheul 2014, de Zeeuw 2018). Deze methoden botsen met het gedachtegoed van het New Public Management waarin *cost efficiency* en taakdiscipline centraal staan (van Thiel 2004, Schillemans 2013); het gedachtegoed waarlangs ook de rijkshuisvesting is georganiseerd.

Dit onderzoek bestudeert de overwegingen, de rol, het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf die de betekenis van rijksvastgoed in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling bepalen. Het doel is om dilemma's en mogelijke handelingsperspectieven in kaart te brengen. Hiervoor is het Central Innovation District Den Haag (CIDDH) als *single case* geanalyseerd. In half-gestructureerde interviews is gesproken met twintig betrokkenen van het Rijksvastgoedbedrijf, het Rijk en de gemeente Den Haag.

Uit het onderzoek signaleert dat het zeker stellen van de huisvestingsbehoefte in stedelijke gebieden in toenemende mate vraagt om een meer pro-actieve aanpak, de bereidheid mee te gaan met nieuwe ambities die voor de stedelijke omgeving en gebouwen worden gesteld en de bereidheid om deel uit te maken van collectieve oplossingen, zoals op het gebied van duurzaamheid. De huidige stedelijke transformatie brengt ook een nieuwe interpretatie voor de stedelijke omgeving en gebouwen met zich mee, met meer hoogbouw en een intensieve mix van functies.

Deze ontwikkelingen vallen binnen het Rijksvastgoedbedrijf samen met een toenemende aandacht voor gebiedsgericht werken, de ambitie om bij taakuitvoering nadrukkelijker te kijken naar de omgeving en de potentiële bijdrage aan (ruimtelijke) beleidsthema's van het kabinet die hierdoor kan ontstaan. Deze ambities conflicteren met de *governance*, de spelregels, de (beleids)kaders en werkwijzen waarbinnen het Rijksvastgoedbedrijf opereert.
Dit komt doordat de nadruk bij inrichting en uitvoering van rijkshuisvestingstaken ligt op *cost efficiency*, de beperking van de financiële en politieke risico's op de korte termijn en een taakgerichte werkwijze. Terwijl de economische en een maatschappelijke meerwaarde in een gebiedsontwikkeling zich veelal op langere termijn pas optreedt.
Stakeholders binnen het Rijk hebben uiteenlopende belangen. Het ontbreekt de stakeholders en het Rijksvastgoedbedrijf aan prikkels en beweegruimte om hun belangen intern te coördineren en mismatches te overbruggen zodat extern kan worden meebewogen en geanticipeerd. Er is sprake van een mede-verantwoordelijkheid van stakeholders en het Rijksvastgoedbedrijf.
Tussen het Rijksvastgoedbedrijf als initiatiefnemer en de gemeente als ruimtelijke facilitator en kadersteller is sprake van een onderhandelings- en afstemmingssituatie. Beiden delen echter ook publieke waarden. Er zijn mogelijkheden voor synergie en *capacity building* (Adams and Tiesdell 2010) die gemeenten ondersteunen bij de ontwikkelingen en visie die een gemeente voor een bepaald gebied voor ogen heeft. Ook op strategisch niveau kan het Rijksvastgoedbedrijf aansluiten bij beleidsprioriteiten van het Rijk. Vertrouwen is hiervoor essentieel.

Primaire aanbeveling is te erkennen dat de mogelijkheden om mee te gaan in de huidige stedelijke dynamiek voor het Rijksvastgoedbedrijf beperkt zijn. Dit raakt de uitvoering van haar kerntaken maar draagt ook een discussie in zich over de bredere betekenis die rijksvastgoed voor een gebied kan hebben. Een discussie die niet alleen binnen het Rijksvastgoedbedrijf gevoerd kan worden. Er ligt een collectieve verantwoordelijkheid voor, en bereidheid van, alle rijksstakeholders binnen de *governance* om op basis van casuïstiek oplossingsrichtingen te verkennen en te vinden. Oplossingen die ook tijd- en contextgebonden zouden moeten zijn vanwege de politieke en marktdynamiek. Verschillende handelingsperspectieven kunnen worden verkend: het streven naar geïnternaliseerde (klant)visie op gebieden, het verder ontschotten van objectgerichte werkwijzen binnen het Rijksvastgoedbedrijf, het creëren van prikkels, flexibiliteit en ruimte zodat bij de beschouwing van de portefeuilles de keuzes/ resultaten/rendementen op de langere termijn beter meegenomen kunnen worden bij besluiten.
Publieke huisvestingsorganisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, beheren aanzienlijke vastgoedportefeuilles. In de literatuur is relatief weinig aandacht voor de relatie tussen huisvesting, de omliggende ontwikkelingen en de waarop hieraan bijgedragen kan worden. Aanbevolen wordt hier meer onderzoek naar te doen om de synergie en meerwaarde verder in kaart te brengen.

INHOUD

1. Inleiding 5

1.1. Aanleiding 5

1.2. Relevantie 5
1.2.1. Maatschappelijke relevantie 5
1.2.2. Wetenschappelijke relevantie 6
1.2.3. Gebruikte literatuur 6

1.3. Doelstelling & Vraagstelling 7
1.3.1. Doelstelling 7
1.3.2. Probleemstelling 7
1.3.3. Vraagstelling 8

1.4. Conceptueel model 8

1.5. Leeswijzer 9

2. Theoretisch kader 11

2.1. Lokale stedelijke ontwikkeling 11
2.1.1. Gebiedsontwikkeling 11
2.1.2. Ontwikkeling van de gebiedsontwikkelingspraktijk 12
2.1.3. Opgave voor lokale stedelijke ontwikkeling 13
2.1.4. Groeiende complexiteit 14
2.1.5. Tussentijdse conclusie 14

2.2. Perspectief gemeente 15
2.2.1. Veranderende omstandigheden 15
2.2.2. Gemeente als facilitator 15
2.2.3. Uitdagingen gemeente 16
2.2.4. Regie 17
2.2.5. (Dis)continuïteit 17
2.2.6. Kennis en capacity building 18
2.2.7. Tussentijdse conclusie 18

2.3. Perspectief Rijksvastgoedbedrijf 19
2.3.1. Publieke huisvestingsmanagement 19
2.3.2. Uitvoeringsorganisaties 20
2.3.3. Taken en omgeving 21
2.3.4. Relatie ruimtelijk beleid 22
2.3.5. Rentmeesterschap 23
2.3.6. Tussentijdse conclusie 25

2.4. Conclusies hoofdstuk 2 25

3. Onderzoeksstrategie 29

3.1. Beschouwing theoretisch hoofdstuk 29

3.2. Toelichting onderzoeksmethode 29
3.2.1. Case study 29
3.2.2. Motivatie ‘Single-case’ 30

3.3. Casus en interviews 30
3.3.1. Casus ‘Central Innovation District Den Haag’ 30
3.3.2. Deskresearch en interviews 31

4. Perspectief van de gemeente Den Haag 35

4.1. Achtergrond 35
4.1.1. Historie 35
4.1.2. Innovation district als ambitie 36

4.2. Relatie gemeente-initiatiefnemers 36

4.3. Relatie met het Rijk(svastgoedbedrijf) 37
4.3.1. Het Rijk de grootste werkgever 38
4.3.2. Het Rijk als huisvester 38
4.3.3. Het Rijksvastgoedbedrijf in het ontwikkelingsproces 39
4.3.4. Bestuursovereenkomst gemeente en Rijksvastgoedbedrijf 39

4.4. Tussentijdse conclusie 41

5. Perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf 43

5.1. Achtergronden 43
5.1.1. Ontstaansgeschiedenis 43
5.1.2. Vastgoedportefeuille in beweging 44
5.1.3. Aandacht voor rentmeesterschap 44
5.1.4. Tussentijdse conclusies 45

5.2. Relatie klanten-Rijksvastgoedbedrijf 45
5.2.1. Meerdere takken van sport 45
5.2.2. Rijkskantoren en specialties 46
5.2.3. Verkoop 46
5.2.4. Coördinatie? 47
5.2.5. Tussentijdse conclusies 48

5.3. Relatie Rijksvastgoedbedrijf-lokale stedelijke ontwikkeling 48
5.3.1. Veranderende omstandigheden 48
5.3.2. Central Innovation District Den Haag (CIDDH) 49
5.3.3. Taskforce Den Haag 49
5.3.4. Bestuursovereenkomst stationsgebied/Central innovation District Den Haag (CIDDH) 50
5.3.5. Proces stedenbouwkundige uitwerking 51
5.3.6. Tussentijdse conclusies 52

5.4. Relatie (ruimtelijk)beleid-Rijksvastgoedbedrijf 52
5.4.1. Indirecte relatie met het ruimtelijke beleid 52
5.4.2. Ambiguïteit in de coördinatie van klanten en beleid 53
5.4.3. Rentmeesterschap 54
5.4.4. Maatschappelijk rendement 55
5.4.5. Central Innovation District Den Haag (CIDDH) 55
5.4.6. Tussentijdse conclusies 56

5.5. Relatie toezichthouders-Rijksvastgoedbedrijf 56
5.5.1. Toezicht vanuit de begroting 56
5.5.2. Blik op de rol in stedelijke ontwikkelingen 57
5.5.3. Blik op het Central Innovation District Den Haag (CIDDH) 57
5.5.4. Tussentijdse conclusies 57

6. Analyse 59

6.1. Conceptuele model 59

6.2. Deelvraag i 59
6.2.1. Klanten 60
6.2.2. Toezichthouders 60
6.2.3. (Ruimtelijke) beleidsdepartementen 61

6.3. Deelvraag ii 61
6.3.1. Taken in een transformerend stedelijk landschap 62
6.3.2. Object- of gebiedsgericht 63
6.3.3. Autonomie en rentmeesterschap 63

6.4. Deelvraag iii 64

6.5. Deelvraag iv 64
6.5.1. Spanningsveld 64
6.5.2. Coördinatie klanten, beleid en stedelijke ontwikkeling 65
6.5.3. Dilemma's en raakvlakken met de gemeente 66

6.6. Deelvraag v 67
6.6.1. Coördinatie binnen het rijk 67
6.6.2. Verkennen verruimen kaders 67
6.6.3. Capacity building 68

7. Conclusies 71

8. Aanbevelingen 75

9. Validiteit en beperkingen 77
9.1. Resumé onderzoeksstrategie 77
9.2. Validiteit 77
9.3. Reproduceerbaarheid 77
9.4. Beperkingen 79

Bibliografie 81

Bijlage 1 Gespreksverslagen geïnterviewden[1]
Bijlage 2 Lijst met geïnterviewden[2]

[1] De gespreksverslagen zijn als losse bijlage beschikbaar. In de gespreksverslagen zijn de namen van de geïnterviewden, op hun verzoek, geanonimiseerd

[2] Op verzoek van de geïnterviewden is deze bijlage vertrouwelijk

Op de achtergrond de nieuwe huisvesting voor ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie. Op de voorgrond nieuwe woningen gerealiseerd door de transformatie en herbestemming van de voormalige gebouwen van beide ministeries.

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Als huisvester van het rijk is het Rijksvastgoedbedrijf verantwoordelijk voor de huisvesting van de organisaties en processen van het Rijk. Aanleidingen voor dit onderzoek zijn de ambitie van het Rijksvastgoedbedrijf om taakuitvoering meer hand in hand te laten gaan met het creëren van maatschappelijke meerwaarde en met meer gebiedsgerichte aanpakken.
Aspiraties die, zo concludeert de Algemene Rekenkamer, op gespannen voet staan met de (financiële) doelstellingen van het Rijksvastgoedbedrijf (Rekenkamer, 2015). Van publieke huisvestingsorganisaties is tevens bekend dat zij een ambivalente relatie hebben met rollen die verder reiken dan hun primaire taak (Appel-Meulenbroek, Maussen, de Bis, & Verkerk, 2004; Van der Schaaf, 2002). De neo-liberale leest waarop publieke uitvoeringsorganisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, zijn geschoeid, botst met praktijken waar netwerksturing steeds meer de norm is (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Schillemans, 2013), zoals de stedelijke ontwikkelingspraktijk (Peek, 2011).

Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor de grootste vastgoedportefeuille in Nederland (Rijksvastgoedbedrijf, 2019). Een portefeuille die historisch is gevormd en steeds weer meebeweegt op veranderingen in de huisvestingsbehoeften van het Rijk. Deze veranderingen vertalen zich in aan- en verkopen, renovatie en nieuwbouw.
Rijksvastgoed ligt vaak op locaties die ook voor andere actoren, zoals gemeenten en marktpartijen, van strategisch belang zijn en raakvlakken hebben met ruimtelijk beleid dat het rijk zelf strategisch voor deze gebieden formuleert, zoals op het gebied van wonen (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a).
In Den Haag domineert rijkshuisvesting de kantorenmarkt en is het Rijk in belangrijke mate bepalend voor het aanzien en de economie van de stad.

Het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf geeft de aanzet tot, of heeft het een relatie met, lokale gebiedsontwikkelingsprocessen. Ook al is de aanwezigheid in een gebied primair ingegeven door een huisvestingsbehoefte en juist niet door ruimtelijke (rijks)beleid of ambities voor een locatie of gebied (Adisson, 2018; Hoogendoorn, 2019; Van der Schaaf, 2002).
Ontwikkelingen, zoals de groeiopgave Almere (40.000 woningen), de verkoop en herontwikkeling van de Bijlmerbajes (1.350 woningen), de herontwikkeling van het voormalig Vliegkamp Valkenburg (5.000 woningen) of het Hembrugterrein' in Zaandam, zijn bijvoorbeeld gekoppeld aan verkopen van het Rijksvastgoedbedrijf.

Net als voor andere initiatiefnemers in een ontwikkeling, zijn gemeenten een belangrijke gesprekspartner voor het Rijksvastgoedbedrijf. Gemeenten zullen de rol van het Rijksvastgoedbedrijf bezien vanuit hun eigen ambities en zullen de opgaven voor een gebied benaderen zoals ze dat ook bijvoorbeeld bij marktpartijen zullen doen (Ginter, 2013).

Deze inzichten inspireerden mij om voor rijksvastgoed het vraagstuk van taakuitvoering, synergie en meerwaarde te onderzoeken aan de hand van de overwegingen die de rol en taakuitvoering van het Rijksvastgoedbedrijf in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling bepalen en de wijze waarop, de stakeholders binnen het Rijk en de gemeente, daarop van invloed zijn.

1.2. Relevantie

1.2.1. Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek tracht bij te dragen aan de discussie, beeld- en beleidsvorming die binnen het Rijk plaatsvinden over de oriëntatie en werkwijze(n) van het Rijksvastgoedbedrijf. Het onderzoek sluit aan bij de ambitie van het huidige kabinet om bij de uitvoering huisvestingstaken en het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf meer oog te hebben voor de vraag op welke wijze kan worden bijgedragen aan de realisatie van rijksdoelstellingen en maatschappelijke meerwaarde (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a). Onder de noemer 'rentmeesterschap' worden taakuitvoering en maatschappelijke meerwaarde nadrukkelijk aan elkaar verbonden. In het Regionaal OntwikkelingsProgramma (ROP), dat onder het huidige kabinet

tot stand is gekomen, staan een aantal projecten centraal die hier uiting aan geven (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a).

Uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse die het Rijksvastgoedbedrijf heeft laten uitvoeren voor de projecten binnen het 'Regionale OntwikkelingsProgramma' komt bijvoorbeeld naar voren dat bij ontwikkelingen waar 'complexe coördinatievraagstukken' aan de orde zijn, synergie kan leiden tot maatschappelijk rendement (EIB, 2019).
Een actuele constatering omdat het Rijk in de komende jaren haar huisvesting rond knooppunten van openbaar vervoer verder concentreert, uitbreidt, moderniseert en verduurzaamt. Een beleid dat momenteel wordt versneld om de doelen van het klimaatakkoord van Parijs te kunnen realiseren[3] (MinBzK, 2019). Gebieden waar complexiteit en coördinatievraagstukken per definitie aan de orde zijn (de Zeeuw, 2018).

Het zijn de gebieden die centraal staan in de ambities van gemeenten om daar hun ontwikkelende kenniseconomie te kunnen accommoderen en de stedelijke groei te kunnen opvangen. Deze ambitie leidt tot de transformatie van stedelijke centra. Een transformatie die wordt gekenmerkt door een intensief gebruik van de ruimte, door hoogbouw en door een functiemix waarbij wonen, werken en *leisure* door elkaar lopen (de Groot, Marlet, & Teulings, 2010; Glaeser, 2011; Katz & Wagner, 2014). Gemeenten hebben de uitdaging hier richting en sturing aan te geven, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van andere initiatiefnemers zoals eigenaren en marktpartijen om hier invulling aan te geven (Ginter, 2013).

1.2.2. Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur over uitvoeringsorganisaties van nationale overheden is veel aandacht besteed aan de effectiviteit van uitvoeringsorganisaties die in het verlengde van hun beleidsdepartementen opereren en de coördinatievraagstukken die daar ontstaan (Brandsen & Karré, 2011; Karré, 2011; Schillemans, 2013; van Thiel, 2004; Wilson, 1989). Hier liggen ook vraagstukken of hoe beter aan te sluiten bij de complexiteit en onzekerheden van de huidige samenleving. De transitie van New Public Management (NPM) naar New Public Governance (NPG) waarin het bedrijfsmatige en *efficiency*-denken van NPM meer ruimte zou moeten maken voor het denken in coalities en maatschappelijke (meer)waarde (Bryson et al., 2014; Osborne, 2006).

De beschikbare literatuur op het gebied van publiek vastgoedmanagement richt zich veelal op de *efficiency* van publieke vastgoedorganisaties (Appel-Meulenbroek et al., 2004). Minder onderzoek is gedaan naar de ervaringen en dilemma's rond publiek vastgoed (management) binnen de huidige gebiedsontwikkelingspraktijk in termen van proces en maatschappelijke meerwaarde.
Ditzelfde geldt ook voor de specifieke omstandigheden van uitvoeringsorganisaties die op nationaal niveau met huisvesting zijn belast.

Bryson, Crosby et al (2014) geven in hun artikel 'Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management' aan dat situationeel onderzoek nodig is die de relatie inzichtelijk maakt tussen enerzijds de bestuurlijke, organisatorische en instrumentele arrangementen en anderzijds de mate waarin maatschappelijke meerwaarde wordt gerealiseerd.

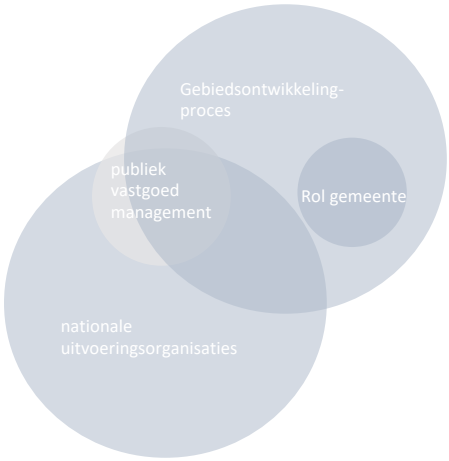
Dit onderzoek wil vanuit deze optiek bijdragen aan de kennis en inzichten op het terrein van de lokale stedelijke gebiedsontwikkelingen, uitvoeringsorganisaties en publiek vastgoed management.

1.2.3. Gebruikte literatuur

Voor dit onderzoek zijn verschillende thema's/aspecten uit de wetenschappelijke literatuur gecombineerd gebruikt zoals gepresenteerd in Figuur 1.

Vanuit de bestuurskundige discipline is literatuur gebruikt over uitvoeringsorganisaties van nationale overheden, hun effectiviteit en hun relatie met de context van waaruit ze opereren (o.a. van Thiel, 2004; Wilson, 1989). Van hieruit is ingezoomd op de *governance* van agentschappen in de Nederlandse context (o.a. Schillemans, 2013). Het Rijksvastgoedbedrijf is hiervan een voorbeeld.
Tevens is gekeken naar relevante aanknopingspunten binnen de literatuur over publiek vastgoed management (o.a. Van der Schaaf, 2002).

[3] RVB05, RVB09



Figuur 1. Meerdere thema's benadering onderzoek

Vanuit de discipline gebiedsontwikkeling is literatuur gebruikt die inzicht geeft in de effecten van de toenemende complexiteit die zich manifesteren in de stedelijke opgaven en de praktijk van gebiedsontwikkeling (Daamen & Verheul, 2014; o.a. Peek, 2011; de Zeeuw, 2018), alsmede literatuur over het veranderende fysieke en economische landschap binnen steden (o.a. de Groot et al., 2010; Katz & Wagner, 2014).
De gebiedsontwikkelingsliteratuur is tevens benut om inzicht te krijgen in de rol(len) van de gemeente als facilitator binnen het gebiedsontwikkelingsproces, gemeentelijke uitdagingen en gemeentelijke handelingsperspectieven (o.a. Adams & Tiesdell, 2010; Ginter, 2013; Waterhout, Othengrafen, & Sykes, 2013).

1.3. Doelstelling & Vraagstelling

1.3.1. Doelstelling

Het doel van het onderzoek is enerzijds gericht op het verkrijgen van inzicht in de spanningen en de dilemma's die de (her)ontwikkeling en herbestemming van rijksvastgoed in lokale stedelijke ontwikkelingen met zich meebrengen. Anderzijds is het gericht op inzicht in de mogelijke handelingsperspectieven die open staan om hier op een duurzame manier mee om te gaan..

1.3.2. Probleemstelling

In complexe processen zoals gebiedsontwikkeling kunnen synergie en meerwaarde ontstaan als 'draagvlak, plan en urgentie' samenkomen (Kingdon, 1995). Desalniettemin zijn deze processen weerbarstig (de Zeeuw, 2018). Hierbij spelen de houding en het handelen van actoren een belangrijke rol. Deze kunnen verklaard worden vanuit hun achterliggende belangen, deelprocessen en logica (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Teisman & Gerrits, 2014). Hierbij spelen gemeenten een centrale rol maar ligt de realisatie grotendeels bij andere initiatiefnemers zoals marktpartijen (Ginter, 2013).

Het Rijksvastgoedbedrijf opereert vanuit de rijkslogica, die in Nederland zoals in de meeste westerse landen, is gebaseerd op de neo-liberale principes van New Public Management (Schillemans, 2013; van Thiel, 2004). Een logica waarin marktdenken, taakgerichtheid en kosten*efficiency*, als wijze voor interne sturing binnen overheidsorganisaties, centraal staan. De literatuur geeft aan dat dit in toenemende maten botst met de netwerk- en op maatschappelijke meerwaarde georiënteerde logica (Bryson et al., 2014) die ook binnen gebiedsontwikkeling inmiddels gemeengoed is (Daamen & Verheul, 2014; de Zeeuw, 2018).
Omdat uitvoeringsorganisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, beide werelden moeten zien te overbruggen ontstaan mismatches en spanningen tussen een uitvoeringsorganisatie, haar stakeholders binnen het Rijk en de omgeving waarin de taakuitvoering plaatsvindt (Brandsen & Karré, 2011; Schillemans, 2013; Wilson, 1989).

Uit de literatuur kunnen de, te verwachten, spanningsvelden in hoofdlijnen worden geduid. Onduidelijk is echter hoe deze spanningsvelden de praktijk van het Rijksvastgoedbedrijf in een lokale stedelijke ontwikkeling beïnvloeden en welke overwegingen hierin een rol spelen. Bij de (her)ontwikkeling en herbestemming van rijksvastgoed zijn de lokale ontwikkelingsprocessen, lokale marktomstandigheden en de gemeente als gesprekspartner en kadersteller, van belang. Daarom wordt in dit onderzoek de lokale stedelijke ontwikkelingen bezien vanuit zowel het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf (en haar stakeholders binnen het Rijk) als dat van de gemeente.

1.3.3. Vraagstelling

Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke overwegingen bepalen de rol, het handelen en de betekenis van het Rijksvastgoedbedrijf in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?

Gegeven de veranderende context van de transformatie die steden en het gebiedsontwikkelingsproces ondergaan zijn hierbij de deelvragen:

i. Hoe kijken de stakeholders binnen het Rijk naar de rol van het Rijksvastgoedbedrijf in lokale stedelijke ontwikkelingen. Welke belangen, waarden, overwegingen en logica zijn hierbij van belang?
ii. Welke overwegingen maakt het Rijksvastgoedbedrijf in de afstemming en samenwerking met een gemeente en wat is de mate van haar betrokkenheid in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?
iii. Wat zijn de relevante overwegingen voor een gemeente bij lokale stedelijke ontwikkelingen en hoe wordt tegen de rol van het Rijksvastgoedbedrijf aangekeken?
iv. Op welke wijzen zijn de afwegingswerelden onder deelvraag i, ii en iii afhankelijk van, strijdig met en complementair aan, elkaar?
v. Welke handelingsperspectieven staan open om de huisvestingstaken en het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf meer in overeenstemming te brengen met de uitdagingen die taakuitvoering in de lokale stedelijke ontwikkelingen met zich meebrengt? Hoe kunnen deze bijdragen aan taakuitvoering en dienstbaar zijn aan het creëren van synergie en maatschappelijke meerwaarde?

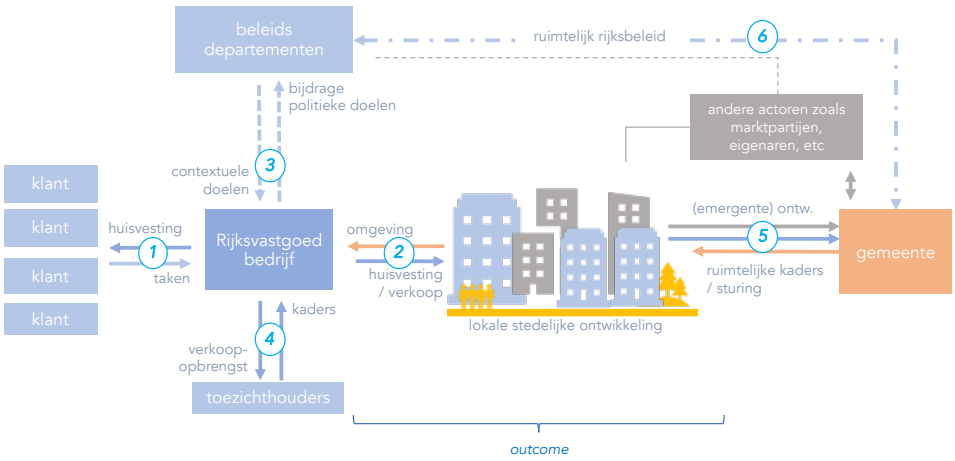
1.4. Conceptueel model

Als basis voor het vervolg onderzoek naar theorie en empirie is een conceptueel model opgesteld (Figuur 2). Hierin is de transformatie van een gebied gepresenteerd als een multi-actor omgeving van publieke, markt- en andere actoren waarvan het Rijksvastgoedbedrijf (als uitvoeringsorganisatie van het Rijk) er één kan zijn.

Wilson heeft in zijn boek 'Bureaucracy' (1989) uitgebreid onderzoek gedaan naar de verklarende factoren van het handelen van uitvoeringsorganisaties. Wilson stelt dat dit handelen het product is van de taken en hoe deze taken zijn gedefinieerd (1), de omgeving en omstandigheden waarin deze tot stand komen (2), contextuele doelen vanuit andere beleidsterreinen en de politiek (3), en de meegegeven kaders (4) .

De benadering van Wilson is gebruikt in het conceptuele model dat voor dit onderzoek is opgesteld. Toegesneden op het Rijksvastgoedbedrijf vloeit haar handelen voort uit de wijze waarop haar (huisvestings)taken zijn gedefineerd (nieuwbouw, renovatie, verkoop) **(1)** en de **(2)** lokale stedelijke gebiedsontwikkeling als de omgeving c.q. de omstandigheden waarin deze tot stand worden gebracht. Dit handelen wordt beïnvloed en gekaderd door de aanvullende wensen **(3)** die het meekrijgt van het politieke of (ruimtelijke)beleidsproces van het Rijk (contextuele doelstellingen) als mede de **(4)** restricties die het krijgt opgelegd vanuit haar toezichthouders (kaders).
Tezamen vormen zij het model waarlangs het rijksinterne afwegingsproces is onderzocht.

De omgeving en de omstandigheden **(2)** zijn in het conceptuele model verder uitgediept. Hierin is de gemeente voor het Rijksvastgoedbedrijf een belangrijke actor omdat deze grote invloed heeft op de omstandigheden en omgeving **(5)**.
Het beleid van gemeenten wordt beïnvloed door lokale omstandigheden, andere actoren maar ook het ruimtelijk beleid **(6)** dat door het Rijk wordt geformuleerd. Departementen hebben vanuit dit beleid een relatie met het Rijksvastgoedbedrijf en een relatie met de gemeente.



Figuur 2. Conceptueel model
In blauw weergegeven de relatie met en tussen de rijksactoren. In oranje de rol en relaties van de gemeente. In grijs die van de overige (markt)actoren

1.5. Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit een theoretisch en empirisch deel. In het theoretische deel is het conceptuele model aan de hand van de wetenschappelijke disciplines verder uitgediept (hoofdstuk 2). Vervolgens heeft dit een vertaling gekregen naar de keuze voor een *single-case* studie en aanpak voor het empirische deel van het onderzoek (hoofdstuk 3).

In de hoofdstukken 4 en 5 worden de uitkomsten van het deskresearch en de georganiseerde interviews bij elkaar gebracht en besproken.

In de hoofdstukken 6 en 7 worden, tot slot, de theoretische en empirische bevindingen met elkaar in verband gebracht, worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

In het Central Innovation District Den Haag wordt volop gebouwd. Op de achtergrond de realisatie van het nieuwe Theater aan het Spui, juli 2019

2. THEORETISCH KADER

De aanwezigheid, en het optreden, van het Rijksvastgoedbedrijf in een gebied drukt de veranderende wensen van haar klanten uit. Wensen die zijn gebaseerd op overwegingen die plaatsvinden binnen het Rijk en zijn gemotiveerd vanuit huisvestingsbehoeften. Dit zijn overwegingen vanuit een perspectief dat, in beginsel, los staat van de ontwikkelingen in een gebied of het stedelijke perspectief van een gemeente (Adisson, 2018). Voor een gemeente staat de transformatie van het gebied centraal in termen van de stedelijke opgave, ontwikkelingen en de procesvoering die hierbij gevolgd kan worden.

De perspectieven van het Rijksvastgoedbedrijf en dat van de gemeente ontstaan beide en ieder voor zich in een multi-actor omgeving (de Zeeuw, 2018; van Thiel, 2004). Zicht op de achterliggende motieven en logica van beide perspectieven is nodig om een beeld te kunnen vormen van de onderlinge afhankelijkheden, spanningen en synergie. Deze logica en motieven verklaren immers de overwegingen en het handelen van deze actoren in een gebiedsontwikkelingsproces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; de Zeeuw, 2018; Teisman & Gerrits, 2014).

In dit hoofdstuk zijn de theoretische inzichten uit de literatuur gebruikt om de hierboven weergegeven schets nader te onderzoeken. Dit hoofdstuk staat eerst stil bij de stedelijke ontwikkelingspraktijk, om vervolgens het perspectief van de gemeente en daarna dat van het Rijksvastgoedbedrijf te belichten.

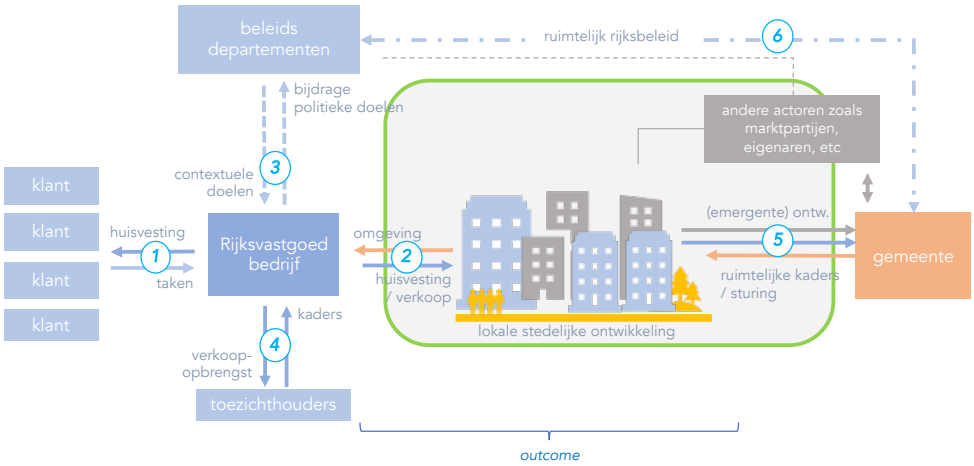
2.1. Lokale stedelijke ontwikkeling

De opgaven en processen binnen de lokale stedelijke ontwikkelingspraktijk vormen de context en het decor waarbinnen taken en doelen gerealiseerd moeten of kunnen worden (zoals geïllustreerd in Figuur 3). In de navolgende paragrafen wordt de stedelijke ontwikkelingspraktijk uitgediept aan de hand van de volgende onderwerpen:

- de gebiedsontwikkeling als praktijk voor lokale stedelijke ontwikkelingen;
- de wijze waarop de gebiedsontwikkeling zich door de decennia heeft ontwikkeld;
- de wijze waarop de groeiende complexiteit, samenwerking en sturing beïnvloeden;
- de actuele opgaven die er zijn voor lokale stedelijke ontwikkelingen.

2.1.1. Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling kan worden beschouwd als het overkoepelende proces voor de ontwikkeling van een gebied. Er zijn in de literatuur verschillende definities te vinden. Peek (2011) definieert gebiedsontwikkeling als het raamwerk waarbinnen vastgoedontwikkelingen en publieke investeringen in samenhang met, en in relatie tot een gebied tot stand komen.



Figuur 3. In deze paragraaf ligt het aandachtsgebied bij de stedelijke ontwikkelingspraktijk binnen het groen venster in het conceptuele model

Het hogere schaalniveau van een gebied creëert daarbij een betere mogelijkheid om tegenstellingen en wederzijdse afhankelijkheden in proces en inhoud te overbruggen. In de ogen van de Zeeuw zijn hierbij "inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar verbonden" (de Zeeuw, 2018, p. 11).

Gebiedsontwikkelingen ontstaan uit verschillende bewegingen of behoeften. Dit kan een marktvraag zijn, een locatie die beschikbaar komt, een maatschappelijk belang of een particulier initiatief. Los, of als combinatie vormen deze behoeften de (verander)opgaven voor een gebied. Deze opgaven hebben in de ogen van De Zeeuw een normatieve lading in de vorm van een gedeeld narratief. Deze bindt en vormt een manier om de publieke en private belangen, en de investeringscapaciteit, onder een grotere noemer te harmoniseren en daarmee een basis om een aantrekkelijke gebruiks- en verblijfsomgeving te creëren (de Zeeuw, 2018).
Binnen een gebiedsontwikkeling wordt deze opgave verbonden aan: samenwerking, een samenspel tussen publieke en private partijen, de ontwikkeling van vastgoed, een vorm van financiële regie, risicomanagement en een gedeeld ruimtelijk plan(kader) of imago (Peek, 2011).

