



# Afstoot van Rijksvastgoed, ruimtelijk beleid of verkoop?

Over samenwerking tussen Rijk en gemeenten bij de afstoot van Rijksvastgoed

---

Masterscriptie Sociale Planologie  
Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

18 februari 2015

Student: Wouter van Heck  
Studentnummer: 2234572

Scriptiebegeleider:  
F.M.G. (Ferry) Van Kann, PhD

Tweede beoordelaar:  
drs. H.T. (Hotze) Hofstra



**rijksuniversiteit  
groningen**

**faculteit ruimtelijke  
wetenschappen**

# Afstoot van Rijksvastgoed, ruimtelijk beleid of verkoop?

Is de huidige afstootopgave een nieuwe manier van interveniëren door de Rijksoverheid in het ruimtelijk beleid?

Wouter van Heck

*“De waarheid is nooit precies zoals je denkt dat hij zou zijn.” (Johan Cruijff)*

Afgelopen weken hebben de kranten volgestaan van de mogelijk faillissementen van de warenhuizen V&D en Blokker. Op het nippertje zijn deze faillissementen afgewend. Stel dat de reddingspoging was mislukt, dan zou in veel Nederlandse binnensteden het probleem van leegstand van veelal beeldbepalende gebouwen goed zichtbaar zijn geworden. Nederland kent namelijk een enorm leegstandsprobleem, dit is het gevolg van het feit dat er geen voldoende programma meer is om alle gebouwen te vullen. In deze scriptie staan cijfers daarover opgenomen.

Leegstand als planologisch en ruimtelijk onderwerp wordt naar mijn inzien onvoldoende onderkend. Het Rijk heeft eerder met haar stimulerend ruimtelijk beleid de bouw van miljoenen woningen, bedrijfsterreinen en kantoren mogelijk gemaakt. Nu de markt geconfronteerd wordt met leegstand, voegt het Rijk haar eigen leegstandsportefeuille daar aan toe. Het Rijk wil haar bezit graag afstoten en wil dit doen in samenwerking met gemeenten. Deze samenwerking staat echter nog in de kinderschoenen en het is nog onduidelijk hoe deze vormgegeven gaat worden.

In deze scriptie heb ik mij vooral geconcentreerd hoe de nieuwe ruimtelijke interventies van het Rijksvastgoedbedrijf gepositioneerd moeten worden in de ruimtelijke planningstraditie van Nederland. Bij het schrijven van deze scriptie heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de tips en ondersteunende woorden van mijn scriptiebegeleider Ferry van Kann. Ook gaat mijn grote dank uit naar Hotze Hofstra die met zijn kritische opmerkingen een verdere verdieping heeft toegevoegd. Daarnaast wil ik hen bedanken voor hun geduld bij het afronden van mijn scriptie. Door een uitwisselingsprogramma met de University of Washington van zes maanden en door mijn verhuizing naar de “24-uurseconomie” van Amsterdam is het schrijven van mijn scriptie een langdurige taak geworden. Dit heeft er zelfs toe geleid dat wijziging van Rijksbeleid mijn scriptie had ingehaald en ik mijn onderzoeksvraag heb moeten herformuleren. Nieuw Rijksbeleid maakte mijn oorspronkelijke onderzoeksvraag deels achterhaald waardoor een nieuwe focus nodig was. Verder dank ik de respondenten van het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeenten Zaanstad en Den Haag, die mij te woord hebben gestaan. Zonder de informatie uit de interviews was deze scriptie niet mogelijk.

Het onderwerp leegstand en Rijksvastgoed is een actueel, nieuw onderwerp binnen de planningstraditie van Nederland en daarover zal nog veel gezegd en geschreven worden. Deze scriptie kan in dat opzicht als een mooie start dienen voor het verdiepen van dit groot maatschappelijk vraagstuk.

Wouter van Heck

Amsterdam 2015

E-mailadres: [woutervanheck@gmail.com](mailto:woutervanheck@gmail.com)

Telefoonnummer: 06-12270527

## Samenvatting

---

Deze studie geeft antwoord op de vraag op welke manier het Rijk en gemeenten samenwerken op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed en hoe deze samenwerking past in het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk. Om hierover uitsluitsel te geven is eerst gekeken naar de planningsgeschiedenis in Nederland. Samenwerking tussen Rijk en gemeenten is altijd aan de orde geweest, maar de manier waarop deze ingevuld is verschilt per planningsperiode. Om de verschillende planningsperiode in Nederland te definiëren is er gekeken naar de Nota's Ruimtelijke Ordening. In deze nota's werd het beleid voor een langere periode uiteengezet en samenwerking tussen Rijk en gemeenten gedefinieerd. Vervolgens zijn deze nota's geplaatst in het spectrum voor planologisch handelen. De plaats in dit spectrum is van invloed op de manier van samenwerken met gemeenten. Globaal kan gezegd worden dat in periodes aan de linker kant van het spectrum (blauwdrukplanning) samenwerking top-down, eenzijdig wordt opgelegd door het Rijk aan gemeenten. Aan de rechterkant (interactieve planning) is ruimtelijk beleid gedecentraliseerd naar lagere overheden. Het Rijk bemoeit zich alleen met het ruimtelijk beleid als de ruimtelijk hoofdstructuur aan de orde is. Daarnaast geeft het Rijk alleen kaders door middel van basiskwaliteit. Deze studie constateert dat planning in Nederland zich momenteel aan de rechterkant van het spectrum bevindt. Samenwerking tussen Rijk en gemeenten vindt dus alleen plaats als de ruimtelijke hoofdstructuur aan de orde is.

Uit de studie en nieuw Rijksbeleid blijkt dat op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed nauw wordt samengewerkt tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten. Het Rijk heeft het voornemen om 30% van de totale voorraad Rijksvastgoed te gaan afstoten. Voor deze opgave is door de minister voor Wonen en Rijksdienst nieuw beleid gemaakt. In dit nieuwe beleid wordt het vastgoed opgedeeld in vijf verschillende categorieën. In vier van deze categorieën is samenwerking met gemeenten nodig omdat de categorieën betrekking hebben op tijdelijke exploitatie, transformatie, gebiedsontwikkeling of herbestemming. De samenwerking tussen Rijk en gemeenten is in deze studie onderzocht via drie cases. Voor deze cases, gelegen in de gemeenten Groningen, Den Haag en Zaanstad, zijn personen geïnterviewd die betrokken zijn vanuit het Rijksvastgoedbedrijf en de desbetreffende gemeente over de samenwerking. Uit de analyse van de interviews is een aantal aspecten naar voren gekomen dat van belang is voor de samenwerking. Een belangrijk aspect is dat de rolverdeling duidelijk is voor beide partijen. De rol van het Rijksvastgoedbedrijf is niet altijd duidelijk, de ene keer wordt er meer waarde gehecht aan het maatschappelijk belang, andere keer lijkt de rol van het Rijksvastgoedbedrijf commercieel van aard en soms neemt het Rijksvastgoedbedrijf beide rollen aan. Andere aspecten van belang zijn prioriteit van het project, de rol van bestuurders en vertrouwen tussen beide partijen. Verder is uit de cases gebleken dat de Rijksoverheid niet alleen verkoopt, maar ook nadenkt over de toekomst van de gebouwen. Er wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe het Rijksvastgoed ingezet kan worden ter ondersteuning van gemeentelijk ruimtelijk beleid.

De studie concludeert dat deze nieuwe samenwerking afwijkt van het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk. Verder is deze nieuwe vorm van planning, waarbij de Rijksoverheid nauw samenwerkt met gemeenten en ook een rol oppakt in de ruimtelijke ordening, niet in het spectrum voor planologisch handelen te plaatsen. De planningsaanpak is namelijk niet links te plaatsen omdat de samenwerking niet eenzijdig top-down wordt opgelegd. Ook rechts past deze nieuwe planningsaanpak niet omdat de samenwerking niet van "onderop" komt. Het Rijk schrijft met gemeenten mee aan ruimtelijk beleid. Daarom is in deze studie het spectrum uitgebreid met "publiek-private planning". Dit nieuwe uiterste is een planningsaanpak waarbij zowel de Rijksoverheid, als lagere overheden, burgers en commerciële partijen een gelijkwaardige rol in planning spelen.

## Inhoudsopgave

---

Lijst met figuren en tabellen .....	7
Lijst met afkortingen .....	8
1. Afstoot van Rijksvastgoed .....	9
1.1. Aanleiding.....	10
Afstoot van Rijksvastgoed .....	10
Portefeuillestrategie Rijksvastgoed .....	11
Samenwerking .....	11
1.2. Hoofdvraag en deelvragen .....	12
1.3. Nieuwe hoofdvraag vanwege ontwikkelingen in het Rijksbeleid rondom de afstootopgave .....	12
1.4. Afbakening .....	13
1.5. Leeswijzer .....	14
2. Ontwikkeling van de planologie in naoorlogs Nederland.....	15
2.1. Van blauwdrukplanning via scenarioplanning naar interactieve planning .....	16
2.2. Planningsmechaniek: lokale gebiedsontwikkeling.....	22
2.3. Trends in planning: leegstand en herbestemming.....	23
Leegstand .....	23
Herbestemming .....	25
2.4. In het kort.....	26
3. Methodologie .....	28
3.1. Onderzoeksmethodologie.....	29
3.2. Onderzoeksmethode en -technieken.....	29
Literatuuronderzoek.....	29
Onderzoeksmethode casestudy .....	31
Onderzoekstechniek documentanalyse .....	32
Onderzoekstechniek diepte-interview met betrokkenen .....	32
3.3. Conceptueel model .....	33
4. Huidig beleid bij de afstoot van Rijksvastgoed .....	35
5. Samenwerking tussen Rijk en gemeenten bij de afstootopgave .....	39
5.1. Case 1. Voormalige Belastingdienstkantoor te Groningen .....	40
Documentanalyse .....	41
Interview met betrokkenen.....	41
In het kort .....	42

5.2.	Case 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag .....	44
	Documentanalyse .....	45
	Interview met betrokkenen.....	46
	In het kort .....	49
5.3.	Case 3. Voormalig defensie terrein te Zaanstad .....	51
	Documentanalyse .....	52
	Interview met betrokkenen.....	52
	In het kort .....	55
5.4.	Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in de praktijk .....	56
5.5.	Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in het planningsspectrum .....	57
6.	Conclusies .....	60
6.1.	Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in theorie en praktijk.....	61
6.2.	Bijdrage van de studie aan de ruimtelijke ordening .....	64
6.3.	Bijdrage van de studie aan de planologie .....	65
6.4.	Reflectie op het onderzoek.....	65
7.	Referenties .....	67
8.	Bijlage .....	71
8.1.	Bijlage 1 – Interview protocol Groningen .....	72
8.2.	Bijlage 2 – Interview protocollen Den Haag.....	73
8.3.	Bijlage 3 – Interview protocollen Zaanstad.....	77

## Lijst met figuren en tabellen

---

Figuur 1: Integratie kaart Vierde Nota Ruimtelijke Ordening	p. 19
Figuur 2: Spectrum voor planologisch handelen	p. 21, 58
Figuur 3: Nota's RO in het spectrum voor planologisch handelen	p. 21
Figuur 4: Schematische benadering van het gebiedsniveau	p. 22
Figuur 5: Plattegrond Test Site Rotterdam	p. 24
Figuur 6: Conceptueel model	p. 34
Tabel 1: Mutaties vierkante meters en werkgelegenheid per provincie	p. 36
Foto 1: Voormalig Belastingdienstkantoor aan de Dr. C. Hofstede de Grootkade 11 te Groningen	p. 40
Tabel 2: Belangrijkste aspecten case 1	p. 43
Foto 2: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag	p. 44
Tabel 3: Strategie grondbeleid gemeente Den Haag	p. 45
Tabel 4: Belangrijkste aspecten case 2	p. 50
Foto 3: Luchtfoto Hembrugterrein	p. 51
Foto 4: Impressie gebouwen op het Hembrugterrein	p. 51
Tabel 5: Belangrijkste aspecten case 3	p. 56
Tabel 6: Rolverdeling bij Rijk en gemeenten	p. 56
Tabel 7: Belangrijke aspecten bij de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten	p. 57
Figuur 7: Uitbreiding spectrum voor planologische handelen met "publiek-private planning"	p. 64

## Lijst met afkortingen

---

APV: Algemeen Plaatselijke Verordening

BVO: Bruto-vloeroppervlak

CRA: College van Rijksadviseurs

IenM: (Ministerie van) Infrastructuur en Milieu

RGD: Rijksgebouwendienst

Rli: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

RVOB: Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf

SER: Sociaal-Economische Raad

VROM: (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Wro: Wet ruimtelijke ordening

WRR: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid



# 1. Afstoot van Rijksvastgoed

## 1.1. Aanleiding

*“De overheid moet leegstaande gebouwen tegen een ‘maatschappelijk normale prijs’ afstaan aan gemeenten”*. Dit schreven in november 2013 de vier grote steden in een aanbeveling aan Minister van Wonen en Rijksdienst Stef Blok (Isabella et al., 2013). De steden reageren hiermee op de grootschalige afstoot van Rijksvastgoed die staat te gebeuren. Vraag is of de gemeenten waar deze afstoot gaat plaatsvinden wel weten om te gaan met al dit vastgoed en, daarnaast, is het Rijk zich wel bewust van de grote invloed die de afstoot van haar vastgoed heeft op de ruimtelijke kwaliteit in een gemeente?