Inhoud, proces en resultaat in een gebiedsontwikkeling staan immer in verbinding met de veranderende ontwikkelingen, inzichten en omstandigheden bij de betrokken actoren, de markt en de maatschappij. Het maakt dat het gebiedsontwikkelingsproces vaak weerbarstig, complex, multifunctioneel, langlopend en grillig is (de Zeeuw, 2018).

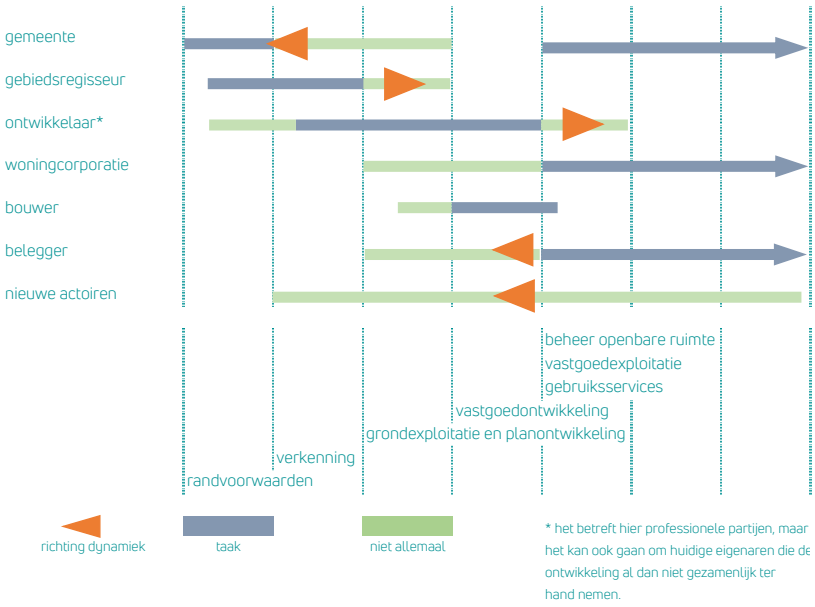
2.1.2. Ontwikkeling van de gebiedsontwikkelingspraktijk

Zich wijzigende maatschappelijke en economische omstandigheden zijn van invloed op de posities die actoren innemen en veranderen daarmee ook de praktijk van gebiedsontwikkeling. In zijn artikel 'Van disciplinair raamwerk naar denkraam' schetst Peek (2011) de verschillende modi operandi binnen de gebiedsontwikkelingspraktijk, die er voor en na de financiële crisis zijn geweest. Deze bieden een relevante context voor de manier waarop partijen op dit moment tegen (stedelijke) ontwikkelingen en hun rol aankijken.

Peek typeert de gebiedsontwikkeling van vóór de financiële crisis als gebiedsontwikkeling 1.0. In deze periode werden gebiedsontwikkelingen gekenmerkt door ambitieuze en aanbodgestuurde aanpakken met een 'blauwdrukbenadering' voor de realisatie en de samenwerking tussen ontwikkelende partijen. Een belangrijke drijfveer bij deze vorm van gebiedsontwikkeling was het realiseren van winsten op de grond- en opstalontwikkeling.

De - in de literatuur veel besproken - financiële crisis in de jaren tien leidde echter tot een blijvende en fundamentele herziening van de rollen en het handelen van actoren en daarmee ook hun betrokkenheid bij projecten (Buitelaar & Bregman, 2016).
De beperkte financiële armslag bij vastgoedpartijen bracht met zich mee dat er meer initiatief bij niet-professionele partijen - zoals eigenaren en gebruikers - kwam te liggen. Hieruit ontstond een praktijk die was gebaseerd op een meer organische benadering, schaalverkleining en het faciliteren van initiatieven van onderaf; vaak vanuit tijdelijk gebruik. Dit zorgde voor een benadering die meer gericht was op het realiseren van successen en opbrengsten op de korte termijn (de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013; Peek, 2011). Deze vorm van gebiedsontwikkeling wordt door Peek aangeduid als de gebiedsontwikkeling 2.0.

Gebiedsontwikkeling 2.0 is in de ogen van Peek echter ongeschikt voor de huidige grootschalige opgaven zoals de grote verstedelijkings- en verduurzamingsvraagstukken. Onder de noemer 'gebiedsontwikkeling 3.0' verwacht Peek dat in de gebiedsontwikkelingen nieuwe mengvormen zullen ontstaan (van 1.0 en 2.0) én dat de vastgoedontwikkeling zich steeds meer met andere waardeketens zal verbinden, zoals de waardeketen van energie. Eveneens verwacht hij dat de focus op de fasen van vastgoedontwikkeling en realisatie - dominant bij gebiedsontwikkeling 1.0 en 2.0 - zich zal verlengen doordat ook de beheer- en exploitatiefase bij de waardeketen worden betrokken.
Beide leidden tot de toetreding van nieuwe actoren zoals beleggers in het gebiedsontwikkelings-proces. Actoren die vanuit andere verdienmodellen meer financiële armslag hebben maar ook hun focus op andere fasen in de waardeketen hebben liggen. De focus verschuift daarbij van een éénmalig naar een terugkerend rendement; en verschuift van ontwikkeling naar beheer/belegging. Dit leidt tot toenemende aandacht voor de duurzame kwaliteit van een ontwikkeling (de Zeeuw, 2018; Peek, 2011).



Figuur 4 Geschetste verschuivingen aan de hand van de waardeketen van De Zeeuw (2018, p102)

De hierboven geschetste verschuivingen worden in figuur 4 geïllustreerd aan de hand van de waardeketen voor de gebiedsontwikkeling die De Zeeuw (2018, p. 102) hanteert om de veranderende rollen van de voornaamste actoren binnen de gebiedsontwikkeling weer te geven: de gemeente, de projectontwikkelaar, de bouwer, de woningcorporaties en de beleggers.
De figuur illustreert de verbreding van de waardeketen, de terugtrekkende rol van gemeenten (waarover meer in paragraaf 2.2), de verbreding van de waardeketen (Peek, 2011), alsmede de opkomst van de regisseursrol als separate functie, die niet meer automatisch voorbehouden is aan de gemeente (de Zeeuw, 2018).

2.1.3. Opgave voor lokale stedelijke ontwikkeling

Traditioneel is gebiedsontwikkeling in stedelijke gebieden, vergeleken bij buitengebieden, een complexe onderneming, onder meer door de gedifferentieerde eigendomsverhoudingen en technische uitdagingen (de Zeeuw, 2018; Peek, 2011).

Steden zijn momenteel in transitie. De opkomst en groei van steden en een nieuwe stedelijke kenniseconomie wordt in verschillende bronnen onderschreven. Veel wetenschappers verwachten dat de succesvolle steden van de toekomst, de steden zijn die er het beste in slagen om hoogopgeleid talent en hoogwaardige werkgelegenheid aan te trekken en - duurzaam - aan zich weten te binden (o.a. de Groot et al., 2010; Glaeser, 2011). Het gaat gepaard met een aanzienlijke groei van de steden waarvan wordt verwacht dat deze zich ook in de komende jaren nog zal doorzetten (Kooiman, de Jong, Huisman, Van Duin, & Stoeldraijer, 2016).
Bovengeschetste beweging wordt versterkt door het beleid in Nederland dat ernaar streeft om de groei en toename van het aantal huishoudens zoveel mogelijk binnenstedelijk op te vangen en de kenniseconomie alhier zoveel mogelijk te concentreren en accommoderen.

De stedelijke centra in Nederland transformeren naar vormen van hoogstedelijk wonen, werken en verblijven - dicht bij de voorzieningen - welke aansluiten bij de voorkeuren van de hoogopgeleide kenniswerkers die steden trachten aan te trekken. Een transformatie die gepaard gaat met hoogbouw, intensief ruimtegebruik en een mix van wonen, werken en voorzieningen waarbij agglomeratie-voordelen kunnen worden benut (de Groot et al., 2010; Glaeser, 2011; Katz & Wagner, 2014).
Tegelijkertijd leidt de geschetste groei in combinatie met de gevolgen van klimaatverandering ertoe dat de druk op stedelijke gebieden toeneemt. Steden staan voor een uitdaging om naast groei, voldoende veerkrachtig te blijven in termen van bereikbaarheid, sociale gelijkheid en duurzaamheid (Meerow, Newell, & Stults, 2016).

De aard van de opgaven maakt nieuwe innovaties noodzakelijk. (Semi-)publieke en marktpartijen zien zichzelf hiervoor gesteld. Wetenschappers zoals Mazzucato (2011) zien hier aan publieke zijde een

belangrijke rol weggelegd om een voortouw te nemen en noodzakelijke innovaties aan te jagen en vorm te geven.

2.1.4. Groeiende complexiteit

De opkomst van de netwerksamenleving vertaalt zich in brede zin in een toename van de complexiteit van de maatschappelijke opgaven en de onderlinge afhankelijkheden tussen opgaven en actoren. De oorspronkelijke hiërarchische relatie tussen overheid, bedrijfsleven en particulieren verschuift op veel terreinen naar een netwerkrelatie. Het leidt ertoe dat de grenzen tussen publiek, privaat en particulier binnen en tussen actoren vervagen (Bryson et al., 2014; Chandler, 2014; Osborne, 2006).

Bovenstaande is ook op de gebiedsontwikkeling van toepassing. Binnen de gebiedsontwikkeling vormen vertrouwen, het sturen op gedeelde uitkomsten, maatschappelijke meerwaarde en gebruikmaken van emergente ontwikkelingen steeds meer de basis voor collectieve actie en samenwerking.
De verbreding van de waardeketens en het toetreden van nieuwe actoren, zoals eerder is beschreven aan de hand van Peek (2011), is hiervan een illustratie. Of zoals Heurkens het typeert; er is sprake van een beweging waarbij *government* plaatsmaakt voor *governance* (Heurkens, 2012).

In hun artikel 'Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie' constateren Daamen en Verheul (2014) dat netwerksturing binnen de stedelijke ontwikkelingspraktijk zich steeds vaker vertaald in een mix van gemeenschappelijkheid en individualiteit.
Niet een blauwdruk plan - zoals in de gebiedsontwikkeling 1.0 - maar een gedeeld narratief fungeert hierin als een verbindende factor. Dit narratief vormt in toenemende mate een sturend aanknopingspunt voor actoren om zich te binden op gedeelde uitkomsten en om hun belangen in het verlengde van de gebiedsontwikkeling te organiseren, om samen te werken en om (gelegenheids)-coalities aan te gaan.

Tegelijkertijd laat dit narratief, en het ontbreken van een blauwdruk, bij de betrokken actoren de ruimte voor individuele afwegingen en actie. Actoren kunnen en zullen meer binnen de scope van hun eigen belangen, onafhankelijkheid en mogelijkheden blijven opereren. Deze mix van gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid biedt mogelijkheden om technische en andere uitdagingen te overwinnen en laten ruimte voor flexibiliteit als zich nieuwe omstandigheden of kansen aandienen (Daamen & Verheul, 2014).

Het organiserend vermogen - of het vermogen om aan gebiedsontwikkeling sturing te geven - wordt bepaald door het vermogen om "partijen, belangen, geldstromen en disciplines" bij elkaar te brengen. Dit is in de ogen van De Zeeuw niet vanzelfsprekend. Volharding, ondernemerschap en flexibiliteit zijn nodig om meters te kunnen maken (De Zeeuw, 2018). Tegelijkertijd zullen de zich voordoende externe of emergente ontwikkelingen hierbij in belangrijke mate het vervolg en de uitkomsten van een ontwikkeling bepalen (Verheul & Daamen, 2014).

2.1.5. Tussentijdse conclusie

Sinds de financiële crisis staat gebiedsontwikkeling niet meer automatisch gelijk aan een integraal en alomvattend plan voor de ontwikkeling van een gebied. Veranderende financiële omstandigheden hebben geleid tot nieuwe posities en handelingsperspectieven, bij zowel publieke als private actoren.

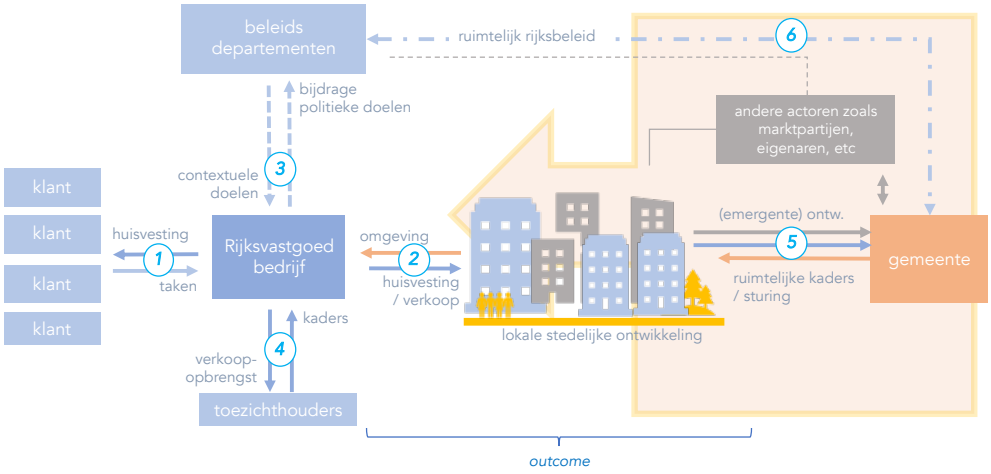
Groei, de kenniseconomie en maatschappelijke opgaven leiden tot een veranderend stedelijke landschap. Grootschalige opgaven vragen om dito aanpakken. Nieuwe actoren, de verbinding met andere waardeketens en bredere blik op de fasen in de waardeketen maken deel uit van oplossingsrichtingen die binnen de gebiedsontwikkeling voorkomen.
Collectieve actie binnen de gebiedsontwikkeling is steeds meer gebaseerd op een gedeeld en evoluerend narratief. Collectieve actie komt tot stand door een samenspel van (coalities van) actoren. Principes als vertrouwen, gedeelde uitkomsten en een gedeeld streven naar maatschappelijke meerwaarde spelen hierin een belangrijke rol. Zich voordoende gelegenheden en emergente ontwikkelingen zijn van invloed op de koers en uitkomsten van een ontwikkeling. De lange doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling maakt ook dat het verloop onderhevig is aan veranderingen in omstandigheden en voorkeuren. Afkomstig van veranderingen die binnen de scope van de gebiedsontwikkeling zelf liggen, alsook van veranderingen die daar buiten liggen.

Dit veranderende decor is bepalend voor de perspectieven van de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf.

2.2. Perspectief gemeente

In deze paragraaf wordt het perspectief van de gemeente verder uitgediept. Figuur 5 illustreert aan de hand van het conceptuele model uit paragraaf 1.4 welke onderdelen in het model bij dit perspectief aan de orde zijn. Er wordt stilgestaan bij:

- de veranderende omstandigheden waarin gemeente opereren;
- hun faciliterende rol binnen de stedelijke ontwikkelingen;
- de wijze waarop netwerksturing binnen de gebiedsontwikkeling verbonden is met de gemeentelijke regie, continuïteit en een meer marktgedreven rolopvatting voor de gemeente.



Figuur 5. Uitsnede perspectief gemeente (in oranje gekaderd) binnen conceptuele model

2.2.1. Veranderende omstandigheden

De financiële crisis en het devaluatieproces van het Rijk hebben grote invloed gehad op de manier waarop gemeenten hun rol binnen gebiedsontwikkeling invullen.

Voor de financiële crisis werkte het merendeel van de gemeenten op basis van actief grondbeleid. 'Blauwdrukaanpakken' en het innemen van grondposities boden gemeenten mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen te entameren en de kosten voor onrendabele investeringen te dekken (Segeren, Needham, & Groen, 2005). Deze mogelijkheden zijn na de crisis aanzienlijk beperkt (Buitelaar, Segeren, Kronberger, & Noorman, 2008; de Zeeuw, 2018; Peek, 2011). Gemeenten hebben inmiddels grotendeels afscheid genomen van het actieve grondbeleid zoals dat gebruikelijk was ten tijde van de gebiedsontwikkeling 1.0 (zie paragraaf 2.1.2) en de daarmee samenhangende blauwdrukbenadering voor de ontwikkeling van gebieden.

Tegelijkertijd heeft het Rijk het ruimtelijk beleid in Nederland, in de afgelopen decennia, sterk geliberaliseerd. De actieve betrokkenheid van het Rijk in stedelijke ontwikkelingen is afgebouwd en de semi-overheidsorganisaties binnen de invloedssfeer van het Rijk, waaronder woningcorporaties, zijn gedwongen terug te keren naar hun kerntaken. Deze devaluatie ging tegelijkertijd gepaard met het opheffen van de grote (structuur)fondsen voor de stedelijke omgeving (Waterhout et al., 2013). Deze beweging heeft de betekenis van marktpartijen als realisatoren van stedelijke functies aanzienlijk vergroot (Ginter, 2013).

Door de crisis en door het wegvallen van structuurfondsen zijn gemeenten teruggevallen op een primair faciliterende rol bij ontwikkeling.

2.2.2. Gemeente als facilitator

Als facilitators leunen gemeenten sterk op de bereidheid en het initiatief van andere actoren (zoals eigenaren, ontwikkelaars, beleggers en corporaties) om de gewenste ontwikkelingen tot stand te brengen. Omgekeerd zijn genoemde actoren binnen een stedelijke ontwikkeling afhankelijk van de gemeente om medewerking te verkrijgen voor hun initiatieven en plannen (Ginter, 2013).

Nader beschouwd bestaat het faciliterende palet van gemeenten uit een mix van kaderstellen, faciliteren en initiëren (de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013).
Als kadersteller kan de gemeente haar ruimtelijke bevoegdheden inzetten om ervoor zorgen dat er sprake is van duidelijke ruimtelijke kaders. De gemeente kan er zo ook voor zorgen dat ontwikkelende partijen bijdragen aan de stedelijke agenda. Hierbij zijn gemeenten niet langer louter normatief. Kaders komen vaak tot stand na een proces van planvorming met de betrokken actoren in, en initiatiefnemers voor, een gebied (de Zeeuw, 2018).
Van belang is dat een gemeente zorgt voor een goede balans tussen haar verantwoordelijkheden als ruimtelijk ordenaar, de mate waarin het kaders dwingend oplegt aan initiatiefnemers en de ruimte die initiatienemers nodig hebben om te kunnen bewerkstelligen dat benodigde ruimtelijke functies - bijvoorbeeld voldoende woningen of publieke ruimte - ook beschikbaar (kunnen) komen.

In de ogen van Adams en Tiesdell ligt de faciliterende rol van de gemeente in het verlengde van de kaderstellende rol. Faciliteren is het creëren van een samenspel van politieke doorzettingsmacht met de dynamiek van vastgoedontwikkelingen. De gemeente vormt, reguleert, stimuleert en creëert middels kaders immers ook een lokale markt (Adams & Tiesdell, 2012).
Afgezet tegen de huidige binnenstedelijke ontwikkeling betekent dat ruimte geven aan bijvoorbeeld hoogbouw ook dat nieuwe opbrengstmogelijkheden worden gecreëerd, waar bestaande eigenaren en ontwikkelende partijen gebruik van kunnen maken. De gemeente creëert daarmee - in beginsel - ook de ruimte voor een financiële wisselwerking tussen vastgoedontwikkelingen en investeringen in de publieke ruimte (Adams & Tiesdell, 2010).
Een proces - ook wel *up-zoning* genoemd - dat in steden als New York bewust wordt ingezet om economische ontwikkeling aan te jagen en inkomsten voor publieke investeringen te genereren (Wolf-Powers, 2005).

De gemeente kan uiteraard nog steeds een initiërende rol innemen, bijvoorbeeld door eerder verkregen vastgoedposities te benutten, door actief grondbeleid of door investeringen in de sfeer van de infrastructuur of de publieke ruimte. In huidige praktijk zal een gemeente deze mogelijkheden vooral ondersteunend inzetten (de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013).
Gemeentelijke initiatieven zijn vaak bedoeld om een hefboom te creëren voor de gewenste ontwikkeling van een gebied. Echter, zoals de financiële crisis heeft uitgewezen, zijn aan actief grondbeleid en aan (voor)investeringen ook risico's verbonden die ook voor gemeenten niet altijd goed zijn te overzien (Buitelaar et al., 2008; Van der Krabben & Jacobs, 2013).

2.2.3. Uitdagingen gemeente

De veranderende context van de gebiedsontwikkeling en de stedelijke opgaven vormen voor gemeenten een grote uitdaging.
De gemeente is vanuit de, in de paragraaf hierboven, geschetste rollen een centrale schakel in het gebiedsontwikkelingsproces. Als centrale schakel zorgt de gemeente voor een 'topdown' ruimtelijk beleid dat de stedelijke ambities en de stedelijke opgaven verbindt met de aanwezige mogelijkheden, ontwikkelingen en initiatieven in een gebied. Tegelijkertijd is het voor een gemeente van belang in te spelen op plannen en initiatieven die bottom-up ontstaan. De gemeente moet daarbij voldoende continuïteit en comfort bieden aan de feitelijke initiatiefnemers (de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013).

Zoals gesteld in paragraaf 2.1 wordt de gemeente, net als de andere actoren, geconfronteerd met een groeiend aantal actoren die relevant en betrokken zijn. Deze actoren zijn, niet in de laatste plaats, noodzakelijk om nieuwe financieringsmogelijkheden aan te boren, om zo de gewenste en noodzakelijke grootschalige transformaties tot stand te brengen (Peek, 2011).

De opgaven die in relatie worden gebracht met gebiedsontwikkeling hebben zich eveneens verbreed. Deze verbreding heeft voor een verschuiving gezorgd op de volgende gebieden:

- vanuit het ruimtelijke economische naar het sociale domein;
- van ontwikkeling naar beheer en exploitatie ('ketenverlenging');
- van vastgoedontwikkeling naar aanpalende aandachtsvelden zoals energie ('ketenverbreding');
- van vastgoedontwikkeling naar een dynamische interactie met de economie van het gebruik (Katz & Wagner, 2014).

De genoemde thema's en de manier waarop zij zich ontwikkelingen leidt in beginsel tot een toename van de complexiteit en het aantal inconsistenties en tegenstrijdigheden. Opgaven en afwegingen concurreren met elkaar (Brunsson, 1986). Nieuwe opgaven en processen die verweven moeten

worden met de alledaagse realiteit van de bestaande functies en dynamiek in een reeds functionerend stedelijk gebied (de Zeeuw, 2018; Peek, 2011).

Kortom, er liggen grote uitdagingen voor gemeenten op het gebied van regie, continuïteit en kennis. Tegelijkertijd wordt een beroep gedaan op het eigen verandervermogen van de gemeente om de transitie van *government* naar *governance* te maken en om de noodzakelijke verbreding van gemeentelijke disciplines bij een gebiedsontwikkeling te betrekken. Het betreft hierbij uitdagingen die niet alleen liggen in het externe spelersveld van de gebiedsontwikkeling maar ook spelen binnen de eigen context van de eigen gemeentelijke organisatie.

2.2.4. Regie

Een gemeente hoeft niet de regisseur te zijn van een stedelijke ontwikkeling maar heeft wel een groot belang bij regie (de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013), omdat regie noodzakelijk is voor een samenhangende ontwikkeling en de aanpak van de grootschalige ingrepen die aan de orde kunnen zijn (Peek, 2011).

In stedelijke gebieden zijn grootschalige ingrepen voor gemeenten lastig door gefragmenteerd eigendom, de bestaande functies in een gebied, de beperkte(re) mogelijkheden voor kostenverhaal voor publieke uitgaven, de hoge kosten en de risico's van actief grondbeleid (Van der Krabben & Jacobs, 2013).

Door het ontbreken van een 'blauwdruk' voor de transformatie van stedelijke gebieden en de aanwezige gebruikers zullen gemeenten moeten zoeken naar vormen van collectieve planning waarin initiatieven en coalities kunnen ontstaan. Deze vormen van collectieve plannen zullen, zoals aangegeven in paragraaf 2.1.4, gebaseerd zijn op zowel strategie, initiatieven als emergente factoren (Adams & Tiesdell, 2012; de Zeeuw, 2018; Ginter, 2013), en anticiperen op wijzigingen in de behoefte van de bestaande eigenaren (Buitelaar et al., 2008).

Het grootschalige karakter van de huidige stedelijke opgaven (Peek, 2011) leidt tot de vraag wie, op welke wijze, de uiteenlopende planonderdelen binnen een gebied op elkaar afstemt en op welke wijze doelbereiking, samenhang, voortgang en draagvlak geborgd worden.

2.2.5. (Dis)continuïteit

Binnen een ontwikkeling is de gemeente een continue factor en een centrale schakel voor uiteenlopende inhoudelijke vraagstukken (de Zeeuw, 2018). Vraagstukken die, zoals eerder gesteld, door de groei van complexiteit en thema's die binnen de gebiedsontwikkeling spelen, ook voor de gemeente om interne afstemming en afwegingen vraagt. Inconsistenties leiden binnen de gemeentelijke organisaties echter tot belangentegenstellingen en afstemmingsvragen (Ginter, 2013).

Brunson (1986) onderzocht op welke wijze (gemeentelijke) organisaties omgaan met inconsistenties en discontinuïteiten in de externe omgeving. Hij constateert dat de meeste organisaties de tegenstellingen niet oplossen maar juist instandhouden. Dit proces compliceert de voortgang in het gebiedsontwikkelingsproces.
Brunson concludeert dat organisaties inconsistenties zullen vertalen naar problemen en deze problemen vervolgens apart en rationeel van elkaar organiseren in organisatie-onderdelen, programma's of thema's. De onderlinge tegenstellingen blijven echter bestaan. Doordat alle problemen benoemd zijn, stelt dit organisaties in staat hun legitimiteit en geloofwaardigheid naar de omgeving te behouden zonder de conflicten op te lossen of actie te ondernemen. Problemen en actie raken losgekoppeld van elkaar.
De inconsistenties tussen de problemen zullen echter blijven bestaan en worden zo feitelijk gespiegeld binnen de organisatie. Tegelijkertijd staan de problemen in contact met elkaar, en met de externe omgeving waardoor ze verder worden geproblematiseerd en gepolitiseerd. In de ogen van Brunson draagt bovengenoemde schets wel bij aan de continuïteit van de organisatie maar beperkt dit het vermogen tot oplossingen te komen en te handelen.

Bovenstaande analyse geldt volgens Brunson (1986) sterker voor (overheids)organisaties die een beperkte invloed hebben op hun eigen agenda. Dat geldt zeker voor gebiedsontwikkeling waar vele actoren en processen van belang zijn. De agenda in een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de initiatieven en plannen van de andere actoren en is niets los te zien van de geleidelijke en plotselinge veranderingen in markten en de maatschappij. Voorbeelden zijn de financiële crisis en de energie-opgave. Ook veranderende politieke prioriteiten van een nieuw college hebben grote invloed op de gemeentelijke agenda (Daamen & Verheul, 2014; de Zeeuw, 2018; Peek, 2011).

Gebiedsontwikkeling wordt in het algemeen gezien als een manier om met conflicterende vraagstukken en belangen in een gebied om te gaan. Voor de gemeente zal de eerder geschetste verbreding van opgaven en thema's een grotere betrokkenheid van stakeholders binnen de gemeente betekenen. Dit vergroot de uitdaging voor gemeenten om op het schaalniveau van een lokale gebiedsontwikkeling - als gemeente - tot een eenduidig, actiegericht en slagvaardig optreden te komen. Dit optreden wordt immers bemoeilijkt door de tegenstellingen en tegenwerpingen binnen de eigen organisatie. Tegenstellingen die, zoals Brunson stelt, in beginsel in stand gehouden worden om als gemeente als geheel geloofwaardig te blijven (Brunsson, 1986).

In dit complexe samenspel zal een gemeente in een gebiedsontwikkeling, net als andere spelers, op zoek gaan naar momentum. In de literatuur wordt dit aangeduid als *windows of opportunities* of 'doorwaadbare plaatsen' waar draagvlak, urgentie en plan samenkomen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Kingdon, 1995). Het verkrijgen van externe legitimiteit kan de gemeente helpen interne discontinuïteiten te overbruggen en tot actie te komen (Brunsson, 1986).

2.2.6. Kennis en capacity building

Bovenstaande sluit aan bij het werk van Adams en Tiesdell over *capacity building* (2010; 2012). Zij verstaan *capacity building* als het vergroten van de ruimtelijke (markt)kennis die ruimtelijke planners in staat stelt voorbij hun kaderstellende rol te kijken.

Niet het ruimtelijk plan maar de vorming van goed functionerende plekken (aangeduid als *places*) zou daarbij de leidraad moeten zijn. Zoals eerder aangegeven is een (in)formeel samenspel tussen publieke en private actoren van groot belang in de stedelijke ontwikkeling. Via hun kaderstellende rol sturen planners immers niet alleen de plannen, maar ook de condities voor de 'lokale vastgoedmarkt' (Adams & Tiesdell, 2012).

De gemeente zou een meer nevengeschikte positie, naast de andere initiatiefnemer en marktspelers, in kunnen nemen. Deze positie helpt om ontwikkelingen meer als een samenspel te organiseren, doordat het eenvoudiger is coalities te smeden op basis van gedeelde beelden en belangen. Het doel zou dan moeten zijn om gebieden beter te laten functioneren en in te kunnen spelen op de balans tussen opgave en markt. Deze coalities worden door diverse wetenschappers gezien als de belangrijke bouwstenen voor de gebiedsontwikkeling (Adams & Tiesdell, 2012; Daamen & Verheul, 2014).

Het stelt de gemeente in staat haar kaderstellende, faciliterende, initiërende mogelijkheden in een gebied effectiever in elkaars verlengde en in samenspel met marktspelers te organiseren.

Bovenstaande veronderstelt wel voldoende marktrelevante kennis en vaardigheden aan publieke zijde, zodat de relatie met marktpartijen op gelijke voet kan worden aangegaan.

In de ogen van wetenschappers zoals Adams en Tiesdell onderkennen planners nog onvoldoende hun rol als spelers op de vastgoedmarkt waardoor hun rol als een actieve publieke gebiedsontwikkelaar niet tot wasdom komt (Adams & Tiesdell, 2010).
De Zeeuw constateert dat gemeenten de slag naar een dergelijke nieuwe rol moeizaam maken (de Zeeuw, 2018). Ginter constateert dat de belangrijke belemmerende factoren bij gemeenten kunnen zijn: de overtuiging dat de gemeente in een hiërarchische verhouding staat tot de ontwikkelende partijen en de overtuiging dat de gemeente een sturende rol heeft in een gebiedsontwikkeling (Ginter, 2013).

2.2.7. Tussentijdse conclusie

Voor de transformatie zijn gemeenten in belangrijke mate afhankelijk van andere initiatiefnemers zoals de zittende eigenaren en de markt. De complexiteit in stedelijke ontwikkelingen is groot. Gemeenten zijn afhankelijk van de aanwezige dynamiek in een gebied of de nieuwe initiatieven die ontstaan of kunnen worden gegenereerd.
Gemeenten vervullen een sleutelrol en zullen vanuit een primair faciliterende rol trachten de transformatie van een gebied optimaal te laten aansluiten bij de grote opgaven waar steden voor staan.

De gemeente heeft belang bij regie en bij collectieve actie. Deze twee factoren zouden de bestaande dynamiek, nieuwe initiatieven en de stedelijke opgaven bij elkaar moeten brengen. Als collectieve actie in een stedelijke ontwikkeling door actoren is gebaseerd op gedeelde uitkomsten en maatschappelijke helpt dit de potentiële waardeketen in een ontwikkeling optimaal te benutten. Dit helpt eveneens om oplossingen te vinden voor de noodzakelijke publieke investeringen waarvoor de financiële middelen beperkt zullen zijn.

Gemeenten hebben belang bij het maximaliseren van de bijdrage van (coalities van) actoren binnen de potentiële waardeketen voor de ontwikkeling van een gebied. Vanuit de kaderstellende rol kan de gemeente eisen stellen maar kan het de waardeketen ook zelf beïnvloeden. Het optimaliseren van de waardeketen komt ook de andere actoren ten goede omdat het potentieel bijdraagt aan de waarde-ontwikkeling van het vastgoed.
Verwacht mag worden dat dit ook agenda zal zijn bij de (her)ontwikkeling en herbestemming van rijksvastgoed door het Rijksvastgoedbedrijf.

2.3. Perspectief Rijksvastgoedbedrijf

Tot slot wordt in dit theoretische hoofdstuk stilgestaan bij de literatuur die inzicht geeft in het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf. Figuur 6 illustreert de onderdelen in het conceptuele model die hierbij aan de orde zijn.

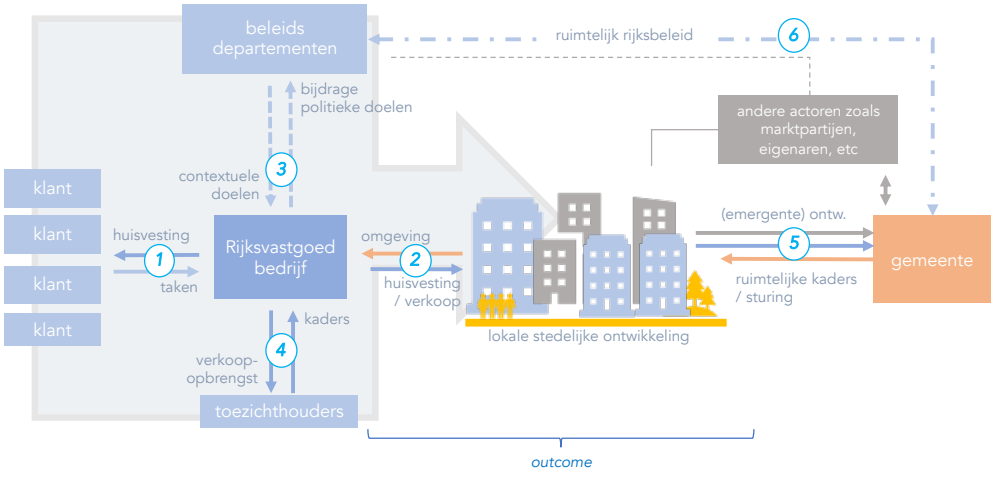
De paragraaf start met een verkenning van de literatuur over publiek vastgoedmanagement en uitvoeringsorganisaties om vervolgens in te gaan op de relatie met de lokale stedelijke ontwikkeling. Aan de orde komen de klant- en taakgerichtheid, de praktijk binnen de stedelijke ontwikkelingspraktijk, de devaluatie van het rijksbeleid en mogelijke handelingsperspectieven.

2.3.1. Publieke huisvestingsmanagement

Een groot deel van het vastgoed in Nederland wordt gemanaged door publieke huisvestingsorganisaties (Appel-Meulenbroek et al., 2004; van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016). Net als hun commerciële tegenhangers faciliteren publieke huisvestingsorganisaties het primaire proces van hun organisatie. Hoewel de taken vergelijkbaar zijn, zijn de drijfveren dat niet .

Overheden zijn politiek gedreven, worden bekostigd door de belastingbetaler en hebben géén winstoogmerk. Dit verklaart waarom overheden hun beleid en processen vertalen naar kosten (Evers, Van der Schaaf, & Dewulf, 2002). De (kosten)begroting is binnen de overheid een sturingsinstrument waarin politieke prioriteiten, kosten en belastinginkomsten met elkaar in evenwicht worden gebracht . Dit verklaart ook waarom overheden hun huisvesting primair zien als een randvoorwaardelijke faciliteit en een kostenpost. Dit in plaats van een investering waarop rendement gemaakt kan worden (van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016; Van der Schaaf, 2002).

Tegelijkertijd opereren publieke huisvesters, vergeleken met hun commerciële *counterparts*, in een complexere omgeving waardoor zij minder in staat zijn hun eigen agenda te bepalen. Zo moeten zij zich kunnen verantwoorden naar de politiek en de burger die een transparante en reproduceerbare manier van handelen verlangen. Naast verantwoording kan meningsvorming over het ontwikkelde vastgoed bij publiek en medio een rol gaan spelen. Publiek vastgoed maakt immers voor de burger tastbaar hoe de overheid met belastinggeld omgaat.



Figuur 6. Uitsnede perspectief Rijksvastgoedbedrijf (in grijs gekaderd) binnen conceptuele model

Door de geschiedenis heen is in de westerse wereld, publiek vastgoed door locatiebeleid of door architectuur ingezet om uitdrukking te geven aan macht, cultuur, beleid of de intenties van overheden. Ook is vastgoed ingezet om innovaties te versnellen op het gebied van contractvorming, economische ontwikkeling, duurzaamheid et cetera. Deze politieke betekenis staat los van de betekenis van vastgoed als een werkplek voor ambtenaren (Van der Schaaf, 2002).
De symbolische werking van publiek vastgoed op de korte termijn is voor de politiek veel belangrijker dan de economische waarde van het vastgoed. Omdat de economische waarde zich pas veel later manifesteert, speelt deze in besluitvorming een ondergeschikte rol. Immers de economische waarde treedt pas op als vastgoed zijn gebruiksfunctie verliest en verkoop/herbestemming aan de orde is.

Deze inzichten komen samen in de definitie die Van der Schaaf hanteert voor publiek vastgoedmanagement:

> "het managen van een publieke vastgoedportefeuille is er op gericht de vastgoedportefeuille en services in overeenstemming te brengen met (1) de behoefte van de gebruikers, (2) binnen de financiële kaders meegegeven door de toezichthouders en (3) de politieke doelstelling die een overheid wil bereiken" (Van der Schaaf, 2002, p. 6)

In tegenstelling tot hun publieke tegenhangers hebben commerciële huisvestingsorganisatie meer mogelijkheden hun eigen agenda bepalen, hun locatie- en vastgoedstrategie te richten naar de bredere belangen van de organisatie die het bedient enerzijds en de waarde-ontwikkeling over het vastgoed anderzijds (Appel-Meulenbroek et al., 2004; van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016; Van der Schaaf, 2002).

2.3.2. Uitvoeringsorganisaties

He Rijksvastgoedbedrijf is één van de vele uitvoeringsorganisaties binnen de Nederlandse rijksoverheid. Uitvoeringsorganisaties zijn er in vele soorten en maten. Het is in westerse landen een veel toegepast model voor de uitvoering van beleidstaken of het organiseren van overheidsprocessen, zoals in het geval van het Rijksvastgoedbedrijf huisvesting.

Uitvoeringsorganisaties ontstaan veelal vanuit de gedachte dat de uitvoering van beleid of taken beter geborgd kan worden door deze te ontvlechten en af te scheiden van hun beleidsomgeving. Met andere woorden, gedacht wordt dat de uitvoering van beleid of het organiseren van overheidsprocessen efficiënter kan plaatsvinden wanneer het op enige afstand tot de politiek wordt georganiseerd (van Thiel, 2004; Wilson, 1989).

In de literatuur over uitvoeringsorganisaties concluderen velen dat uitvoeringsorganisaties in een spanningsveld opereren. Een spanningsveld dat ontstaat door de tegenstrijdigheden in de verwachtingen die klanten, toezichthouders, de politieke omgeving en de externe omgeving hebben en het beperkte vermogen van een uitvoeringsorganisatie om hierover de volledige regie te voeren (o.a. Schillemans, 2013; van Thiel, 2004). Wilson demonstreert in zijn boek 'Bureaucracy', waarin het gedrag van een groot aantal uitvoeringsorganisaties in de Verenigde Staten in historisch perspectief is geplaatst, dat deze spanningen van alle tijden zijn en los staan van hun specifieke *governance*.

Zoals straks uit hoofdstuk 5 zal blijken, is de rijkshuisvesting georganiseerd naar het agentschapsmodel. Het agentschapsmodel is gebaseerd op de *agency theory (Bosse & Phillips, 2016)* welke onder invloed van het New Public Management ook veel is toegepast voor de inrichting van overheidstaken (Verhoest, 2018). Kern van dit model is een scheiding tussen opdrachtgever en de *agent* die in opdracht van en namens de opdrachtgever taken verricht. De taken zijn vertaald naar gedefinieerde producten en diensten waar een klant voor betaald. De *agent* werkt in het verlengde van haar opdrachtgever waarbij beleid en uitvoering naadloos op elkaar aansluiten, althans in theorie (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997).
Kickert concludeert dat in de Nederlandse praktijk de agentschapsvorming en de ontwikkeling van hun *governance* vaak sterk gemotiveerd is vanuit de wens van departementen om meer grip en controle te krijgen over de uitvoering van processen en beleid. Dit is mogelijk omdat taakuitvoering en prestaties transparant en expliciet worden gemaakt. Het baten-lastenstelsel dat het ministerie van Financiën in het midden van de jaren negentig heeft geïntroduceerd, en welke ook op het Rijksvastgoedbedrijf van toepassing is, ondersteunt dit. Door investeringen los te koppelen van het jaarlijkse proces van de rijksbegroting heeft het stelsel bijgedragen aan een professionalisering en ontkoppeling van het Rijksvastgoedbedrijf van het politieke beslisproces (Kickert, 2001).
Kijkend naar taakuitvoering, waren kostenefficiency, het professionaliseren van processen en het beperken van risico's de afgelopen decennia het centrale thema bij publieke huisvestingsorganisaties

in het algemeen (van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016; Wojewnik-Filipkowska, Rymarzak, & Lausberg, 2015). Dit geldt evenzo voor de rijkshuisvesting (Van der Schaaf, 2002).

Volgens Schillemans (2013) is de *agency theory* in essentie een conflictueus model, omdat het, binnen gestelde kaders, vooral de belangen van de opdrachtgever ofwel de klant voorop stelt en zo voorkomt dat de *agent* een eigen agenda ontwikkeld. De theorie is dat dit tot een betere prijs/kwaliteit en een hogere efficiency leidt. Gegeven een keuze zal de opdrachtgever volgens de *agency theory* altijd de voorkeur geven aan het eigen individuele klantbelang (Davis et al., 1997; Schillemans, 2013).
In de praktijk leidt de *agency theory* tot spanningen. Dit, omdat de klant rekent buiten het streven van de *agent* naar regie over de taakuitvoering enerzijds en anderzijds de omgevingsfactoren waarmee de *agent* zich bij de uitvoering van taken mee geconfronteerd ziet (Davis et al., 1997). Het leidt bij de klanten en kaderstellers tot een tegenreflex om de spelregels aan te scherpen. Het leidt bij de uitvoeringsorganisatie tot een reflex naar meer autonomie. Een beweging die tijd en context gebonden is en onder meer afhangt van (politieke) incidenten die zich voor kunnen doen (van Thiel, 2004; Wilson, 1989).

Ondanks dat autonomie een negatieve lading van macht(misbruik) kan suggereren vertaalt Wilson autonomie vooral in de mate waarin een uitvoeringsorganisatie de ruimte heeft om taken te vertalen in een missie die ondersteunend is aan de bredere belangen van haar beleidsomgeving. Wilson, maar ook anderen vragen zich af of het hierboven geschetste wantrouwen van de opdrachtgevers jegens hun uitvoerders gegrond is (Brandsen & Karré, 2011; van Thiel & Yesilkagit, 2011).
Autonomie stelt een uitvoeringsorganisatie in staat om mensen en middelen te richten naar de missie, strategie en taken. Volledige autonomie zal daarbij onbereikbaar blijven. Bij onvoldoende autonomie zal het een uitvoeringsorganisatie echter aanzetten tot een verbreding van haar bevoegdheden of vergroting van de taken/organisatie (Wilson, 1989).

Het Rijksvastgoedbedrijf is voortgekomen uit de wens huisvestingstaken efficiënt te organiseren en de daarvoor benodigde kennis en expertise bij elkaar te brengen (MinBzK, 2016a). Qua typologie kan het Rijksvastgoedbedrijf worden beschouwd als een professionele uitvoeringsorganisatie omdat de taken in belangrijke mate om specialistische kennis en expertise vragen, en de opdrachtgever hierover niet beschikt. Kenmerk van deze organisaties is dat ze hierdoor relatief veel autonomie (nodig) hebben. Klanten hebben wel zicht op de opdracht en het eindresultaat maar weinig zicht op, en daarmee begrip voor, het werkproces (inclusief de externe omstandigheden) van de uitvoeringsorganisatie (Schillemans, 2013; Wilson, 1989; Yesilkagit & Van Thiel, 2011).

Wilson concludeert dat het eigen belang of streven naar autonomie het meest manifest is op het niveau van de bestuurders. Hij heeft daarbij gevonden dat een bestuurder in beginsel zal worden afgerekend op het beleid waarmee hij of zij wordt geïdentificeerd en de mate waarin deze aansluit op de bestuurlijke/politieke prioriteiten in de omgeving en niet zozeer op de vraag of de uitvoeringsorganisatie goed wordt geleid.
Wilson ontdekte dat uitvoeringsorganisaties met vergelijkbare taken en kaders toch heel verschillend kunnen presteren. Bestuurders spelen hierin een belangrijke rol, zeker in de fase waarin de organisatie wordt gevormd. De mate waarin bestuurders erin slagen een organisatie te doordrenken met een gedeelde *sense of mission* die stevig aansluit op zowel op de verscheidenheid aan taken als de externe omgeving, is bepalend voor de *output* van de uitvoeringsorganisatie (Wilson, 1989).

De opgave om taken, kaders en extra doelen in overeenstemming te brengen met de aanwezige mensen en middelen ligt vooral op het management niveau. Hier is de relatie met kaders en beleidsdoelen het meest manifest. Voor de uitvoerders speelt vooral de relatie tussen feitelijke taken en de externe omgeving en omstandigheden waarin uitvoeringsorganisaties opereren (Wilson, 1989), zoals we in de volgende pagina zullen zien.

2.3.3. Taken en omgeving

Op basis van de vorige paragraaf mag worden aangenomen dat klanten van het Rijksvastgoedbedrijf vooral sturen op taakgerichtheid, de gebruikswaarde van vastgoed en *value for money*. (Schillemans, 2013). De focus heeft daarbij de afgelopen jaren vooral gelegen in het professionaliseren van, en vergroten van de transparantie van de relatie tussen de klanten en de uitvoeringsorganisatie, dienend aan het klantbelang.

Voor de huisvesting werkt het Rijksvastgoedbedrijf op basis van huurovereenkomsten: rijksorganisaties betalen een huursom voor het vastgoed van het Rijksvastgoedbedrijf dat zij

gebruiken. Huurinkomsten vergoeden de beheerkosten en kunnen worden geherinvesteerd in de vastgoedportefeuille (Van der Schaaf, 2002).

Van het Rijksvastgoedbedrijf wordt zowel een taakgerichte als een marktgerichte oriëntatie verwacht. Deze mix tussen publieke en private factoren wordt in de literatuur aangeduid als hybriditeit. Hybriditeit gaat gepaard met spanningen omdat hybride organisaties een bedrijfsmatige benadering, gericht op het verkrijgen van continuïteit en doelmatigheid, combineren met vraagstukken die vragen om publieke beleids- en politieke overwegingen, welke onzeker en onvoorspelbaar zijn (Kickert, 2001; van Thiel, 2004).
In termen sturing, cultuur en financiering (Brandsen & Karré, 2011) is het Rijksvastgoedbedrijf qua hybriditeit te beschouwen als een publieke uitvoeringsorganisatie. De hybriditeit zit vooral in de mix van taakgerichte en marktgerichte oriëntaties (van Thiel & Yesilkagit, 2011), omdat het voor huisvesting zowel in een publieke (leveren van huisvesting) als een privaatrechtelijke hoedanigheid (ontwikkelen van vastgoed) opereert.

De huisvestingstaken worden, zoals geschetst in paragraaf 2.1, gerealiseerd in een complexe en dynamische stedelijke omgeving waarin sensitiviteit voor onderliggende processen, marktontwikkelingen en veranderende verhoudingen voor alle actoren van belang zijn. Dit is de lokale omgeving waarin voornamelijk de uitvoerders van het Rijksvastgoedbedrijf opereren.

Hoewel voor uitvoerders de formele taken zeker van belang zijn, kan hun wereld beter worden verklaard door te kijken, naar wat Wilson beschouwd als de kritische omstandigheden waarin deze taken tot stand komen.
Immers, de uitvoerders moeten de discrepanties tussen de theorie van de taak en de realiteit van de praktijk overbruggen. Uitvoerders worden daarom gedwongen om de taakdefinitie aan te vullen en discrepanties op te lossen. Ze geven zelf mede vorm en inhoud aan de feitelijke taakdefinitie zoals deze zich in de praktijk manifesteren en de autoriteit waarmee zij opereren.
Wilson geeft dat de taakdefinitie en autoriteit een mix is diverse factoren: persoonlijke overtuigingen, professionele overtuigingen binnen de beroepsgroep, de verwachtingen van hun 'peers' binnen en buiten de organisatie, de verzameling aan belangen en waarden die de uitvoeringsorganisatie vertegenwoordigd en de onderliggende waarde meegegeven door de bestuurders bij de vorming van de uitvoeringsorganisatie (Wilson, 1989)

Bovengenoemde mix van factoren wordt sterk beïnvloed door veranderingen in de lokale stedelijke ontwikkeling. Niet alleen in termen van de veranderende markt- en fysieke omstandigheden maar ook in de daar heersende opvattingen over processen en samenwerking.

2.3.4. Relatie ruimtelijk beleid

Het Rijk is als werkgever en als vastgoedeigenaar beeldbepalend op stedelijke locaties. Dit maakt dat het Rijksvastgoedbedrijf, als huisvester van het Rijk, een relevante actor is voor de transformatie van deze gebieden door het vastgoed dat wordt ontwikkeld (Van der Schaaf, 2002) en door het vastgoed dat wordt verkocht (Adisson, 2018).
Toch is het Rijksvastgoedbedrijf géén onderdeel van het (ruimtelijke) beleidsproces van het Rijk zoals uitvoeringsorganisaties als het Rijkswaterstaat of Staatsbosbeheer dat wel zijn voor hun domeinen.

Ruimtelijk beleid van het Rijk wordt grofweg vertaald naar beleid- en regelgeving, in generieke prestatieafspraken en naar subsidies. Ruimtelijke departementen zullen alleen bij zwaarwegende nationale belangen zich actief uitspreken over regionale of lokale ontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat de ruimtelijke departementen zich doorgaans niet in detail bemoeien met lokale ontwikkelingen (Waterhout et al., 2013) waarin het Rijksvastgoedbedrijf zich manifesteert. Verwacht mag worden dat ruimtelijke departementen terughoudend zijn, omdat zij voor het Rijk geen actieve beleidsrol op het lokale niveau zien. Het ligt in het verlengde hiermee dan ook niet voor de hand dat beleid als opdrachtgever van een huisvestingsorganisatie zal optreden.

Van het Rijksvastgoedbedrijf zal men een vergelijkbare opstelling verwachten. Tegelijkertijd hebben beleidsdepartementen er wel belang bij als uitvoeringsorganisaties handelen in de geest van de belangen van hun opdrachtgevers en het beleid dat zij vertegenwoordigen (Evers et al., 2002).

Verschillende onderzoekers constateren dat binnen het veld van corporate vastgoedmanagement dit al wordt gedaan. Het vastgoed moet niet alleen aansluiten bij een functionele huisvestingsbehoefte maar moet ook bijdragen aan de (in)materiële doelen en gewenste beeldvorming van de betreffende organisatie (van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016; Van der Schaaf, 2002; Wojewnik-Filipkowska et

al., 2015). Voor corporate huisvestingsorganisaties is de uitdaging een balans tussen financiële, functionele en strategische doelen te vinden. Een uitdaging die uiteraard ook voor publieke huisvestingsorganisaties geldt (Appel-Meulenbroek et al., 2004).

Zoals in paragraaf 2.3.1 is beschreven, zijn publieke vastgoedorganisaties vooral gericht op gebruikswaarde, kosten en het politieke proces. Het politieke proces is echter onvoorspelbaar en is gericht op keuzes, risico's en effecten op de korte termijn. Dit kan betrekking hebben op beeldvorming over het vastgoed zelf, hoe een overheid zich in de publieke ruimte wil manifesteren of de betekenis van een publiek vastgoedbedrijf als grote publieke opdrachtgever (Appel-Meulenbroek et al., 2004; van Thiel, 2004; Wilson, 1989).
Aandacht voor de ontwikkeling van financiële of maatschappelijke waarde in een gebied is minder vanzelfsprekend (Van der Schaaf, 2002). Deze financiële waarde is pas van belang op het moment vastgoed overtollig wordt en herbestemming aan de orde is. In het verlengde van de *governance* mag tevens worden aangenomen dat klanten géén direct belang hebben bij verkoop. Immers het vastgoed is in eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf en zal op basis van andere kaders/incentives dan klantvragen worden verkocht.

Herstructurering, krimp en veranderingen bij overheden leiden tot het verkopen van overtollige vastgoed(locaties). Locaties, die, hoewel verkopen vaak sterk zijn geconditioneerd, ook het startpunt vormen van diverse nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De manier waarop deze locaties worden overgedragen beïnvloedt de uitkomsten van de herontwikkeling en de maatschappelijke meerwaarde die er uit voortvloeit. Dit aspect is nog weinig onderzocht, concludeert Adisson, maar meerwaarde met een lokale betekenis kan indirect ook op regionaal of op nationaal niveau van belang of betekenis zijn (Adisson, 2018). Via de verkopen vervult het Rijksvastgoedbedrijf regelmatig een sleutelrol bij lokale herontwikkelingen. Dit betekent dat het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf door andere actoren ook vanuit haar publieke context en rijkscontext wordt bezien, in weerwil van het gegeven dat de formulering en uitwerking van het ruimtelijke beleid bij lokale overheden is belegd.

2.3.5. Rentmeesterschap

Een uitvoeringsorganisatie, als het Rijksvastgoedbedrijf, moet de gevraagde taakdiscipline van haar opdrachtgevers verenigen (paragraaf 2.3.2) met een sensitiviteit voor de ontwikkelingen in een gebied inclusief de expliciete en impliciete verwachtingen binnen de eigen gelederen alsook daarbuiten (paragrafen 2.3.4. en 2.3.5). In deze paragraaf wordt de *stewardship theory* gebruikt om bovengenoemd samenspel van belangen te onderzoeken (stewardship = rentmeesterschap).

De, in de wetenschap ontwikkelde, *stewardship-theory* is de tegenhanger van de *agency theory* die ten grondslag ligt aan de governance van het Rijksvastgoedbedrijf. In de *agency theory* worden, zoals eerder gesteld, de belangen van de opdrachtgever en die van de uitvoerder uitvergroot.
De *stewardship theory* is als theorie ontwikkeld om te kunnen onderzoeken onder welke condities een uitvoerder kan handelen in het algemene belang van zijn opdrachtgever. De klassieke tegenstelling opdrachtgever versus uitvoerder wordt omzeild en de taakuitvoering gaat gepaard met een collectieve uitkomst. Of zoals Van der Schaaf aangeeft: Hoe doen we het goed? En daarna, hoe doen we het efficiënt? (Van der Schaaf, 2002).

In zijn artikel "*Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies*" zet Schillemans de belangrijkste kenmerken voor beide theorieën naast elkaar en vergelijkt hij de *governance* van de uitvoeringsorganisatie van het Rijk in Nederland (zie tabel 1).

Yesilkagit & Van Thiel (2011) dat vertrouwen een belangrijke brug kan slaan om de onderlinge relaties met de opdrachtgevers en rijksstakeholders meer te richten naar de bredere belangen van de opdrachtgever en die zo ook de afstand tussen opdrachtgever en de *agent* verkleinen (Schillemans, 2013; Schillemans & Bjurstrøm, 2019; Yesilkagit & Van Thiel, 2011).
Dit vertrouwen wordt bemoeilijkt doordat – in het geval van professionele uitvoeringsorganisaties zoals het Rijksvastgoedbedrijf – opdrachtgevers en toezichthouders wel een gevoel hebben bij de *output* van de organisatie, maar het voor hen niet inzichtelijk is hoe deze *output* tot stand komt. Ook moet een relatief klein aantal mensen toezien op het reilen en zeilen van een grote groep professionals binnen de uitvoeringsorganisatie (Yesilkagit & Van Thiel, 2011).

Agency theory current set of relational instruments		Stewardship theory alternative set of relational instruments
selection and relationship	- deliver a service to paying principal(s) - bidding procedure - competetive tendering - internal contracting - aims to realize quis-market under ministerial responsibility - role descriptions in terms of principle and provider - separation of roles, explicity aimed to create different interest as a basis for bargaining	- select stewards above agents - deepen professional relationships - foster mutual knowledge - operate in low power distance
preferences (and monitoring)	- focus on outputs - products in cost price - inviduation of services - performance measurement and reporting - pricing individual products and services - service level agreements - long-term strategic plan	- alignment or congruence of interest - mutual and collaborative development of preferences
procedures	- widened financial compentencies that allow contract agencies to have surpluse, loans and savings* - obligation to use loan facility of Financie ministry only - obligation to accept advice form Finance ministry when seeking status of contract agency - standarized procedured and timing for depreciations - acrruel accounting system** - additional regulations, following general government policies - early warning agreements - separated book-keepunt alloews Parliament a specifief financial overview	- bounded self regulations - internalization of external demands
incentives	- Organization financed on the basis off outputs	- based on intrinsic motivations - personal use of power - non-fiunancial and reputanial incentives
monitoring		- monitoring on added value
	* deze instrumenten bestaat niet meer	** baten-lastensysteem

Tabel 1. Huidige instrumenten *agency theory* (Schillemans 2001, Tabel 2, p551) vergeleken met de alternatieve instrumenten uit de *stewardship theory* (Schillemans 2001, Tabel 4, p554)

Toch blijkt uit de literatuur dat bij afwegingen en besluiten het, vooral de elementen uit de *agency theory* zijn, die de doorslag geven. In het Nederlandse agentschapsmodel wordt afgedwongen dat uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers zich primair focussen op de taken die voorliggen. Er zijn geen incentives ingebouwd die uitvoeringsorganisaties of hun opdrachtgevers stimuleren om breder gewogen prestaties neer te zetten (Schillemans, 2013).

Binnen het New Public Management staan het denken in resultaten, bedrijfseconomische principes, output en efficiency centraal. In de literatuur wordt in toenemende mate gesignaleerd dat dit maakbaarheidsdenken onvoldoende aansluit bij de groeiende complexiteit en onzekerheden van de netwerksamenleving en dat maatschappelijke vraagstukken vragen om een andere *governance* (Bryson et al., 2014; Osborne, 2006). New Public Governance geeft een actuele betekenis aan dit overheidshandelen.
Het gedachtegoed van New Public Governance tracht net als de *stewardship theory* antwoorden te vinden op de groeiende complexiteit van vraagstukken en samenleving. Deze manier van denken sluit eveneens aan bij de waarden die binnen de huidige gebiedsontwikkelingspraktijk gangbaar zijn als antwoord op de groeiende complexiteit en afhankelijkheden bij stedelijke ontwikkelingen.

Omdat de uitvoeringsorganisatie eventuele discrepanties tussen haar taken (NPM) en de omgeving (NPG) moet oplossen (Wilson, 1989) zullen oplossingsrichtingen persoons, context en tijdsgebonden zijn. Hetgeen suboptimaal is in termen van continuïteit en legitimiteit (Bryson et al., 2014). Hierbij speelt mee dat op het afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties de relatieve afstand (*power distance*) tot een politieke legitimering van handelen groter is geworden (van Thiel & Yesilkagit, 2011) en door de professionalisering van de organisaties de bewegingsruimte kleiner (Schillemans, 2013).

Ondanks dat, constateren Van Thiel & Yesilkagit (2011) dat er in de Nederlandse praktijk de afstemming tussen beleid en uitvoering veel elementen uit de *stewardship theory* kennen. Er vindt relatief veel afstemming plaats en het onderlinge vertrouwen is aanwezig. Echter bij keuzes en besluiten zullen afwegingen lang de lijnen van de governance, lees de *agency theory*, meestal de doorslag geven.

Het *governance* denken focust niet alleen op de taken. Dit denken focust ook op de vraag hoe het overheidshandelen kan bijdragen in het creëren maatschappelijke (meer)waarde. Bryson concludeert dat er vele definities van maatschappelijke waarde worden gebruikt. Je kan ze opvatten als breder gedeelde uitkomsten en verbindingen over en door sectoren heen. Bryson concludeert dat

maatschappelijke waarde in ieder geval een set aan waarden is die naast de centrale missie van een overheidsorganisatie nagestreefd wordt (Bryson et al., 2014).

Rentmeesterschap suggereert een zekere mate van autonomie om in het belang van haar opdrachtgevers te kunnen handelen. In de ogen van Evers *et al* kan dit voor publiek vastgoedmanagement vorm krijgen door een losse verbinding te leggen tussen (ruimtelijk) beleid en huisvesting. Een publieke vastgoedorganisatie zou een strategie moeten hebben die anticipeert op de politieke *flow* in plaats dat het duidelijke politieke of beleidsaanwijzingen beantwoord (Evers et al., 2002). Dit is een manier om langlopende vastgoedprocessen te koppelen aan de dynamiek van het politieke proces en maatschappelijke betekenis.

2.3.6. Tussentijdse conclusie

De aanwezigheid, de komst of juist het vertrek van het Rijksvastgoedbedrijf in een stedelijk gebied vloeit primair voort uit een huisvestingsbehoefte bij het Rijk. De toenemende druk op steden en complexiteit van stedelijke ontwikkelingen suggereert dat pro-actief en anticiperend handelen nodig is om blijvend te kunnen voorzien in de veranderende huisvestingsbehoefte van het Rijk. Het Rijksvastgoedbedrijf zal hierop moeten inspelen.
De andere actoren in een lokale stedelijke ontwikkelingen zullen tegelijkertijd een beroep doen op het rentmeesterschap van het Rijksvastgoedbedrijf om mee te werken aan, en bij te dragen aan, de betekenis en opgaven van een plek. Gemeenten zullen hiervoor met hun kaderstellende en faciliterende rol een formeel en moreel beroep doen op het Rijksvastgoedbedrijf, zeker wanneer de agenda van een gebied aansluit bij de ruimtelijke doelen die het Rijk elders nastreeft.

Rentmeesterschap kan de verbindende schakel zijn tussen de belangen van de opdrachtgevers, de opgaven en uitdagingen binnen een lokale stedelijke ontwikkeling, de ruimtelijke kaders vanuit de gemeente en de bredere doelen van ruimtelijk beleid. De primaire klantfocus (gebruikswaarde en kosten) en de *governance* beperken echter de legitimiteit om buiten de kaders van taakuitvoering te opereren.
Een koerswijziging in de aansturing zal lastig zijn om te realiseren. Door de jaren heen is rond taken een traditie opgebouwd en zijn patronen ingesleten. Het wijzigen van een koers zal dus geleidelijk moeten plaatsvinden.

2.4. Conclusies hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk zijn de verschillende invalshoeken van het conceptuele model uitgediept aan de hand van de literatuur. Per paragraaf is gekeken hoe de huidige praktijk van lokale stedelijke ontwikkelingen, het perspectief van de gemeente en het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf met elkaar samenhangen.

In deze paragraaf wordt kort en concluderend besproken welke inzichten dit heeft verschaft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen voor het empirische deel van dit onderzoek. Dit gedaan in het onderstaande kader aan de hand van de deelvragen uit paragraaf 1.3.3..

i. *Deelvraag:* ***Hoe kijken de stakeholders binnen het Rijk naar de rol van het Rijksvastgoedbedrijf in lokale stedelijke ontwikkelingen? Welke belangen, overwegingen en logica zijn hierbij van belang?***

Op basis van de literatuur mag verwacht worden dat de belangrijkste stakeholders binnen het Rijk zoals klanten, toezichthouders en beleidsmakers het Rijksvastgoedbedrijf, als zijnde een publieke huisvester, niet zullen beschouwen als een actor in lokale stedelijke ontwikkelingen. Zij zullen het Rijksvastgoedbedrijf zien als een taakgerichte organisatie.

De belangrijkste taak van het Rijksvastgoedbedrijf is te zorgen dat de huisvesting aansluit bij de behoeften van de gebruikers. Dit moet worden gerealiseerd binnen de meegegeven financiële kaders. Als publieke huisvester ligt de focus op het beheersen en beperken van kosten. Verwacht mag worden dat de financiële of maatschappelijke waarde-ontwikkeling die met het vastgoed kan worden gerealiseerd, minder van belang wordt geacht. De achterliggende logica hiervan, is dat huisvesting als kostenpost wordt gezien in plaats van als een investering. Ook is de *governance* afgestemd op taakgerichtheid en kostenefficiëntie, passend bij de beginselen van New Public Management.

Tegelijkertijd kent publiek vastgoed een politieke dimensie, omdat het zichtbaar uitdrukking geeft aan het beeld dat een overheid van zichzelf wil geven. De beleidscultuur, economische en politieke ontwikkelingen en de financiële positie van de overheid zijn hierin belangrijke factoren. De mate waarin dit een rol speelt zal naar verwachting context en tijdafhankelijk zijn, en gekoppeld zijn aan prioriteiten vanuit het Rijk.

ii. *Deelvraag:* ***Welke overwegingen maakt het Rijksvastgoedbedrijf in de afstemming en samenwerking met een gemeente en wat is de mate van haar betrokkenheid in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?***

Vertrekpunt is enerzijds de eigen huisvestingsopgave afgezet tegen de lokale marktomstandigheden, de gebiedskenmerken, context en tijdsgeest. Hierbij is het Rijksvastgoedbedrijf, net als andere initiatiefnemers, afhankelijk van de afstemming met de gemeente voor de ruimtelijke kaders omtrent nieuwbouw, renovatie of verkoop. Vanuit haar kaderstellende en faciliterende rol geeft de gemeente de randvoorwaarden in geval van nieuwbouw.
Bij verkoop zijn de kaders van de gemeente leidend voor de herbestemming en daarmee de waarde van het vastgoed dat wordt verkocht.

iii. Deelvraag: **Wat zijn de relevante overwegingen voor een gemeente bij lokale stedelijke ontwikkelingen en hoe wordt tegen de rol van het Rijksvastgoedbedrijf aangekeken?**

Gemeenten zullen vanuit een primair faciliterende rol trachten de transformatie van een gebied optimaal te laten aansluiten op de grote opgaven waar zij voor staan. Gemeenten zijn afhankelijk van de aanwezige dynamiek in een gebied, of de nieuwe initiatieven die ontstaan of kunnen worden gegenereerd.

Gemeenten hebben belang bij het maximeren van de bijdragen van (coalities van) actoren binnen potentiële waardeketen voor de ontwikkeling van een gebied. Vanuit de kaderstellende rol kan de gemeente eisen stellen, maar kan zij ook de waardeketen zelf beïnvloeden. Verwacht mag worden dat de gemeente het Rijksvastgoedbedrijf beschouwt als één van de actoren die hier potentieel een aan kan bijdrage, dus zal de gemeente logischerwijs inzetten op het maximaliseren van de bijdrage van het Rijksvastgoedbedrijf aan de waardeketen in een gebied.

iv. *Deelvraag:* ***Op welke wijzen zijn de afwegingswerelden onder i, ii en iii afhankelijk van, strijdig met, en complementair aan elkaar?***

De principes van New Public Management die het beleid en de processen van het Rijk kleuren, kernmerken zich door een kleine overheid, marktdenken, resultaatsdenken en efficiencysturing. Deze sturing wordt gerealiseerd door middel van financiële en bedrijfsmatige prikkels**.** Dit zijn de drijfveren achter de devaluatie van het ruimtelijk beleid en de professionalisering van de uitvoeringsorganisaties.

De gebiedsontwikkelingspraktijk heeft zich in tegengestelde richting ontwikkeld. Steeds meer in de richting van netwerksturing en *governance* denken. Dit is het gevolg van een groeiende complexiteit van de opgaven en de nieuwe verhoudingen tussen stedelijke actoren die na de financiële crisis zijn ontstaan. Vertrouwen, slimme coalities en het sturen op maatschappelijke en financiële meerwaarde zijn hierin sleutelbegrippen.

Op het niveau van lokale stedelijke ontwikkeling mag verwacht worden dat er zowel tegenstrijdigheden als afhankelijkheden optreden tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente.

v. *Deelvraag:* ***Welke handelingsperspectieven staan open om de huisvestingstaken en het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf meer in overeenstemming te brengen met de uitdagingen die taakuitvoering in de lokale stedelijke ontwikkelingen met zich meebrengt? Hoe kunnen deze bijdragen aan taakuitvoering en dienstbaar zijn aan het creëren van synergie en maatschappelijke meerwaarde?***

Als uitvoeringsorganisatie zal het Rijksvastgoedbedrijf rekening moeten houden met de veranderende omstandigheden in de gebiedsontwikkelingspraktijk, alsook met de transformatie die het stedelijke landschap ondergaat als gevolg van de stedelijke groei en de opkomende kenniseconomie. De veranderende (markt)omstandigheden hebben ook effect op de mate waarin meer pro-actief en anticiperend handelen nodig, teneinde de rijkshuisvesting op termijn zeker te kunnen stellen. Het werken aan vertrouwen tussen uitvoeringsorganisaties en rijksstakeholders is mogelijk een manier om met de multipliciteit aan factoren binnen en buiten het Rijk om te gaan.