De Rijksoverheid bezit veel vastgoed in Nederland. Tot juli 2014 werd het meeste onroerend goed van de overheid geregeld door twee instanties. De eerste partij was het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Dit was een uitvoeringsdienst van de Nederlandse Rijksoverheid met twee taken. Ze was ten eerste belast met het beheer van Rijksgronden en verkoop van vastgoed van de Rijksoverheid. Daarnaast nam ze deel aan gecompliceerde gebiedsontwikkelingsprojecten, waar meerdere ministeries vanuit verschillende invalshoeken bij betrokken waren. In dit proces had het RVOB de rol om op bedrijfseconomische grondslag aan de slag te gaan voor een beter maatschappelijk resultaat.

De tweede instantie was de Rijksgebouwendienst (RGD). Deze partij was belast met het beheer van de vastgoedportefeuille van de Rijksoverheid. Deze portefeuille is de grootste van Nederland met bij elkaar 7 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlak. In perspectief; de kantorenmarkt in Nederland heeft een totale voorraad van 49 miljoen vierkante meter (DTZ, 2014). Daarnaast zijn er van de 2.000 objecten die het Rijk in voorraad heeft ongeveer 350 objecten (1 miljoen vierkante meter vloeroppervlak) met een monumentstatus (Rijksgebouwendienst, 2014).

Naast deze twee instanties had onder andere het Ministerie van Defensie ook nog vastgoed in bezit. Met het oog op efficiëntie en effectiviteit heeft het kabinet per 1 juli 2014 het Rijksvastgoedbedrijf opgericht. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft de volgende onderdelen samengevoegd; Rijksgebouwendienst, Defensie Vastgoed, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed. Het Rijksvastgoedbedrijf is onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *“Met de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf maakt het kabinet een heldere keuze voor het effectief en efficiënt managen van vastgoed vanuit een rijksbrede integrale visie”<sup>1</sup>*.

### Afstoot van Rijksvastgoed

Naast de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf speelt er sinds 2014 nog een aspect in het ‘Rijksvastgoed’: de afstoot van Rijksvastgoed. Deze afstoot is grootschalig te noemen, 30% van de totale voorraad wordt verkocht (Minister Blok, 2014). Er zijn verschillende redenen aan te wijzen voor de afstoot van vastgoed door de Rijksoverheid. De belangrijkste reden is dat de overheid niet al het vastgoed dat ze nu bezit nodig heeft voor de uitoefening van haar activiteiten. Dit komt bijvoorbeeld doordat Rijksdiensten en -taken in verband met decentralisatie naar lagere overheden worden gedelegeerd. Verder heeft het kabinet in het kader van een kleinere overheid, minder regels en bezuinigingen, besloten om ministeries samen te voegen. Zo is in 2010 het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) samengevoegd met het Ministerie

---

<sup>1</sup> <http://www.rgd.nl/organisatie/rijksvastgoedbedrijf-io/>

van Verkeer en Waterstaat en opgegaan in het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Een ander voorbeeld is het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat ook in 2010 is opgegaan in het Ministerie van Economische Zaken.

De afstoot van dit Rijksvastgoed gebeurt in een periode waarin de Nederlandse vastgoedmarkt onder druk staat. Volgens adviesbureau AOS Studley (2013) staat momenteel 27% van de kantoren in Nederland leeg. Dit percentage is inclusief verborgen leegstand en komt neer op in totaal 13.2 miljoen vierkante meter (AOS Studley, 2013).

## Leegstand

De Nederlandse kantorenmarkt kampt met een leegstandsprobleem. De cijfers over de leegstand lopen uiteen. Het hiervoor genoemde onderzoek van AOS Studley (2013) rekent de verborgen leegstand mee en komt dan op 13.2 miljoen vierkante meter leegstand op de kantorenmarkt. Dit is 27% van de markt. Verborgen leegstand zit in de leegstaande, verhuurbare vierkante meters die door uiteenlopende redenen niet voor verhuur aan de markt worden aangeboden. DTZ Zadelhoff neemt in haar Kantorenmarkt Nederland Factsheets 2014 deze verborgen leegstand niet mee. Dan blijkt dat er 7.7 miljoen vierkante meter kantooruimte leeg staat. Dit komt dan neer op 15,7% van de totale markt. Van der Voordt, Geraedts en Remøy (2007) stellen dat een leegstandspercentage van 5% van de totale voorraad nodig is voor een gezonde marktwerking. Deze 5% leegstand is onder andere nodig om verhuisbewegingen mogelijk te maken, de zogenaamde frictieleegstand. Als deze 5% van het leegstandspercentage afgehaald wordt, blijft er volgens DTZ (2014) 10,7% leegstand en volgens AOS Studley (2013) zelfs 22%. Of de gebouwen die dit leegstandspercentage veroorzaken ooit nog in gebruik worden genomen is onduidelijk. De laatste jaren is een daling te zien in de opname van kantoorpanden. Volgens DTZ is in 2013 ten opzichte van 2012 de opname 11% gedaald.

Door de afstootopgave van het Rijk en gezien de huidige marktsituatie kunnen er extra problemen rondom leegstand ontstaan op lokaal niveau zoals een negatief imago voor een gemeente.

## Portefeuillestrategie Rijksvastgoed

Om tot een goede strategie te komen voor het vastgoed van het Rijk heeft de RGD een portefeuillestrategie voor kantoren uitgewerkt in “masterplannen”. Voor elke provincie in Nederland wordt een masterplan opgesteld plus één specifiek masterplan voor de gemeente Den Haag. In de plannen wordt het aanbod van Rijksvastgoed afgestemd op de vraag naar Rijkskantoor. Het masterplan voor Den Haag bijvoorbeeld is in 2011 vastgesteld en beschrijft dat er tot het jaar 2020 400.000 vierkante meter minder Rijkskantoor nodig is (Rijksgebouwendienst, 2014a). Onderdeel van deze 400.000 vierkante meter is het complete gebouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat wordt afgestoten.

## Samenwerking

Het afstoten van vastgoed door de Rijksoverheid heeft niet alleen invloed op de vastgoedmarkt maar ook invloed op de locatie waar het vastgoed is gelegen. Gemeenten waar de gebouwen gelegen zijn worden geconfronteerd met de verkoop van soms grote hoeveelheden Rijksvastgoed. Het is dus mogelijk dat de afstoot van Rijksvastgoed bijdraagt aan het leegstandspercentage in een gemeente. Het Rijk vergroot de leegstand terwijl diezelfde Rijksoverheid leegstand probeert tegen te gaan. Zo heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een “Actieprogramma Aanpak Leegstand

Kantoren” geschreven waarin ze leegstand en de oorzaken ervan probeert tegen te gaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Niet alleen het Rijk is bezig met het tegengaan van leegstand, gemeenten in Nederland hebben ook nota’s opgesteld waarin wordt aangegeven hoe zij daarmee omgaan (Nationaal programma herbestemming, 2011).

Om deze leegstand tegen te gaan zou samenwerking tussen Rijk en gemeente voor de hand liggen. Uit een oriënterend interview in de beginfase van deze studie met de heer Leonard Kok, voormalig algemeen directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag, blijkt echter dat deze samenwerking in Den Haag nog nauwelijks plaatsvindt (datum van interview: 23-02-2013). Dit is opvallend omdat juist in de gemeente Den Haag 400.000 vierkante meter Rijkskantoor wordt afgestoten

## 1.2. Hoofdvraag en deelvragen

Zoals hiervoor beschreven proberen beide overheidslagen de leegstand op de kantorenmarkt zo klein mogelijk te houden. Echter blijkt uit de analyse van het interview (februari 2013) met de heer Kok dat op het moment dat het Rijk vastgoed afstoot er niet of nauwelijks samenwerking is met de gemeente. Het kan dus voorkomen dat beleid opgesteld door het Rijk en/of gemeente door concrete uitvoeringsacties van het Rijksvastgoedbedrijf wordt ondermijnd. De vraag blijft of samenwerking tussen het Rijk en gemeenten kan bijdragen aan het tegengaan van leegstand. Gemeenten zorgen zelfstandig voor hun ruimtelijk beleid en hebben misschien geen behoefte aan samenwerking met het Rijk.

Dit onderzoek richt zich dan ook op (het gebrek aan) deze samenwerking. De oorspronkelijke onderzoeksvraag luidt:

“Kan samenwerking tussen het Rijk en de gemeenten bij de afstoot van Rijksvastgoed bijdragen aan het tegengaan van een lokaal sterk toenemende leegstand?”

Via de volgende deelvragen zal de onderzoeksvraag worden beantwoord;

1. Met welke sturingsfilosofieën en met welk beleid heeft het Rijk (na WOII) invloed uitgeoefend op lokale gebiedsontwikkeling en welke rol speelde samenwerking daarbij?
2. Welke gevolgen had deze samenwerking voor lokale gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand?
3. Welke aanpak volgt het Rijk bij de grootschalige afstoot van vastgoed en wordt daarbij samengewerkt met lokale overheden?
4. Welke aanpak leent zich voor het omgaan met grootschalige opgaven van leegstand, herbestemming en herontwikkeling, en hoe verhoudt deze zich tot de actuele sturingsfilosofie en beleid?

## 1.3. Nieuwe hoofdvraag vanwege ontwikkelingen in het Rijksbeleid rondom de afstootopgave

In een brief van 28 augustus 2014 van minister Blok aan de Tweede Kamer is nieuw beleid gepresenteerd omtrent de afstoot van Rijksvastgoed. Deze brief is samen met een bijlage verstuurd naar de Tweede Kamer. Deze bijlage bevat een uiteenzetting over het nieuwe beleid aangaande het overvloedige Rijksvastgoed. Dat wordt in het nieuwe beleid ingedeeld in vijf categorieën die alle

verband houden met de afstootstrategie. In vier van deze categorieën zal samenwerking met gemeenten nodig zijn, omdat deze strategieën met tijdelijke exploitatie, transformatie, gebiedsontwikkeling of herbestemming te maken hebben. Deze strategieën zijn niet mogelijk zonder samenwerking met de desbetreffende gemeenten. Daarnaast is, uit de analyses van de verschillende interviews die zijn gehouden voor deze studie, ook gebleken dat samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten, mede door het nieuwe beleid, veel voorkomt.

Gevolg voor deze studie is onder andere dat de veronderstelling dat er geen samenwerking is, achterhaald is. De vraag of de samenwerking dan tot afstoot zonder leegstand zou leiden is wel nog actueel. Echter willen de beide partijen (gemeenten en Rijksvastgoedbedrijf) nog niet meewerken aan een dergelijk evaluatief onderzoek. Dit werd na enkele oriënterende gesprekken die gevoerd zijn met de partijen al snel duidelijk. Juist omdat het nieuwe beleid nog zo nieuw is, zijn de partijen zelf nog aan het uitzoeken hoe de samenwerking verloopt. Aan een interview met als doel de samenwerking te beoordelen zou dan niet meegewerkt worden. Ook uit onderzoek technisch oogpunt zou een dergelijk onderzoek ongefundeerd zijn, omdat het nieuwe beleid en samenwerking nog te jong zijn en de gevolgen nog niet zichtbaar zijn.

Hierdoor is de focus van het onderzoek verlegd naar de (vernieuwde) samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten. Er wordt in de studie gekeken naar hoe de samenwerking is ontstaan, hoe deze is vormgegeven en hoe dit deze nieuwe samenwerking past in het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk. Deze nieuwe focus heeft ook geleid tot een nieuwe onderzoeksvraag.

De nieuwe onderzoeksvraag is:

“Op welke manier werken Rijk en gemeenten samen op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed en hoe past dit in het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid van het Rijk?”

Via de volgende deelvragen zal de onderzoeksvraag worden beantwoord;

1. Met welke sturingsfilosofieën en met welk beleid heeft het Rijk (na WOII) invloed uitgeoefend op lokale gebiedsontwikkeling en welke rol speelde samenwerking met gemeenten daarbij?
2. Welke gevolgen had deze samenwerking voor lokale gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand?
3. Hoe is de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en verschillende gemeenten in de praktijk ingericht en welke aspecten zijn van belang bij de samenwerking?
4. Hoe verhoudt de nieuwe samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten zich tot de actuele sturingsfilosofie en ruimtelijk beleid van het Rijk?

#### 1.4. Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de afstoot van Rijksvastgoed en de vraag hoe samenwerking tussen Rijk en gemeenten is vormgegeven en of dit nog past in het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk. Het onderzoek beperkt zich tot Rijksvastgoed in het beheer van het Rijksvastgoedbedrijf, geen andere vormen van vastgoed, zoals commercieel vastgoed, worden meegenomen. Daarnaast is alleen het vastgoed dat het Rijksvastgoedbedrijf in beheer heeft object van deze studie. Er zijn nog andere departementen binnen de overheid die vastgoed in beheer hebben zoals Rijkswaterstaat en Centraal

Orgaan Opvang Asielzoekers. Het vastgoed van deze en andere instanties is niet meegenomen in de studie.