Tegelijkertijd ontbreken er prikkels voor de uitvoeringsorganisatie en haar opdrachtgevers om taakuitvoering binnen de huidige gebiedsontwikkeling vorm te geven en financiële of maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Het huidige handelingsperspectief stelt taakgerichtheid centraal en beperkt het vermogen bij het Rijksvastgoedbedrijf of haar klanten om mee te wegen met nieuw omstandigheden.

Inmiddels zijn de 'blauwdrukaanpakken' voor de stedelijke ontwikkeling verleden tijd. Collectieve acties zijn nu meer gebaseerd op een consensus over gedeelde uitkomsten en op een samenspel van (coalities van) actoren dat ruimte laat voor actoren om vanuit het eigen belang en mogelijkheden deel te nemen. In diverse stedelijke gebieden blijkt de verkoop van publiek vastgoed een aanjager te zijn van nieuwe ontwikkelingen. De gemeente kan dit proces op verschillende manieren faciliteren.

Verwacht mag worden dat het handelingsperspectief voor het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente een samenspel zal zijn van de volgende zaken: (1) de veranderingen in de huisvestingsbehoefte van het Rijk, (2) de kenmerken van het gebied en de lokale markt, (3) de mogelijke synergie tussen politieke prioriteiten, (4) emergente factoren en (5) het onderlinge vertrouwen. De politieke omgeving van zowel de gemeente als het Rijksvastgoedbedrijf compliceert langlopende onderlinge verbintenissen.

Voetgangersverbinding tussen het centraal station van Den Haag en de Theresiastraat met links en op de achtergrond het voormalige gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit gebouw wordt tijdelijk de Tweede Kamer gehuisvest. Rechts de Koninklijke Bibliotheek.

3. ONDERZOEKSSTRATEGIE

In het theoretische hoofdstuk zijn verschillende disciplines binnen de literatuur gebruikt om de relatie tussen het Rijksvastgoedbedrijf, de gemeente en lokale stedelijke ontwikkelingen te onderzoeken. Aansluitend op het theoretische hoofdstuk wordt in dit hoofdstuk de aanpak van de uitgevoerde casusstudie uitgewerkt en onderbouwd.

3.1. Beschouwing theoretisch hoofdstuk

Op basis van het literatuuronderzoek kan worden geconcludeerd dat de relaties tussen nationale publieke huisvestingsorganisaties en lokale stedelijke ontwikkeling een onderwerp is dat in de literatuur nog onderbelicht is.

Het conceptuele model uit paragraaf 1.4.4. is gebruikt om de disciplines binnen de literatuur op hun relevantie voor dit onderzoek te verkennen. Hieronder wordt de relevantie nader beschouwd en geduid in het licht van de centrale onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag luidt: *Welke overwegingen bepalen de rol van het Rijksvastgoedbedrijf in de ontwikkeling van lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?*

i. De focus van de literatuur van publieke vastgoedmanagement-organisaties ligt bij de professionalisering en informatievoorziening van huisvesting. Veel literatuur gaat in op publiek vastgoedmanagement van lokale overheden (o.a. van den Beemt-Tjeerdsma & Veuger, 2016). Op nationaal schaalniveau is de literatuur mogelijk gedateerd of beperkt (o.a. Van der Schaaf, 2002). De literatuur over effecten van verkopen van publiek vastgoed op stedelijke ontwikkeling is beperkt (Adisson, 2018)
De relatie tussen publiek vastgoed en zijn stedelijke omgeving wordt in de literatuur wel als een nog nader te onderzoeken onderwerp aangedragen, in het licht van de betekenis die publiek vastgoed aan stedelijke ontwikkeling kan geven (o.a. Adisson, 2018; Appel-Meulenbroek et al., 2004).

ii. De literatuur over uitvoeringsorganisaties biedt veel aanknopingspunten bij hun *governance* gerelateerd voor de specifieke Nederlandse context (o.a. Schillemans, 2013). Veel van de gevonden literatuur focust op uitvoeringsorganisaties die onderdeel zijn van het beleidsproces van nationale overheden (o.a. van Thiel, 2004; Wilson, 1989). Echter, minder op organisaties die dit beleidsproces faciliteren, zoals in het geval van het Rijksvastgoedbedrijf die met zorg voor rijkshuisvesting heeft.

iii. De literatuur over stedelijke (gebieds)ontwikkeling schetsen de actuele dynamiek van de stedelijke ontwikkelingsopgave (o.m. Peek, 2011). De literatuur geeft inzicht in de groeiende complexiteit van de gebiedsontwikkeling en de nieuwe - verhoudingen tussen - actoren (o.m. Daamen & Verheul, 2014). De literatuur laat zien dat gemeenten worstelen met hun nieuwe rol (o.a. de Zeeuw, 2018) maar duidt ook de handelingsperspectieven die voor gemeenten open staan (o.a. Adams & Tiesdell, 2010). Aangenomen mag worden dat gemeenten zich op verschillende manieren zullen aanpassen (o.a. Ginter, 2013). Over hoe dat proces voor gemeenten binnen de huidige 'gebiedsontwikkeling 3.0' (Peek, 2011) verloopt, lijkt nog niet uitgebreid onderzocht.

3.2. Toelichting onderzoeksmethode

Als methodiek voor het empirische deel van de onderzoek is gekozen voor een *single case study*. In de paragraaf wordt deze keuze toegelicht en onderbouwd.

3.2.1. Case study

De *case study* is een veel toegepaste methode voor onderzoeksvragen waarbij de specifieke context en de actualiteit van belang zijn. Als methode biedt het een manier om achterliggende besluiten, attitudes en handelingen van de betrokken actoren in een praktijksituatie te onderzoeken en zo zicht te krijgen op de kwalitatieve factoren die hierin bepalend zijn. (Tulder, 2014; Yin, 1981).

Bij case-studies ligt het accent meer bij het toetsen van wetenschappelijke kennis en inzichten aan de praktijk (Yin, 1981). In dit onderzoek staat de relatie tussen de veranderende omstandigheden in de gebiedsontwikkeling centraal waaronder de lokale stedelijke ontwikkeling enerzijds, en de interactie tussen het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten anderzijds.

Uit de literatuur komt naar voren dat gebiedsontwikkeling als proces niet los kan worden gezien van zijn actuele context (de Zeeuw, 2018). Dit geldt echter evenzeer voor de actuele context van waaruit het Rijksvastgoedbedrijf opereert (o.m. Schillemans, 2013), alsmede ook die van de gemeente (o.a. Ginter, 2013).

Het conceptuele model biedt een raamwerk waarin de relaties en perspectieven vanuit de literatuur kunnen worden geduid en onderzocht. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 is de literatuur niet op alle punten actueel. De *case study* biedt de mogelijkheid de wetenschappelijke inzichten te verbinden aan de huidige context en actuele dynamiek. Vooral de kwalitatieve inzichten (Tulder, 2014) in het doen en laten van actoren, als gevolg van hun eigen en gezamenlijke context van de lokale stedelijke ontwikkelingen, staan daarbij centraal.

3.2.2. Motivatie 'Single-case'

Vervolgens is binnen de methode van de *case study* gekozen voor een *single case study*. De keuze voor een 'single-case' wordt gezien een methode om theorie aan de praktijk te toetsen (Yin, 1981).

Zoals in paragraaf 3.1. al is gesteld, richt dit onderzoek zich op een onderwerp dat nog weinig is onderzocht (o.m. Adisson, 2018). Hoofdstuk 2 reikt een aantal theoretische inzichten waarvan de precieze begrenzing en hun doorwerking in de praktijk, beiden nog onbekenden zijn. De 'single-case' biedt meer mogelijkheden om de validiteit van deze inzichten tussen en binnen actoren te onderzoeken. In tegenstelling tot een 'multi-case' methode waarbij de representativiteit van vooraf vastgestelde factoren veel meer centraal staat (Tulder, 2014; Yin, 1981).
Dit, in combinatie, met de aan een scriptie gekoppelde begrenzingen in scope en tijd gaf de doorslag voor de keuze voor een 'single-case' benadering voor dit onderzoek.

Een 'single-case' aanpak brengt beperkingen met zich mee in termen van de externe validiteit en de reproduceerbaarheid van de uitkomsten. Van belang is dat de selecteren casus in ieder geval voldoende representatief is voor de fenomenen die vanuit de theorie worden aangereikt (zie hoofdstuk 2). De casus zou daarbij de volgende eigenschappen moeten hebben:

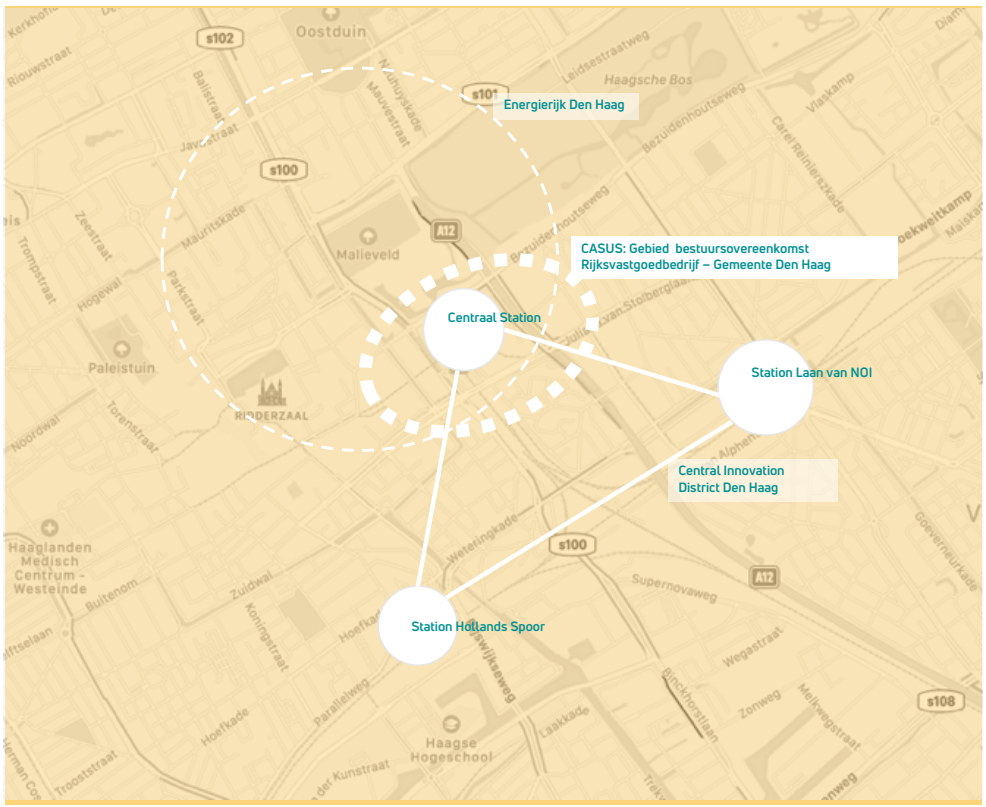
- Er is sprake een actuele stedelijke opgave waarin de elementen stedelijke groei, kenniseconomie en maatschappelijke opgaven zoals bereikbaarheid en verduurzaming een rol spelen;
- De gemeente ziet zich uitgedaagd de opgave vorm te geven in een gebied dat nu al intensief wordt gebruikt en waarin vele actoren actief zijn;
- De gemeente is op zoek naar afstemming en stappen met initiatiefnemers, waaronder het Rijksvastgoedbedrijf;
- Het Rijk heeft in het gebied huisvestings- en beleidsbelangen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft in het gebied meerdere opdrachten te vervullen: nieuwbouw, renovatie en verkoop. Langs deze weg is een groot aantal stakeholders van het Rijksvastgoedbedrijf belanghebbend of (in)direct betrokken.

3.3. Casus en interviews

3.3.1. Casus 'Central Innovation District Den Haag'

Als casus is gekozen voor het 'Central Innovation District in Den Haag'. In dit gebied is sprake van een transformerend landschap van stedelijke functies. Als casus kenmerkt het gebied zich als volgt:

- Als actuele stedelijke opgave. De gemeente streeft in het gebied een verdubbeling van het aantal woningen en het aantal werknemers na. Dit moet resulteren in een dynamische en levendige mix van wonen, werken en ontspanning in het gebied en de gebouwen. Het huidige gebied kent nu overwegend kantoor en commerciële functies (BVR, 2016).
- Als strategische locatie voor het Rijksvastgoedbedrijf. In het gebied wil het Rijksvastgoedbedrijf haar portfolio herschikken en moderniseren. Het leidt tot nieuwbouw, renovatie en verkoop. De duurzaamheidsambities van het kabinet, waarbij kabinet wil dat het Rijksvastgoedbedrijf met haar



Figuur 7 ligging van de casus binnen het Central Innovation District

omvangrijke portefeuille een voortrekkersrol gaat spelen vragen innovaties in dit gebied (MinBzK, 2019).

- En de gemeente en Rijksvastgoedbedrijf zijn een overeenkomst aangegaan als basis voor samenspel en samenwerking van hun rollen en hun activiteiten (DenHaag-RVB, 2019).

3.3.2. Deskresearch en interviews

Het empirische deel van het onderzoek is uitgevoerd op basis van half-gestructureerde interviews. De interviews zijn aangevuld met *deskresearch* waarbij is gefocust op officiële documenten over het Rijksvastgoedbedrijf en studies die over en door het Rijksvastgoedbedrijf zijn uitgevoerd.

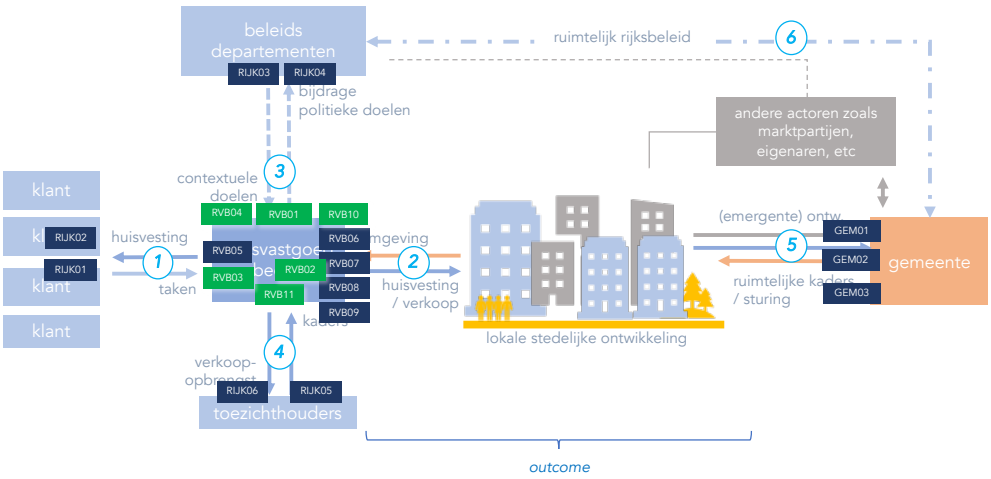
De lijnen (1 tot en met 6, zie Figuur 8) die in het conceptuele model de interactie tussen de actoren suggereren, zijn gebruikt als uitgangspunt voor de selectie van, de te interviewen actoren. Tijdens de voorbereiding van dit onderzoek is gezocht naar de personen die als een deskundig representant voor een rol konden worden benaderd. Tijdens de interviews is gevraagd welke personen/functionarissen een geïnterviewde als *counterpart* voor een interview zou aandragen. Om zo te toetsen of de selectie van geïnterviewden representatief was in de ogen van de onderzochte actoren. Dit bleek het geval.

In totaal zijn twintig personen geïnterviewd. Een aantal dat begrensd is door de beperkte doorlooptijd en scope van de voorliggende scriptie. Deze personen zijn in Figuur 8 gepositioneerd.

Bij de klanten, beleidsdepartementen, toezichthouders is steeds met 2 á 3 personen gesproken om de uitkomsten van de interviews met elkaar te kunnen vergelijken.

Tien geïnterviewden zijn werkzaam bij het Rijksvastgoedbedrijf. Dit zijn de directe *counterparts* binnen het Rijksvastgoedbedrijf van de andere actoren binnen de onderzochte casus. Voor elke lijn (1 tot en met 6) is één vertegenwoordiger geïnterviewd (groen) die tevens betrokkenheid en kennis hebben van de ervaringen bij andere casussen. Zij konden meer diepgang geven aan de context, de ontwikkelingen en de handelingsperspectieven die in de interviews naar voren zijn gebracht. Zo is de beperking van de beperkte representativiteit van een *single case* aanpak gedeeltelijk ondervangen.

Een deel van de geïnterviewden heeft aangegeven anoniem te willen blijven. De namen zijn daarom als bronvermelding geanonimiseerd. Hun namen zijn opgenomen in een vertrouwelijk overzicht van de respondenten.



Figuur 8. Positie geïnterviewden in het conceptuele model

De interviews hebben plaatsgevonden in juli en augustus 2019. Van elk interview is een kort verslag opgesteld welke zijn gebundeld in een losse bijlage (bijlage 1) die aan dit onderzoek is toegevoegd.

Voor de gesprekken is gebruikt gemaakt van de half-gestructureerde techniek waarbij vooraf de onderwerpen en aantal eerste vragen vastlagen. Vervolgens zijn de context, overwegingen en handelingsperspectieven middels doorvragen uitgediept. De half-gestructureerde methode bood zo de ruimte om de achterliggende motieven te achterhalen, aansluitend bij de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3.3, maar ook om de validiteit binnen en tussen actoren te verkennen.

De onderzoeksvragen die als basis voor de interviews zijn gebruikt zijn opgenomen in het onderstaande kader.

Plaatsbepaling:
- Waar ben je werkzaam?
- Wat is je functie?
- Wat is je functionele rol?
- Wat is je relatie met het Rijksvastgoedbedrijf?
- Wat is je relatie met de gemeente Den Haag en het Central Innovation District Den Haag (CIDDH)?

Belangen:
- Welke belang vertegenwoordig jij?
- Op welke manier is dit belang vertegenwoordigt binnen het Rijksvastgoedbedrijf en/of het CIDDH?
- Wat zijn instrumenten die hierbij worden ingezet?
- Wat zijn hierin de prioriteiten?
- Hoe zijn overwegingen, besluiten en stappen gemotiveerd?
- Welke kaders, wetten, procedures, formaliteiten en patronen vormen daarbij het vertrekpunt?
- Met wie worden de belangen die jij vertegenwoordigd afgestemd?
- Op welke manier speelt maatschappelijke meerwaarde hierin een rol?
- Hoe verhouden besluiten en belangen zich tot elkaar?
- Wat zijn voor jou daarin de belangrijkste factoren?

Interactie en risico's:
- Hoe kijk je naar de rolinvulling van andere actoren?
- Hoe kijk je naar de rolopvatting van het Rijksvastgoedbedrijf?
- Hoe kijk je naar de invulling van de stad van het CIDDH?
- Waar zie je spanningen tussen jouw belang, die van het Rijksvastgoedbedrijf en die van de gemeente ten aanzien van het CIDDH?
- Wat zie je als risico's?
- Waar zie je belemmeringen en beperkingen?
- Welke actoren zouden betrokken moeten zijn? En zijn ze dat ook?

Representativiteit/repeteerbaarheid:
- Op welke punten is de casus van het CIDDH voor jou representatief van de rol die het Rijksvastgoedbedrijf in stedelijke ontwikkelingen?
- Op welke wijze zijn ervaringen elders ook van toepassing op onderhavige casus?
- In hoeverre zijn er dilemma's?
- Waar zie je raakvlakken met anders dossiers, thema's of discussies?

Faculteit van de Universiteit Leiden gevestigd in het centrum van Den Haag. Eén van de kennisinstituten die bijdraagt aan de ambities van het Central Innovation District Den Haag

4. PERSPECTIEF VAN DE GEMEENTE DEN HAAG

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de interviews vanuit het perspectief van de gemeente Den Haag op de ontwikkeling van het 'Central Innovation District' (CIDDH) en het samenspel met andere initiatiefnemers, waaronder het Rijksvastgoedbedrijf.

4.1. Achtergrond

Gestart wordt echter met een beschrijving van de achtergronden van, en de relevante context bij, de ontwikkeling van Haagse kenniseconomie, de ambivalente relatie die de gemeente met het Rijk als grote werkgever en vastgoedeigenaar heeft, en de herkomst van en plannen voor het Central Innovation District Den Haag.

4.1.1. Historie

De financiële crisis, bezuinigingen bij de rijksoverheid en technologische ontwikkelingen in de dienstensector hebben zichtbaar gemaakt dat de economie van Den Haag eenzijdig en kwetsbaar is.

Den Haag kent van oudsher een diensteneconomie die in belangrijke mate gekoppeld is aan de positie als regeringsstad en de zakelijke dienstverlening (waarin de maakindustrie is ondervertegenwoordigd). De stad kent relatief veel kwetsbare groepen (Den Haag, 2016).

Den Haag geldt als een *secondary capital city*. Het is géén (economische) hoofdstad maar wel het regeringscentrum. Net als andere *secondary capital cities* heeft de sterke aanwezigheid van de nationale overheid in de stad, lange tijd sterk bijgedragen aan een relatief stabiele economie (Mayer, Sager, Kaufmann, & Warland, 2016). Het maakt tegelijkertijd dat de Haagse economie bijzonder gevoelig is voor de groei en krimp van de nationale overheid en haar instituties, (Kaufmann, 2014).

Eén van de kenmerken van *secondary capital cities* is dat zij hun economische positie niet aan hun economische macht ontlenen (zoals bij andere grote steden), maar aan hun positie als politiek machtscentrum. Hierbij fungeren ministeries, (inter)nationale instellingen, kennisinstituten en *ngo's* als de leidende instituties voor innovatie, omdat zij bijzondere innovaties vereisen die worden ondersteund vanuit de (semi-)private sector (Mayer et al., 2016).
Mayer *et al* constateren dat gecombineerd, deze kunnen leiden tot onderscheidende vormen van publieke private interactie en innovatie, die goed lijken te gedijen bij de specifieke *proximities* van regeringscentra. Het overheidsprofiel levert Den Haag daarmee, naast kwetsbaarheid ook een bijzonder en onderscheidend innovatieklimaat op.
Voor de economische groei en diversiteit van *secondary capital cities* blijken het ondernemersklimaat en de aantrekkelijkheid en de voorzieningen van een stad belangrijk. Deze dragen ertoe bij dat er naast een diversiteit aan instituties, ook een divers economisch cluster kan ontstaan die een vanzelfsprekende trekker kan zijn voor groei (Mayer et al., 2016). Factoren die in de huidige kenniseconomie van steden belangrijk zijn (de Groot et al., 2010; Glaeser, 2011).

Den Haag heeft door de jaren heen een stevig imago als 'stad van vrede en recht' opgebouwd door de actieve acquisitie van internationale instellingen en congressen (Mayer, et al., 2016; Gemeente Den Haag, 2015).
In de afgelopen decennia hebben diverse ontwikkelingen in Den Haag het kennisklimaat van de stad versterkt. De concentratie van het hoger beroepsonderwijs nabij het station Hollands Spoor in de jaren negentig, de komst van de nieuwe faculteiten van de universiteiten van Leiden en Delft in de 'jaren nul' en meer recent de start van het 'the Hague Security Campus' (Den Haag, 2016). Genoemde ontwikkelingen worden gezien als belangrijke aanjager achter de huidige opleving en groei van de (onderscheidende) kenniseconomie van Den Haag en de aantrekkingskracht die de stad uitoefent op hoogopgeleide kenniswerkers.[4]

[4] GEM01

De aantrekkingskracht die steden uitoefenen op hoogopgeleide kenniswerkers en de daaraan gekoppelde innovatiekracht, wordt in de literatuur gezien als een belangrijke succesfactor voor steden in de huidige kenniseconomie (de Groot et al., 2010; Glaeser, 2011).

4.1.2. Innovation district als ambitie

In lijn met andere steden groeit Den Haag als gevolg van de kenniseconomie, de trek naar de stad en de groei van het aantal huishoudens (Kooiman et al., 2016). De gemeente verwacht tot 2040 te groeien met zo'n 100.000 inwoners[5].

Den Haag heeft ingezet om groei zoveel mogelijk binnenstedelijk en rond knooppunten van openbaar vervoer op te vangen (Den Haag, 2016). Door de benodigde woningen en de nieuwe economie te concentreren nabij de belangrijkste knooppunten voor openbaar vervoer (Den Haag Centraal, Den Haag Hollands Spoor en station Laan van NOI) hoopt de gemeente multipliers te kunnen creëren op het gebied van stedelijke economie, bereikbaarheid en duurzaamheid.[6]

"Het CID vraagt om een omslag van kantoorgebied naar een verblijfsgebied; De transitie hiernaartoe is de opgave voor de komende jaren" [10]

In 2016 heeft de gemeente haar visie op het 'Central Innovation District' gepresenteerd. De visie heeft betrekking op het gebied dat de drie belangrijkste treinstations in Den Haag met elkaar verbind. De gemeente beschouwt dit gebied als de economische motor voor de stad.
In de bovengenoemde visie zullen rondom de stations aantrekkelijke intensieve *mixed-use* gebieden gaan ontstaan, waar wonen, werken en *leisure* dicht op elkaar zijn georganiseerd. Het streven is om zo ruimte te geven aan de ontmoeting en interactie die als belangrijke aanjagers voor innovatie en groei worden gezien[7]. In lijn met de ontwikkelingen die in andere *innovation districts* (Katz & Wagner, 2014) worden gesignaleerd. Een trend die ertoe leidt dat campussen steeds meer op een stad gaan lijken en vice versa steden steeds meer elementen van de campus omarmen (van Winden & Carvalho, 2016).

4.2. Relatie gemeente-initiatiefnemers

Sinds de presentatie en vaststelling van de visie voor het 'Central Innovation District Den Haag' (BVR, 2016) werkt de gemeente Den Haag aan het programma waarlangs het *innovation district* ontwikkeld zou kunnen worden[8]. De gebieden rondom de treinstations worden nu al intensief gebruikt waarbij monofunctionele kantoren en onaantrekkelijke buitenruimten het straatbeeld veelal domineren[9]. De ambitie is, zoals de *quote*[10] aangeeft, deze gebieden een gedaantewisseling te laten ondergaan[11].

De casus richt zich op het deelgebied rond het centraal station omdat het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente hier gezamenlijk aan een visie werken. Voor het gebied rondom het centraal station spreken respondenten als eerste van een forse fysieke opgave. De gemeente wil hier 5.000 woningen toevoegen, een verdubbeling van het aantal werkplekken en een energieneutrale en duurzame omgeving realiseren. De geschetste opgave kan alleen met hoogbouw worden gerealiseerd.[12]
Als tweede staan de kwaliteit van de gebouwen (met een mix aan functies en een levendige plint) en het samenspel met de (hoogwaardige) buitenruimte voorop. Dit wordt als essentieel gezien om de interactie tussen instituten, bedrijven, bewoners en gebruikers te bevorderen. Met de nieuwe ontwikkeling ontstaat een tekort aan buitenruimte die de gemeente zou willen invullen door ook in gebouwen, publieke ruimte te creëren en in gebouwen functies te mengen.
Als laatste is de ambitie dat het aantal bedrijven en instituties in het gebied groeit en dat zij zullen bijdragen aan innovaties, de specifieke Haagse kenniseconomie en een sterke identiteit van de stad.[13]

---

[5] GEM01
[6] GEM03, GEM01
[7] GEM01, GEM02, GEM03
[8] GEM03, GEM01
[9] GEM01, GEM02, GEM03, RVB06, RVB08, RIJK02
[10] GEM03
[11] GEM03, GEM02, GEM01
[12] GEM01, GEM02, RVB05
[13] GEM02, GEM01, GEM03, RVB08

Zoals een van respondenten aangaf vraagt het innovation district om een geïntegreerde benadering voor de *"hardware" (vastgoed), "software" (ontmoeting)* en de *"orgware" (bedrijvigheid)* in het gebied. Zorg is evenwel dat de 'harde' ontwikkelingen gericht op het opvangen van groei de andere zachtere ambities van het *innovation district* in Den Haag zullen overvleugelen. Het wordt als een uitdaging gezien, beiden in samenhang en als samenspel op de agenda te houden.[14]

"Vroeger zouden we een dergelijke ontwikkeling via een PPS aanpakken. Tegenwoordig zal een gedeeld beeld van gemeente en initiatiefnemers tot een praktische verdeling van verantwoordelijkheden en rollen moeten leiden" [15]

Respondenten geven aan dat het lastig een totaalvisie of plan voor de transformatie van het gebied te maken. Enerzijds maken de bestaande functies en gebruikers het onvoorspelbaar of, hoe en wanneer ontwikkelruimte beschikbaar komt. Anderzijds omdat de gemeente sinds de financiële crisis primair uitgaat van faciliterend grondbeleid waarbij marktpartijen worden uitgenodigd of door de gemeente worden gefaciliteerd zoals de *quote*[15] illustreert.
Het beperkte gemeentelijke vastgoedbezit in het gebied wordt daarbij zoveel mogelijk strategisch ingezet. Door de financiële crisis en krimpende diensteneconomie van Den Haag is het lange tijd heel lastig is geweest om nieuwe ontwikkelingsinitiatieven in de stad te organiseren. Nu de stad weer in de lift zit, ervaart de gemeente dat het animo bij marktpartijen om in Den Haag te ontwikkelen weer aantrekt.[16]
De beperkte speelruimte vraagt evenwel de bereidheid van de gemeente en initiatiefnemers zoals marktpartijen om op onorthodoxe plekken nieuwe vastgoedontwikkelingen in te passen om snelheid voor het gebied te kunnen maken. Tegelijkertijd creëert de geplande hoogbouw ook weer een nieuwe markt met ruimte voor nieuwe ontwikkelinitiatieven. Bijvoorbeeld de huidige plannen om boven de Utrechtse Baan woontorens te bouwen.[17]

"Er ligt een multidisciplinaire opgave. Deze moet ook binnen de gemeentelijke organisatie landen en worden vormgeven" [18]

Respondenten geven aan dat ook binnen de gemeente er nog vele uitdagingen liggen en innovaties nodig zijn om de technische vraagstukken, de noodzakelijke stappen, het benodigde beleid en de uitvoering in een samenhangend programma op te lijnen. De fasering en financiering van onrendabele investeringen maken hier deel van uit.
De combinatie van harde en zachte ambities en de behoefte aan een integrale benadering (*hard-, soft- en orgware*) brengen met zich mee dat meer onderdelen van de gemeenten betrokken zullen zijn. Binnen de gemeente is het, zoals de quote[18] ook illustreert, een grote uitdaging om de betrokken gemeentelijke diensten mee te krijgen in het gedachtegoed van het district en actieve medewerking te krijgen voor de nieuwe werkwijzen en innovaties die nodig zijn en nog ontwikkeld moeten worden.[19]

4.3. Relatie met het Rijk(svastgoedbedrijf)

In deze paragraaf wordt het perpectief van de gemeente op de betekenis en rol van het Rijk als werkgever en een van de stedelijke initiatiefnemers besproken aan de hand van de ontwikkeling van het CIDDH.

[14] GEM03, GEM01, RVB08
[15] GEM01
[16] GEM01, GEM02
[17] GEM02, GEM01
[18] GEM03
[19] GEM03

4.3.1. Het Rijk de grootste werkgever

De rijksoverheid is de grootste werkgever in Den Haag. De manier waarop de gemeente naar haar relatie met het Rijk kijkt kent meerdere facetten.

De gemeente is doordrongen van de noodzaak haar economie minder afhankelijk te maken van de rijksoverheid. Tegelijkertijd is de aanwezigheid van de rijksoverheid een belangrijk onderdeel van het 'merk' Den Haag en de innovatiegedachte achter het CIDDH.

De relatie tussen het Rijk als werkgever en de stad blijft ook in de toekomst voor de gemeente belangrijk.[20] Het faciliteren van de huisvestingsbehoefte van het Rijk was en blijft daarmee een prioriteit van de stad.
Hierbij is er wel kritiek op de relatie van de rijksgebouwen met hun directe stedelijke omgeving. Of meer specifiek: het ontbreken van deze relatie. Veel rijksgebouwen worden beleefd als te gesloten gebouwen die door hun architectuur en het beveiligingsregime het gevoel van de spreekwoordelijke ivoren torens versterken.[21]

De respondenten bij de gemeente geven aan dit als een knelpunt te ervaren binnen het gedachtegoed van het CIDDH waarin openheid, ontmoeting en interacties juist centraal zullen staan. Gebouwen zouden meer naar buiten gericht en in verbinding met hun omgeving moeten staan. De gemeente geeft aan dat het Rijk als de grootste werkgever en huisvester in het gebied daar meer vanzelfsprekend voor open zou kunnen staan.[22]

Ook zou het Rijk een grotere en actievere rol kunnen spelen door als werkgever nadrukkelijker een positie te nemen in de totstandkoming van een innovatieklimaat binnen het CIDDH.
Dit komt voort uit de wens van de gemeente om de grote werkgevers en kennisinstellingen in het gebied meer te betrekken bij de (visie-)ontwikkeling van het specifieke kennis- en interactiemilieu dat de gemeente met het CIDDH voor ogen heeft. Gevoeld wordt dat het Rijk als werkgever en werkplek aantrekkelijk kan zijn voor de kenniswerkers die de gemeente juist naar dit gebied wil trekken maar zelf ook belang heeft om als werkgever aantrekkelijk te zijn voor hoogopgeleid talent.[23]

4.3.2. Het Rijk als huisvester

De huisvestingsbeslissingen die door het Rijk c.q. het Rijksvastgoedbedrijf worden gemaakt, worden niet altijd begrepen. Ook lijken besluiten altijd omgeven door een sfeer van onvoorspelbaarheid en is het voor de gemeente vaak onduidelijk wie aanspreekbaar is op welk besluit.[24]

De invloed van huisvestingsbeslissingen van het Rijk op de lokale kantorenmarkt en prijzen voor kantoorruimte is evenwel groot. Bijvoorbeeld ten tijde van de afslankingsoperatie in de jaren tien waarbij veel vastgoed is afgestoten en verkocht. Uit deze periode zijn nog steeds enkele verkopen actueel, zoals het incourante gebouw van het voormalige ministerie van Sociale Zaken nabij het station Laan van NOI.