Een andere element van afstoot van vastgoed dat deze studie buiten beschouwing laat is het financiële aspect. Vastgoed heeft een boekwaarde en andere financiële aspecten die van invloed kunnen zijn op afstoot, maar deze worden niet meegenomen in dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen Rijk en gemeenten en het beleid rondom de afstoot van Rijksvastgoed.

### 1.5. Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt gestructureerd. Het tweede hoofdstuk vormt de theoretische onderbouwing van de studie. De ontwikkeling van het planologisch vakgebied is nauw verbonden met de ruimtelijke ordening in naoorlogs Nederland. Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste twee deelvragen en begint met de transitie van technisch-rationele planning, waarbij het Rijk de touwtjes stevig in handen heeft, naar communicatieve rationaliteit waar beleid meer “bottom-up” tot stand komt. Hierna komt lokale gebiedsontwikkeling aan de orde en nog enkele trends in de ruimtelijke ordening. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

Hoofdstuk 3 geeft een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethodes. Het hoofdstuk begint met de gekozen methodologie waarna de bronnen van de literatuurstudie worden verantwoord. Hierna wordt de casestudie aanpak beschreven en vervolgens worden de gekozen cases kort geïntroduceerd. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model van het onderzoek.

Het vierde hoofdstuk beschrijft de huidige ontwikkelingen op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed. Het beleid van minister Blok omtrent de afstoetsopgave is nog vol in ontwikkeling en is daarom onderhevig aan veranderingen. Deze ontwikkelingen hebben ook invloed gehad op dit onderzoek en worden in het hoofdstuk besproken.

Het vijfde hoofdstuk vormt het empirische hoofdstuk van het onderzoek. Hier wordt de informatie verkregen via de case studies geïntroduceerd en de samenwerking tussen Rijk en gemeente op het gebied van de afstootopgave besproken.

Hoofdstuk 6 is het laatste hoofdstuk van het onderzoek en bevat de conclusie waar antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van de studie. Hier wordt de link tussen empirie en theorie gelegd. Het hoofdstuk sluit af met een algehele reflectie die de beperkingen van het onderzoek verwoordt en waar wordt beschouwt welke bijdrage deze studie levert aan de theorie en praktijk.

# 2. Ontwikkeling van de planologie in naoorlogs Nederland

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. De ontwikkeling van het planologisch vakgebied is nauw verbonden met de ruimtelijke ordening in naoorlogs Nederland (De Roo & Voogd, 2007). Aan de hand van deze ontwikkeling wordt duidelijk hoe de Rijksoverheid van oudsher samenwerkt met lagere overheden en zich bezighoudt met ruimtelijke ordening. Dit helpt bij het bepalen van de huidige situatie en of de samenwerking tussen Rijk en gemeenten past bij het huidige ruimtelijke beleid. Verder zal dit hoofdstuk ingaan op de literatuur over gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen.

## 2.1. Van blauwdrukplanning via scenarioplanning naar interactieve planning

De manier waarop de overheid van oudsher invloed uitoefent op ruimtelijke ordening hangt van veel factoren af. Na de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld was een belangrijke factor de overgang van de laatkapitalistische economische orde naar die van de verzorgingsstaat in Nederland. De kern van deze verandering is het door ordening en planning de sociale en bedrijfsmatige onvolkomenheden en risico's van het vrije marktmechanisme neutraliseren (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Dit in navolging van de theorie van John Maynard Keynes (1936). In zijn boek, *The general theory of employment, interest and money*, bepleitte Keynes een stabiele economische ontwikkeling door "demand management". Overheidsbeleid moet gericht zijn naar het op peil houden van de vraag naar goederen en diensten.

Ruimtelijke planning in Nederland volgde deze trend na de Tweede Wereldoorlog. Grote delen van Nederland lagen in puin en moesten snel worden opgebouwd. Controle en zekerheid waren nodig (De Roo & Voogd, 2007) en de overheid kon hiervoor zorgen. Deze controle en zekerheid werden gegarandeerd door de opgave volgens een technisch-rationale aanpak te benaderen. Deze technisch-rationale aanpak is gebaseerd op het gedachtegoed van de modernisten (De Roo & Voogd, 2007). Een kenmerk van dit gedachtegoed is dat de maatschappelijke ontwikkeling uit de toepassing van "de rede" komt. Dat wil zeggen een houding die zich baseert op wetenschappelijke kennis en gericht is op zekerheden, controle en beheersing. In de planning kwam dit tot uiting door planvoering waarin gegeven alle informatie aan het begin van het planningsproces een eindbeeld werd opgesteld, in de verwachting dat de resultaten volgens de voorspelling worden bereikt. Een voorbeeld van deze manier van planning was de wederopbouw van Rotterdam (Dings, 2009). Deze wederopbouw is een toonbeeld voor moderniteit geworden. Het uiteindelijk plan kwam van C. van Traa en werd in 1946 gepresenteerd als "Het nieuwe hart van Rotterdam". Dit plan was gebaseerd op de principes van de functionele stad. De belangrijkste kenmerken van het plan waren: *Hiërarchie*, stadscentrum kreeg de hoogste plaats in de rangorde van stedelijke voorzieningen; *Functiezonering*, iedere centrumfunctie kreeg een eigen gebied toegewezen; *Functieselectie*, de binnenstad werd hoofdzakelijk voor economische sterke stadsfuncties bestemd (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Voor de uitvoering van het plan werden twee instanties in het leven geroepen; Dienst Uitvoering Wederopbouw en Adviesbureau Stadsplan Rotterdam. Deze twee instanties werden directe voorposten van het Regeringscommissariaat voor de wederopbouw (Dings, 2009).

Naast wederopbouw kreeg Nederland na de tweede wereldoorlog ook te maken met een snelle bevolkingsgroei. Tussen 1940 en 1970 groeide het aantal inwoners van 8,8 tot 12,9 miljoen en het aantal huishoudens van 2,3 tot 3,6 miljoen (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Ook groeide de welvaart in een rap tempo waardoor de verstedelijking in Nederland ingrijpend veranderde. Vestigingsplaatskeuze van gezinnen werd steeds meer beïnvloed door consumptiefactoren in plaats van productiefactoren. Dit leidde tot gedeconcentreerde groei door heel Nederland. Aan de hand van stedenbouwkundige S.J. van Embden werden nationale plannen en inrichtingsconcepten geschreven die deze gedeconcentreerde groei moesten tegengaan (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Omdat de vraag naar huisvesting door de bevolkingsgroei zo groot was, werden nieuwe woonwijken vooral met het oog op efficiëntie en functionaliteit gebouwd. Eén voorbeeld hiervan was de



Bijlmermeer in Amsterdam die in 1962 werd gepresenteerd. Het was de Rijksoverheid die hoogbouw stimuleerde, hoewel dit op veel weerstand van de stadsbewoner kon rekenen (Dings, 2009). Gevolg was dat de doelgroep van de Bijlmermeer naar suburbane kernen trok waar ze lage bebouwing met tuin konden bewonen (Dings, 2009; Van der Cammen & De Klerk, 2003). De Bijlmermeer trok daarna arme immigranten aan en de hoogbouw droeg bij aan gettovorming in de wijk (Dings, 2009). Deze projecten waren de eerste signalen dat de puur technisch-rationele aanpak vanuit het Rijk misschien niet “the way to go” waren. Deze manieren van planning, ook wel “blauwdrukplanning” genoemd gaan ervan uit dat planologische vraagstukken, gelegen in de fysieke leefomgeving, opgelost konden worden door deskundigen (De Roo & Voogd, 2007).

Dat niet alle beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening door de Rijksoverheid worden genomen blijkt wel uit de “Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland”. Deze nota, uitgebracht in 1966, laat voor die tijd relatief veel bewegingsvrijheid aan lagere overheden. De nota spreekt van sleutelposities van provincies en gemeenten. In de volgende passage uit de nota wordt de samenwerking van de lagere overheden met het Rijk duidelijk: *“Natuurlijk biedt het wettelijke kader ook de nodige waarborgen voor de noodzakelijke samenhang met het beleid van de Rijksoverheid: deze zijn o.m. gelegen in de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Niettemin liggen het initiatief, het maken van de plannen en de uitvoering toch in sterke mate op provinciaal en gemeentelijke niveau.”* (Rijksplanologische dienst, 1966). Uit deze passage blijkt dat de invloed vanuit het Rijk op lagere overheden vooral kaderstellend is. De Rijksoverheid stelt de kaders vast waarbinnen gemeente en provincie beleid kunnen maken. Echter houdt de Rijksoverheid wel een mogelijkheid om in te grijpen wanneer de samenhang in het geding komt.

In de jaren ‘70 en ‘80 worden nieuwe methoden uitprobeerd om de bezwaren van de modernistische aanpak te pareren. Eén van deze methode is de scenariobenadering (De Roo & Voogd, 2007). Kern van deze aanpak is dat er meerdere toekomstscenario’s zijn, met de nadruk op “de weg ernaar toe”. Het eindbeeld is niet meer het belangrijkste, de nadruk ligt op het proces. Voorbeelden van deze manier van planning zijn te vinden in de nota “De ontwikkeling van Zuidwest-Nederland (1971)” en “De komende 25 jaar (1977)” van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (Van de Klundert, 2008). Dus de puur technisch-rationele aanpak, waar de nadruk op het eindresultaat ligt, maakte plaats voor nadruk op het proces.

De Derde Nota Ruimtelijke Ordening die in een periode van 1973 tot 1977 uitkomt, maakt gebruik van de scenariobenadering. Deze derde nota komt in verschillende delen uit; “De oriënteringsnota (Rijksplanologische dienst, 1973)”, “verstedelijkingsnota (Rijksplanologische dienst, 1976)” en “nota landelijke gebied (Rijksplanologische dienst, 1977)”. Vooral in de eerste oriënteringsnota werd een serie doelstellingen gepresenteerd. Deze doelstellingen waren moeilijk met elkaar te verenigen waardoor er een soort scenariokeuze werd neergelegd. De uitwerking volgde in deel 2 en deel 3 van de nota waarop een politieke discussie volgde (Van de Klundert, 2008).

In 1988 komen de “Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening”, en later de “Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (1994)” uit. Deze twee nota’s hebben grote invloed gehad op het ruimtelijk beleid in Nederland en geven ook de grillige transitie van de planningsdoctrine in Nederland weer. Dat er bij deze nota een nieuwe manier van planning wordt geïntroduceerd, blijkt al uit de titel van de vierde nota; *“Op weg naar 2015”* (Ministerie van VROM, 1988). Zoals in de

scenariobenadering, wordt de weg naar de toekomst belangrijker. Tekenend voor het beleid vóór die vierde nota is een passage uit het voorwoord van een “journalistieke samenvatting van de Vierde Nota over de ruimtelijke Ordening” (Van Seumeren, 1988), geschreven door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; de heer Nijpels.

*“Selectieve nota. De Vierde nota heeft een andere opzet, een ander uitgangspunt, dan de eerdere nota’s. In die vorige nota’s werd een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de ruimtelijke inrichting die de regering op dat moment gewenst vond voor ons hele land. Bestaand beleid werd bevestigd, nieuw beleid uiteengezet en toegelicht.”*

Zoals uit de quote van de heer Nijpels blijkt, is de opzet van de nota anders. Het wordt duidelijk dat het modernistische idee om een zo volledig mogelijk beeld te maken voor de ruimtelijke inrichting in Nederland wordt losgelaten. De nota geeft meer verantwoordelijkheid aan lagere overheden. Samenwerking tussen overheden wordt van nog groter belang. Waar de Rijksoverheid voorheen naar regionale gelijkheid streefde (spreidingsbeleid) kiest het nu voor “regio’s op eigen kracht”. Regio’s moeten met elkaar concurreren en krijgen geen arbeidsplaatsen of werkgelegenheid “toegewezen” vanuit het Rijk. Waar de samenwerking voorheen vooral territoriaal was komen nu ook functionele samenwerkingen meer in beeld (Van Seumeren, 1988). Om de concurrentiepositie van steden in Nederland te verbeteren gaf de Rijksoverheid nog wel steun aan een aantal strategische projecten. De Rijksoverheid benoemde een vijftal projecten waar ze de geldstromen voor ging coördineren, waar ze de afstemming van de verschillende partijen voor verzorgde en spande zich in voor een snellere besluitvorming van overheidswege. Het was voor het eerst dat de Rijksoverheid op deze manier haar beleid zo duidelijk via projecten vormgaf (Dings, 2009). Hieronder volgt een korte beschrijving van één van deze projecten.

#### **Voorbeeld: Kop van Zuid te Rotterdam**

De projecten die de Rijksoverheid had uitgekozen in de Vierde Nota waren omvangrijke herstructureringsprojecten gelegen in of aansluitend op binnensteden. Een harde voorwaarde die het Rijk stelde was dat de particuliere sector een groot deel van het project financierde. Als aan deze voorwaarde werd voldaan zou de Rijksoverheid de projecten “helpen” door:

- het aanmerken van deze locaties als herstructureringsprojecten van nationaal belang
- het gecoördineerd inzetten van rijksmiddelen waarbij hoge prioriteit zal worden gegeven aan de essentieel geachte voorwaarden voor het tot stand komen van het internationaal concurrerend grootstedelijk vestigingsmilieu
- afstemming van procedures en gecoördineerde besluitvorming voor deze gebiedsgerichte aanpak
- het in overleg met de betrokken provincies en gemeenten versterken van de samenhang tussen de projecten (Ministerie van VROM, 1988).