Inmiddels is het Rijk weer volop bezig om nieuwe gebouwen te verwerven op nieuwe locaties, om daarmee te voorzien in haar groeiende en veranderende huisvestingsbehoefte. Ook deze beweging kwam voor de gemeente onverwacht. Ook nu merkt de gemeente dat het Rijksvastgoedbedrijf de kantoorprijzen sterk beïnvloed en er weer krapte ontstaat in de markt van grote kantoren. Een markt die voor de gemeente van belang is omdat het, nu de economie in de lift zit, hoopt nieuwe hoofdkantoren van grote commerciële ondernemingen naar Den Haag te halen.[25]

Uit de gesprekken met de respondenten van de gemeente komt naar voren dat de gemeente de huisvestingsbehoeften van het Rijk graag wil faciliteren maar dat het onbegrip over huisvestingsbeslissingen uit het verleden nog steeds leeft en ook de huidige sentimenten beïnvloedt.

Sinds 2014 stemmen de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf de coördinatie van rijksverkopen in een taskforce af (paragraaf 5.3.3 gaat nader op de *taskforce* in). In de beleving van de gemeente heeft de

[20] GEM03, GEM02, GEM01
[21] GEM01, GEM02
[22] GEM01, GEM02, GEM03
[23] GEM03, GEM01
[24] GEM01, GEM02
[25] GEM01, GEM02

taskforce bijgedragen aan meer wederzijds begrip en vertrouwen, ook al is het wantrouwen nooit ver weg.[26]

4.3.3. Het Rijksvastgoedbedrijf in het ontwikkelingsproces

Als initiatiefnemer voor de bouw, renovatie of verkoop van vastgoed heeft het Rijksvastgoedbedrijf voor de gemeente een vergelijkbare positie als andere initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars. De gemeente stelt zich ook vergelijkbaar op. Het wil nieuwe initiatieven faciliteren maar sluit een kaderstellende rol niet uit. Via gesprekken en ruimtelijke kaders zal de gemeente de voornemens van het Rijksvastgoedbedrijf zoveel mogelijk in overeenstemming willen brengen met de prioriteiten van de gemeente voor een locatie of gebied.[27]

Toch ervaart de gemeente het Rijksvastgoedbedrijf anders dan commerciële partijen. De primaire focus van het Rijksvastgoedbedrijf ligt bij haar klanten en diens gebruikers(wensen). De relatie van het vastgoed met de directe omgeving voor het Rijksvastgoedbedrijf heeft hierdoor een lagere prioriteit en er is doorgaans - vergeleken met andere marktpartijen - minder bereidheid hierin te investeren. De gebouwen worden gezien als kosten en niet als investeringen.[28]
Bij verkopen is het lastig voor de gemeente dat het Rijksvastgoedbedrijf haar verkopen vooral via openbare inschrijvingen organiseert waardoor het minder vanzelfsprekend is voor de gemeente om een koper in een visie mee te krijgen of voor een verkoop afdoende kaders mee te geven. Iets wat de gemeente vanuit faciliterend grondbeleid wel zou voorstaan en bij commerciële initiatieven vaak een voorwaarde voor gemeentelijke medewerking zal zijn.[29]

“Met marktpartijen heeft de gemeente doorgangs meer ervaringen met het ‘over en weer’ doorlopen van ontwikkelingsprocessen” [31]

Respondenten geven aan, dat hoewel de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf beide publieke partijen zijn, de belevingswereld van de gemeente beter op aansluit op die van marktpartijen dan die van het Rijksvastgoedbedrijf.[30]
De ervaring van de respondenten is dat het voor marktpartijen vanzelfsprekender is niet alleen naar het gebouw maar ook de gebiedskwaliteit te kijken, zoals de *quote*[31] illustreert. Marktpartijen streven vooral exclusiviteit en opbrengstmaximalisatie na. Door in de planvorming, financieel of ‘in natura’ voor de ontwikkeling van een gebied een rol te nemen, kan bijdragen aan de eigen doelen. Voor marktpartijen is de aantrekkelijkheid van het gebied immers mede bepalend is voor het rendement, de (gebruiks)waarde en de afzet van het vastgoed.
Ook in de voorfinanciering in visie- en planvorming is het gevoel dat de overeenkomst met marktpartijen groter is omdat gemeenten en marktpartijen beide meer vanuit een exploitatie redeneren. Het Rijksvastgoedbedrijf redeneert meer vanuit de inpasbaarheid binnen vooraf bepaalde budgetten en kosten[32].

4.3.4. Bestuursovereenkomst gemeente en Rijksvastgoedbedrijf

In 2019 is in het verlengde van de - in paragraaf 4.3.2 beschreven - *taskforce* voor rijksverkopen een nieuwe bestuursovereenkomst gesloten voor de gebiedsontwikkeling (gemeente) en de rijksvastgoedplannen (Rijksvastgoedbedrijf[33]) rondom het centraal station (Figuur 7). Afspraak is een gezamenlijke visie- en planvormingsproces voor het gebied op te pakken waar de huisvestingsopgave van het Rijk voor dit gebied deel van uitmaakt (DenHaag-RVB, 2019).

Doordat het Rijksvastgoed bestaand vastgoed zal verkopen en binnen het gebied tegelijkertijd ook zoekt naar nieuwbouwmogelijkheden ontstaan er gaandeweg ontwikkelingskansen op strategische

---

[26] GEM01, GEM02, RVB06, RVB06, RVB05
[27] GEM02
[28] GEM02
[29] GEM01, GEM02, RVB06
[30] GEM02
[31] GEM02
[32] GEM02, GEM01
[33] Het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf op deze overeenkomst komt in paragraaf 5.3.4 aan bod.

locaties rondom het station. Locaties die belangrijk zijn om de ambities van het CIDDH mogelijk te maken.

De bestuursovereenkomst met het Rijksvastgoedbedrijf biedt de gemeente een gelegenheid een aanzienlijk deel van de ontwikkelingsagenda voor de komende 10-20 jaar rondom het Centraal station zeker te stellen en hierop te anticiperen. Rijksverkopen leveren ruimte op voor nieuwe functies, nieuwbouw levert de mogelijkheid op rijksgebouwen van een nieuwe kwaliteit te introduceren.[34]

Respondenten geven aan dat de uitdaging is een balans te vinden tussen de benodigde flexibiliteit in de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf enerzijds en anderzijds voldoende zekerheden in te bouwen om de continuïteit van de afspraken voor de langere termijn te kunnen borgen. Politieke interventies en verschuivende prioriteiten in aankomende bestuursperioden worden als een belangrijk risico gezien. De gemeente streeft er daarom naar de afspraken in deze bestuursperiode voldoende robuust te krijgen, zodat de gebiedsontwikkeling daarna op relatieve afstand van de politieke de tijd krijgt die het nodig heeft.[35]

"Inzet is een gedeelde visie, agenda en programma voor de publieke ruimte en ontwikkelingsplots dat stevig, duidelijk en flexibel genoeg is om op basis van individuele projecten passend bij de rol van beide partijen samen te werken" [36]

De gemeente ziet, zoals de *quote*[36] al aangeeft, de stappen als volgt. Eerst samen een visie en de stedenbouwkundige uitgangspunten opstellen. Deze dan vervolgens over de grondposities heen leggen en de ruimtelijke verkaveling optimaliseren naar publieke ruimte (Gemeente) en de *plots* die ontwikkeld kunnen worden voor nieuwe rijkshuisvesting en/of via verkoop (door het Rijksvastgoedbedrijf) op de markt komen voor nieuwe functies zoals kantoren en woningen.[37]

Wat de gemeente betreft 'scheiden daarna de wegen'. Immers dat zou het moment moeten zijn dat de verwachtingen over en weer, voldoende helder en stevig zijn. De gemeente kan het gebied verder inrichten en met de marktpartijen in het gebied aan de slag. De ontwikkelplots kunnen vervolgens gefaseerd in ontwikkeling komen. Als onderdeel daarvan kan het Rijksvastgoedbedrijf op eigen merites tot verdere uitwerking van haar plots overgaan: transformatie, bouw en verkoop.[38]

Deze filosofie vormt, voor de gemeente, de basis voor de afstemming en de afspraken over de fasering en de de onderlinge rollen. Het is een aanpak die de gemeente ook met andere grote grondeigenaren met ontwikkelingsambities zou volgen. De gemeente voelt zich ook vrij om los van het Rijksvastgoedbedrijf met andere initiatiefnemers in het gebied eveneens op vergelijkbare wijze in gesprek te zijn.[39]

Het visie- en afsprakendocument is straks voor beide partijen leidend voor de manier waarop de transformatie van het gebied kan worden vormgegeven en de manier waarop de belangen over en weer zo goed mogelijk kunnen worden bediend. De ruimtelijke kaders voor de nieuwe rijkshuisvesting - met daarin het vraagstuk van gemixte gebouwen - maken voor de gemeente deel uit van gezochte helderheid en afspraken. Respondenten van de gemeente ervaren dat hun wensen ten aanzien van gemixte gebouwen en open plinten gevoelig liggen bij het Rijksvastgoedbedrijf. Binnen de gemeente worden dit echter als cruciale uitgangspunten gezien, die het desnoods via haar kaderstellende rol bij het Rijksvastgoedbedrijf zou willen afdwingen.[40]

---

[34] GEM01, GEM02
[35] GEM01, GEM02, RVB05, RVB06, RVB07
[36] GEM02
[37] GEM02
[38] GEM02
[39] GEM02
[40] GEM01, GEM02, RVB06, RVB07

4.4. Tussentijdse conclusie

De gemeente is in belangrijke mate aangewezen op de initiatieven van anderen om het CIDDH vorm te geven. De gemeente stelt zich faciliterend op en zal voor de gewenste ontwikkelingen voor de nieuwe economie en wonen afhankelijk zijn van marktpartijen, bestaande eigenaren in het gebied en ontwikkeling van de kennisinstituten. Het Rijksvastgoedbedrijf wordt gezien als een belangrijke eigenaar en gebruiker in het gebied maar is voor de gemeente geen vanzelfsprekende partner in de ambities van het CIDDH, ook niet in termen van *capacity building*. Voor de gemeente is de bestuursovereenkomst met het Rijksvastgoedbedrijf wel één van de belangrijke puzzelstukken in de puzzel voor de transformatie van het gebied rondom het Centraal station. Het creëert ruimte en geeft een impuls voor de gewenste transformatie. Ook met andere initiatiefnemers worden nieuwe ontwikkelingen verkend en mogelijk gemaakt.[41]

Op dit moment is de gezamenlijke visie van de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf voor de gebieden ten noorden en zuiden van het centraal station nog in ontwikkeling. De gemeente ziet nog veel uitdagingen, valkuilen en dilemma's. Richting het Rijksvastgoedbedrijf bestaat bijvoorbeeld de zorg of er binnen het Rijk voldoende steun kan worden gevonden voor de gemengde gebouwen en voor een open relatie met de publieke ruimte. Ook de politieke bestuurlijke dimensie waar beiden rekening mee moeten houden wordt als belangrijk risico gezien om te maken afspraken voor een langere periode vast te kunnen houden.[42]

[41] GEM02, GEM01

[42] GEM02, GEM01

Zicht op het gebied ten zuiden van het Centraal Station in Den Haag. In beeld de gebouwen van diverse ministeries welke laat zien dat rijksvastgoed in het Central Innovation District Den Haag beeldbepalend is.

5. PERSPECTIEF VAN HET RIJKSVASTGOEDBEDRIJF

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij het perspectief van de gemeente Den Haag op de ontwikkeling van het 'Central Innovation District Den Haag', op de (ontwikkelende) actoren in het gebied en - in het bijzonder - het Rijksvastgoedbedrijf. Dit hoofdstuk beschrijft hoe tegen de casus en de rijkshuisvestingsopgave alhier wordt aangekeken vanuit het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders binnen het Rijk en welke overwegingen hierbij een rol spelen.

5.1. Achtergronden

Gestart wordt met een korte toelichting op de context en de achtergronden van waaruit het Rijksvastgoedbedrijf opereert en waar de relatie met lokale stedelijke ontwikkeling ligt.

5.1.1. Ontstaansgeschiedenis

Het Rijksvastgoedbedrijf is een relatief jonge organisatie. Deze uitvoeringsorganisatie is - in 2014 - ontstaan uit een fusie van de Rijksgebouwendienst (Rgd), het RijksVastgoed en -Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) en de Directie Vastgoed van het ministerie van Financiën[43].

Het Rijksvastgoedbedrijf is, behalve voor het verzorgen van de huisvesting van het Rijk, ook verantwoordelijk voor beheer en onderhoud, aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie, ontwikkeling en herontwikkeling van de gebouwen en terreinen.
Het Rijksvastgoedbedrijf is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergebracht, net als andere ondersteunende processen, zoals ICT, inkoop, personeelsadministratie en facilitaire dienstverlening.

De bovengenoemde fusie was één van de onderdelen in het uitvoeringsprogramma 'compacte rijksdienst' dat in het midden van de jaren nul tot stand kwam. Een programma gericht op het creëren van een kleinere, meer slagvaardige en efficiëntere rijksoverheid.
Het programma leidde tot het delegeren van taken naar lagere overheden en bezuinigingen op veel beleids- en werkterreinen van het Rijk, maar het leidde ook tot de concentratie van - diensten, mensen, expertise en middelen (MinBzK, 2007). Het uitvoeringsprogramma 'compacte Rijksdienst' is één van vormen waarmee Nederlandse Rijksoverheid haar neo-liberale devaluatiebeleid heeft vormgegeven (Waterhout et al., 2013).

De vorming van het Rijksvastgoedbedrijf werd niet gezien als een bezuiniging. Wel werd het gezien als een volgende stap om de efficiency en de kwaliteit van het rijkshuisvestingsproces te verbeteren. Enerzijds was de verwachting dat dit schaalvoordelen zou opleveren, die zouden gaan resulteren in lagere huisvestingskosten[44]. Anderzijds werd de fusie gezien als een manier om potentiële coördinatieproblemen tussen de Rgd, het RVOB en de DVD te voorkomen. Deze zouden kunnen ontstaan omdat de afslanking van de rijksdienst ook tot de afstoot van veel en uiteenlopend vastgoed leidde, welke veel coördinatie tussen diensten zou vragen[45].

Zoals in de vorige alinea is aangegeven zijn met de start van het Rijksvastgoedbedrijf meerdere huisvestingstaken onder *één noemer* en *één dak* samengebracht. Eén uitvoeringsorganisatie die - ten aanzien van gebouwen en terreinen - meerdere rollen kan aannemen: als koper of huurder, als (ver)bouwer en als verkoper.

---

[43] Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK)

[44] RVB05

[45] RVB11

5.1.2. Vastgoedportefeuille in beweging

Het Rijksvastgoedbedrijf beheert de grootste vastgoedportefeuille in Nederland (Rekenkamer, 2015; Rijksvastgoedbedrijf, 2018a). Een vastgoedportefeuille die voortdurend meebeweegt met de veranderende huisvestingsbehoeften van de organisaties en de beleidsprocessen van het Rijk.
De agenda van het Rijksvastgoedbedrijf is de afgelopen jaren enerzijds bepaald door de - eerder genoemde - afslankingsoperatie van de rijksdienst en anderzijds door het beleid om rijkshuisvesting te concentreren, moderniseren en te verduurzamen.

De, in de vorige paragraaf geschetste afslankingsoperatie leidde (in)direct tot de voorgenomen verkoop van zo'n 2,8mln vierkante meter aan gebouwen en faciliteiten. Een verkoopproces dat in de periode 2014-2020 grotendeels zijn beslag heeft gekregen.
De aankondiging hiervan kwam het Rijk vanuit andere overheden en de markt op veel kritiek te staan, vanwege de gevolgen voor prijzen en concurrentie op de kantorenmarkt; In 2014 stond in Nederland immers al zo'n 9 mln vierkante meter kantoorruimte leeg.
Om de negatieve impact van de grote verkoopoperatie op de markt te beperken heeft het Rijksvastgoedbedrijf toegezegd om verkopen - in de tijd - uit te smeren, oog te hebben voor de lokale dynamiek en met tijdelijke functies instandhouding en nieuwe ontwikkeling te bevorderen. Afspraken die ook waren bedoelt om te borgen dat moeilijke objecten via een zorgvuldig proces zouden worden verkocht (Rijksvastgoedbedrijf, 2014)[46].

Zoals gezegd is tegelijkertijd het beleid huisvesting te moderniseren, efficiënter te maken en te verduurzamen. En is het beleid rijksorganisaties geconcentreerd rond stedelijke knooppunten van openbaar vervoer te huisvesten. Doelen zijn kostenreductie en meer flexibel inzetbare gebouwen. Gebouwen waarmee beter op veranderingen in rijksorganisaties en hun huisvestingsbehoeften kan worden ingespeeld.[47]
Het proces van modernisering en verduurzaming is als gevolg van het klimaatakkoord van Parijs in een versnelling gekomen, om de klimaatdoelen per 2040 te kunnen realiseren[48]. Dit leidt, gecombineerd met een groei van het aantal rijkswerknemers tot nieuwe huisvestingsplannen en een transformatie van de rijksvastgoedportefeuille welke nu actueel is (MinBzK, 2019).

5.1.3. Aandacht voor rentmeesterschap

Binnen het Rijksvastgoedbedrijf groeit tegelijkertijd de aandacht voor het maatschappelijke rendement van haar vastgoed en het handelen in ontwikkelingen (Rijksvastgoedbedrijf, 2018b). Bij de oprichting, in 2014, is een maatschappelijke ambitie ook in doelstelling van de organisatie verankert. Zonder dat echter nader is gepreciseerd wat deze doelstelling behelst, of hoe deze te realiseren (Rekenkamer, 2015).[49]

"De combinatie van huisvestingstaken, de ambities van een gemeente, de omstandigheden en kansen in een gebied kan leiden tot een 'win-win' en maatschappelijke meerwaarde. Als publieke vastgoedorganisatie is het logisch hiervoor open te staan" [52]

Onder de noemer van 'rentmeesterschap' is er bij de huidige lichting bestuurders van het Rijksvastgoedbedrijf sprake van hernieuwde ambitie voor de vraag hoe de uitvoering van rijkshuisvestingstaken kan bijdragen aan maatschappelijke opgaven die in het verlengde liggen van doelstellingen van het kabinet (Hoogendoorn, 2019; Rijksvastgoedbedrijf, 2018a).
Respondenten binnen het Rijk ervaren dit als een kentering in denken. Voorheen was de ervaring dat het streven was bij de uitvoering vooral zo dicht mogelijk bij primaire taken te blijven. Maatschappelijke meerwaarde bleef beperkt tot, het waar mogelijk, afstemmen van deze voornemens met die van andere overheden en het mitigeren van eventuele negatieve effecten van rijkshandelingen.[50]

[46] RVB06
[47] RVB05, RIJK01
[48] RVB05, RVB09
[49] RVB11
[50] RVB04, RVB06, RVB10

Het markeert ook de ambitie om van een locatie- en objectgeoriënteerde werkwijze, naar een meer gebiedsgerichte oriëntatie en werkwijze[51] over te schakelen, zoals de q*uote*[52] illustreert. Zo is, onder het huidige kabinet, het Regionaal OntwikkelingsProgramma (ROP) tot stand gekomen. Dit programma bundelt een aantal bestaande projecten van het Rijksvastgoedbedrijf waar ook expliciet aandacht wordt gegeven aan maatschappelijke opgaven die de nieuw ingeslagen weg illustreren. Bijdragen in de vorm van meer aandacht door duurzaamheid, innovatie of omgevingskwaliteit (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a). Eén van de projecten is 'EnergieRijk Den Haag' dat voor een deel geprojecteerd is in het 'Central Innovation District Den Haag'[53] (Figuur 7). De bestuursovereenkomst voor CIDDH is geen onderwerp in het ROP[54].

5.1.4. Tussentijdse conclusies

De korte schets met achtergronden laat zien dat het Rijksvastgoedbedrijf voortkomt uit de behoefte binnen het Rijk om de huisvestingstaken efficiënter te organiseren. Tegelijkertijd staan deze taken niet op zichzelf. Naast de transformatie en de modernisering van de huisvesting, is onder de huidige leiding sprake van een groeiende ambitie om de taken meer gebiedsgericht en omgevingsbewust in te vullen en inhoudelijk aan te sluiten bij de beleidsprioriteiten van het kabinet.

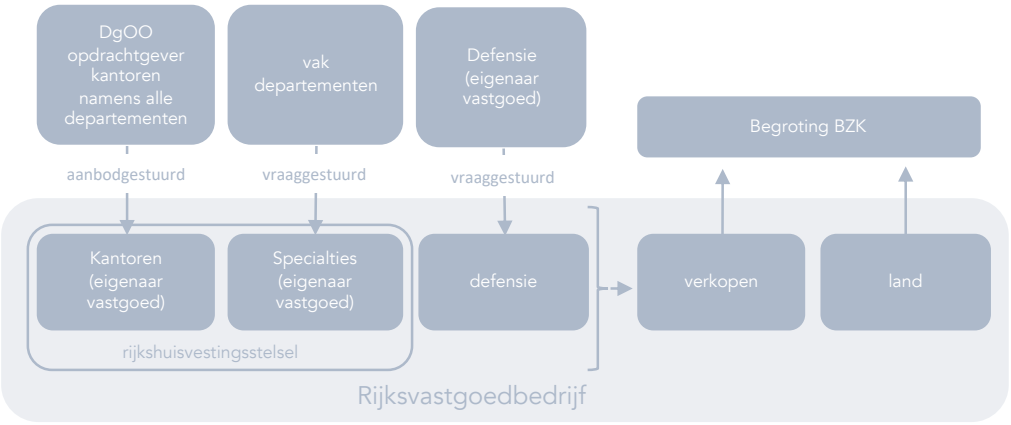
5.2. Relatie klanten-Rijksvastgoedbedrijf

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de relatie tussen de klanten, het Rijksvastgoedbedrijf en hoe deze in het Central Innovation District samenkomen.

5.2.1. Meerdere takken van sport

De taken van de uitvoeringsorganisaties (RgD, RVOB en DVD) waar het Rijksvastgoedbedrijf is voortgekomen, zijn binnen de organisatie nog goed herkenbaar. Het Rijksvastgoedbedrijf bedrijft meerdere takken van sport. Elk opererend vanuit eigen context, beleidskaders, klanten(kring) en financiële sturing (Hoogendoorn, 2019).[55]

Binnen het Rijksvastgoedbedrijf worden op dit moment zeven (taak)domeinen onderscheiden: kantoren, *specialties*, defensie, land en verkopen (zie figuur 9). Uit de interviews komt naar voren dat alle domeinen in de praktijk functioneren als eigen *modi operandi*.[56]
De Directie Portefeuille en Programma's van het Rijksvastgoedbedrijf vormt daarbij de schakel tussen klanten en uitvoering. De portefeuille is regionaal verdeeld waarbij gezien de omvang van de portefeuille, de regio Den Haag een zelfstandige regio is.



Figuur 9. Taakdomeinen Rijksvastgoedbedrijf. Het schema is afgeleid van het schema van de Algemene Rekenkamer (Rekenkamer, 2015, p. 36)

[51] RVB01, RVB04
[52] RVB04
[53] RVB09, RVB05
[54] RVB06, RVB07, RVB09
[55] RVB04
[56] RVB05, RVB04

Voor stedelijke ontwikkelingen zijn de rijkskantoren, *specialties* en verkopen de meest relevante taakdomeinen omdat zij leiden tot transformatie[57].

5.2.2. Rijkskantoren en specialties

Voor rijkskantoren en *specialties* opereert het Rijksvastgoedbedrijf binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel. Het rijkshuisvestingsstelsel maakt een onderscheid tussen kantoorgebouwen en *specialties*.

Specialties zijn gebouwen die zijn bestemd voor bedrijfsprocessen die specifieke eisen stellen aan de locatiekeuze of de inrichting, of die gedeelde huisvesting met medegebruikers uitsluiten, zoals rechtbanken. Hieronder vallen gebruiker die zowel verplicht (*specialties*), danwel vrijwillig (*extra-specialties*) gebruik maken van het Rijksvastgoedbedrijf[58].

Het huidige huisvestingsstelsel is sinds 2016 van kracht. De essentie van het stelsel is dat het Rijksvastgoedbedrijf gebouwen in eigendom heeft en deze beschikbaar stelt aan de departementen (klanten) die voor het gebruik ervan, aan het Rijksvastgoedbedrijf een gebruiksvergoeding betalen (MinBZK, 2016b).
Aanleidingen voor het huidige stelsel waren het ontbreken van voldoende prikkels om, op bovendepartementaal niveau, doelmatig met huisvesting om te gaan, de hoge administratieve lasten en de concentratie van financiële risico's bij de departementen. Deze factoren leidden tot een behoefte aan meer centrale sturing en een vereenvoudiging van de taakverdeling en beprijzing. Deze zouden moeten leiden tot kostenreductie en een doelmatiger bedrijfsvoering (Rekenkamer, 2015). Hetgeen ook tot stand is gekomen[59].

Met de introductie van het huidige huisvestingsstelsel is voor de rijkskantoren een omslag gemaakt. Niet langer staat 'het individuele klantbelang' van de departementen centraal. In de plaats hiervan staat tegenwoordig het belang om de gebouwenvoorraad 'optimaal te benutten' centraal; een omslag van een vraaggerichte naar een - meer - aanbodgerichte sturing (Rekenkamer, 2015).

Portefeuillemanagers van het Rijksvastgoedbedrijf *matchen* de huisvestingsbehoefte van klanten en de besluitvorming hierover met de portefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf. Klanten die gebruikmaken van rijkskantoren geven slechts aan wat hun behoefte is en in welke stad deze behoefte moet worden gerealiseerd.[60]
Bij *specialties* wordt er gewerkt op basis van klantspecificaties en is de klant directer betrokken bij het definiëren van een vraagspecificatie, de besluitvorming en omgevingsvraagstukken. Hier is nog steeds sprake van vraaggestuurd werken (Rekenkamer, 2015).

Deze mix van afwegingen leidt uiteindelijk tot besluiten over aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie, ontwikkeling en herontwikkeling. Deze besluiten staan ook onder invloed van rijkshuisvestingsbeleid dat door het ministerie van BZK[61] wordt geformuleerd dat op uiteenlopende thema's kan worden geformuleerd, zoals veiligheid, duurzaamheid, concentratiebeleid.[62]

De mix van veranderende klantbehoeften en huisvestingskaders resulteert in een continu veranderende portefeuille in steden die kan groeien, krimpen of transformeren.

5.2.3. Verkoop

Rijksvastgoed waarvan is vastgesteld dat het niet langer nodig is voor de bedrijfsvoering van het Rijk, wordt overtollig gesteld en wordt in beginsel daarna verkocht. Daarnaast is er sprake van verkopen van bezit dat om historische of andere redenen in beheer en eigendom is bij het Rijksvastgoedbedrijf.

Verkopen vinden plaats op basis van de 'regeling beheer onroerende zaken' welke in 2018 in werking trad. Het primaire doel is het verkopen van een overtollig object tegen een marktconforme prijs waarbij

---

[57] RVB05, RVB06
[58] RVB05
[59] RIJK01
[60] RVB05
[61] Bij het Directoraat-Generaal OverheidsOrganisatie (DGOO)
[62] RVB05

de verkoopopbrengsten, via de begroting van het ministerie van BZK, als inkomsten weer terugvloeien naar de rijksbegroting (BZK, 2018)[63].

In de overwegingen die na overtolligstelling plaatsvinden krijgen andere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen de gelegenheid een object over te kopen als dit is gekoppeld aan een herbestemming in de publieke sfeer. Een werkwijze die in 2006 met de 'regeling materieel beheer' is geïntroduceerd (Financien, 2007). Deze regeling was mede bedoeld om de vaak moeizame onderhandelingsprocessen tussen het Rijk en medeoverheden te stroomlijnen.
In de praktijk maken medeoverheden de laatste jaren weinig gebruik van de mogelijkheid om vastgoed bij voorrang van het Rijk te verwerven. Dit is vooral ingegeven door de financiële crisis die ertoe leidden dat de meeste gemeenten overschakelden naar faciliterend grondbeleid.[64]

De positie van het Rijksvastgoedbedrijf is in beginsel beleidsarm wat primair leidt tot een financiële doelstelling. Doch een optimale verkoopopbrengst is gekoppeld aan de herbestemming waarvoor de gemeente de ruimtelijke kaders schept.
Op dit moment is een gangbare praktijk dat het Rijksvastgoedbedrijf in overleg met de gemeente de condities van de herbestemming tracht af te stemmen en te coördineren, waarna het een object via een openbare bieding in verkoop brengt. Vertrekpunt in de gesprekken met gemeenten is het beginsel *highest and best use,* rekening houdend met de huidige functies en de herbestemmingsmogelijkheden in het gebied.
Gesprekken die ook zijn bedoeld om aansluiting te vinden bij de gemeentelijke ambities voor een gebied en die bedoeld zijn als een manier om een verkoop hieraan dienstbaar te laten zijn.
Ook bovengenoemd proces leidt, zij het meer indirect, tot onderhandelingen met gemeenten omdat het belang van het Rijksvastgoedbedrijf - een optimale prijs - niet altijd in overeenstemming zal zijn met het belang van een gemeente, een optimaal gebied. De gemeente zal streven naar een maximale bijdrage van het vastgoed aan het proces, de kwaliteit en de functies van een gebied die ontstaat bij bijvoorbeeld een functiewijziging.
Bovenstaande schets illustreert dat bij de verkopers van het Rijksvastgoedbedrijf de affiniteit met stedelijke ontwikkelingsprocessen beter ontwikkeld is dan hun collega's bij de huisvestingskant van het Rijksvastgoedbedrijf, die meer gefocusseerd zijn op de behoeften van hun klanten.[65]

5.2.4. Coördinatie?

Gekoppeld aan de taakdomeinen uit Figuur 9 zullen projecten logischerwijs elk op hun eigen merites worden aangestuurd en beoordeeld. De verschillende taakdomeinen versterken een klant- en objectgeoriënteerde aanpak[66]. Respondenten geven aan dat dit een gebiedsgerichte coördinatie van de taken van het Rijksvastgoedbedrijf in een stedelijk gebied niet vanzelfsprekend maakt. Ook als, dat vanuit een optiek van vastgoedmanagement logisch zou zijn, omdat het bijvoorbeeld op de langere termijn bijdraagt aan de economische waarde van het vastgoed[67].

De economische waarde wordt gezien als een belang van de eigenaar. In de *governance* zitten echter geen prikkels ingebouwd die deze vorm van eigenaarschap stimuleren. Zo zijn er bijvoorbeeld weinig mogelijkheden om vastgoed als strategische voorraad aan te houden of - tijdelijk - commercieel te verhuren. De gedachte is dat dit ongewenste concurrentie met de markt bevordert wat strijdig is met de Wet Markt en Overheid[68].

Binnen de *governance* zijn de prikkels gericht op taakuitvoering waarbij huisvesting en vastgoed is opgevat als een kostenpost. Hoewel het Rijksvastgoedbedrijf een baten/lastendienst is, is het tegelijkertijd ook een onderdeel van de begroting van het ministerie van BZK. Uit de gesprekken komt naar voren dat prioriteiten en afwegingen daardoor vooral worden gewogen op hun consequenties in termen van kosten en de beleidsprioriteiten in de onderhavige bestuursperiode[69].

---

[63] RIJK05
[64] RVB06
[65] RVB04, RVB06, RVB05
[66] RVB04, RVB05, RVB06, RIJK01
[67] RVB04, RVB05
[68] RIJK05, RIJK06, RVB03
[69] RVB06, RIJK05, RVB10

5.2.5. Tussentijdse conclusies

In één gebied kunnen meerdere en verschillende soorten projecten tegelijkertijd actueel zijn. Het ene project kan daarbij de trigger zijn voor een ander. Zo kan een besluit om een rijksorganisatie in een gebied te herhuisvesten tot nieuwbouw én tot verkoop leiden.

Door de klant- en objectgerichte benadering ligt een geïntegreerde gebiedsgerichte coördinatie van huisvestingstaken niet voor de hand. Waar de coördinatie over de rijkskantoren via het portefeuillemanagement van het Rijksvastgoedbedrijf loopt, zijn *specialties* meer vraag en klantgericht ingericht, welke weer los staat van het verkoopproces. Na een overtolligstelling hebben klanten géén rol of belang meer.[70]

Aangegeven wordt dat een mogelijke economische meerwaarde, de betekenis als grote werkgever voor een gebied of maatschappelijke bijdragen (zie paragraaf 5.4) meestal onderbelicht blijven en prikkels hiertoe afwezig zijn.[71]
Een gebiedsgerichte coördinatie of aandacht voor de stedelijke omgeving dient het directe huisvestingsbelang van de individuele klant/gebruiker[72]. Een klant/gebruiker heeft vooral belang bij het optimale gebruik van een gebouw, het op tijd er over kunnen beschikken en het optimaliseren van de business case ten bate van de gebruiker(s). Het primaire rijksbelang bij een verkoop is een optimale opbrengst, een voortvarend verkoopproces. Dat is het beste geborgd door een herbestemming logisch aan te laten sluiten op de ontwikkelingen die in een gebied plaatsvinden.[73]

5.3. Relatie Rijksvastgoedbedrijf-lokale stedelijke ontwikkeling

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de veranderende omstandigheden waaronder het Rijksvastgoedbedrijf haar taken uitvoert.

5.3.1. Veranderende omstandigheden

Door het in paragraaf 5.1.2 reeds vermelde concentratie- en moderniseringsbeleid verandert de rijksportefeuille bij stedelijke knooppunten van openbaar vervoer[74]. Deze knooppunten zijn ook gebieden die, zoals reeds eerder gemeld, vaak centraal staan in de ambities en plannen van steden[75]. Dit leidt tot de constatering dat in stedelijke gebieden waar het Rijksvastgoedbedrijf nieuwe vastgoedposities moet verwerven, het zich daarbij rekenschap moet geven van veranderende lokale omstandigheden.