Eén van deze projecten was de Kop van Zuid te Rotterdam. Het project begon met het verklaren van Rotterdam tot stedelijk knooppunt met een (inter)nationale positie. Dit is vastgelegd in de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 1988). Verder heeft de Rijksgebouwendienst bijgedragen aan de ontwikkeling van de Kop van Zuid door het kantoor van de Belastingdienst en justitie naar het gebied te verplaatsen. Deze instanties hebben een aantrekkelijke werking gehad op andere bedrijven die zich er nadien hebben gevestigd. In de Vierde Nota Extra (Ministerie van Vrom, 1994) wordt deze locatie aangewezen voor een woonwijk. De VINEX-wijk die hier later is ontwikkeld zorgde voor bewoners in het gebied.

Een ander voorbeeld uit de Vierde Nota is de integratiekaart van Nederland. Op deze kaart worden de plannen van de nota abstract weergegeven op de kaart van Nederland. Zo zijn de stedelijke knooppunten en mainports aangegeven op de kaart. Wat opvalt, is dat de kaart nog erg gedetailleerd is wat het gebrek aan bewegingsvrijheid van lagere overheden illustreert.



Figuur 1. Fragment integratiekaart Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van Vrom, 1994)

Het wezenlijke verschil van deze nota met de voorgaande nota's is dat de nadruk veranderde van de klassieke principes als sociale en ruimtelijke rechtvaardigheid naar het benutten van kansen en voorsorteren (Van de Klundert, 2008). Waar het in vorige nota's nog ging om de samenhang tussen ruimte en samenleving en om begrippen als rechtvaardigheid en gelijkheid, werd nu het abstracte begrip ruimtelijke kwaliteit kerndoel. Net als in de tweede nota gaf deze vierde nota lagere overheden ruimte voor eigen invulling.

Dat de planningsdoctrine in Nederland niet lineair verandert, blijkt wel uit de aanvulling die volgt op de vierde nota: de Vierde Nota Extra (Ministerie van VROM, 1994). In deze aanvulling lijkt wel of het maakbaarheidsideaal van de samenleving en het modernistische gedachtegoed terug is (Van de Klundert, 2008). Deze nota gaf concrete gedetailleerde aanwijzingen voor de locatie van nieuwe wijken, de welbekende VINEX-wijken. Naast de locatie gaf de nota ook aanwijzingen op het gebied van bereikbaarheid en woningdichtheid voor de wijken. Naast deze uitbreidingswijken werd er ook een specifieke bedrijfsvestigingsstrategie gepresenteerd. Bedrijfslocaties werden gecategoriseerd in A-, B-, en C-locaties wat verband hield met de bereikbaarheid met auto en/of OV van de locatie

(Ministerie van VROM, 1994). Om locaties in de VINEX-nota te regelen is er een speciale kaderwetgeving opgesteld. Omdat de Rijksoverheid geen financiële afspraken wilde maken met individuele gemeenten werd in deze kaderwetgeving 19 stadsgewesten en 6 overige gebieden benoemd tot kaderwetgebieden<sup>2</sup> (Van de Klundert, 2008).

In de loop van de jaren '90 komt het "rationele-plannings denken" langzamerhand (weer) ten einde. De technisch-rationele aanpak (blauwdrukplanning) blijkt vooral geschikt voor weinig complexe (simpele) vraagstukken. Echter zijn de meeste situaties dermate complex dat er naar andere aanpakken gezocht moet worden (De Roo & Voogd, 2007). Een andere aanpak is de communicatieve of participatieve benadering. Deze benadering is het andere uiterste in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001). In deze planningsmethode staat het proces voorop, in plaats van de inhoud. Centraal in het proces staat de interactie tussen partijen om "consensus" en "commitment" te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties ondernomen moeten worden en door wie. (De Roo & Voogd, 2007).

Hoewel de theorie zoals hiervoor beschreven het technisch-rationele denken al heeft losgelaten volgt de praktijk later. Dit blijkt wel uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die nooit is behandeld in de Tweede Kamer. De nota introduceerde een aantal nieuwe concepten met ideeën over steden, kleinere en grotere regionale samenwerkingen, een grotere schaal in de huizenmarkt (van lokaal naar regionaal), de arbeidsmarkt en mobiliteit (Priemus, 2005). De belangrijkste kritiek - en de reden dat de nota nooit in werking is getreden - was dat de nota te beperkend werd gevonden. (Priemus, 2005). Onder andere de Sociaal-Economische Raad (2001) had een advies over de nota geschreven en kwam tot die conclusie. De nota was er volgens de critici niet toe in staat om de nationale economie te stimuleren. Het beleid zou vervangen moeten worden door een meer ontwikkelingsgerichte strategie die meer vrijheid open laat voor lagere overheidsorganen en private partijen (Priemus, 2005). Volgens het advies van de SER komt in de vijfde nota de ambitie van integrale gebiedsontwikkeling naar voren. Echter, de SER was van mening dat deze ambitie nog te vrijblijvend was en stevige handvatten miste (Sociaal-Economische Raad, 2001).

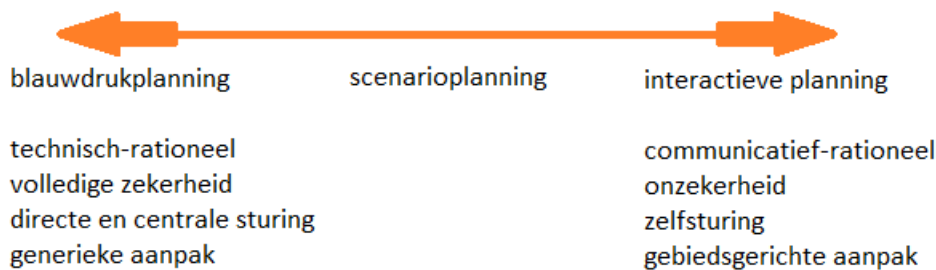
De nota die hierop volgde, en wel werd goedgekeurd in de Tweede Kamer, was de Nota Ruimte (2006). Deze nota is in 2006 gepresenteerd en medio april 2014 nog steeds actief. Vooralsnog is dit de laatste nota ruimtelijke ordening die in deze serie is geschreven. Centraal in deze nota staat "ruimte voor ontwikkeling" en wordt het motto; "decentraal wat kan, centraal wat moet" (Ministerie van VROM et al. 2006) geïntroduceerd. Net als in de vierde nota (1988) ligt ook in deze nota de nadruk op "ruimtelijke kwaliteit", echter wordt er nu alleen een basiskwaliteit gegeven die de ondergrens aangeeft. Decentrale overheden zijn vrij, in aansluiting op de nota, om te sturen en beleid op te stellen. Decentrale overheden zouden hiermee maatwerk moeten kunnen leveren en inspelen op uitdagingen en problemen die lokaal spelen. Voor de uitvoering van Rijksdoelen zal het Rijk verantwoordelijkheden decentraliseren naar lagere overheden. De Rijksoverheid zelf zal zich vooral richten op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en de basiskwaliteit. Dit is de eerste nota ruimtelijke ordening waarbij de decentralisatie zo ver is doorgevoerd.

Wat uit deze paragraaf blijkt, is dat de overgang van technisch-rationele planning naar communicatief-rationele planning alles behalve lineair is geweest. In het spectrum voor planologisch

---

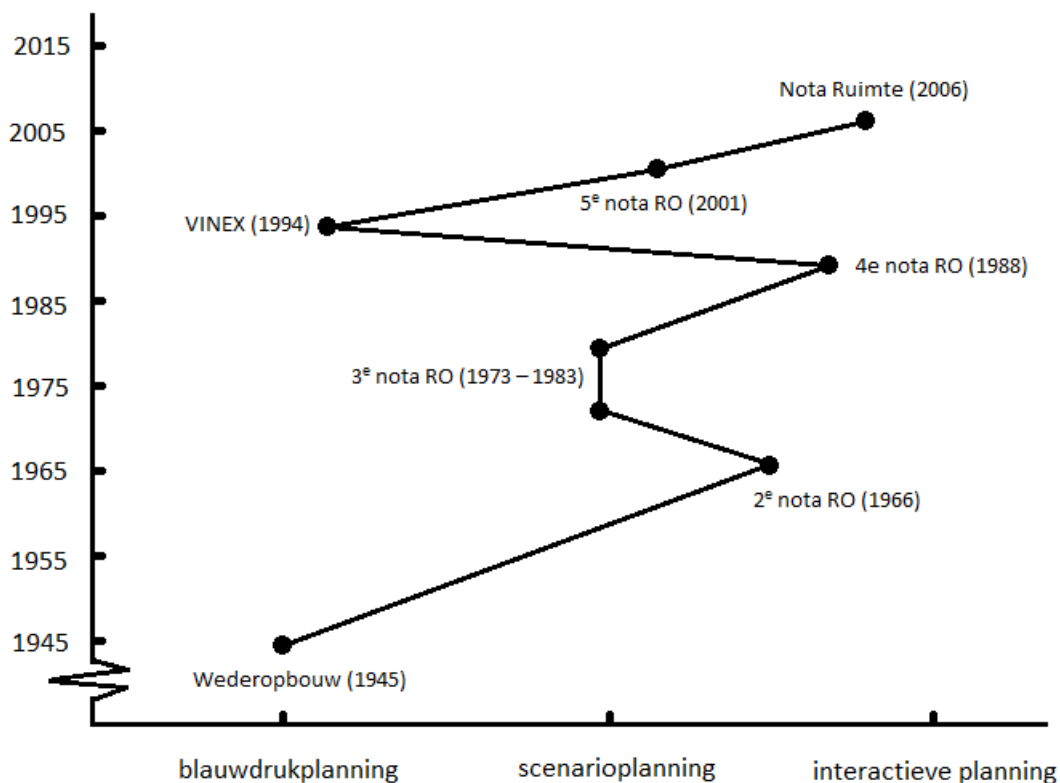
<sup>2</sup> [http://www.vinex-locaties.nl/Infocorner/wat\\_is\\_vinex.htm](http://www.vinex-locaties.nl/Infocorner/wat_is_vinex.htm)

handelen uit het boek "Planning per se, planning per saldo" (De Roo, 2001) worden deze twee planningsaanpakken tegenover elkaar, als uitersten gezet. Tussen de twee uitersten wordt scenarioplanning geplaatst.



Figuur 2. Spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001)

Om de planningsgeschiedenis in Nederland te beschrijven kan het spectrum in figuur 2 in de tijd worden gezet, hetgeen een soepele transitie laat zien van blauwdrukplanning naar interactieve planning. Maar zoals blijkt uit de verschillende nota's ruimtelijke ordening is deze overgang anders verlopen. Onderstaand figuur 3 laat zien waar de verschillende nota's ongeveer in het spectrum komen en in welk jaartal deze zijn gepubliceerd. Het eerste punt in het spectrum, rond 1945, is geen nota maar de wederopbouw werkzaamheden van Nederland na de Tweede Wereldoorlog.



Figuur 3. Nota's RO in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001)

Samenwerking tussen Rijksoverheid en gemeente is in elke periode aan de orde geweest. Hoe deze samenwerking vorm gegeven werd, is af te lezen uit de plaats in het planningspectrum. Globaal kan gezegd worden dat tijdens technisch-rationele periodes het beleid vanuit de Rijksoverheid aan gemeenten werd opgelegd. In periodes van bijvoorbeeld de Nota Ruimte, de Tweede en Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is er door onder meer scenarioplanning veel meer bewegingsvrijheid voor gemeenten. Ook "centraal wat moet, decentraal wat kan" (geïntroduceerd in de Nota Ruimte) heeft voor meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid bij gemeenten gezorgd.

Figuur 3 is een schematische weergave van paragraaf 2.1 en laat zien wanneer welke sturingsfilosofie werd gebruikt. Voor deze studie is dit van belang om aan te tonen welke sturingsfilosofie momenteel wordt nageleefd en welke manier van samenwerken met gemeenten daarmee samen hangt. Ook wordt duidelijk dat de manier van samenwerken zoals voorgesteld in het afstootbeleid nog niet eerder voorkwam.

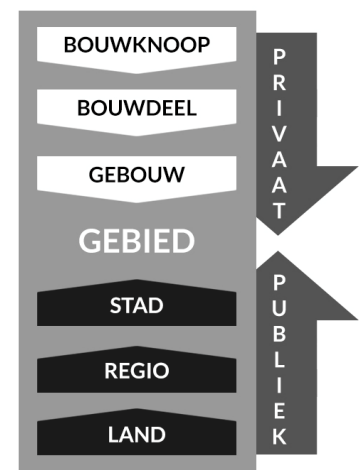
## 2.2. Planningsmechaniek: lokale gebiedsontwikkeling

In paragraaf 2.1 is een aantal aspecten beschreven dat heeft geleid tot de transitie in planning. Wat nog niet aan de orde is gekomen, zijn veranderingen in de maatschappij zelf. Waar vlak na de oorlog overheidsingrijpen als algemeen goed werd beschouwd, verdween deze noodzaak door de groei van de economie en welvaart. Door verregaande democratisering en nieuwe media werden burgers mondiger. Hierdoor accepteerden ze niet meer dat planners bijvoorbeeld beslissingen voor hun buurt maakten en eisten ze inspraak (Gerrits et al. 2012). Er kwam steeds meer vraag naar een open-plan-proces.

Na het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 1998) kwam de planningsaanpak lokale gebiedsontwikkeling in trek. Integratie van lokale kenmerken en lokale stakeholders werd belangrijker in planning. Gevolg hiervan was dat planning policies en strategieën door lokale overheden moesten worden ontwikkeld (Gerrits et al. 2012). Deze twee ontwikkelingen op het gebied van planning vielen samen met twee andere ontwikkelingen. Ten eerste won het neo-liberalen denken aan invloed en ten tweede veranderde de rol van regionale actoren (Gerrits et al. 2012). Het neoliberale denken stelde dat de rol van de rijksoverheid te groot was geworden in de samenleving en dat deze rol moest worden teruggedrongen. Er moest meer ruimte gegeven worden aan commerciële partijen, ontwikkelaars en burgers. Een voorbeeld hiervan is dat woningbouwverenigingen meer vrijheid en ruimte kregen en konden gaan meedingen in niet-sociale woningbouw. De tweede ontwikkeling was vooral gestoeld op de mening dat lagere overheden vaker als de geschikte bestuurslaag voor het coördineren van ruimtelijke ordening gezien werden (Gerrits et al. 2012).

Hoewel de nadruk lag bij lagere overheden wil dat niet zeggen dat de Rijksoverheid zich niet meer met het ruimtelijk beleid bemoeide. Vanuit de Rijksoverheid is er onder andere via de Nota Ruimte ook aandacht besteed aan lokale gebiedsontwikkeling.

Lokale gebiedsontwikkeling is een interessante planningsaanpak, omdat het een speciale plaats inneemt tussen de verschillende actoren. Zoals uit figuur 4 blijkt neemt het gebiedsniveau een plaats in waar veel actoren en aspecten samen komen. Het gebiedsniveau kenmerkt zich door complexe relaties tussen financiële, organisatorische en ruimtelijke factoren. In deze complexe relaties wordt openbare ruimte in samenhang tot ontwikkeling gebracht (Daamen, 2005). Op dit gebiedsniveau komen de concrete afspraken tussen publieke en private partijen ter sprake. Hierdoor moeten de maatschappelijke beleidsdoelstellingen uit ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, veiligheid en milieu worden afgestemd op de doelstellingen van het bedrijfsleven. Deze doelstellingen van het bedrijfsleven zijn voornamelijk gebaseerd op winst en continuïteit. Belangrijk



Figuur 4. Schematische benadering van het gebiedsniveau (Daamen, 2005)

bij lokale gebiedsontwikkeling is dat vraagstukken integraal worden benaderd. Met integraal wordt hierbij bedoelt het afstemmen van schaalniveaus, vakgebieden, beleidssectoren en de belangen van de betrokken partijen (Daamen, 2005).

Ook bij grondbeleid is een integrale aanpak van belang. Van oudsher zijn het vooral overheidspartijen die zich beziggehouden met grondbeleid. Dit komt mede omdat alleen gemeenten bestemmingen kunnen veranderen, maar ook omdat zij vaak de grond bezitten. Verder doen private partijen weinig aan grondbeleid vanwege de grote financiële risico's (Daamen, 2005). Veel ontwikkelingsopgaven zijn tegenwoordig binnenstedelijk. Hiervoor moet een ander grondbeleid gevoerd worden dan bij buiten-stedelijke grondbeleid. Dit komt doordat binnenstedelijke opgaven vaak op reeds bebouwde percelen plaats vinden. Overheidspartijen moeten daarom een faciliterend grondbeleid voeren: ze moeten randvoorwaarden scheppen voor de (her)ontwikkeling van een gebied. Bij dit beleid is een integrale visie van groot belang omdat er veel actoren en belangen bij betrokken zijn (Daamen, 2005).

Lokale gebiedsontwikkeling is voor deze studie vooral van belang omdat de Rijksoverheid zich voornamelijk via deze planningsaanpak bezighoudt met ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM et al. 2006). Projecten waar de Rijksoverheid een rol in speelt zijn onderdeel van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Zoals hiervoor beschreven staat de samenwerking tussen de verschillende partijen centraal in lokale gebiedsontwikkeling.

### 2.3. Trends in planning: leegstand en herbestemming

De vorige twee paragrafen hebben een beeld geschetst van het beleid van de ruimtelijke ordening door de Rijksoverheid. Deze paragraaf zal verder ingaan op een aantal trends in planning, leegstand en herbestemming. Leegstand is een breed begrip en kan vanuit verschillende perspectieven worden beschreven. Het perspectief dat in deze studie de nadruk krijgt is het omgevingsperspectief, wat zijn de gevolgen van leegstand op de omgeving? De Nota Ruimte hamert op ruimtelijke kwaliteit (Ministerie van VROM et al. 2006), maar wat is het gevolg van leegstand op deze ruimtelijke kwaliteit? Het onderwerp herbestemming kan ook vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden. Denk hierbij aan financiering, technische aspecten, locatie-aspecten et cetera. In deze paragraaf zal de nadruk liggen op de rol van regelgeving vanuit de gemeente en de Rijksoverheid. Hoe maken overheden herbestemming mogelijk: nemen ze actief deel of zijn ze vooral kaderstellend?

#### Leegstand

Leegstand is een fenomeen dat al jaren bestaat en heel normaal is. Leegstand kan voorkomen kort na wisseling van huurders of oplevering van het gebouw. Verder is enige leegstand zelfs nodig om verhuisbewegingen mogelijk te maken, de "frictieleegstand" (Van der Voordt et al. 2007). Echter kan langdurige en/of grootschalige leegstand wel voor problemen zorgen. Na verloop van tijd kan er door langdurige leegstand verloedering van de omgeving ontstaan. Dit kan vervolgens weer leiden tot sociale problemen (Taskforce Transformatie, provincie Utrecht, 2010). Volgens Taminiau en Jongen (2010) zorgt leegstand voor veel maatschappelijke kosten. Het zorgt voor onveiligheid in de wijk doordat er bijvoorbeeld een gebrek aan sociale controle en verlichting is. Verder kan het de levendigheid uit de buurt halen omdat er geen activiteiten meer worden ondernomen en er een gebrek ontstaat aan (personen)verkeer. Niet alleen de eigenaar maar ook de omgeving heeft dus last



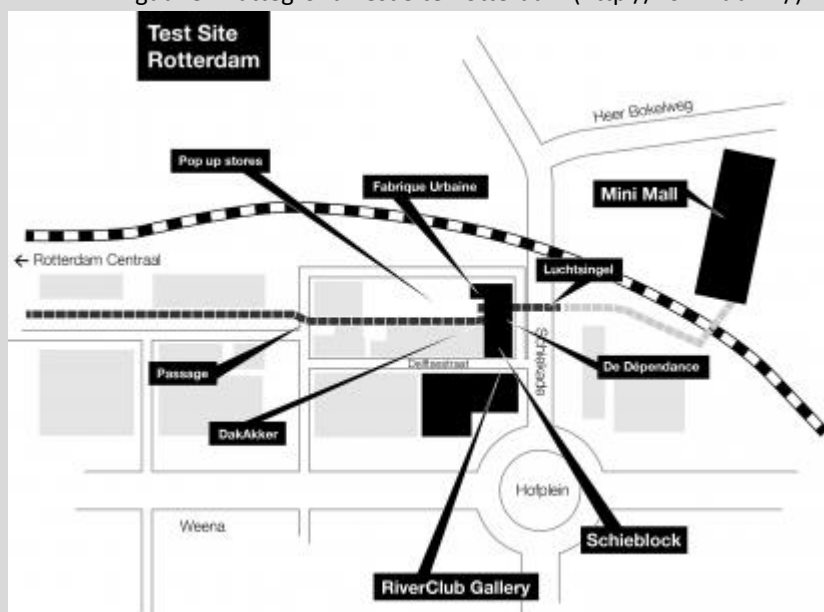
van een leegstaand pand. De middenstand in een buurt zal door langdurige leegstand haar omzet zien teruglopen en pandeigenaren kunnen een waardedaling in hun vastgoed zien. Verder moet de gemeente kosten maken voor het opruimen van rommel, maar ook voor het uitrukken van politie en brandweer vanwege bijvoorbeeld vandalisme (Taminiau, Jongen. 2010). Op lange termijn kan leegstand zelfs zorgen voor het verdwijnen van middenstand en het ontstaan van een slechte reputatie van een wijk of buurt. Deze reputatie vervolgens weer veranderen is vaak een langdurige en kostbare zaak.

Hieronder is in het kort een voorbeeld beschreven uit Rotterdam. In dit voorbeeld wordt duidelijk dat leegstand kan bijdragen aan verloedering van een stadsdeel maar geeft ook aan hoe deze leegstand tegen te gaan. Het betreft hier een lokaal gebiedsontwikkelingsproject in het centrum van Rotterdam.

### Voorbeeld: Test Site Rotterdam

Figuur 5. Plattegrond Test Site Rotterdam (<http://2012.iabr.nl/>)

Test Site Rotterdam is een project van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam en het architectenbureau ZUS en is gericht op het stadsdeel Rotterdam centraal. Door middel van innovatieve gebiedsontwikkeling probeert men de levendigheid in dit stadsdeel terug te brengen. De nadruk ligt vooral rond het gebouw de Schieblock (zie kaart). Momenteel heeft Rotterdam 880.000 vierkante meter leegstaande kantoorruimte.



Dit is 18,7% van het totale aanbod (DTZ, 2014). Test Site Rotterdam richt zich op het gebied tussen Centraal Station, Weena en Pompenburg. In dit gebied staan veel leegstaande gebouwen. De leegstand leidt tot minder levendigheid, minder winkels, minder mensen, minder sfeer, minder lokale economie en minder ontmoetingen. Dit is funest voor elk stadsdeel maar zeker voor een centrum van een stad. Door verschillende initiatieven wordt er getracht om dit stadsdeel te transformeren, zodat het weer een levendig onderdeel wordt van de stad Rotterdam (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010).

Leegstand brengt ook andere financiële nadelen met zich mee. Hierbij moet worden gedacht aan kosten die komen voor de rekening van de eigenaar, zoals: onderhoudskosten, herstelkosten van verval, belastingen, energie en de kosten voor het beheer. Een andere minder zichtbare kostenpost is de waardevermindering van het gebouw door bijvoorbeeld verval, slechte publiciteit en achteruitgang van de omgeving (Taminiau, Jongen. 2010).

Voor vastgoedeigenaren, zoals gemeenten en woningcorporaties, maar ook commerciële partijen, is er nog een andere belangrijke kostenpost: de rentelasten. Naarmate een gebouw langer leegstaat, lopen de rentelasten op. Er moet rente worden betaald maar er zijn geen inkomsten. Deze kosten



hebben invloed op de eventuele herontwikkeling van het pand. Als er uiteindelijk gekozen wordt voor herontwikkeling moeten de rentelasten meegenomen worden in het exploitatieplaatje. Het bedrag dat de herontwikkeling moet opbrengen wordt hierdoor hoger waardoor sommige bestemmingen worden uitgesloten. Deze bestemmingen zijn niet rendabel genoeg voor de gevraagde opbrengsten. Hierdoor is herontwikkeling soms helemaal niet meer mogelijk (Taminiau, Jongen. 2010).

## Herbestemming

Herbestemming is geen nieuw onderwerp in de ruimtelijke planning in Nederland. Ging het rond de eeuwwisseling vooral over herbestemming van industrieel erfgoed, is herbestemming van allerlei vastgoed momenteel aan bod. Uit hoofdstuk 1 is al gebleken dat Nederland veel last heeft van leegstand in de kantorenmarkt. Herbestemming van kantoorgebouwen begint ook van de grond te komen (Van der Voordt et al. 2007). Er zijn dan ook goede redenen om herbestemming te verkiezen boven consolidatie, renovatie of sloop. Consolidatie of renovatie is vanwege het overaanbod vaak geen optie. Sloop is duur en bovendien zijn sommige leegstaande kantoorgebouwen nog geen 20 jaar oud (Van der Voordt et al. 2007). Herbestemming van kantoorgebouwen tot woningen zou kunnen voorzien in een grote maatschappelijke behoefte. Zeker in binnenstedelijke gebieden is er nog steeds veel vraag naar woningen. Kantoorpanden zijn vaak goedkoop te verwerven en doordat het casco al aanwezig is, kan er bespaard worden op bouwtijd en -kosten. Verder is deze manier van uitbreiden in lijn met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001). In deze nota streeft de overheid ernaar om 25 – 40 % van alle nieuwe woningen, winkels en kantoren binnen de bestaande steden te bouwen (Taminiau, Jongen. 2010). Hoewel deze nota nooit van kracht is gegaan, heeft het wel invloed op de ruimtelijke ordening gehad. Gemeenten hebben toen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) geschreven werd hun voorbereidingen getroffen voor deze nota. Op deze manier werkte de nota toch door in het beleid van gemeenten (Sociaal-Economische Raad, 2001).