Enerzijds leidt een toenemende druk op deze gebieden tot krapte op de lokale vastgoedmarkt en hogere vastgoedprijzen.[76] Veranderende omstandigheden die binnen het Rijksvastgoedbedrijf leiden tot overwegingen om, op basis verwachte klantvraag, meer proactief en anticiperend te opereren en zo de benodigde huisvestingsbehoefte voor de toekomst op deze locaties zeker te stellen[77]. Deze kwestie ligt potentieel gevoelig aan de zijde van de klanten. Dit omdat de regel is dat een concrete en gedefinieerde klantbehoefte, en dus uiteindelijke de gebruiker het vertrekpunt vormt ten aanzien van besluitvorming en investeringen.[78]

Anderzijds ondergaat de stedelijke omgeving op veel plekken een gedaantewisseling. Van meer monofunctionele gebieden naar gebieden met meer hoogbouw en een intensieve mix van gebruik en functies. Respondenten bij het Rijksvastgoedbedrijf duidden dat de transformatie-ambities bij verschillende gemeenten worden vertaald naar veranderende wensen en ruimtelijke kaders voor rijksgebouwen op binnenstedelijke locaties.[79]

---

[70] RVB06, RVB05
[71] RVB06, RVB10, RVB08, RVB05
[72] RIJK01, RVB05
[73] RIJK01, RIJK05, RVB05
[74] RVB10, RVB06, RVB05
[75] RVB10, RVB06
[76] RVB05, RVB10, RVB06
[77] RVB10, RVB05, RIJK01
[78] RVB05, RVB07, RIJK05, RIJK01
[79] RVB10, RVB08

Denk aan de wens voor multifunctionaliteit van gebouwen, het ruimte bieden aan commerciële plinten, aandacht voor de stedelijke omgeving et cetera. Dit sluit niet vanzelfsprekend aan op de huidige beleidskaders voor rijkshuisvesting, bijvoorbeeld met betrekking tot het beleid exclusief te kunnen beschikken over een gebouw.[80]

Tevens hebben respondenten naar voren gebracht dat de krappe marktomstandigheden en de veranderende blik van gemeenten op de kaders die initiatiefnemers voor nieuwe initiatieven meekrijgen steeds meer om een anticiperende en gebiedsgerichte oriëntatie vragen van het Rijksvastgoedbedrijf. Een oriëntatie die binnen het Rijksvastgoedbedrijf vooral voor verkopen ontwikkeld is, omdat bij verkopen een traditie is opgebouwd voor herbestemming en afstemming met gemeentelijke processen[81]. Een gebieds- en omgevingsgerichte oriëntatie, die met de nieuwe Omgevingswet inmiddels ook een wettelijk kader heeft gekregen (Hoogendoorn, 2019).

Het Rijksvastgoedbedrijf moet op de bovenstaande overwegingen een antwoord formuleren. In beginsel vanuit een pure huisvestingsrol, zonder dat het zelf per sé onderdeel is van genoemde stedelijke ruimtelijke ambities. Tegelijkertijd kan het Rijk als werkgever en vastgoedeigenaar beeldbepalend zijn en wordt het bedrijf door andere actoren als een vertegenwoordiger van het Rijk gezien die ook aandacht zou moeten besteden aan de omgeving en ontwikkelingen die daar plaatshebben[82].

5.3.2. Central Innovation District Den Haag (CIDDH)

De veranderende omstandigheden gelden ook voor de huisvestings- en verkooptaken rond het centraal station in Den Haag. In het masterplan voor Den Haag (MinBzK, 2019) is uiteengezet hoe de rijkshuisvestingsbehoefte zich naar verwachting in de komende tien tot vijftien jaar zal ontwikkelen. In het gebied rond het centraal station zijn rijksgebouwen toe aan grootschalige renovatie en het Rijksvastgoedbedrijf houdt er nu rekening mee dat de behoefte aan huisvesting zal groeien. Tegelijkertijd was ten tijde van de interviews het beeld dat in dezelfde periode een aantal grote objecten zouden worden verkocht of werd verkoop overwogen, zoals het voormalige gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de huidige locatie van de Koninklijke Bibliotheek.[83]

"In de samenwerking is de politieke steun van gemeenten belangrijk. Zeker bij grote gemeenten, omdat zij een diversiteit aan belangen moeten coördineren. Zoals dat ook bij de Rijksoverheid het geval is" [85]

Ook voor de Haagse vastgoedportefeuille ligt een verduurzamingsopgave gekoppeld aan de klimaatdoelen van Parijs in 2040. Doelen die, zo heeft het Rijksvastgoedbedrijf geconcludeerd, alleen op gebieds- en niet enkel op gebouwniveau kunnen worden gerealiseerd.
Dit was mede de aanleiding voor het project "Energierijk" (Figuur 7), waarbij samen met de gemeente, andere publieke partijen en marktpartijen wordt onderzocht hoe hun gebundelde portefeuilles en ontwikkelingen tot één energieneutraal resultaat kunnen leiden[84]. Dit project hangt tevens samen met de *green city deal*, welke de gemeente Den Haag in 2019 met het ministerie van BZK heeft gesloten.

5.3.3. Taskforce Den Haag

De bestuursovereenkomst voor het gebied rond het centraal station, die de gemeente Den Haag en het Rijksvastgoedbedrijf hebben gesloten, lijkt een logisch vervolg van, of aanvulling op de bestaande coördinatie van verkopen te zijn. Hiervoor is in 2013 een *taskforce* opgericht, bedoeld om de grote afstootopgave van het Rijk in Den Haag en de herbestemming van gebouwen zoveel mogelijk te stroomlijnen. Dit resulteerde in 2014 in een uitvoeringsagenda voor de herontwikkeling van diverse rijkskantoren, zoals het voormalige gebouw van het ministerie van Sociale Zaken (DenHaag-RVB, 2014).

---

[80] RVB10, RVB05, RVB08
[81] RVB04, RVB06, RVB10
[82] GEM02, GEM01, GEM03
[83] RVB06, RVB06, RVB05
[84] RVB09

Voor het Rijksvastgoedbedrijf is de *taskforce* behulpzaam geweest bij het in goede banen leiden van de verkoopopgave in Den Haag. Binnen het Rijksvastgoedbedrijf heerst het gevoel dat het grotendeels is gelukt om de herbestemming van de grote en diverse portefeuille die in verkoop kwam, goed aan te laten sluiten bij de behoeften van de gemeente.

Vanuit het verleden, zo komt de interviews naar voren, bleek het voor het Rijksvastgoedbedrijf vaak onduidelijk wie bij de gemeente welke besluiten neemt. Hoewel dit gevoel zeker nog bestaat is het door de hogere mate van afstemming binnen de *taskforce* makkelijker gebleken elkaar aan gemaakte afspraken te houden, zoals *quote*[85] illustreert. Dit ondanks het verleden, waarin het vertrouwen over en weer brozer was, en ondanks het gegeven dat een voorgenomen verkoop/herbestemming ook een onderhandelingsproces is.[86]

5.3.4. Bestuursovereenkomst stationsgebied/Central innovation District Den Haag (CIDDH)

In 2019 is een nieuwe bestuursovereenkomst met de gemeente Den Haag gesloten (DenHaag-RVB, 2019). Het gemeentelijke perspectief op deze overeenkomst is in paragraaf 4.2.3. beschreven. Voor het Rijksvastgoedbedrijf biedt de bestuursovereenkomst een basis om de benodigde huisvestingsbehoefte zeker te stellen en de contouren voor de herbestemming van de (toekomstige) overtollige gebouwen met de gemeente af te stemmen[87], zoals *quote*[88] illustreert.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de bestuursovereenkomst bijzonder is voor het Rijksvastgoedbedrijf. Bijzonder, omdat twee taakdomeinen (rijkskantoren, verkoop) worden geïntegreerd en er vanuit een gebiedsbenadering wordt gekeken naar de eigen vastgoedopgave. Ook is het ongebruikelijk dat er wordt gewerkt aan nieuwe rijkshuisvesting zonder dat voor deze huisvesting rijksintern een business case al een concrete gebruiker(svraag) bekend is.[89]

"Belangrijke notie is de huisvestingsbehoefte van het Rijk zeker te stellen, de vastgoed-portefeuille op een verstandige manier te beheren en een aantrekkelijke werkomgeving te creëren" [88]

Samen met de gemeente Den Haag wordt naar een uitvoeringsprogramma toegewerkt. Het streven is dit programma in de huidige bestuursperiode van de gemeente en het Kabinet vast te stellen. Dit in de hoop zo de noodzakelijke bestuurlijke dekking te verkrijgen/verankeren en minder vatbaar te worden voor politieke interventies in opvolgende bestuursperioden. Met zo'n programma kan de geleidelijke transformatie van de rijksvastgoedposities in en rond het centraal station in goede banen worden geleid. Tevens ontstaat de tijd en de rugdekking om vraagstukken en kaders grondig in kaart te brengen, en om uiteindelijk de taken in het gebied in uitvoering te krijgen.[90]

De gemeentelijke ambities (functiemix wonen/werken) voor het gebied bieden kansen voor het Rijksvastgoedbedrijf (herbestemming), maar staan tegelijkertijd ook op gespannen voet met de huisvestingskaders van het Rijksvastgoedbedrijf (rijkshuisvesting).
De gemeente wil, zoals gezegd, nieuwe ontwikkelingen in het gebied voorzien van een stevige - commerciële - plint, en hoopt multifunctionele gebouwen te zou de publieke ruimte zowel in de buitenruimte als in de gebouwen willen organiseren. Dit botst met de (1) veiligheidseisen die gelden voor rijksgebouwen, het beleid om (2) vanuit volledig eigendom vrij over de gebouwen te kunnen beschikken en (3) zich alleen toe te leggen op rijkshuisvesting (géén concurrentie met de markt).
Andere onzekerheden betreffen de fasering, marktontwikkelingen, de onzekerheid over besluitvorming (omtrent bijvoorbeeld de reallocatie van het gebouw van de Koninklijke Bibliotheek), de relatie met duurzaamheidsmaatregelen in het gebied (vanuit het project "Energierijk") en de verwachte bijdrage aan de gebiedskwaliteit.[91]

---

[85] RVB06
[86] RVB06, RVB06, RVB08
[87] RVB02, RVB06, RVB06, RVB08, RVB05, RIJK05
[88] RVB06
[89] RVB06, RVB06, RVB02
[90] RVB02, RVB07, RVB06
[91] RVB07, RVB06, RVB05

De bestuursovereenkomst heeft de steun van DgOO[92] en de toezichthouders. Enerzijds is er bij hen ruimte om bovenstaande vraagstukken te verkennen vanwege de krappe marktcondities. Anderzijds bestaat er bij hen nog veel zorg en scepsis over de vraag hoe de uiteindelijke oplossingsrichtingen zullen aansluiten bij de beleidskaders van het Rijksvastgoedbedrijf. Of, zoals één van de respondenten aangaf: "Er is nog sprake van onontgonnen gebied"[93].

5.3.5. Proces stedenbouwkundige uitwerking

Het Rijksvastgoedbedrijf werkt samen met de gemeente aan stedenbouwkundige uitwerkingen voor het gebied. Hoewel er in gezamenlijkheid aan de plannen wordt gewerkt, blijven ook spanningen bestaan over de wederzijdse intenties en verwachtingen. De respondenten geven hier elk op eigen wijze een invulling aan[94]. Iets dat aan de zijde van de gemeente ook naar voren komt.[95]

Er heerst ook spanning met betrekking tot de rol die men moet spelen en spanning waar ieders, autonomie, die van gemeente en Rijksvastgoedbedrijf, begint en eindigt. Ook onder de geïnterviewde betrokkenen aan rijkszijde variëren de meningen hierover. Bijvoorbeeld; de gemeente is ook met andere initiatiefnemers in gesprek over vastgoedontwikkelingen die in de ogen van het Rijksvastgoedbedrijf stedenbouwkundig gezien sub optimaal kunnen zijn en mogelijk de oplossingsrichtingen voor de Rijksopgave in het gebied onnodig beperken[96].

Bij nieuwbouw en verkoop wil het Rijksvastgoedbedrijf kunnen terugvallen op haar eigen kaders, haar belangen zeker stellen en kunnen optimaliseren[97]. Tegelijkertijd zoekt het Rijksvastgoedbedrijf ook begrip voor de beperkingen die haar kaders met zich meebrengen en wil het niet onevenredig risico's lopen of onevenredig worden aangeslagen, in vergelijk met commerciële initiatiefnemers, op bijdragen aan onrendabele investeringen of oplossingen in het gebied.[98]

Het beeld van de ingeslagen weg is binnen het Rijksvastgoedbedrijf overwegend positief. Net als bij de gemeente is het beeld bij het Rijksvastgoedbedrijf dat de gezamenlijke uitwerking een goede manier is om de wederzijdse belangen in lijn te brengen[99]. Het is nog te vroeg om aan te geven hoe dit uit zal pakken als meer definitieve keuzes, stappen en besluiten aan de orde zijn.

Volgens de betrokkenen, zowel bij het Rijksvastgoedbedrijf als de gemeente (zoals gezegd), draagt het gezamenlijk proces, ondanks verschillen in achtergrond en vertrekpunten, bij aan onderling begrip en vertrouwen. Ook al is dit vertrouwen eveneens getekend is door onvrede over casussen uit het verleden en gebeurtenissen in andere actuele casussen die buiten de bestuursovereenkomst vallen zoals genoemde commerciële ontwikkelingen (nieuwbouw boven de Utrechtse Baan) aan gemeentelijke zijde en rijksgebouwen aan rijkszijde.
Laatstgenoemde betreft onder meer de renovatie van het Paleis van Justitie, welke vanuit een stedenbouwkundig oogpunt van belang is voor de ontwikkeling van het gebied. De renovatie is een *specialty* en maakt geen deel uit van de bestuursovereenkomst waarbij de koers grotendeels door de klanten wordt bepaald. Keuzes die voor het Paleis van Justitie worden gemaakt lopen niet vanzelfsprekend parallel aan de bestuursovereenkomst maar spelen wel mee in de relatie en het uitwerkingsproces van Rijksvastgoedbedrijf en gemeente.[100]

De samenwerking bij het project "Energierijk" waar zowel het Rijksvastgoedbedrijf als de gemeente bij betrokken zijn, leidt nog niet tot tastbare aanknopingspunten voor de gebiedsuitwerking. "Energierijk" bevindt zich nog in de technische verkenningsfase. Voor nu is nog onduidelijk of en wat de eventuele inpassing van maatregelen uit "Energierijk" voor de gebiedsontwikkeling gaan behelzen.[101]

---

92 Directoraat OverheidsOrganisatie van MinBZK, verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid.
93 RVB06, RVB02, RIJK05, RIJK01
94 RVB06, RVB08, RVB07, RVB05
95 GEM01, GEM02
96 RVB08, RVB07
97 RVB06, RVB02, RIJK01
98 RVB06
99 RVB02, RVB06, GEM02, GEM01, RVB06, RVB10, RVB05
100 RVB08, RVB06, RVB06, GEM02, GEM01, RVB05
101 RVB09, GEM02, RVB08

5.3.6. Tussentijdse conclusies

De casus van het CIDDH illustreert de uitdaging voor het Rijksvastgoedbedrijf om marktontwikkelingen, veranderingen in de stedelijke omgeving en veranderingen in de gemeentelijke ruimtelijke kaders te koppelen aan de, hiermee deels in tegenspraak zijnde, eisen en kader gesteld vanuit het rijkshuisvestingsbeleid. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft de rol en uitdaging deze strijdige belangen binnen het Rijk te overbruggen en te vertalen naar resultaten in de vorm van huisvesting of een succesvolle herbestemming/verkoop. Hierbij is het afhankelijk van voldoende steun van klanten en toezichthouders.[102]

5.4. Relatie (ruimtelijk)beleid-Rijksvastgoedbedrijf

In deze paragraaf wordt enerzijds verder ingezoomd op de relatie het Rijksvastgoedbedrijf met het (ruimtelijk) beleid van het Rijk enerzijds en anderzijds de maatschappelijke betekenis die het Rijksvastgoedbedrijf - vanuit haar eigen missie - nastreeft.

5.4.1. Indirecte relatie met het ruimtelijke beleid

Met de devaluatie van het ruimtelijke beleid en de nieuwe omgevingswet heeft het Rijk afscheid genomen van gebiedsgericht en -specifiek ruimtelijk beleid. Ruimtelijk beleid wordt nu meer vanuit specifieke thema's of opgaven ontwikkeld, zoals wonen en duurzaamheid.

Uit de interviews blijkt dat men vanuit beleid terughoudend zal zijn om zich concreet en inhoudelijk uit te spreken over doelen en oplossingen op het niveau van een lokale ontwikkeling.[103]
Waar het gebiedsgericht beleid betreft, is de gemeente het inhoudelijke aanspreekpunt voor het Rijksvastgoedbedrijf. Bezien vanuit beleid is het immers de gemeente die de integrale afweging en goede ruimtelijke ordening moet borgen[104].

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft als rijkshuisvester géén formele rol in de uitvoering van of het formuleren van ruimtelijke rijksdoelstellingen[105]. Omdat de vastgoedportefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf zich historisch, onder meer vanuit een huisvestingsrationaliteit, heeft gevormd, is er geen directie relatie met (ruimtelijk) rijksbeleid (EIB, 2019).

Toch zijn er raakvlakken waar activiteiten van het Rijksvastgoedbedrijf en (ruimtelijk) beleid elkaar - sec genomen toevallig - kruisen. Bijvoorbeeld als een verkoop van het Rijksvastgoedbedrijf de ontwikkeling van een nieuw woongebied mogelijk maakt. Voorbeelden hiervan zijn de herontwikkeling van voormalig het Vliegkamp Valkenburg (5.000 woningen), de groeiopgave Almere (ca. 40.000 woningen) en de in dit onderzoek onderhavige casus (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a).

"De discussie met het ministerie van Financiën wordt vaak verengd tot de vraag of de meerwaarde niet opgevat moet worden als een beleidsdoel waarvoor een betalende opdrachtgever gevonden moet worden" [107]

Deze locaties sluiten indirect aan bij de woningbouwafspraken, die op beleidsniveau tussen Rijk, provincies en gemeenten overeen zijn gekomen.

Vanuit (het ruimtelijke) rijksbeleid is *enerzijds* van belang dat het Rijksvastgoedbedrijf in het verlengde van de ruimtelijke doelen handelt. Uit de gesprekken komt naar voren dat men vanuit beleid hier ook de mogelijkheden toe ziet[106]. *Anderzijds* is de zorg dat deze meerwaarde extra kosten voor het Rijk met zich meebrengt wat vragen oproept: wie betaalt dan dat extra? hoe wordt dit transparant afgewogen?

Beleidsdepartementen hebben geen budgetmogelijkheden om extra maatregelen aan het Rijksvastgoedbedrijf op te dragen. En, omdat het Rijksvastgoedbedrijf in beginsel 'in opdracht van' werkt ontbreekt het hier aan budget maar ook aan mandaat . Opgeteld zal in de ogen van klanten en

[102] RVB02
[103] RIJK03
[104] RIJK04, RVB04, RVB06, RIJK03
[105] RVB04, RIJK03
[106] RIJK03, RIJK04

toezichthouders het snel ontbreken aan legitimiteit om beleidsdoelen te betrekken in vastgoedontwikkelingen van het Rijksvastgoedbedrijf, zoals *quote*[107] illustreert.[108]

Er zijn niet alleen directe raakvlakken met (ruimtelijk) beleid. Net als Rijkswaterstaat wordt het Rijksvastgoedbedrijf door beleidsmakers gezien als een grote en relevante opdrachtgever in de gebouwde - fysieke - omgeving (voor gebouwen en binnen gebieden). Vanuit haar rol kan ze innovaties bij andere opdrachtgevers, adviseurs en realisatoren versnellen, bijvoorbeeld op het terrein van duurzaamheid.[109]

Toch bestaat er groot verschil met een uitvoeringsorganisatie zoals Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft een directe relatie met rijksbeleid terwijl deze relatie bij het Rijksvastgoedbedrijf ontbreekt. Extra inspanningen bij Rijkswaterstaat kunnen eenvoudiger in het verlengde van de uitvoerende rol van beleid worden beschouwd en afgewogen.[110]

5.4.2. Ambiguïteit in de coördinatie van klanten en beleid

Vanuit (ruimtelijk) beleid wordt in ieder geval gepleit voor meer afstemming en coördinatie tussen beleid en rijksvastgoed, zoals die er in het verleden met de Interdepartementale Commissie RijksVastgoed (ICRV) ook is geweest.[111]

Leden van de ICRV waren de Directeuren-generaal van de ministeries die zelfstandig op delen en aspecten van de rijksvastgoedportefeuille sturen door middel van beleid, kaders en aanwijzingen. Zowel klanten als beleid waren vertegenwoordigd; het Rijksvastgoedbedrijf had hier een adviserende rol (Rekenkamer, 2015; Schultz, van Twist, & Schram, 2018).

De IRCV was opdrachtgever van het Rijksvastgoedbedrijf met betrekking tot het opstellen van de Rijksvastgoedportefeuillestrategie. Dit met name voor vastgoedontwikkelprojecten waar sprake was van veel rijkseigendom. Via het, zogenaamde MIRT[112]-overleg vond hierover ook op strategisch niveau afstemming plaats met de regio's. De gedachte was dat de verschillende vastgoedhoudende diensten van het Rijk niet meer alleen sectoraal moeten worden aangestuurd, maar dat er bij vastgoedbeslissingen ook een rijksbrede afweging moet kunnen worden gemaakt. Het ICRV had niet alleen aandacht voor de financiële opbrengsten, maar ook voor het bereiken van maatschappelijke doelen.
Deze afweging bleek in de praktijk lastig. Dit deels omdat het Rijksvastgoedbedrijf vanuit haar kaders en klanten vooral een financiële doelstelling nastreeft en deels omdat klanten andere prioriteiten hebben, zoals bijvoorbeeld gebouwonderhoud. Maar ook omdat beleid, zoals gezegd, niet in de positie verkeerde of over de middelen beschikte om als opdrachtgever van het Rijksvastgoedbedrijf op te treden.
In hun essay over het functioneren van de ICRV spreken Schultz, van Twist et al (2018) over botsende werelden tussen principes en waarden van de klanten en kaders aan de ene kant en die van beleid en buitenwereld aan de andere kant. Respectievelijk botsen hier ook de optieken vanuit New Public Management waarin vastgoed als economisch goed wordt gezien, met die van New Public Governance waar de functie van vastgoed logischerwijs ook in relatie tot zijn omgeving wordt bekeken. Schultz *et al* geven dat een botsing tussen beide werelden onvermijdelijk is. Dat maakt dat het hebben van een platform om hierover te kunnen discussiëren en afstemmen zo zinvol is.

De ICRV was een opvolger van het opdrachtgeversberaad, dat optrad als opdrachtgever voor het Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf (GOB) van het Rijk. Het GOB is in 2006 ontstaan als uitvloeisel van de nota Ruimte. Het GOB was opgericht om het Rijk te vertegenwoordigen bij grote gebiedsontwikkelingsopgaven met meervoudige belangen, financiële bijdragen en vastgoed van het Rijk. Hoewel het GOB via het RVOB (2010) is opgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf (2014) is het interessant deze organisatie te vermelden. Dit omdat het Rijksvastgoedbedrijf nog steeds werkt aan een aantal van de gebiedsontwikkelingen van het GOB (Vliegkamp Valkenburg, Groeiopgave Almere[113]) maar ook omdat door het GOB voor enkele specifieke projecten, het Vliegkamp Valkenburg en het

[107] RIJK03

[108] RIJK03

[109] RIJK03, RVB09

[110] RIJK03, RIJK06, RVB04, RIJK04

[111] RIJK03, RIJK04, RVB04, RVB10

[112] MeerjarenProgramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

[113] Beide projecten zijn op dit momenten projecten in het Regionaal OntwikkelingsProgramma van het Rijksvastgoedbedrijf

Hembrugterrein, een financieel instrumentarium beschikbaar is gekomen waarmee ook voorfinanciering van plan- en voorbereidingskosten konden worden geregeld uitgaande van een financiële onderbouwing en risico-analyse.

De ICRV, die meer het karakter had van een adviserend orgaan, is enkele jaren geleden opgeheven. Inmiddels is een nieuw afstemmingsberaad gevormd, het 6Dg-overleg, waar beleid, klanten en het Rijksvastgoedbedrijf collegiaal spreken over een gemeenschappelijke agenda voor specifieke (gelegenheids)thema's. Een aanpak die meer in het verlengde ligt van de huidige rijkssturing in het (ruimtelijk) beleid.[114]

5.4.3. Rentmeesterschap

Bij de start van het Rijksvastgoedbedrijf is als missie meegegeven: "Het Rijksvastgoedbedrijf zet vastgoed in voor de realisatie van rijksdoelen, in samenwerking met en met oog voor de omgeving" (Rekenkamer, 2015).

Bestudering van bijvoorbeeld kamerstukken over het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf, zoals de communicatie met de Tweede Kamer (MinBzK, 2019; Rijksvastgoedbedrijf, 2014, 2018a) suggereren dat de maatschappelijke impact en het maatschappelijk rendement - van het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf - door de Tweede Kamer als relevante thema's worden gezien[115].

Respondenten en documenten van het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf, 2014) geven het beeld dat het Rijksvastgoedbedrijf en haar voorgangers echter vooral dicht bij haar kerntaken zijn gebleven. De maatschappelijke doelstelling werd daarbij smal geïnterpreteerd en beperkte zich tot het, waar noodzakelijk, afstemmen van de plannen en voornemens van de lagere overheden[116].

Onder de huidige bewindspersoon en dienstleiding heeft het maatschappelijke doelstelling in de missie een bredere interpretatie gekregen. Dit wordt bij respondenten gezien als kentering in het denken. Er ligt nu een ambitie om maatschappelijke meerwaarde nadrukkelijker vorm en inhoud te geven. Tegelijk ligt er een ambitie om meer gebiedsgericht en omgevingsbewust te gaan werken[117]. Deze ambitie is ingegeven vanuit rentmeesterschap, maar ook vanuit ontwikkelingen zoals de nieuwe omgevingswet die uitgaat van omgevingsbewustzijn bij actoren (Hoogendoorn, 2019). Het Regionaal OntwikkelingsProgramma dat het Rijksvastgoedbedrijf in 2018 heeft gepresenteerd, bevat voorbeelden van actuele projecten waarin vastgoedtaken me maatschappelijke meerwaarde en innovaties zijn verknoopt (Rijksvastgoedbedrijf, 2018a). Een meerwaarde die ook aansluit bij de strategische doelen van het huidige kabinet. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen en duurzaamheid. Onderstaande *quote*[118] is hier een illustratie van.

"Door decentralisatie van ruimtelijk beleid is het RVB afhankelijk van gemeenten. Een goede samenwerking is key bij RO vraagstukken en gebiedsontwikkeling als natuurlijk ook bij aan- en verkoop. Verknopen van belangen van het regeerakkoord (ook al is dat niet direct 1 op 1 beleid) met agenda's van medeoverheden met het handelen van het RVB zou in veel gemeenten betekenis kunnen geven en perspectief kunnen bieden" [118]

In de interviews laten klanten, beleid en toezichthouders zich ook kritisch uit over de ROP-projecten en ambities op het gebied van duurzaamheid. De zorg is of het Rijksvastgoedbedrijf niet te veel naar autonomie of een beleidsrol streeft. Of dat er niet onnodig veel capaciteit wegvloeit naar gebiedsontwikkeling, waarbij de noden van bijvoorbeeld klanten misschien te veel naar de achtergrond verdwijnen[119]. Hier wordt ook een spanningsveld gezien omdat het Rijksvastgoedbedrijf dichter bij de praktijk staat en wellicht gewijzigde omstandigheden en inzichten eerder oppikt dan de klanten en

[114] RVB04, RIJK03, RVB10
[115] RVB06, RIJK05
[116] RVB06, RVB10, RVB04
[117] RVB04, RVB10, RVB02
[118] RVB10
[119] RVB05, RIJK06, RIJK05, RIJK03, RIJK02, RIJK01, RVB03

kaderstellers waarvoor het werkt[120].
In zijn onderzoek naar het draagvlak van gebiedsgericht werken constateert Hoogenboom dat de zorgen van bovengenoemde rijksomgeving ook binnen het Rijksvastgoedbedrijf leven. Evenwel is er sprake van een groeiend bewustzijn dat gebieds- en omgevingsgericht werken onafwendbare ontwikkelingen zijn (Hoogendoorn, 2019).

5.4.4. Maatschappelijk rendement

De rekenkamer signaleert een strijdigheid tussen financiële doelstellingen die het Rijksvastgoedbedrijf vanuit haar taken heeft meegekregen enerzijds, en het bijdragen aan maatschappelijke doelen anderzijds. Daarbij is onduidelijk hoe maatschappelijke meerwaarde bepaald en (af)gewogen moet worden (Rekenkamer, 2015).

Toch klinkt vanuit het Rijksvastgoedbedrijf ook het geluid dat een hogere meerwaarde binnen de huidige kaders bereikt kan worden[121]. De ruimte en mogelijkheden hiervoor zullen ingevolge een verschil in de taken van casus tot casus, van klant tot klant verschillen[122].

Illustratief hiervoor is de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse die het EIB in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf heeft uitgevoerd op de projecten uit het Regionale OntwikkelingsProgramma (ROP) van het Rijksvastgoedbedrijf (EIB, 2019). Deze projecten leggen - elk op een eigen manier - de relatie tussen taken van het Rijksvastgoedbedrijf, maatschappelijke meerwaarde en rijksbeleidsdoelen. Deze kosten-batenanalyse is relevant voor dit onderzoek omdat de notie 'maatschappelijke meerwaarde' ook de koppeling legt met belangen van medeoverheden in lokale stedelijke ontwikkelingen.

Het EIB concludeert dat er, ondanks dat de ROP-projecten verschillend scoren, er verschillende kansrijke routes zijn om meer maatschappelijk rendement te realiseren met rijksvastgoed. Enerzijds in gebieden waar complexe coördinatievraagstukken spelen, anderzijds op het gebied van innovaties bijvoorbeeld op vlak van circulariteit (EIB, 2019). Beide rollen zijn momenteel aan de orde in lokale stedelijke ontwikkelingen.
Tegelijk is het rapport ook kritisch als meerwaarde teveel van de primaire taken en opdrachtgevers van het Rijksvastgoedbedrijf losgezongen raken en het bedrijf zich begeeft op terreinen die ook door marktpartijen opgepakt zouden kunnen worden. Net als het ROP zelf is ook het EIB-rapport wisselend ontvangen[123].

EIB concludeert eveneens dat het Rijksvastgoedbedrijf door samenwerking kan bijdragen aan het overbruggen van coördinatieproblemen, zodat het totale maatschappelijk eindresultaat duidelijk boven de som der delen kan uitgaan. Locaties of gebieden waar het RVB een belangrijke portefeuille heeft lijkt een gebiedsgerichte aanpak, samen met andere stakeholders, waaronder in het bijzonder de gemeenten, in het algemeen betere resultaten te kunnen opleveren dan het optimaliseren van aanpakken op objectniveau. Hierbij zal steeds de vraag moeten worden gesteld of het zoeken naar synergie en samenwerking te prefereren valt boven een route die meer 'stand alone' wordt gevolgd. Context en tijd zijn hierbij belangrijke factoren (EIB, 2019).

Bij een rol als grote opdrachtgever en aanjager van innovaties, is aangegeven dat van belang is gerichter beleid te ontwikkelen voor de vraag waar grond en vastgoed ook echt het verschil maken, en om bij de programma's die hieruit resulteren vervolgens nuchter op zoek te gaan naar maatschappelijk rendement. Als grote vastgoedbeheerder kan het Rijksvastgoedbedrijf met haar vele locaties en vele gebouwen een belangrijk verschil maken, maar zijn helderheid over de koers en legitimiteit evenwel aandachtspunten (EIB, 2019).

5.4.5. Central Innovation District Den Haag (CIDDH)

Uit de gesprekken komt naar voren dat als wordt ingezoomd op de casus van het CIDDH, de beleidsdepartementen ten tijde van de interviews voor dit onderzoek niet direct betrokken waren op het lokale niveau. Uitgangspunt voor beleid is dat de gemeente de ruimtelijke kaders creëert, en het geeft desgevraagd dan ook geen specifieke kaders mee.[124]

---

[120] RIJK05

[121] RVB02, RVB10, RVB04

[122] RVB02

[123] RIJK06, RVB10

[124] RVB06, RIJK04, RVB02, RVB06

Op het niveau van duurzaamheid en de *woondeal* die het ministerie van BZK met de gemeente Den Haag heeft gesloten, dragen de ontwikkelingen in het CIDDH bij aan rijksdoelstellingen. Het project EnergieRijk is één van de ROP-projecten die deels overlappen met het CIDDH en waarbij maatregelen vanuit EnergieRijk op termijn ook in het CIDDH geïntegreerd zullen worden[125].

5.4.6. Tussentijdse conclusies

De verbinding tussen het ruimtelijke rijksbeleid en de uitvoeringscontext van het Rijksvastgoedbedrijf kan worden opgevat als *loosely coopled*. De beleidsdepartementen staan relatief op grote afstand van lokale ontwikkelingen. Zo is, ten tijde van de interviews, de betrokkenheid van de beleidsdepartementen bij het CIDDH en de bestuursovereenkomst tussen de gemeente Den Haag en het Rijksvastgoedbedrijf nihil.

Toch liggen er goede kansen voor het realiseren van 'meer dan de som der delen', gekoppeld aan taakuitvoering. Vanuit ruimtelijk beleid wordt deze notie ondersteund. Vraagstuk hoe autonoom het Rijksvastgoedbedrijf hierin kan opereren. Dit is echter ook een vraagstuk voor de klanten, toezichthouders en beleidsdepartementen.

De relatie tussen beleid en vastgoed levert immers diverse dilemma's op. Er zit een spanning tussen de financiële doelen vanuit huisvestingstaken aan de ene kant en de eventuele maatschappelijke beleidsdoelen aan de andere kant. Beleidsdepartementen hebben geen budget om in de rol van opdrachtgever beleidsdoelen mee te koppelen in ontwikkelingen van het Rijksvastgoedbedrijf. Omgekeerd is het autonome mandaat van het Rijksvastgoedbedrijf om hier zelfstandig een invulling aan te geven, zeer beperkt omdat het vanuit haar governance (agentschapsmodel) altijd werkt 'in opdracht van'.

Het stedelijke ontwikkelingsproces is in zichzelf dynamisch en uitkomsten voor de deelnemers staan vooraf doorgaans nog niet vast. Uit de gesprekken komt naar voren dat een toename van een actieve rol vanuit het Rijksvastgoedbedrijf in stedelijke ontwikkelingen ook gepaard zal gaan met voorloopkosten. Binnen de bestaande financiële kaders hebben zowel het Rijksvastgoedbedrijf, haar klanten alsook eventuele beleidsopdrachtgevers beperkte mogelijkheden om in de dekking van deze kosten te voorzien.[126]

5.5. Relatie toezichthouders-Rijksvastgoedbedrijf

Tot slot wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de relatie tussen het Rijksvastgoedbedrijf en haar toezichthouders alsmede de kaders die dit toezicht bepalen.

5.5.1. Toezicht vanuit de begroting

Het ministerie van BZK houdt toezicht op de (financiële) ontwikkeling van het Rijksvastgoedbedrijf als uitvoeringsorganisatie.

De toezichthouders van het ministerie van BZK hebben de taak toe te zien op ontwikkelingen binnen het Rijksvastgoedbedrijf, te zorgen dat de continuïteit van de organisatie geborgd is[127]. De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) is hiervoor verantwoordelijk. Het Rijksvastgoedbedrijf is slechts één van de uitvoeringsorganisatie waar door FEZ op deze manier toezicht wordt gehouden[128].
Het toezicht ligt in handen van een klein aantal mensen waardoor er stevig moet worden vertrouwt op de professionaliteit en de expertise van het Rijksvastgoedbedrijf. Wisselingen in personeel en dossiers zorgen ervoor dat het lastig is om blijvend de dynamiek en werkomgeving van het Rijksvastgoedbedrijf geheel te doorgronden en te volgen[129].