De Rijksoverheid heeft al een aantal wetten in werking gesteld dat herbestemming makkelijker mogelijk maakt. De meest in het oog springende wet is de “Wijzigingswet Leegstandswet” die op 1 juli 2013 in werking is getreden<sup>3</sup>. Deze wet maakt het voor woningbezitters makkelijker om een te koop staande woning te verhuren. De huurprijs is vrij overeen te komen tussen de eigenaar van het pand en de verhuurder. Volgens minister Blok (2013) van Wonen en Rijksdienst zorgt deze nieuwe wetgeving ook voor een nieuwe impuls om leegstaande kantoren om te bouwen naar woningen. Dit komt omdat eigenaren niet meer vastzitten aan een maximale huur waardoor ze makkelijker hun investering van het herbestemmen kunnen terugverdienen. Ook is in de wet opgenomen dat de huurbescherming vervalt waardoor bij verkoop huurders makkelijker uit de tijdelijke huurwoning gezet kunnen worden.

Gemeenten hebben verschillende middelen tot hun beschikking om herbestemming te bevorderen. Echter hebben ze niet de financiële middelen om herbestemming zelf uit te voeren (Stadig, Minderhoud. 2010). Gemeenten kunnen herbestemming eenvoudiger maken voor initiërende partijen door flankerend beleid te schrijven. Dit moet beleidsruimte creëren voor initiatieven. Gemeenten kunnen ook helpen door duidelijkheid te geven over de regelgeving die van belang is bij

---

<sup>3</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0033602/geldigheidsdatum\\_30-04-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0033602/geldigheidsdatum_30-04-2014)

herbestemming. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld bouwaanvragen simpeler te maken (Stadig, Minderhoud. 2010).

De belangrijkste regelgeving die een gemeente aan haar bewoners oplegt en voor belemmering kan zorgen bij herbestemming is het bestemmingsplan. Er zijn grofweg drie typen bestemmingsplannen:

- Rigide: alles is verboden, behalve wat uitdrukkelijk is toegestaan
- Flexibel: alles is toegestaan wat niet is verboden
- Half flexibel: het bestemmingsplan bepaalt dat B&W binnen regels het plan kunnen wijzigen, moeten uitwerken of ervan kunnen afwijken

Stadig en Minderhoud (2010) stellen dat problemen bij herbestemming veroorzaakt door bestemmingsplannen komen vooral door gebrek aan flexibiliteit van de bestuurders. Bestuurders zouden teveel vasthouden aan de plannen en moeilijk meegaan met veranderingen daarin.

Concluderend kan worden gesteld dat de verschillende overheidslagen vooral faciliterend te werk gaan bij het omgaan met leegstand en herbestemming. Dit is ook in lijn met het beleid dat de Rijksoverheid voert op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte (2006). Gemeenten hebben over het algemeen niet de financiële middelen om actief deel te nemen in herbestemming. Echter kunnen ze zich wel proactief opstellen om regelgeving daar waar nodig aan te passen.

#### 2.4. In het kort

In dit hoofdstuk is er gezocht naar antwoorden op de eerste en tweede deelvraag. De eerste deelvraag gaat in op de vraag met welke sturingsfilosofieën en met welk beleid het Rijk invloed uitoefent op lokale gebiedsontwikkeling en welke rol samenwerking met gemeenten hierbij speelt. Uit het geschiedkundige deel van dit hoofdstuk blijkt dat de sturingsfilosofie door de tijd is veranderd. Er zijn na WOII verschillende periodes geweest dat planningsvraagstukken op een technisch-rationele manier werden behandeld. Deze planningswijze wordt in Nederland getypeerd door een sterke Rijksoverheid die de touwtjes in handen heeft. De manier van samenwerken is “top-down”. In andere periodes werd er een meer communicatief-rationele wijze gehanteerd. De wijze waarop het Rijk invloed heeft uitgeoefend op lokale gebiedsontwikkeling en de samenwerking hangt hiermee samen. De sturingsfilosofie die het Rijk momenteel hanteert, is te typeren als communicatief-rationeel. De laatste Rijksnota over de ruimtelijke ordening dateert uit 2006 en de verwachting is dat er de komende jaren geen nieuwe nota komt. In deze Rijksnota is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het eigen ruimtelijk beleid en heeft het Rijk zichzelf nog maar twee taken toebedeeld; basiskwaliteit en ruimtelijke hoofdstructuur. Gevolg voor lokale gebiedsontwikkeling is dat het Rijk zich hier nog nauwelijks mee bezig houdt.

Gebiedsontwikkelingsprojecten waar het Rijk zich wel mee bezig houdt hebben betrekking op de ruimtelijke hoofdstructuur. Samenwerking van Rijk met gemeente op het gebied van lokale gebiedsontwikkeling is dus afhankelijk van het project. Bij projecten die geen directe relatie met de ruimtelijke hoofdstructuur hebben is de Rijksoverheid alleen kaderstellend met betrekking tot bijvoorbeeld de basiskwaliteit en is er dus geen samenwerking met de gemeente. Bij projecten die relatie hebben met de ruimtelijke hoofdstructuur zijn de lagere overheidslagen leidend in het proces. Het Rijk bemoeit zich alleen nog met het ruimtelijk beleid door interventies bij bijvoorbeeld

de verkoop van grond, aanleg van wegen of een risicodragend deel te nemen in de uitvoering van projecten.

De tweede deelvraag gaat vervolgens in op de gevolgen van dit beleid voor lokale gebiedsontwikkeling, leegstand en herbestemming. Zoals hiervoor besproken is het Rijk momenteel alleen nog bezig met lokale gebiedsontwikkeling als het project onderdeel is van de ruimtelijke hoofdstructuur. Wanneer dit niet het geval is, treedt de Rijksoverheid alleen kaderstellend op. Een gevolg van dit beleid op herbestemming en transformatie is dat de verschillende overheidslagen over het algemeen faciliterend optreden. De overheidslagen hebben niet de financiële middelen om te participeren in herbestemmingsprojecten. Ze kunnen zich echter wel proactief opstellen om regelgeving te veranderen waar nodig. Het zijn dus vooral marktpartijen die een initiërende rol hebben bij herbestemming.

# 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethodologie besproken. Het hoofdstuk verantwoordt de gekozen onderzoekstechnieken en -benaderingen. Dit maakt het onderzoek transparant en zo kan de lezer zelf de relevantie en betrouwbaarheid bepalen.

Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de onderzoeksmethodologie. Daarna wordt de literatuurstudie verantwoord. Hier wordt aangegeven waarom welke boeken, rapporten en artikelen zijn gebruikt. Vervolgens worden de onderzoeksmethode casestudy en de onderzoekstechnieken documentenanalyse en diepte-interview beschreven en waarom deze methode en technieken zijn gekozen in de studie. Daarnaast wordt een korte inleiding gegeven op de drie gekozen cases. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model.

### 3.1. Onderzoeksmethodologie

Deze studie leent zich voor een kwalitatieve onderzoeksmethodologie. Ze onderzoekt de samenwerking tussen twee overheidspartijen, hoe deze samenwerking tot stand is gekomen, vorm is gegeven en welke aspecten van belang zijn. Via een kwantitatieve benadering zal geen antwoord gevonden worden op deze vragen. Een kwantitatieve benadering is een onderzoeksmethodologie die op een objectieve, positivistische manier naar waarheden zoekt die toepasbaar zijn op grote schaal (O'Leary, 2012). Een kwalitatieve benadering past wel bij deze studie, want kwalitatief onderzoek bestudeert grondig een aantal cases, doet onderzoek in de praktijk en staat open voor meerdere waarheden en subjectieve informatie (O'Leary, 2012). En om onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden moet de onderzoeker openstaan voor meerdere waarheden. Een aspect dat bij het ene samenwerkingsverband van belang is, kan voor een ander samenwerkingsverband van veel geringere betekenis zijn. Daarnaast moet de samenwerking in de praktijk worden onderzocht. Uiteindelijk zijn het de mensen die de samenwerking maken, alleen op papier naar een samenwerking kijken geeft een onvolledig beeld.

De afstoot van Rijksvastgoed is per case verschillend. Het soort vastgoed en de locatie ervan kunnen enorm van elkaar verschillen; van een gevangenis in de buurt van Maastricht tot het gebouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het centrum van Den Haag. Door de verschillende locaties kunnen de marktsituaties onderling ook extreem verschillen. Ook zijn er verschillen op het gebied van lokaal bestuur. Tenslotte hebben sommige gemeenten meer ervaring op het gebied van ruimtelijke ordening, leegstand, transformatie en herbestemming dan andere en ook dit is een reden om voor een kwalitatieve benadering te kiezen. De kwalitatieve benadering staat open voor subjectieve informatie en meerdere waarheden hetgeen valt te verwachten bij een case-onderzoek met verschillende personen en overheidslagen (O'Leary, 2012).

### 3.2. Onderzoeksmethode en -technieken

Voor de studie is een literatuuronderzoek gedaan en wordt de onderzoeksmethode casestudy gebruikt. De onderzoekstechnieken die gebruikt worden zijn: documentanalyse en diepte-interview met betrokkenen. Hieronder worden het literatuuronderzoek, de casestudy-methode en de onderzoekstechnieken onderbouwd.

#### Literatuuronderzoek

Het voorgaande hoofdstuk is het theoretische deel van de studie. Het begon met een beschrijving van de planningsgeschiedenis na de Tweede Wereldoorlog in Nederland. Dit is voor het onderzoek van belang om antwoord te vinden op de eerste en tweede deelvraag. De wijze waarop het Rijk beleid heeft gevormd ten aanzien van de ruimtelijke ordening hangt samen met de manier waarop invloed is uitgeoefend op lokale gebiedsontwikkeling. Er zijn in Nederland meerdere periodes in planning te onderscheiden. De sturingsfilosofieën waarvan het Rijk zich in deze periodes bediende ten opzichte van lagere overheden verschillen sterk van elkaar. De gevolgen die deze sturingsfilosofieën hadden voor samenwerking, lokale gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand zijn dan ook zichtbaar. Verder zal deze korte historische beschrijving helpen om een beter inzicht te krijgen in de huidige aanpak en samenwerking die het Rijk volgt bij de afstoot van Rijksvastgoed.

Deze historische beschrijving wordt aan de hand van theoretische bronnen én nota's onderbouwd. De theorie wil nog wel eens doen voorkomen dat de planningsdoctrine in Nederland een soepele lineaire transitie heeft doorgemaakt. Uit een analyse van de verschillende Rijksnota's blijkt echter dat dit niet helemaal juist is. De theorie die hoofdzakelijk gebruikt is in deze studie, is het spectrum voor planologisch handelen uit het boek "Planning per se, planning per saldo" (De Roo, 2001). In dit spectrum worden blauwdrukplanning en interactieve planning tegenover elkaar gezet als uitersten. De plek in het spectrum geeft ook de sturingsfilosofie aan. Zo wordt in de theorie top-down planning met een sterke Rijksoverheid geplaatst bij de blauwdrukplanning en een bottom-up filosofie bij interactieve planning. Dit is van belang bij deze studie om het huidige afstootbeleid te kunnen plaatsen in het spectrum en te onderzoeken of dit beleid bij het huidige beleid past.

De informatie in het theoretische kader is verder afkomstig uit een drietal boeken; ten eerste 'Ruimtelijke Ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk (Van der Cammen & De Klerk, 2003)', als tweede het deel 'historisch perspectief 1900-2010' in het boek 'Ontwerp en Politiek (Dings, 2009)' en als derde 'Methodologie van planning (De Roo & Voogd, 2007)'. De eerste twee boeken zijn gekozen omdat ze een chronologische overzicht van de planningsgedachte in Nederland geven. Het boek van De Roo & Voogd (2007) beschrijft meer de processen in planning maar geeft ook een korte historische beschrijving. Dit boek beschrijft samen met het boek "planning per se, planning per saldo" (De Roo, 2001) de overgang van planning gebaseerd op functionaliteit (blauwdrukplanning) naar participatieve planning (interactieve planning). De theorie hierachter is dat deze twee planningsaanpakken uitersten zijn in het spectrum voor planologisch handelen.

Om de ruimtelijke ordening in Nederland te analyseren zijn de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, VINEX, 5e Nota's Ruimtelijke Ordening plus de Nota Ruimte bestudeerd. Ook de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is in beschouwing genomen, hoewel deze niet ter besluitvorming is voorgelegd aan de Tweede Kamer. Deze nota is toch gebruikt omdat ze wel van invloed was op het toenmalige beleid. Dat komt doordat gemeenten tijdens het opstellen van de nota vaak al bezig zijn met het implementeren ervan in het eigen beleid.