De grootste aandacht gaat dan ook uit naar casussen die gepaard gaan met grote financiële risico's, waar bijzondere afspraken of arrangementen noodzakelijk zijn, of die onderdeel zijn van het politieke of publieke debat. Er wordt vooral gekeken vanuit de uitgaven-optiek vanuit de rijksbegroting en het voorkomen van onvoorziene schommelingen in de begroting van het ministerie.

---

125 RIJK04, RVB09
126 RIJK05, RIJK01, RVB06
127 RIJK05
128 RIJK05
129 RIJK05, RIJK06

Verklaarbaar omdat het saldo van de kosten en opbrengsten van het Rijksvastgoedbedrijf is gekoppeld aan de begroting van het ministerie van BZK. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft als baten lasten dienst een eigen vermogen dat gemaximeerd is. Het is daarmee in beginsel niet toegestaan opbrengsten te behouden of te herinvesteren in projecten.

5.5.2. Blik op de rol in stedelijke ontwikkelingen

Daarnaast heeft de Inspectie RijksFinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën een invloedrijke rol. De IRF adviseert de minister van Financiën over de begrotingsdiscipline alsmede de financiering waar het Rijksvastgoedbedrijf ook gebruik van maakt. De IRF is (in)direct betrokken bij overwegingen en besluiten. Zeker als deze zich buiten de reguliere kaders van rijksorganisaties kunnen begeven.
Voor de IRF staat de doelmatigheid en rechtmatigheid van rijksuitgaven centraal: Welk belang wordt gediend? Is dat een evident rijksbelang? Of ligt het meer in de rede dat het initiatief, en daarmee het rendement van een investering, meer bij lagere overheden en de markt ligt (*quote[130]*)? En zouden andere initiatiefnemers, zoals een gemeente na een afweging van de kosten en de baten tot eenzelfde afweging en investering komen? [131]

Vraag is of een Rijksvastgoedbedrijf dat zich inzet voor publieke waarde en daarin meebetaalt, wel de meest doelmatige wijze van besteding van overheidsmiddelen en resources is? En, of het niet meer in de rede en kaders ligt dat de verantwoordelijk hiervoor meer bij de markt en lagere overheden ligt? Zou het anders niet ook tot stand komen? [130]

De toezichthouders zijn van mening dat het Rijksvastgoedbedrijf een taakgerichte organisatie is, die niet bedoeld is om beleid te realiseren, tenzij daar expliciet ook een beleids- en budgetverantwoordelijk departement voor is. Beide toezichthouders (FEZ, IRF) staan echter verschillend tegenover de ambities van het Rijksvastgoedbedrijf om bij de uitvoering van de taken meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden om maatschappelijke meerwaarde te creëren en bij te dragen aan doelen van het kabinet.
Binnen het ministerie van BZK staat men meer open voor deze gedachte, omdat dit ook andere BZK-doelen (in)direct kan ondersteunen[132]. De IRF ervaart het (gebieds)ontwikkelingsproces als ondoorzichtig en risicovol waardoor afwegingen over de rol en (financiële)bijdrage van het Rijk(svastgoedbedrijf) aan een ontwikkeling onvoldoende transparant zullen zijn[133].

5.5.3. Blik op het Central Innovation District Den Haag (CIDDH)

Uit de gesprekken komt naar voren dat het proces rond het CIDDH wordt gevolgd maar dat nog onduidelijk en weinig concreet is hoe de voorstellen zich straks zullen verhouden tot de kaders van het Rijksvastgoedbedrijf[134].

5.5.4. Tussentijdse conclusies

Voor de toezichthouders is vooral de relatie tussen de rijksbegroting en taakdiscipline van belang. Hier ontstaat een knelpunt, omdat vastgoedontwikkelingen een aanzienlijk langere tijdshorizon hebben, wat mogelijk leidt tot verborgen subsidies en ondoelmatig handelen.

---

[130] RVB06
[131] RIJK05, RIJK06, RIJK01
[132] RIJK05
[133] RIJK06, RIJK03, RVB02, RVB10
[134] RIJK05, RIJK06, RVB05, RVB02, RVB06

Het Centraal Station in Den Haag. Eén van de knooppunten in het Central Innovation District Den Haag. De gebieden ten noorden en zuiden van het station is het gebied waarover het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente een bestuursovereenkomst hebben gesloten

6. ANALYSE

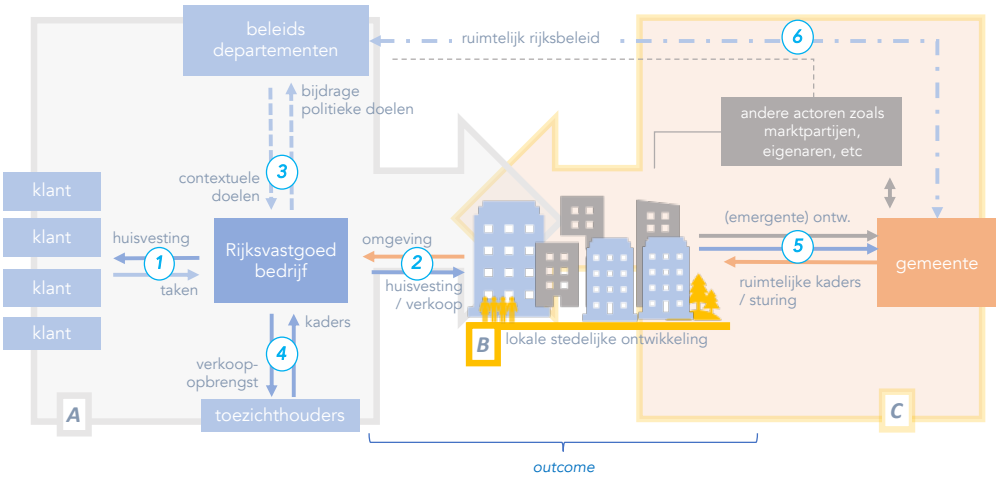
De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde: "Welke overwegingen bepalen de rol, het handelen en de betekenis van het Rijksvastgoedbedrijf in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?" Om het antwoord op deze hoofdvraag beter te kunnen duiden zijn vijf deelvragen geformuleerd (paragraaf 1.3.3). In dit hoofdstuk worden per deelvraag de uitkomsten van het theoretische (hoofdstuk 2) en het empirische deel van het onderzoek (hoofdstukken 4 en 5) bij elkaar gebracht en besproken.

Vervolgens worden per deelvraag conclusies getrokken die in het volgende hoofdstuk van pas komen bij de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek.

6.1. Conceptuele model

Bij de beantwoording van de deelvragen wordt steeds teruggegrepen op elementen uit het conceptuele model dat is gebruikt voor dit onderzoek. Het conceptuele model is daarom volledigheidshalve in Figuur 10 nogmaals opgenomen.

In het conceptuele model zijn de drie invloedssferen weergegeven die in het onderzoek centraal hebben gestaan. De invloedssfeer van de lokale stedelijke ontwikkeling [B] als arena waarin het Rijksvastgoedbedrijf [A] haar huisvestingstaken uitvoert en als arena voor gemeenten [C].



Figuur 10. Conceptuele model

6.2. Deelvraag i

Deze paragraaf staat stil bij eerste deelvraag: **Hoe kijken de stakeholders binnen het Rijk naar de rol van het Rijksvastgoedbedrijf in lokale stedelijke ontwikkelingen. Welke belangen, overwegingen en logica zijn hierbij van belang?**

Op basis van de literatuur was de verwachting dat de belangrijkste stakeholders (klanten, beleidsmakers en toezichthouders) van het Rijksvastgoedbedrijf, deze uitvoeringsorganisatie niet zullen beschouwen als een stedelijke actor in lokale stedelijke ontwikkeling. Dit beeld wordt grotendeels bevestigd in de empirie.

Onder de rijksstakeholders van het Rijksvastgoedbedrijf, is een brede consensus dat het Rijksvastgoedbedrijf als publieke huisvestingsorganisatie moet zorgen dat huisvesting aansluit bij de behoeften van de gebruikers. De stakeholders gaan er vanuit dat het Rijksvastgoedbedrijf de expertise, mensen en middelen heeft om daar op een professionele en taakgerichte wijze, invulling aan te geven.

De vraag, welke plaats het Rijksvastgoedbedrijf in een lokale stedelijke ontwikkeling zou moeten innemen, wordt primair aan de professionele beoordeling van het Rijksvastgoedbedrijf gelaten. Dit beeld sluit aan bij de bevindingen van o.a. Wilson (1989) en Schillemans (2013) ten aanzien van professionele uitvoeringsorganisaties. De gespecialiseerde expertise en de complexiteit van taken zorgen ervoor dat stakeholders wel zicht hebben op de vraag, de kaders en het resultaat van een uitvoeringsorganisatie, maar dat zij het tussenliggende proces slecht kunnen wegen en overzien.

Respondenten geven aan dat het Rijksvastgoedbedrijf de ruimte heeft zolang het binnen de gestelde kaders blijft. Voorstellen die daarbuiten liggen zullen eerst en vooral worden beoordeeld in het licht van de primaire taakuitvoering en pas in tweede instantie op hun economische of maatschappelijke effecten of meerwaarde. Voorstellen in genoemde tweede categorie zullen snel leiden tot de vraag welk departement daarvoor de betalende opdrachtgever is.

De relatie tussen klanten en het Rijksvastgoedbedrijf is door de jaren steeds verder verzakelijkt met als doel een betere benutting van de portefeuille, kostenbeheersing en risicobeheersing (MinBzK, 2016a). Het gedachtegoed van New Public Management wordt in de literatuur als leidend gezien voor deze verzakelijking (Schillemans, 2013; Schultz et al., 2018; van Thiel & Yesilkagit, 2011). Dit beeld wordt ook door respondenten herkend.

6.2.1. Klanten

De 'klant' van het Rijksvastgoedbedrijf is géén eenvormig begrip en géén eenvormige groep. De afstand tot investeringsbeslissingen varieert en daarmee ook de bemoeienis bij en de interesse voor opgaven en investeringen in de stedelijke omgeving.
Met een besluit om vastgoed overtollig te stellen, geven de klanten wel de aanzet tot verkopen voor wat betreft rijkshuisvesting. Bij het verkoopproces zelf zijn ze echter niet meer betrokken. Beheer en verkoop vinden plaats bij het Rijksvastgoedbedrijf, binnen de meegegeven kaders en procedures.

Voor rijkskantoren zijn er behoeftestellers en gebruikers. De gebruikers staan op relatieve afstand van de rol die het Rijksvastgoedbedrijf in een stedelijke ontwikkeling heeft. Het Directoraat-Generaal OverheidsOrganisatie (DgOO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt zowel de behoefte, de gebruikstarieven en de beleidskaders (zoals op het gebied van veiligheid) vast. Zij besluiten over de business cases van het Rijksvastgoedbedrijf en zullen meer openstaan voor marktontwikkelingen en gebiedsgericht werken als dit bijdraagt aan het zekerstellen van benodigde huisvesting.
De relatie met gebiedsontwikkeling wordt vooral bekeken vanuit de handhaafbaarheid van de beleidskaders voor rijksgebouwen (veiligheidseisen, eigendom). Uit de casus komt naar voren dat hier knelpunten liggen en er nog sprake is van onontgonnen gebied vanuit het perspectief van het Rijk.

De klanten die zelf ook opdrachtgever zijn (de zogenaamde *specialties*) zijn nadrukkelijker betrokken bij keuzes over de functionaliteit, locatie, uitstraling, kosten en dergelijke. De mate van betrokkenheid bij de (ontwikkeling van de) omgeving zal afgewogen worden tegen de andere financiële, politieke en strategie prioriteiten bij de klant. En uiteraard hun eigen opvatting over de relatie die 'hun' vastgoed met de omgeving zou moeten hebben.

Publiek vastgoed, blijkens de literatuur, reflecteert ook het zelfbeeld van de overheid. Dit is een resultante van het samenspel tussen de beleidscultuur, economische en politieke ontwikkelingen en de financiële positie van de opdrachtgever (Evers, Van der Schaaf et al. 2002, Van der Schaaf 2002, Appel-Meulenbroek, Maussen et al. 2004). Uit het onderzoek blijkt dat deze reflectie bij de *specialties*, beleidsdepartementen (zie paragraaf 6.2.3) en het Rijksvastgoedbedrijf zelf, het sterkst ontwikkeld is.

6.2.2. Toezichthouders

Voor toezichthouders ligt de nadruk op de sturing op de korte termijn effecten voor de rijksbegroting en de financiële en politieke risico's die zich in de huidige regeerperiode voor kunnen doen. Toezien op de naleving van de kaders en de legitimiteit van handelen en uitgaven maken hier deel van uit. De mogelijke economische of maatschappelijke meerwaarde die zich op langere termijn zouden kunnen voordoen zijn -in beginsel - van ondergeschikt belang.

Net zoals bij andere publieke huisvesters (Appel-Meulenbroek et al., 2004; Van der Schaaf, 2002; Wojewnik-Filipkowska et al., 2015) wordt rijkshuisvesting primair als een kostenpost gezien.

Respondenten geven verder aan dat de deelname door het Rijksvastgoedbedrijf aan gebiedsontwikkelingsprocessen, door toezichthouders wordt gezien als risicoverhogend omdat dit

impliciet en (in)direct kan leiden tot rijksuitgaven die in potentie onvoorzien, niet legitiem, niet transparant of niet doelmatig zijn. De beperkte menskracht die bij de toezichthouders beschikbaar is, zorgt ervoor dat het voor hen ook moeilijk de complexe gebiedsontwikkelingsprocessen te doorgronden.
Deelname aan gebiedsontwikkeling wordt meer in verband gebracht met ambities om maatschappelijke meerwaarde te realiseren en minder gezien als een noodzakelijke randvoorwaarde voor de uitvoering van kerntaken waarbij maatschappelijke meerwaarde kan optreden.

Het maakt toezichthouders (maar ook klanten) kritisch op de ambities die bij het Rijksvastgoedbedrijf leven om meer gebiedsgericht te werken en haar 'rentmeestersrol' meer vorm en inhoud te geven. Ze zijn daarmee ook kritisch op het Regionaal OntwikkelingsProgramma (ROP) dat eerder genoemde ambities belichaamt. Ook zijn toezichthouders (en klanten) bezorgd dat hier onevenredig veel mensen en middelen op zouden worden ingezet . Mensen en middelen die ook ingezet kunnen worden op de meer, door klanten beleefde prioriteiten, zoals onderhoud.

6.2.3. (Ruimtelijke) beleidsdepartementen

Rentmeesterschap sluit meer aan bij de belangen vanuit het ruimtelijke beleid van het Rijk. Uit de interviews komt naar voren dat (ruimtelijk) beleid het meest zou worden bediend is als het Rijksvastgoedbedrijf opereert in de geest van het ruimtelijk beleid. Hierbij is de bijdrage aan dit beleid belangrijker dan de vraag of deze bijdrage ook een doelmatige aanwending van rijksmiddelen is. Ondanks het evidente (indirecte) belang is het onwaarschijnlijk dat een ruimtelijk departement, het Rijksvastgoedbedrijf concrete aanwijzingen meegeeft voor de ruimtelijke invulling van een specifieke locatie (Waterhout et al., 2013). De ruimtelijke bevoegdheid is immers voorbehouden aan de gemeente.

Ruimtelijk rijksbeleid is meer gericht op de grotere maatschappelijke opgaven, zoals op dit moment de woningbouwopgave en de duurzaamheidsopgave. De huisvestingstaken van het Rijksvastgoedbedrijf staan formeel los van het (ruimtelijke) beleid van het Rijk. Beleidsdepartementen beschikken niet over de begrotingsmiddelen om als opdrachtgever op te treden en zullen met financiële bijdragen zich hooguit tot proceskosten beperken. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft niet de zelfstandige legitimiteit hier ruimhartig in te opereren. Het blijkt ook lastig de afstemming tussen beleid, andere stakeholders en het Rijksvastgoedbedrijf te coördineren.

Tegelijkertijd wordt het Rijksvastgoedbedrijf vanuit beleid gezien als een grote publieke opdrachtgever en relevante actor in het stedelijke ontwikkelingsproces. Aansluitend op inzichten van bijvoorbeeld Evers en van der Schaaf (Evers et al., 2002; Van der Schaaf, 2002) kan het Rijksvastgoedbedrijf als grote opdrachtgever noodzakelijke innovaties sturen en aanjagen, zoals nu op het gebied van verduurzaming. Aansluitend op inzichten zoals die van Adison (2018) is duidelijk dat de herbestemming van (overtollig) rijksvastgoed impulsen kan geven aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen.
Projecten als EnergieRijk Den Haag, de groeiopgave Almere en de woningbouwontwikkeling Valkenburg uit het - eerder genoemde - Regionale OntwikkelingsProgramma (ROP) van het Rijksvastgoedbedrijf zijn voorbeelden.

Ook voor het Central Innovation District Den Haag (CIDDH) zijn er raakvlakken met ruimtelijk rijksbeleid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met de gemeente via de *woondeal* en *green city deal* op strategische niveau afspraken over woningbouw en verduurzaming gemaakt die deels in het CIDDH uitgevoerd zullen worden. Tegelijkertijd werkt het Rijksvastgoedbedrijf vanuit het project EnergieRijk en de bestuursovereenkomst met de gemeente aan de invulling ervan, vooral vanuit het huisvestings- en verkoopperspectief. In lijn met het voorafgaande vervult de gemeente, die ultimo verantwoordelijk is, de afspraken uit voor het lokale ruimtelijke beleid in dit gebied.

6.3. Deelvraag ii

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de deelvraag: **Welke overwegingen maakt het Rijksvastgoedbedrijf in de afstemming en samenwerking met een gemeente en wat is de mate van haar betrokkenheid in een lokale stedelijke gebiedsontwikkeling?**

Op basis van de theorie was de verwachting dat enerzijds de eigen huisvestingsopgave en anderzijds de lokale marktomstandigheden, gebiedskenmerken, context en tijd van belang van belang zullen zijn. Zowel de literatuur als de empirie laten zien dat de externe omgeving en omstandigheden voor de

binnenstedelijke ontwikkelingen veranderen en niet meer vanzelfsprekend aansluiten bij de objectgerichte benadering die bij het Rijksvastgoedbedrijf gebruikelijk is. De veranderende omgeving zal leidend zijn voor het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf omdat zij de verbinding tussen taken en uitvoering moet leggen (Wilson, 1989).
Uit de empirie blijkt dat voor de onderzochte casus de betrokkenen vanuit het Rijksvastgoedbedrijf hierop inspelen maar dat in bredere zin de noodzaak om meer gebiedsgericht en omgevingsbewust te werken minder wordt beleefd of is geland (Hoogendoorn, 2019). Hierop inspelen vertaalt zich in de behoefte om meer pro-actief en anticiperend te kunnen handelen om blijvend te kunnen voorzien in de veranderende huisvestingsbehoefte van het Rijk rondom knooppunten van openbaar vervoer.

Op basis van de literatuur is geconstateerd dat het Rijksvastgoedbedrijf, net als andere initiatiefnemers, afhankelijk is van de afstemming met de gemeente voor de ruimtelijke kaders omtrent nieuwbouw, renovatie of verkoop. Vanuit haar kaderstellende en faciliterende rol geeft de gemeente de randvoorwaarden in het geval van nieuwbouw (de Zeeuw 2018).

Bij verkoop zijn de ruimtelijke kaders van de gemeente leidend voor de herbestemming en daarmee de waarde van het vastgoed dat wordt verkocht (Appel-Meulenbroek, Maussen et al. 2004, Adisson 2018). Tegelijkertijd ligt hier ook een onderhandelingssituatie tussen het Rijksvastgoedbedrijf als verkoper en de gemeente die een ontwikkeling bij herbestemming (financieel) zoveel mogelijk kans van slagen wil geven en meer affiniteit/belang heeft met de initiatiefnemers de (kopers van rijksvastgoed) die ontwikkelingen verder kunnen brengen. Deze onderhandelingssituatie maakt dat voortgang ook lang kan uitblijven als partijen er niet in slagen hun belangen goed op te lijnen.

6.3.1. Taken in een transformerend stedelijk landschap

De grote opgaven waarvoor steden zich gesteld zien (de krapte op de markt en actuele gebiedsontwikkelingspraktijk) veronderstellen de medewerking van initiatiefnemers, waaronder ook het Rijksvastgoedbedrijf. Binnen de bestaande kaders kan het Rijksvastgoedbedrijf slechts beperkt meebewegen. Het zorgt ervoor dat oplossingen zich momenteel vooral ontwikkelen op geleide van casuïstiek. Of zoals Bryson *et al* (Bryson et al., 2014) het beschrijft: de rigiditeit van het New Public Management zorgt ervoor dat oplossingen in de praktijk gevonden moeten worden, afhangend van toeval, de mensen op de werkvloer, context en tijd. De bestuursovereenkomst binnen de onderzochte casus is hier een voorbeeld van. Deze is ontstaan vanuit de lopende afstemming over verkopen van het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Den Haag.
Vanuit een breder waardeperspectief is dit suboptimaal. De ontwikkeling van netwerksamenleving zorgt er tevens voordat de geschetste uitdagingen en knelpunten bij andere casussen en in de toekomst, onvermijdelijk zijn.

Op dit moment heeft het Rijksvastgoedbedrijf de opdracht haar portefeuille in gebieden te concentreren die door de steden worden geïntensiveerd en gedaantewisselingen ondergaan. De modernisering en verduurzaming van de rijksportefeuille alhier, kan gepaard gaan met een herpositionering van het Rijksvastgoed rond knooppunten van openbaar vervoer (MinBzK, 2019).
De toenemende complexiteit en transformatie van stedelijke gebieden zal zorgen dat de afweging waar taakuitvoering eindigt en maatschappelijke meerwaarde begint, moeilijker te maken zal zijn. Dit is inherent aan de beweging naar intensief gemixte stedelijke gebieden en het benodigde samenspel met andere actoren in deze gebieden.

Respondenten geven tevens aan dat in de gesprekken met steden een kentering ervaren in de ruimtelijke kaders die gemeenten neerleggen. De onderzochte casus is illustratief voor de bovengenoemde veranderende kaders. De gemeentelijke ambitie is in het gebied en binnen de gebouwen een levendige functie-mix te creëren. Ze wil gebouwen voorzien van een levendige plint waarbij publieke ruimte zowel binnen als buiten gebouwen wordt gecreëerd. Dit staat op gespannen voet met rijkshuisvestingskaders, zoals het in exclusief eigendom hebben van een gebouw, veiligheidseisen en het niet ontplooien van commerciële (neven)activiteiten.

Binnen het Rijksvastgoedbedrijf staan respondenten op voorhand niet negatief tegenover gemengde gebouwen. De overige stakeholders binnen het Rijk staan daar sceptischer tegenover. Er is sprake van nog onontgonnen terrein. In het geval van de onderzochte casus is de gezamenlijke verkenning ook bedoeld als zoek- en aftastingsproces van de beleidskaders voor rijksgebouwen enerzijds en gemeentelijk kaders anderzijds. Omdat de visievorming met de gemeente nog aan de gang is valt nu nog niet veel te zeggen over de uiteindelijke oplossingsrichtingen en besluitvorming.

Bij de verkopen is de zorg vooral welke impliciete financiële bijdrage voor de realisatie straks in het gebied achterblijft en hoe deze zich verhoudt tot bijdragen van andere (commerciele) initiatiefnemers in het gebied. Maar ook is er zorg hoe transparant de afweging daarover zal zijn. Deze zorg volgt uit de keuze om met de gemeente samen te werken op basis van een gebiedsgerichte benadering, in tegenstelling tot een objectgerichte benadering. Ook voor dit aspect is nog te vroeg conclusies te trekken.

6.3.2. Object- of gebiedsgericht

De governance van agentschappen zijn rondom taken georganiseerd (o.a. Schillemans, 2013). Dit beeld komt ook uit de empirie naar voren. Respondenten, maar ook onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (2015) en Hoogendoorn (2019), bevestigen het beeld dat de verschillende taken objectgericht en los van elkaar zijn georganiseerd c.q. tot stand komen.

Hoewel er in de regionale portefeuille afstemming voor de huisvestingsbehoefte plaatsvindt, kan het Rijksvastgoedbedrijf binnen één stedelijk gebied meerdere projecten vanuit verschillende contexten en tijd los van en naast elkaar uitvoeren. De connecties die vanuit een gebiedsgerichte en meer lange termijn benadering logisch zouden zijn, zullen voor de klanten, huisvesting of verkoop met een korte termijn blik niet vanzelfsprekend zijn.
In de onderzochte casus beperkt de samenwerkingsovereenkomst van de gemeente Den Haag en het Rijksvastgoedbedrijf zich ook tot een beperkt deel van de projecten waarmee het Rijksvastgoedbedrijf in het gebied actief is. Naast de bestuursovereenkomst spelen: EnergieRijk (waar wel de relatie wordt gelegd maar integratie nu nog niet mogelijk is), de renovatie van het Paleis van Justitie en indirect de herhuisvesting van de Koninklijke Bibliotheek.

Uit de empirie van dit onderzoek komt naar voren dat een gebiedsgerichte aanpak binnen het Rijksvastgoedbedrijf niet vanzelfsprekend is. Normaal gesproken is actieve (mede-)betrokkenheid bij de ontwikkeling van een gebied pas aan de orde als er sprake is van dwingende factoren die een (optimale) uitvoering deze kant op sturen.
Toch kent het Rijksvastgoedbedrijf gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij het een actieve rol in het proces inneemt. Respondenten geven aan dat dit verkoopprojecten met een bijzondere (markt) dynamiek zijn of projecten die zijn meegenomen vanuit het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB), waar gebiedsgericht en proactief optreden, onder een gecoördineerd aansturen, juist centraal stond en een bewust gekozen aanpak was. Voorbeelden van dit laatstgenoemde zijn de groeiopgave Almere en de locatie Valkenburg (opgaven die toevalligerwijs deze projecten nog actueel zijn).

6.3.3. Autonomie en rentmeesterschap

Wilson concludeert dat de cultuur van de bestuurders sturend kan zijn voor de *performance* van een organisatie. Uitvoeringsorganisaties met dezelfde taken en kaders kunnen onder invloed van cultuur onderling heel anders opereren en presteren. In de ogen van Wilson kunnen bestuurders verschil maken door te sturen op een *sense of mission*. Deze sturing moet dan wel aansluiten bij hetgeen op de werkvloer wordt gepercipieerd als de kerntaken van de organisatie (Wilson, 1989).

Onder het huidige leiderschap is er meer aandacht gekomen voor een meer gebiedsgerichte aanpak en de maatschappelijke impact van het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf tegen de achtergrond van de bredere agenda van het Rijk. De rapporten van de Algemene Rekenkamer (Rekenkamer, 2015) en het NSOB (Schultz et al., 2018) schetsen de dilemma's die hiermee samenhangen.

Onder de respondenten van het Rijksvastgoedbedrijf betrokken bij de casus, wordt gebiedsgericht werken als een gegeven gezien. Respondenten dichten het Rijksvastgoedbedrijf ook een publieke rol toe. Ze verwachten dat het bedrijf daarom zou moeten meewerken en bijdragen aan de betekenis en opgaven van een plek. Ook gemeenten doen regelmatig een formeel of moreel beroep op het Rijksvastgoedbedrijf, zeker wanneer de gemeentelijke visie op een gebied aansluit bij de ruimtelijke doelen die het Rijk elders nastreeft.

Uit de masterscriptie van Hogendoorn (Hoogendoorn, 2019) blijkt een meer diffuus beeld van de mate waarin gebiedsgericht werken als begrip en aanpak is geland. De meervoudige sentimenten die leven bij de andere stakeholders binnen het Rijk zijn weerspiegeld in de reacties die Hogendoorn in het Rijksvastgoedbedrijf heeft geregistreerd, in lijn met Brunsson (1986).

6.4. Deelvraag iii

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de deelvraag: **Wat zijn de relevante overwegingen voor een gemeente bij lokale stedelijke ontwikkelingen en hoe wordt tegen de rol van het Rijksvastgoedbedrijf aangekeken?**

Uit de literatuur is naar voren gekomen dat gemeenten vanuit een primair faciliterende rol zullen trachten de transformatie van een gebied optimaal te laten aansluiten op de grote opgaven waar steden voor staan (Peek 2011). Zij zijn afhankelijk van de aanwezige dynamiek in een gebied en de nieuwe initiatieven die ontstaan of kunnen worden gegenereerd (Ginter 2013, De Zeeuw 2018). De gemeente beschouwt het Rijksvastgoedbedrijf als één van de actoren die hier potentieel een bijdrage aan kan leveren (De Zeeuw 2018).

Verwacht mag worden dat een gemeente zal trachten faciliterend of kaderstellend de bijdrage van het Rijksvastgoedbedrijf aan de waardeketen in een gebied te maximeren. Zowel een fysieke als een financiële bijdrage zijn mogelijkheden. Een andere manier waarop het de bijdrage kan maximaliseren is door, bij een verkoop, (in)direct waarde ten goede te laten toe komen aan het gebied of juist ruimte te creëren voor de kopers. Dit zijn immers de actoren die, na de aankoop, de herontwikkeling van dat vastgoed op zich nemen.

Den Haag heeft een bijzondere relatie met Rijk. Voor de gemeente is de bestuursovereenkomst met het Rijksvastgoedbedrijf één van de puzzelstukken uit de puzzel voor de transformatie van het gebied rondom het Centraal station. Ook met andere initiatiefnemers worden nieuwe ontwikkelingen verkend en mogelijk gemaakt[135]. Met het vrijkomen en de herontwikkeling van rijkslocaties in het gebied hoop de gemeente het gebied een stevige impuls te kunnen geven.
De gemeente ziet nog veel uitdagingen, valkuilen en dilemma's. Richting het Rijksvastgoedbedrijf bestaat de zorg of er binnen het Rijk voldoende steun kan worden gevonden voor de gemengde gebouwen en voor een open relatie met de publieke ruimte.
Het aspect van *capacity building* (Adams & Tiesdell, 2010) is in de gesprekken niet naar voren gekomen. Vanuit de gemeente is de gedachte dat het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente uiteindelijk vanuit een gedeeld kader, ieder een eigen weg vervolgen.

6.5. Deelvraag iv

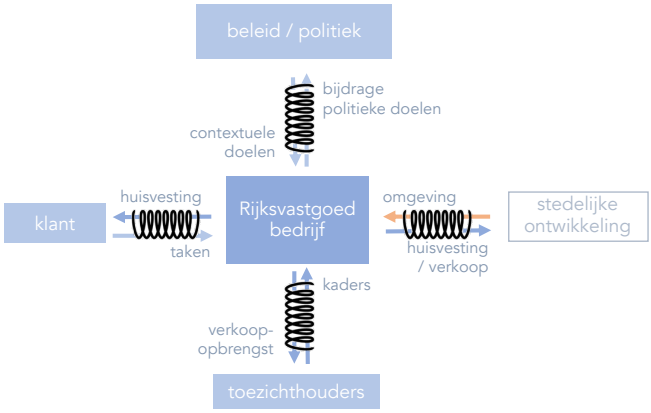
In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de deelvraag: **Op welke wijzen zijn de afwegingswerelden onder i, ii en iii afhankelijk van, strijdig met, en complementair aan, elkaar?**

6.5.1. Spanningsveld

In zijn boek 'Bureaucracy' demonstreert Wilson (1989) dat het van alle tijden is dat publieke uitvoeringsorganisatie opereren in een spanningsveld. Hij stelt dat de wijze waarop de taken worden geformuleerd, de meegegeven politieke verwachtingen en de kaders waarin de uitvoeringsorganisatie zeker van belang zijn. Echter, veel van het handelen van uitvoeringsorganisaties kan beter worden verklaard aan de hand van de omstandigheden waarin de taken worden uitgevoerd, en wat de werkvloer daarin ervaart als haar kritische succesfactoren. Aangevuld met de cultuurwaarden (vooral vanuit de startfase van een organisatie) en het ethos binnen de beroepsgroep vormen de omstandigheden de modus operandi van, en taakdefinitie door de uitvoeringsorganisatie.
De huidige bredere aspiraties van het Rijksvastgoedbedrijf sluit aan die van op de externe omgeving.

Taakuitvoering veronderstelt het overbruggen van de hierboven genoemde hoekstenen door de uitvoeringsorganisatie, zoals gesuggereerd in Figuur 10.
Uit de literatuur (o.a. Brandsen & Karré, 2011; Kickert, 2001; van Thiel, 2004) en de empirie komt naar voren dat elk van de hoekstenen in beweging zijn. Trekt de ene hoeksteen dan zal er onvermijdelijk spanning op de relaties met de andere hoekstenen ontstaan. In Figuur 11 is dit gesymboliseerd met de 'trekveren'.

[135] GEM02, GEM01



Figuur 11. Spanning- en krachtenveld rond het Rijksvastgoedbedrijf

Spanningen kunnen ontstaan door de grotere bewegingen, zoals de eerder genoemde tegenstelling tussen het gedachtegoed van New Public Management (NPM) dat binnen de Rijksoverheid steeds dominanter is geworden enerzijds, en anderzijds het groeiende gedachtegoed van Public Value Governance en het netwerkdenken (o.a. Bryson et al., 2014) dat de huidige netwerkmaatschappij kenmerkt en ook de huidige stedelijke ontwikkelingspraktijk typeert (o.a. Daamen & Verheul, 2014). Spanningen zijn ook het gevolg van concrete koersveranderingen, nieuw beleid, financiële omstandigheden et cetera. De grote verkoopoperatie in het midden van de jaren tien zette spanning op de relatie met de stedelijke ontwikkeling. De visie die de gemeente Den Haag heeft op de toekomstige gebouwen in het Central Innovation District zet spanning op de relaties met de klant, toezichthouders en indirect ook het beleid, zoals door respondenten is aangegeven.

6.5.2. Coördinatie klanten, beleid en stedelijke ontwikkeling

Voor uitvoeringsorganisaties die in het verlengde van hun beleidsdepartement opereren, zoals Rijkswaterstaat, kunnen afwegingen in het licht van dat beleid worden gemaakt (Schillemans, 2013). Voor het Rijksvastgoedbedrijf ontbreekt deze vanzelfsprekende lijn. Dit leidt ertoe dat de coördinatie met betrekking tot stedelijke ontwikkeling tussen (verschillende) klanten, beleid en het Rijksvastgoedbedrijf niet vanzelfsprekend is.