Er is voor deze zes nota's ruimtelijke ordening gekozen omdat daarin duidelijk het ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid voor langere tijd wordt beschreven. Daarnaast worden in deze nota's ook de rollen voor de verschillende overheidslagen duidelijk. Naast de nota's zijn rapporten van bijvoorbeeld de Sociaal-Economische Raad over verschillende nota's gebruikt en een journalistieke samenvatting van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.

Hoofdstuk twee analyseert ook de planningsmechaniek lokale gebiedsontwikkeling. Informatie over dit planningsmechaniek komt uit het boek van Daamen, "De kost gaat voor de baat uit". In dit boek wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden een samenhangend overzicht gegeven van de factoren die een rol spelen bij het maken van afspraken tussen overheid en private partijen in het proces van lokale gebiedsontwikkeling. Daarnaast is het artikel "Dutch Spatial Planning Policies in Transition" gebruikt van Gerrits, Rauws en De Roo. Dit artikel beschrijft de veranderingen die de Nederlandse planning in de afgelopen 10 jaar doormaakte. De opkomst van lokale gebiedsontwikkeling wordt uitvoerig besproken.

Het theoretische hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over een aantal van de huidige aandachtsgebieden in planning: leegstand en herbestemming. In deze paragraaf zijn verschillende artikelen en boeken gebruikt over de gevolgen van leegstand voor de ruimtelijke kwaliteit.

## Onderzoeksmethode casestudy

Via de onderzoeksmethode 'casestudy' zal antwoord worden gezocht op deelvragen drie en vier. Deze onderzoeksmethode geeft de mogelijkheid een aantal cases te doorgronden en de achterliggende mechanismen te analyseren. Momenteel vinden veranderingen plaats op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed. Medio mei 2014 is door de minister van Wonen en Rijksdienst nieuw beleid vastgesteld omtrent de afstootopgave. Om een goed beeld van dit nieuwe beleid te krijgen zullen enkele cases onderzocht worden. Deze worden vanuit twee kanten belicht, ten eerste wordt de rol van de Rijksoverheid geanalyseerd. Er wordt gekeken naar de strategie die is toegepast bij de afstoot van het vastgoed en waar deze in het planningsspectrum uit hoofdstuk 2 past. Dit wordt gedaan om te onderzoeken of en hoe deze strategie past in het huidige beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en of deze planningsaanpak nog plaats heeft in het spectrum. Ten tweede wordt de samenwerking tussen gemeenten en Rijksvastgoedbedrijf onderzocht om de aspecten die van belang zijn bij de samenwerking te definiëren.

In de studie ligt de nadruk op samenwerking tussen Rijk en gemeenten. De casestudy-benadering geeft de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de manier waarop deze samenwerking is vormgegeven en welke aspecten daarbij van belang zijn. Ook wordt gekeken hoe de gekozen afstootstrategie invloed heeft op de samenwerking. Om de aspecten die van belang zijn bij de samenwerking worden beide partijen geïnterviewd. Samenwerking kan door iedereen op een verschillende manier geïnterpreteerd worden en is dus subjectief. Reden te meer om beide partijen te interviewen.

De aanpak van het Rijk omtrent de afstoot van het Rijksvastgoed zal per object verschillen. Objecten worden ingedeeld in een categorie die bepaalt op welke wijze de afstoot zal plaatsvinden. Het beleid bevat de volgende categorieën: standaard-verkoop, tijdelijke exploitatie, herbestemming, transformatie en gebiedsontwikkeling. De cases die in dit onderzoek worden geanalyseerd vallen in verschillende categorieën en verschillen onderling sterk van elkaar. De cases zijn heterogeen op de afhankelijke variabele (Swanborn, 2013). Dit is gedaan om de verschillende strategieën die het Rijk hanteert te onderzoeken en te kijken welke invloed dat heeft op de samenwerking. Die drie verschillende cases worden hieronder genoemd. In hoofdstuk 5 krijgen ze verdere uitwerking.

- Case 1: Voormalig Belastingdienstkantoor, adres: Dr. C. Hofstede de Grootkade 11 te Groningen
- Case 2: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, adres: Anna van Hannoverstraat 4 te Den Haag
- Case 3: Voormalig defensierrein, adres: Hemkade 18 te Zaandam

Er is een aantal redenen waarom voor deze drie cases is gekozen. Zoals hiervoor besproken vallen de cases in verschillende categorieën van het afstootbeleid. Hierdoor wordt een breder beeld geschetst van het beleid en niet slechts één categorie belicht. Daarnaast bieden deze cases voldoende informatie over de samenwerking. In de cases twee en drie zijn één of meerdere samenwerkingsconvenanten ondertekenend. Uit deze convenanten blijkt dat de samenwerking niet pas sinds kort actief is, maar al enige tijd bestaat. Hierdoor hebben beide partijen ervaring en kunnen zij beter aangeven welke aspecten van belang zijn. Verder is de case in Groningen gekozen omdat de samenwerking hier al afgelopen is. Partijen kunnen hierdoor aangeven hoe de samenwerking is verlopen en hoe zij eventueel, met de kennis van nu, aspecten anders aanpakken.

De cases worden verder onderzocht via een documentanalyse en analyses van diepte-interviews met betrokkenen. Deze twee onderzoekstechnieken worden hieronder verder besproken.

### Onderzoekstechniek documentanalyse

Om een beter beeld te krijgen van welk beleid in een bepaalde gemeente of in een bepaalde case met betrekking tot de afstoot van Rijksvastgoed is gehanteerd is een documentanalyse uitgevoerd. Beleidsnota's en andere documenten kunnen een beeld schetsen van de intentie van verschillende partijen om samen te werken. Uit de analyse van de interviews met de betrokkenen moet dan verder blijken hoe er vorm is gegeven aan de samenwerking en of de samenwerking ook voordelen heeft gebracht. De beleidsdocumenten van de verschillende gemeenten geven inzicht in het ruimtelijk beleid dat de gemeente voert. De hypothese die vooraf gesteld wordt, is dat gemeenten met een actief grondbeleid eerder met het Rijksvastgoedbedrijf samenwerken om de gebouwen te verwerven, of flankerend beleid schrijven dan gemeenten die een passief/faciliterend ruimtelijk beleid voeren. Dat laatste betekent dat ze zelf geen grond verwerven, maar vooral kaders stellen voor andere partijen. Volgens de hypothese staan die gemeenten minder open voor samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf.

Om een beter beeld te krijgen van het beleid met betrekking tot de afstoot van Rijksvastgoed en ruimtelijk beleid zijn de volgende documenten geanalyseerd:

- Nota Grondbeleid 2010 – 2014 Gemeente Groningen
- Groningen, Stad op Scherp. Structuurvisie 2008 – 2020
- Concept Nota Grondbeleid 2012 Gemeente Den Haag
- Wéreldstad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020
- Nota Grondbeleid Zaanstad (2005)
- Ontwikkelingsplan ZaanIJ (2012)

De documenten van de verschillende gemeenten zijn geanalyseerd om het ruimtelijk beleid scherp te krijgen. Daarnaast is gezocht naar verwijzingen over samenwerking met Rijksoverheid. De wijze van deze documentanalyse is het zogeheten "interviewen van documenten" (O'Leary, 2010). Voor de documentanalyse van de gemeentelijke documenten zijn een vijftal vragen voorbereid. Uit elk document wordt getracht antwoorden op de vijf vragen te destilleren. De vijf vragen zijn:

1. Hanteert de betreffende gemeente een actief of passief (faciliterend) ruimtelijk beleid?
2. Op welke manier is de gemeente bezig met het verwerven van grond?
3. Op welke manier wordt private locatieontwikkeling ontvangen door de gemeente?
4. Op welke manier is de gemeente bezig met herbestemming en/of transformatie van vastgoed?
5. Wordt er gerept over samenwerking met hogere overheden? Rijk, dan wel provincie?

Deze vragen zijn opgesteld om na de documentanalyse de hypothese te kunnen bevestigen of verwerpen.

### Onderzoekstechniek diepte-interview met betrokkenen

De informatie verkregen uit de documentanalyse is waardevol om de intentie van de samenwerking duidelijk te krijgen. Hoe de samenwerking door de partijen is ontvangen, wordt verkregen via



interviews met de betrokken partijen. Interviews kunnen diepgaande, kwalitatieve data verzorgen en zijn flexibel genoeg om verschillende onderwerpen te bespreken. Verder geven interviews de mogelijkheid om het vertrouwen te winnen van de geïnterviewde waardoor er essentiële informatie over de samenwerking gewonnen kan worden (O’Leary, 2010). De interviews worden gebruikt als primaire kwalitatieve informatie en om een beter beeld te krijgen van het beleid van de Rijksoverheid op het gebied van de afstootopgave. Het beleid is pas sinds augustus 2014 van kracht waardoor de uitwerking nog niet helemaal duidelijk is. Interviews zijn dan geschikt om een goed beeld te krijgen van het nieuwe beleid en hoe de Rijksoverheid en gemeenten dit beleid gaan vormgeven. Hiermee wordt antwoord gezocht op deelvraag 3.

Per case wordt, waar mogelijk, één persoon geïnterviewd die vanuit het Rijk betrokken was, en één persoon die betrokken was vanuit de gemeente. De volgende personen zijn geïnterviewd:

#### Case 1 Groningen

- Wijnand Metten (Rijksvastgoedbedrijf, geïnterviewd op 10-09-2014)

#### Case 2 Den Haag

- Roel Hamers (Rijksvastgoedbedrijf, geïnterviewd op 30-10-2014)
- Paul Kersten (Gemeente Den Haag, geïnterviewd op 16-10-2014)

#### Case 3 Zaanstad

- Gerard Menkhorst (Rijksvastgoedbedrijf, geïnterviewd op 06-10-2014)
- Sanne Toenbreker (Gemeente Zaanstad, geïnterviewd op 28-10-2014)

De respondenten die werken voor het Rijksvastgoedbedrijf zijn gekozen omdat ze projectleider zijn (geweest) bij de verschillende cases. In deze rol hebben ze veel informatie en kennis kunnen vergaren over de samenwerking met de desbetreffende gemeente. De respondenten vanuit de gemeenten zijn aangedragen door de respondenten van het Rijksvastgoedbedrijf. Zij konden vertellen met wie ze veel contact hebben vanuit de gemeenten en wie veel informatie voor de studie had. Het interview met de heer Hamers heeft plaatsgevonden ná het interview met de heer Kersten, maar het contact met de heer Hamers bestond al eerder.

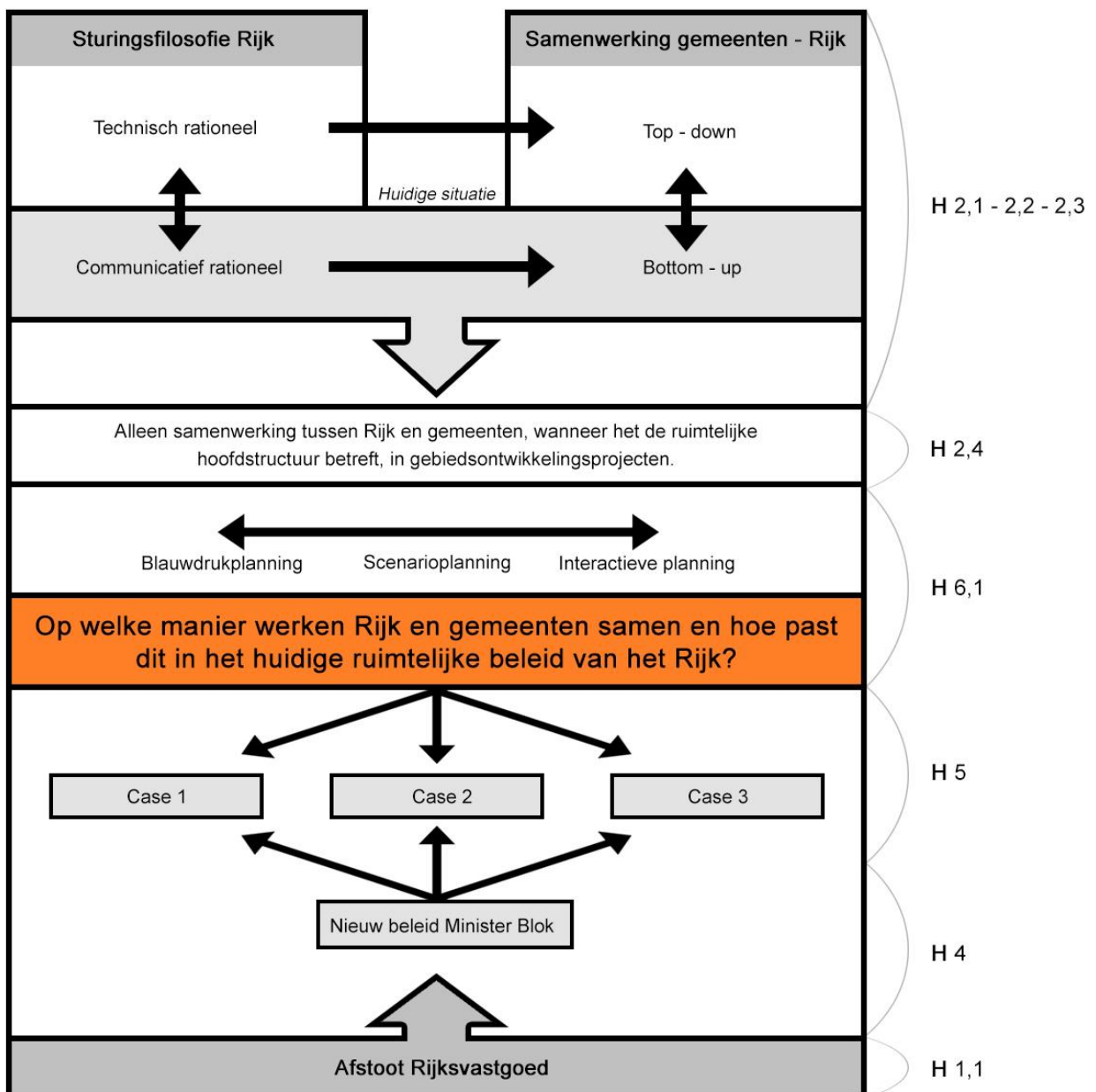
### 3.3. Conceptueel model

In deze paragraaf wordt dit onderzoek abstract weergegeven in een conceptueel model, dat de relaties tussen de onderzochte delen laat zien.