Uit de literatuur komt naar voren dat uitvoeringsorganisaties in de Nederlandse praktijk veel energie steken in de communicatie met hun beleidsomgeving. Wetenschappers zoals Van Thiel en Yesilkagit (2011) en Schillemans (2013) zien dat hier veel elementen uit de *stewardship theory* worden gebruikt om de klassieke tegenstellingen van opdrachtgever versus uitvoerder en de dilemma's die op het snijvlak met de huidige uitvoeringspraktijk ontstaan, te kunnen overbruggen en meer te sturen op gedeelde uitkomsten. Dilemma's die hier ontstaan kunnen in de literatuur gekoppeld worden aan de tegenstelling tussen het gedachtegoed van New Public Management enerzijds en dat van Public Value Governance anderzijds (Bryson et al., 2014).

Pogingen om individuele belangen onder een gedeeld belang te brengen, worden echter bemoeilijkt omdat het agentschapsmodel de individuele belangen van de stakeholders juist uitvergroot en daarmee belangentegenstellingen in de hand werkt (Schillemans, 2013). Ook wordt gesignaleerd dat bij besluiten de principes van het agentschapsmodel veelal doorslaggevend zijn (van Thiel & Yesilkagit, 2011). Dit geldt ook de rijkshuisvesting die is ingericht naar het agentschapsmodel.

Bovengenoemde inzichten blijken ook uit het onderzoek. Gebleken is, dat zowel het Rijksvastgoedbedrijf als haar (in)directe opdrachtgevers weinig armslag hebben om waar nodig of gewenst, mee te kunnen bewegen. De governance voorziet hier niet in.
Besluiten worden vooral gewogen op hun effecten, kosten (en dekking uit een ministeriële begroting) en risico's op de korte termijn. Economische of maatschappelijke rendementen die zich op termijn voor zouden kunnen doen, blijven daarom buiten beschouwing.
Rond het Rijksvastgoedbedrijf bestaan verschillende vormen van coördinatie en afstemming. Het zogeheten, 6Dg-overleg sluit het beste aan bij de ruimtelijke thema's die bij gebiedsontwikkelingen aan de orde zijn. Het 6DG-overleg is een manier om collegiaal tot afstemming te komen. Maar de

ervaringen met haar voorganger, de ICRV, laten zien dat het lastig is voor een lokale casus de meervoudige (in)directe belangen op te lijnen (Schultz et al., 2018). Het primaire huisvestingsbelang zal meestal doorslaggevend zijn. Mede door het ontbreken van incentives bij opdrachtgevers en het Rijksvastgoedbedrijf om hier een invulling aan te geven (Schillemans, 2013).
In verkenningen van het NSOB (Schultz et al., 2018) en de Algemene Rekenkamer (2015) worden de spanningen tussen de financiële en maatschappelijke doelen van het Rijksvastgoedbedrijf en het waardeconflict tussen New Public Management en Public Value Governance als knelpunten benoemd. Schultz en van Twist onderstrepen het belang om lastige dilemma's bespreekbaar te maken en te houden. Toch wordt er door respondenten wisselend gekeken naar het 6Dg-overleg en het ICRV. De afstemming en coördinatie die hier themagewijs plaatsvindt leent zich minder goed voor de vraagstukken waar het Rijksvastgoedbedrijf op het lokale niveau aanloopt.

De beleidsdepartementen die het meeste belang hebben bij het creëren van meerwaarde in stedelijke ontwikkelingen, beschikken niet over de middelen en vervullen zelf ook slechts een indirecte rol op het lokale niveau. Klanten en toezichthouders zijn primair op het huisvestingsbelang gericht. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft niet de autonomie om verschillen zelfstandig te overbruggen. Dit bemoeilijkt de mogelijkheden om de belangen tussen klanten, beleidsdepartementen, toezichthouders en het Rijksvastgoedbedrijf te coördineren, op te lijnen en in het bredere belang van haar rijksomgeving op te treden (rentmeesterschap).
Respondenten geven aan het Rijksvastgoedbedrijf enige speelruimte heeft. Zoals Figuur 12 illustreert wordt de ruimte bij de *specialties* bepaald door de klant die ook rechtstreeks de opdrachtgever is. Bij rijkskantoren is de relatie tussen de kosten en de business case bepalend.
Hierbij wordt opgemerkt dat, in de verantwoording in de Tweede Kamer, door de Kamer de impact van rijksvastgoed op en verbanden met de omgeving vaak wel integraal worden gelegd (MinBzK, 2019; Rijksvastgoedbedrijf, 2014).

Figuur 12. Illustratie vrijheidsgraden

6.5.3. Dilemma's en raakvlakken met de gemeente

De gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf zijn beiden publieke actoren. Respectievelijk als kadersteller en als initiatiefnemer/eigenaar nemen ze elk een eigen positie in binnen de lokale stedelijke ontwikkeling. Elkaars belangen, mogelijkheden en wensen liggen daarbij niet automatisch in elkaars verlengde. Hoewel ze beide publieke waarden delen, zijn beider rollen en (financiële) werkwijzen verschillend, bijvoorbeeld omdat het Rijksvastgoedbedrijf vooral in termen van kosten redeneert en de gemeente in termen van investeringen.

Er zijn afhankelijkheden. Er is sprake van een onderhandelingssituatie en er zijn kansen op synergie.

Binnen de context van een lokale stedelijke ontwikkeling kunnen de perspectieven van het Rijksvastgoedbedrijf en dat van de gemeente samenkomen. De casus van het 'Central Innovation District' is daarbij illustratief voor het type opgaven en ontwikkelingen die zich in stedelijke gebieden rond knooppunten van openbaar vervoer manifesteren en de transformatie die deze gebieden ondergaan.

Voor beiden is behoud van onafhankelijkheid van belang, mede vanwege de complexe achterban. Ook de politieke besluitvorming die, ten opzichte van de lange looptijd van een gebiedsontwikkeling, voor onzekerheden en wendingen kan zorgen, is belangrijk voor onderling vertrouwen en beïnvloedt de duurzaamheid van onderlinge afspraken.

6.6. Deelvraag v

Tot slot, wordt stilgestaan bij de deelvraag: **Welke handelingsperspectieven staan open om de huisvestingstaken en het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf meer in overeenstemming te brengen met de uitdagingen die taakuitvoering in de lokale stedelijke ontwikkelingen met zich meebrengt? Hoe kunnen deze bijdragen aan taakuitvoering en dienstbaar zijn aan het creëren van synergie en maatschappelijke meerwaarde?**

Uit het onderzoek is, zoals ook aangeven in paragraaf 6.5, naar voren gekomen dat de handelingsperspectieven beperkt zijn, in lijn met de literatuur. Toch blijkt tegelijkertijd ook uit dezelfde empirie dat er mogelijkheden liggen om bovenstaande tot stand te brengen. Het is nog te vroeg om te zien hoe bovenstaande vraag voor de onderzochte casus straks beantwoord gaat worden. Het onderzoek naar de ROP-projecten (EIB, 2019) laat zien dat synergie en meerwaarde mogelijk is als deze verbonden is aan duidelijke taken of breder gelegitimeerd kan worden vanuit een bredere beleidsopdracht, bijvoorbeeld op het vlak van innovaties.

6.6.1. Coördinatie binnen het rijk

Verwacht mag worden dat het handelingsperspectief voor het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente een samenspel zal zijn van de volgende zaken: de veranderingen in de huisvestingsbehoefte van het Rijk, de kenmerken van het gebied en de lokale markt, de mogelijke synergie tussen politieke prioriteiten, emergente factoren en het onderlinge vertrouwen (Evers, Van der Schaaf et al. 2002, Adisson 2018, de Zeeuw 2018). De politieke omgeving van zowel de gemeente als het Rijksvastgoedbedrijf compliceert langlopende verbintenissen.

Gebiedsgericht werken krijgt intern binnen het Rijksvastgoedbedrijf al veel aandacht, maar zou ook een blijvend aandachtspunt voor de communicatie naar rijksstakeholders moeten zijn. Het gaat dan om het stimuleren van de bewustwording, kennis en draagvlak voor de veranderopgave voor een gebied, de coördinatie van rijksbelangen en de rol die het Rijksvastgoedbedrijf hierin vervult. Dit kan het Rijksvastgoedbedrijf niet afdwingen en vraagt om een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid bij en tussen de stakeholders. Dit zou zich voor gebieden waar een gebiedsgerichte aanpak aan de orde tot een geïnternaliseerde (klant)visie van het Rijksvastgoedbedrijf en stakeholders op een gebied.
Het vraagt van de rijksstakeholders bereid te zijn tot vormen van collectieve afweging. Een vorm van capacity building tussen het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders binnen het Rijk welke overeenkomt met inzichten opgedaan met de *stewardship theory*. Het verkleinen van de *powerdistance* tussen het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders, bouwen aan gedeelde kennis en het investeren in het bespreken van de dilemma's met de stakeholders vanuit hun belangenperspectief.
Op basis van de literatuur mag verwacht worden dat een streven naar meer autonomie (als antwoord op knellende kaders en veranderende omstandigheden) door het Rijksvastgoedbedrijf juist aanwezige tegenstellingen zal uitvergroten (van Thiel & Yesilkagit, 2011). En een taakdifferentiatie die te ver losgezongen raakt van de kerntaken de samenhang, effectiviteit en meerwaarde van een organisatie nadelig beïnvloeden (Wilson, 1989).

Een gebieds- en omgevingsgericht perspectief op lokale stedelijke ontwikkelingen vanuit het Rijksvastgoedbedrijf (welke ook tot de aanpak in het Central Innovation District Den Haag heeft geleid) en zo mogelijk ontschotten van taken binnen het Rijksvastgoedbedrijf zelf, is daarbij van belang.
Dit zou ondersteund kunnen worden door de ontwikkeling van een afwegingskader waarmee de afweging gebieds- of objectgericht kan worden gemaakt. Hierbij zal taakuitvoering het leidende principe moeten zijn, omdat dat ook de rollen in een lokale stedelijke ontwikkeling legitimeert.

6.6.2. Verkennen verruimen kaders

Binnen het bestaande kaders is de speelruimte voor collectieve oplossingen beperkt. Het zou wenselijk zijn oplossingen te verkennen waarmee verschillen kunnen worden overbrugd met behoud van de individuele belangen van de stakeholders. Op basis casuïstiek kan worden bezien welke economische of tijdelijke prikkels ingebracht kunnen worden. Overwogen kan worden eerdere

ervaringen bij, bijvoorbeeld projecten als het Hembrugterrein, Almere-Oosterwold, op de effectiviteit van andersoortige werkwijzen en instrumenten te onderzoeken. De ervaring vanuit verkopen zouden meer bij de gebiedsaanpak betrokken kunnen worden.
De economische waarde kan zo wellicht beter ontsloten worden, waarbij de uitdaging is om de inzet dienstbaar te laten zijn aan collectieve afwegingen en deze afwegingen ook bij het collectief van stakeholders te leggen. Dit vergroot de kans meer bewegingsruimte in de praktijk leidt tot meer afstand en frictie ten opzichte van de stakeholders (van Thiel & Yesilkagit, 2011).

6.6.3. Capacity building

Uit de uitkomsten van de Maatschappelijk Kosten Baten Analyse (MKBA) van de ROP-projecten (EIB, 2019) komt naar voren dat opgaven waar sprake is van complexe coördinatie vraagstukken het oplijnen van de kennis en sturingsmogelijkheden van de gemeente en een publieke actor zoals het Rijksvastgoedbedrijf kan bijdragen aan de gewenste ontwikkeling van stedelijke gebieden.

Door het afstemmen van de onderlinge opgaven van Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in tijd en plaats kan een vorm van *capacity building* ontstaan die gemeenten ondersteunt bij het creëren van de marktcondities voor de ontwikkelingen en visie die een gemeente voor een gebied voor ogen heeft, en ook op strategische niveau kan aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het Rijk.
Dit vraagt in het geval van het CIDDH niet alleen om het vinden van een optimale aansluiting van beider taken en rollen op basis van een gedeelde visie van het gebied. Het vraagt ook gedeelde inzichten en sturing op het stedelijke proces en lokale markt waarlangs die visie gestalte kan krijgen. Met rekenschap en duiding van beider rollen.

In de samenwerking met gemeenten is onderling vertrouwen de sleutel tot synergie en meerwaarde. Ervaringen uit het verleden en de politieke dynamiek aan beide kanten kunnen hier afbreuk aan doen.

“Voor het Rijk is een geïnternaliseerde (klant)visie op een gebied noodzakelijk die verder reikt dan dat de individuele belangen van de directe klanten van het Rijksvastgoedbedrijf“

(RVB08)

7. CONCLUSIES

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde als volgt: Welke overwegingen bepalen het handelen en de betekenis van het Rijksvastgoedbedrijf in de ontwikkeling van lokale stedelijke gebieden?

Deze vraag is onderzocht aan de hand van de ontwikkelingen in het Central Innovation District Den Haag (CIDDH) waarbij gesproken is met vertegenwoordigers binnen het Rijksvastgoedbedrijf, het Rijk en de gemeente Den Haag. In dit gebied is het Rijksvastgoedbedrijf een belangrijke vastgoedeigenaar met een meervoudige opdracht waarbij aan- en verkopen, renovatie en nieuwbouw aan de orde zijn. De gemeente Den Haag wil dit gebied intensiveren en transformeren voor opvang van de stedelijke groei en het stimuleren van de zich ontwikkelende Haagse kenniseconomie en ambities op het gebied van onder andere verduurzaming.

Op basis van het onderzoek worden de volgende conclusies getrokken:

- Het Rijksvastgoedbedrijf moet bij de uitvoering van taken steeds de balans vinden tussen de meervoudige belangen van haar klanten, beleidscontext en kaders enerzijds en anderzijds de stedelijke omgeving waarin lokale marktontwikkelingen, gebiedskenmerken, emergente ontwikkelingen en ruimtelijke eisen die sturend zijn. Er is sprake van een dynamisch spelersveld.
- Het zekerstellen van de huisvestingsbehoefte van het Rijk vraagt in stedelijke gebieden rond knooppunten van openbaar vervoer in toenemende mate om een meer pro-actieve aanpak, de bereidheid mee te gaan in nieuwe eisen die aan de stedelijke omgeving en gebouwen worden gesteld en de bereidheid om deel uit te maken van collectieve oplossingen op het gebied van duurzaamheid. Dit is ingegeven door de krapte op de markt, de transformatie naar *mixed-use* gebieden die hier plaatsvindt en eigen beleid op het gebied van duurzaamheid.
- Binnen het Rijksvastgoedbedrijf is sprake van een ontwikkeling om meer gebiedsgericht en omgevingsbewust te werken en meer oog te hebben voor de meervoudige betekenis die rijksvastgoed kan hebben voor een gebied. Het sluit, in termen van cultuur of een *sense of mission*, aan bij de huidige stedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk die is gebaseerd op vertrouwen, het sturen op gedeelde uitkomsten en coalities die zich binnen een gemeenschappelijke context en rond gedeelde thema's en belangen vormen.
- Genoemde gebiedsgerichte en omgevingsbewuste werkwijzen botsen echter met de *governance*, de spelregels, de (beleids)kaders en werkwijzen waarbinnen en waarbinnen het Rijksvastgoedbedrijf opereert.
    - Binnen het Rijk wordt vooral gestuurd op de facilitaire functie van het Rijksvastgoedbedrijf, huisvestingskosten en (meervoudige) taakdiscipline. Financiële en politieke risico's die zich op de korte termijn kunnen voordoen zijn doorslaggevend bij besluiten. Van ondergeschikt belang zijn het eventueel te behalen economische en maatschappelijke rendement die op de langere termijn kunnen optreden.
    - Het agentschapmodel waarop het Rijksvastgoedbedrijf is gestoeld, stimuleert de huidige objectgerichte en klantgerichte werkwijze.
    - Hoewel van het Rijksvastgoedbedrijf de professionaliteit wordt gevraagd om adequaat in te spelen op veranderende marktomstandigheden zijn de mogelijkheden om binnen de ruimtelijke kaders mee te bewegen of hierop te anticiperen beperkt. De beweegruimte is voor verkopen het grootst omdat hier de herbestemming en de financiële doelstelling van het Rijksvastgoedbedrijf het meest hand in hand gaan.
    - Binnen de *governance* zijn géén positieve prikkels aanwezig die een financieel of maatschappelijk rendement op de langere termijn of de coördinatie daarop stimuleren. De governance van het Rijksvastgoedbedrijf, maar ook het ruimtelijk beleid hebben zich, onder invloed van het neo-liberale denken tegengesteld ontwikkeld aan het netwerkdenken dat de stedelijke ontwikkelingspraktijk kenmerkt.

- De coördinatie tussen het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders richt zich op regionale afstemming en landelijke beleidsthema's. Een gedeelde visie of coördinatie op het lokale schaalniveau van gebieden ontbreekt, waardoor knelpunten blijven bestaan en onderlinge verschillen tussen financiële en maatschappelijke doelen worden uitvergroot.
- De stakeholders binnen het Rijk staan op relatieve afstand van de stedelijke ontwikkelingspraktijk en hebben geen direct belang of beschikken niet over (financiële) middelen om mee te sturen.
- Stakeholders binnen het Rijk kijken verschillend naar de aandacht die binnen het Rijksvastgoedbedrijf aan gebiedsgericht- en omgevingsbewust werken worden gegeven. Het Regionaal OntwikkelingsProgramma (ROP) roept bij respondenten veel vraagtekens op. Toch laat het ROP zien dat synergie en meerwaarde mogelijk zijn, onder meer in gebieden waar er sprake is van complexe coördinatievraagstukken.

- In een lokale gebiedsontwikkeling is er tussen het Rijksvastgoedbedrijf als initiatiefnemer en de gemeente als kadersteller sprake van een onderhandelingssituatie, maar beide delen ook publieke waarden.
  - Beide werken vanuit een eigen context, belang (opdracht, belang, financiering en werkwijze) en achterban die niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten.
  - Voor beide is behoud van onafhankelijkheid van belang. In de huidige gebiedsontwikkelingspraktijk, waar ontwikkelingen vaak de uitkomst zijn van verschillende coalities, biedt mogelijkheden en vrijheid om per casus tot strategie, afstemming of samenwerking te komen.
  - Door het afstemmen van de onderlinge opgaven in tijd en plaats kan echter een vorm van *capacity building* ontstaan die gemeenten ondersteunt bij het creëren van de marktcondities voor de ontwikkelingen en visie die een gemeente voor een gebied voor ogen heeft en ook op strategische niveau kan het aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het Rijk.
    De onderzochte casus ondersteunt het beeld in de literatuur dat *capacity building* binnen de gemeente geen gemeengoed is. In beginsel biedt de ingezette relatie tussen de gemeente Den Haagen het Rijksvastgoedbedrijf hier wel een basis voor.
  - In de samenwerking met gemeenten is onderling vertrouwen, bijvoorbeeld door investeren in gedeelde kennis, de sleutel tot synergie en meerwaarde. Ervaringen uit het verleden en de politieke dynamiek aan beide kanten kunnen hier afbreuk aan doen.

"The future of public real estate management will strongly depend on the way the public real estate organization is able to communicate and align it's strategy with politicians, users and the real estate market"

(van der Schaaf, 2002, p212)

8. AANBEVELINGEN

Het doel van het onderzoek was om vanuit een maatschappelijke relevantie bij te dragen aan de discussie en beeld- en beleidsvorming die binnen het Rijk plaatsvinden over de oriëntatie en werkwijze(n) van het Rijksvastgoedbedrijf.

De primaire aanbeveling is echter te erkennen dat de mogelijkheden en instrumenten om mee te gaan in de huidige stedelijke dynamiek voor het Rijksvastgoedbedrijf beperkt zijn. Dit raakt de uitvoering van haar kerntaken en raakt de discussie over de bredere betekenis die rijksvastgoed voor een gebied kan hebben. Er ligt een collectieve verantwoordelijkheid voor alle stakeholders binnen de *governance* om op basis van casuïstiek oplossingsrichtingen te verkennen en te vinden. Die oplossingen moeten ook tijd en contextgebonden kunnen zijn door de politieke en marktdynamiek.

In het verlengde hiervan staan de onderstaande handelingsperspectieven open:

a) Beperk het stimuleren van gebieds- en ontwikkelgericht werken niet alleen tot het Rijksvastgoedbedrijf. Het meenemen en het stimuleren van de coördinatie tussen de stakeholders in de veranderopgaven voor een gebied zou een blijvend aandachtspunt moeten zijn. Streven daarbij is niet autonomie maar naar collectiviteit; een vorm van rijksinterne *capacity building* die ondersteunend kan zijn.
   Bijvoorbeeld in de vorm van een geïnternaliseerde (klant)visie op een gebied, gedragen door het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders en duidelijk verbonden aan de (huisvestings)taken en belangen in een gebied voor een langere termijn.

b) Ontwikkel een afwegingskader waarmee de afweging gebieds- of objectgericht kan worden gemaakt. Hierbij zal taakuitvoering het leidende principe moeten zijn, omdat dit ook de gevoerde rollen in een gebiedsontwikkeling en het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf legitimeert.

c) Onderzoek, op basis van casuïstiek, welke economische of tijdelijke prikkels ingebracht kunnen worden binnen de huidige governance. Er kan overwogen worden eerdere ervaringen bij, bijvoorbeeld projecten als het Hembrugterrein, Almere-Oosterwold en Binckhorst waar andersoortige werkwijzen en instrumenten zijn toegepast, te onderzoeken. De ervaring vanuit herontwikkeling en verkopen zouden bij meer taakdomeinen van het Rijksvastgoedbedrijf betrokken kunnen worden.
   De economische waarde kan zo wellicht beter ontsloten worden en opnieuw ingezet worden om discrepanties binnen de governance te overbruggen, waarbij de uitdaging is om sturing ook bij de stakeholders te leggen of een collectieve dimensie te geven.

In de tweede instantie wilde het onderzoek bijdragen aan de wetenschappelijke inzichten over publieke huisvestingsorganisatie en hun voetafdruk binnen ruimtelijke ontwikkelingen.

d) In de literatuur over publieke huisvestingsorganisaties, onder meer van gemeenten, is relatief weinig aandacht besteed aan de relatie tussen huisvesting, de omliggende ontwikkelingen en de waarop hieraan bijgedragen kan worden. Tegelijkertijd beschikken genoemde organisaties over grote portefeuilles. Dit onderzoek heeft zich beperkt tot het Rijksvastgoedbedrijf. Aanbevolen wordt meer onderzoek te doen om de synergie en meerwaarde verder in kaart te brengen. In lijn met aanbevelingen van onder meer Adisson (2018)

9. VALIDITEIT EN BEPERKINGEN

Tot slot bevat dit hoofdstuk een korte beschouwing van de validiteit en reproduceerbaarheid van het uitgevoerde onderzoek, alsmede een duiding van de beperkingen.

9.1. Resumé onderzoeksstrategie

Dit onderzoek heeft een exploratief karakter. Op basis van bestaande literatuur is geconcludeerd dat de relatie tussen publieke huisvestingsorganisaties - zoals het Rijksvastgoedbedrijf en de lokale stedelijke ontwikkelingspraktijk nog niet uitvoerig zijn onderzocht. Binnen de stedelijke ontwikkelingspraktijk is ingezoomd op de relatie met gemeenten, omdat gemeenten voor het Rijksvastgoedbedrijf normaal gesproken het logische aangrijpingspunt vormen voor het handelen in stedelijke ontwikkelingen.

Het empirische deel van dit onderzoek bestaat uit een *single case study*'. Gekozen is het 'Central Innovation District Den Haag' (CIDDH) als casus te onderzoeken waarbij op basis van half-gestructureerde interviews is gesproken met stakeholders binnen het Rijk, binnen het Rijksvastgoedbedrijf zelf, en bij de gemeente Den Haag.

Met de keuze voor een *single case* en de methode van half-gestructureerde interviews is de nadruk gelegd op de kwalitatieve factoren die bepalend zijn voor de betrokken stakeholders. Case en interviews vormen een wetenschappelijk beproefde manier om achterliggende besluiten, attitudes en handelingen van de betrokken actoren in de praktijk te onderzoeken (Tulder, 2014; Yin, 1981).

9.2. Validiteit

De literatuur en de gehouden interviews wijzen uit dat het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf en haar stakeholders binnen het Rijk een representatief beeld geeft van de rol en betekenis van het Rijksvastgoedbedrijf en de perspectieven die binnen en rond het Rijksvastgoedbedrijf binnen het Rijk aan de orde zijn.

In totaal zijn er twintig interviews gehouden. De respondenten is gevraagd niet alleen op hun eigen belang te reflecteren maar ook dat van anderen, alsook andere casussen en perioden. Hun inbreng laat zien dat er veel overlap bestaat tussen de uitkomsten. Dit wordt bevestigd door de wederzijdse inzichten vanwege de kruisverbanden in het conceptuele model (zie Figuur 9).

Het conceptuele model is een voldoende solide raamwerk gebleken om de relaties en perspectieven vanuit de literatuur en de praktijk over elkaar heen te leggen, te kunnen onderzoeken en verklaren.

9.3. Reproduceerbaarheid

Zowel de keuze voor een *single case study* als het gebruik van half-gestructureerde interviews brengen - zoals aangegeven in hoofdstuk 2 - in beginsel ook beperkingen met zich mee. De representativiteit en de reproduceerbaarheid van de uitkomsten voor andere casussen wordt hieronder besproken.

Respondenten geven aan dat de ontwikkelingen in het CIDDH representatief zijn voor inhoudelijke en procesmatige vraagstukken en ontwikkelingen, zowel aan de zijde van het rijk als aan de gemeentelijke zijde. Een kanttekening is dat de samenwerkingsafspraken die het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente hebben gemaakt in de bestuursovereenkomst als aanpak uniek zijn. Dat wil zeggen: uniek, ten opzichte van de meer reguliere objectgerichte aanpak van het Rijksvastgoedbedrijf in de stedelijke ontwikkelingen.

Als aanpak is de bestuursovereenkomst op dit moment dus niet vanzelfsprekend representatief voor de processen in andere gebieden, maar wel als casus om de relevante kwalitatieve factoren in kaart te brengen wel.
De samenwerking en de gezamenlijke visievorming zorgen ervoor dat de respondenten met elkaars belangen, tegenstellingen werken en daar in het licht van huidige stedelijke dynamiek, dus ook een actueel en expliciet beeld van hebben.

9.4. Beperkingen

Binnen de bredere gebiedsontwikkelingspraktijk is in dit onderzoek alleen de relatie tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente onderzocht. Het gezichtspunt vanuit marktpartijen (zoals vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en beleggers) is buiten beschouwing gelaten. Hun perspectief op de casus - de rol en betekenis van het Rijksvastgoedbedrijf in het gebied en de relatie met de gemeente en haar ambities - komt niet aan bod.

De mogelijke dilemma's waar de gemeente intern mee kampt zijn eveneens niet uitgediept. Omdat alleen met vertegenwoordigers van de gemeente Den Haag is gesproken die direct bij onderzochte casus en het Rijksvastgoedbedrijf betrokken zijn, is de reproduceerbaarheid van hun uitkomsten voor andere casussen van de gemeente beperkter dan die van respondenten die binnen het Rijksvastgoedbedrijf zijn geïnterviewd. Hun kennis van andere casussen in andere gemeenten is wel representatief voor de vraagstukken rond rijksvastgoed in andere casussen.

De ontwikkeling van het 'Central Innovation District' en de samenwerking van gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf om de meervoudige huisvestingsvraag (nieuwbouw en verkoop) gezamenlijk en geïntegreerd aan te pakken, zijn nog in een verkennend stadium. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich daarom tot de eerste dilemma's en vraagstukken die zijn geïdentificeerd en eerste ervaringen van de samenwerking.

BIBLIOGRAFIE

Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state–market relations in land and property. *Planning Theory & Practice, 11*(2), 187-207.

Adams, D., & Tiesdell, S. (2012). Shaping places: urban planning, design and development: Routledge.

Adisson, F. (2018). From state restructuring to urban restructuring: The intermediation of public landownership in urban development projects in France. *European Urban and Regional Studies, 25*(4), 373-390.

Appel-Meulenbroek, H., Maussen, S., de Bis, N., & Verkerk, B. (2004). *Municipal Real Estate deployed as a capital asset*: European Real Estate Society (ERES).

Bosse, D. A., & Phillips, R. A. (2016). Agency Theory and Bounded Self-Interest. *Academy of Management Review, 41*(2), 276-297.

Brandsen, T., & Karré, P. M. (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration, 34*(13), 827-836.

Brunsson, N. (1986). Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action. *Scandinavian Journal of Management Studies, 2*(3-4), 165-185.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review, 74*(4), 445-456.

Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies, 24*(7), 1281-1294.

Buitelaar, E., Segeren, A., Kronberger, P., & Noorman, N. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*: Rotterdam: NAi Uitgevers.

BVR. (2016). CID the next step LOW RES.

BZK. (2018, Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. Den Haag.

Chandler, D. (2014). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience, 2*(1), 47-63.

Daamen, T., & Verheul, W. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen, 68 (3), 2014*.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review, 22*(1), 20-47.

De Bruijn, J., & Ten Heuvelhof, E. (2007). Strategieën: Een vergelijking tussen projectmatige en procesmatige verandering. *Management in Netwerken; Boom Lemma Uitgevers: Utrecht, The Netherlands*, 75-109.

de Groot, H., Marlet, G., & Teulings, C. (2010). De wederopstanding van de stad. In *Stand en Land* (pp. 7-17). The Hague: CPB.

de Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*: Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Den Haag, G. (2016). Agenda Ruimte voor de Stad. *Retrieved on June, 9*, 2018.

DenHaag-RVB. (2014). Uitvoeringsagenda 2014-2015 naar aanleiding van de Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Den Haag en de Staat der Nederlanden inzake de herontwikkeling van diverse kantoorpanden te Den Haag.

DenHaag-RVB. (2019, 29 may 2019). Overkoepelende bestuursovereenkomst Staat - gemeente.

EIB. (2019). De Maatschappelijke Waarde van Rijksvastgoed: EIB.

Evers, F. W. R., Van der Schaaf, P., & Dewulf, G. P. (2002). *Public real estate: Succesful management strategies*: Dup Science.

Financien, M. v. (2007, Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. Den Haag.

Ginter, D. (2013). Vermogen tot Veranderen. Een onderzoek naar de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling. *Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam*.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*: Pan.

Heurkens, E. (2012). Privaat-gestuurde gebiedsonwikkeling: sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland: A+ BE.

Hoogendoorn, M. (2019). Van object naar omgeving. Een toekomstbestendige borging van beleidsambities.

Karré, P. M. (2011). Heads and tails: Both sides of the coin-An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector.

Katz, B., & Wagner, J. (2014). The rise of innovation districts: A new geography of innovation in America. *Washington: Brookings Institution*.

Kaufmann, D. (2014). Locational policies in secondary captial cities: constructing a dynamic framewoek.

Kickert, W. J. (2001). Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal, 4*(2), 135-150.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies 2nd edition: New York: Addison, Wesley, Longman.

Kooiman, N., de Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). PBL/CBS Regionale bevolkings-en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. *Statistics Netherlands: Bevolkingstrends, september 2016*.

Mayer, H., Sager, F., Kaufmann, D., & Warland, M. (2016). Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes. *Cities, 51*, 11-20.

Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings, 49*(49), 131-142.

Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and urban planning, 147*, 38-49.

MinBzK. (2007, compacte rijksdienst: uitvoeringsprogramma.

MinBzK. (2016a, Instellingsbesluit baten-lastenagentyschap Rijksvastgoedbedrijf. Den Haag: Staatscourant.

MinBZK. (2016b, Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren. Den Haag.

MinBzK. (2019, Nieuwe masterplannen rijkshuisvesting.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? 1: Taylor & Francis.

Peek, G. (2011). Van disciplinair raamwerk naar denkraam. *Real Estate Research Quarterly, 10 (Augustus), 2011*.

Rekenkamer, A. (2015, Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf, Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed. Den Haag.

Rijksvastgoedbedrijf. (2014, 28 augustus 2014). *Vernieuwing van de Rijksdienst*.

Rijksvastgoedbedrijf. (2018a, *Regionaal Ontwikkelingsprogramma*. The Hague: Rijksvastgoedbedrijf.

Rijksvastgoedbedrijf. (2018b, *Vernieuwing van de rijksdienst*. The hague: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Rijksvastgoedbedrijf. (2019). *RVB Jaarverlag 2018*. Geraadpleegd op april, van https://magazines.rijksvastgoedbedrijf.nl/rvb-jaarverslag/2018/01/de-cijfers

Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review, 15*(4), 541-562.

Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35.

Schultz, d. M., van Twist, p. d. M., & Schram, d. J. (2018). *Innoveren met waarde(n)*. The Hague: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSoB).

Segeren, A., Needham, B., & Groen, J. (2005). De markt doorgrond een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland. The Hague: Ruimtelijk Planbureau.

Teisman, G., & Gerrits, L. (2014). The emergence of complexity in the art and science of governance. *Complexity, Governance & Networks, 1*(1), 17-28.

Tulder, R. J. M. (2014). Skill sheets: An integrated approach to research, study and management: Pearson Education.

van den Beemt-Tjeerdsma, A., & Veuger, J. (2016). Towards a more professionalised municipal real estate management. *Journal of corporate real estate, 18*(2), 132-144.

Van der Krabben, E., & Jacobs, H. M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy, 30*(1), 774-783.

Van der Schaaf, P. (2002). *Public real Estate Management Challenges for Governments*. Public Real Estate Management, Delft Technical University.

van Thiel, S. (2004). Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein.

van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review, 13*(6), 783-802.

van Winden, W., & Carvalho, L. (2016). Urbanize or Perish? Assessing the Urbanization of Knowledge Locations in Europe. *Journal of Urban Technology, 23*(1), 53-70.

Verheul, W., & Daamen, T. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen, 68 (3), 2014*.

Verhoest, K. (2018). Agencification in Europe. In The Palgrave handbook of public administration and management in Europe (pp. 327-346): Springer.

Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2013). Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration. *Planning Practice & Research, 28*(1), 141-159.

Wilson, J. Q. (1989). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.

Wojewnik-Filipkowska, A., Rymarzak, M., & Lausberg, C. (2015). Current managerial topics in public real estate asset management. *World of Real Estate, 4*(94), 5-10.

Wolf-Powers, L. (2005). Up-zoning New York City's mixed-use neighborhoods: Property-led economic development and the anatomy of a planning dilemma. *Journal of Planning Education and Research, 24*(4), 379-393.

Yesilkagit, K., & Van Thiel, S. (2011). Autonomous agencies and perceptions of stakeholder influence in parliamentary democracies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 101-119.

Yin, R. K. (1981). The case study as a serious research strategy. *Knowledge, 3*(1), 97-114.

Zeeuw, F. d. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*: Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.