Aan de bovenkant van het model staan de sturingsfilosofieën van het Rijk. Deze kunnen worden geplaatst in het spectrum van planologisch handelen (De Roo, 2001) met als twee uitersten blauwdrukplanning (technisch-rationeel) en interactieve planning (communicatief-rationeel). Daarnaast staat de samenwerking tussen Rijk en gemeenten. Hier wordt duidelijk welk effect de plaats in het planningspectrum heeft op de samenwerking. De huidige sturingsfilosofie is als communicatief-rationeel op te vatten hetgeen als gevolg dat de samenwerking een “bottom-up” karakter heeft. Samenwerking tussen Rijk en gemeenten gebeurt momenteel alleen nog wanneer projecten van doen hebben met de ruimtelijke hoofdstructuur of wanneer gemeenten het initiatief daartoe nemen. Ten slotte zijn deze projecten altijd gebiedsontwikkelingsprojecten.

Aan de onderkant van het model is de afstoot van Rijksvastgoed geplaatst. Voor deze afstootopgave is er nieuw beleid geschreven door de Rijksoverheid. Het beleid en de samenwerking met gemeenten bij de afstoot is onderzocht via een drietal cases. Hieruit kwam naar voren dat de Rijksoverheid bij de afstoot nauw samenwerkt met gemeenten en dat gebiedsontwikkelingsprojecten worden gestart zonder dat deze van doen hebben met de ruimtelijke hoofdstructuur. Deze samenwerking kan zo ver gaan dat de Rijksoverheid een rol op zich neemt in de ruimtelijk ordening op gemeentelijk niveau.

Vervolgens tracht deze studie deze nieuwe planningsaanpak een plaats te geven in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001). Dit spectrum staat in het midden van het model. Via hoofdstuk twee wordt de huidige sturingsfilosofie geplaatst in het spectrum. De cases uit hoofdstuk vijf worden ook in het spectrum geplaatst om te analyseren of het nieuwe beleid nog wel in het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk past. Daarnaast wordt via de cases ook onderzocht hoe de samenwerking tussen Rijk en gemeenten is vormgegeven en welke aspecten daarbij van belang zijn.



Figuur 6. Conceptueel model

# 4. Huidig beleid bij de afstoot van Rijksvastgoed

*“Doordat de Rijksoverheid efficiënter met kantoorruimte omgaat en het aantal rijksambtenaren vermindert (als gevolg van taakstellingen tot en met het Kabinet Rutte I), neemt de vraag naar kantoorruimte bij de Rijksoverheid af” (Minister Blok, 2013). Dat er veel vierkante meters Rijksvastgoed wordt verkocht staat vast. De manier waarop deze afstootopgave opgepakt gaat worden, is echter nog aan veel discussie onderhevig.*

Uit de geciteerde brief, van de minister voor Wonen en Rijksdienst, in de inleiding blijkt hoeveel kantoorruimte de overheid in voorraad heeft en hoeveel hiervan wordt afgestoten. Onderstaande tabel geeft de cijfers weer.

**Tabel: mutaties vierkante meters en werkgelegenheid per provincie<sup>5</sup>**

<i>Provincie</i>	<i>Voorraad in 2012</i>	<i>Totale afname</i>	<i>Als percentage</i>	<i>Afname fte's</i>	<i>Als percentage</i>
Groningen	113.842	22.695	19,9	239	5,7
Friesland	113.111	45.648	40,4	573	22,9
Drenthe	61.030	29.119	47,7	628	45,6
Overijssel	158.312	34.021	21,5	56	1,3
Flevoland	54.610	6.595	12,1	85	6,8
Gelderland	286.072	101.819	35,6	877	10,6
Utrecht	333.650	83.910	25,1	119	1,1
Noord-Holland	371.767	134.713	36,2	1451	16,2
Zuid-Holland*	494.244	160.043	32,4	429	2,7
Zeeland	45.243	13.655	30,2	269	25,3
Noord-Brabant	252.739	49.324	19,5	83	1,3
Limburg	147.647	39.478	26,7	248	6,8
<i>Masterplan Den Haag</i>	<i>710140</i>	<i>296991</i>	<i>41,8</i>	<i>2120</i>	<i>8,35</i>
<b>Totaal*</b>	<b>2.432.267</b>	<b>721.020</b>		<b>5057</b>	
	<b>Gemiddeld percentage*</b>		<b>29</b>		<b>12</b>
*Exclusief masterplan Den Haag					

**Bronnen:**

- Cijfers vierkante meters per provincie: Rijksgebouwendienst.
- Werkgelegenheidscijfers per provincie: opgave departementen.
- Cijfers Den Haag: masterplan Den Haag.

Tabel 1. Mutaties vierkante meters en werkgelegenheid per provincie (Minister Blok, 2013)

Uit de tabel blijkt dat er in totaal 721.020 vierkante meter kantoorruimte wordt afgestoten in Nederland, per provincie verdwijnt er ongeveer 30%. In de brief wordt ook kort ingegaan op de manier waarop deze afstootopgave wordt aangepakt. Een deel van de Rijkspanden zijn niet in bezit van het Rijksvastgoedbedrijf maar wordt gehuurd. Bij expiratie van de huurcontracten van deze panden wordt door de Rijksoverheid geen actie ondernomen en worden de gebouwen verlaten. Bij de gebouwen die wel in bezit zijn, wordt per pand een plan gemaakt door het Rijksvastgoedbedrijf (Minister Blok, 2013). In dit plan wordt gekeken naar wat mogelijk is met het gebouw en hoe de verkoop vormgegeven gaat worden. Dit is strijdig met het huidige ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid. De verkoop van het gebouw kan onderdeel worden van een gebiedsontwikkelingsproject geïnitieerd door het Rijksvastgoedbedrijf. Dit, terwijl het beleid zoals hiervoor besproken, is gericht op decentralisatie. De Rijksoverheid houdt zich bezig met de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en de basiskwaliteit. De ruimtelijke ordening wordt voor het overige aan lagere overheden en marktpartijen overgelaten. Er is er veel kritiek geweest op de afstoot. Zo heeft de Taskforce Transformatie in 2010 al geconstateerd dat de afwegingen van het Rijksvastgoedbedrijf nadrukkelijk gericht waren op winstmaximalisatie. Dit kwam naar voren nadat de provincie Utrecht twee gesprekken met de RGD (nu Rijksvastgoedbedrijf) had gevoerd over leegstaande Rijkspanden in de provincie. Uit deze gesprekken kwam het streven naar winstmaximalisatie naar voren dat haaks kan staan op de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zo ondervond de Taskforce (2010) dat er eerder voorkeur werd gegeven aan het aanbieden van een pand aan de markt in plaats van dat er marktconforme waardebeoordeling met een maatschappelijke betrokken partij werd onderhandeld. De

Taskforce pleit in haar rapport voor een betere balans tussen maatschappelijk belang en winstmaximalisatie (2010).

Het nieuwe afstootbeleid lijkt op zoek te gaan naar deze balans. Het beleid beschrijft een Rijk dat zich actief gaat bezig houden met de toekomst van de af te stoten Rijksgebouwen. Per pand wordt een uitgebreide analyse gemaakt om tot een afweging te komen met betrekking tot de vraag welke manier van afstoot het best past bij dat object. Zo kan het voorkomen dat een object in de huidige staat direct de openbare verkoop in gaat of dat er een volledige herbestemming of gebiedsontwikkeling nodig is voor het terrein of object. Alle af te stoten gebouwen worden op grond van de analyse ingedeeld in één van de volgende categorieën:

- Object aanhouden en tijdelijk exploiteren
- Standaard-verkoop
- Herbestemmen en verkopen
- Transformatie
- Locatie- en gebiedsontwikkeling

Om de verschillende categorieën expliciet te maken wordt hieronder bij elke categorie een voorbeeld gegeven.

#### **Categorie: Object aanhouden en tijdelijk exploiteren**

Voorbeeld: Boslaan 18, Emmen

In Emmen staat een kantoorgebouw van het Rijk aan de rand van centrum te midden van de Emmerdennen leeg. Er is momenteel geen afzetmarkt voor het gebouw. Het Rijksvastgoedbedrijf probeert via de Wro en Leegstandswet een bestemmingswijziging naar studentenhuisvesting te krijgen. Er is al een exploitant gevonden die de verbouwing naar studentenhuisvesting wil uitvoeren en de exploitatie wil oppakken. De exploitant gaat een marktconforme huur betalen.

#### **Categorie: Standaard-verkoop**

Voorbeeld: Rijksmonument in centrum Middelburg

Het pand is in de eerste helft van 2012 verlaten door een Rijksdienst. Daarna is in samenwerking met een makelaar getracht het pand te verkopen. In 2014 is een koper gevonden en is de verkoop een feit geworden. De bestemming van het pand is wonen, kantoor of een combinatie ervan.

#### **Categorie: Herbestemmen en verkopen**

Voorbeeld: Brigadegebouw Marechausseekazerne, Arnhem

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft in 2013 het voormalige Marechaussee Kazernecomplex in Arnhem verkocht. Het complex bestaat uit 3.000 vierkante meter (monumentale) gebouwen. Nadat in 2011 een openbare inschrijving was mislukt, is door het Rijksvastgoedbedrijf een onderzoek gestart. In dit onderzoek werd er gekeken naar nieuwe bestemmingen en verbouwingmogelijkheden die voor de gemeente acceptabel waren. De gemeente ging akkoord met meerdere functionele invullingen per gebouwlocatie. Deze functies liepen uiteen van woningbouw tot onderwijs, tot maatschappelijke en culturele functies en werk- en

kantoorfuncties. Nadat de nieuwe bestemmingsmogelijkheden duidelijk waren geworden, is het complex opnieuw in de verkoop gebracht. Binnen 4 weken is het complex onvoorwaardelijk verkocht aan een ontwikkelaar/belegger tegen een marktconforme prijs.

### **Categorie: Transformatie**

Voorbeeld: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Zoals uit de tabel 1 valt op te maken wordt er vooral in de gemeente Den Haag veel Rijksvastgoed afgestoten. Eén van deze panden is het oude kantoor van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Vanwege de enorme omvang (60.000 vierkante meter) van het gebouw is er niet zomaar markt voor. Het Rijksvastgoedbedrijf onderzoekt samen met een architect de mogelijkheden of het gebouw verticaal of horizontaal gesplitst kan worden. Hierdoor zou er meer markt voor moeten zijn. Daarnaast is er een intensieve samenwerking met de gemeente en de NS over de herinrichting van de openbare ruimte rondom het pand. Dit is vooral in het kader om een transparante entree te creëren voor het station Laan van Nieuw Oost-Indië. Onderdeel hiervan is het realiseren van een winkel/commerciële plint aan de station zijde en in het SZW gebouw. Om de veiligheid in het gebied snel te verbeteren wordt getracht deze plint op korte termijn te realiseren.

Transformatie onderscheidt zich van herbestemming omdat er meer wordt meegewerkt aan het daadwerkelijke transformatieproces door het Rijksvastgoedbedrijf. Dit kan van procesondersteuning tot schetsontwerp, het proces zou dan eenvoudiger opgepakt kunnen worden door private partijen.

### **Categorie: Locatie- en gebiedsontwikkeling**

Voorbeeld: Voormalig Vliegveld Valkenburg Katwijk/Wassenaar

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft dit object in 2007 overgenomen van Defensie. Het terrein is 325ha groot en bevat 60.000 vierkante meter BVO. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt aan een plan om het terrein om te bouwen tot woonwijk. Zo wordt er met strategisch beheer vorm gegeven aan een ander gebruik van het vliegveld. In een voormalige hangar is bijvoorbeeld de musical 'Soldaat van Oranje' opgevoerd. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt nauw samen met de gemeente Katwijk via een gezamenlijke projectorganisatie om de energie neutrale woonwijk te realiseren.

Het beleid dat de Rijksoverheid zal gaan voeren met betrekking tot de afstoot van Rijksvastgoed staat haaks op het ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen jaren. Uit voorgaande voorbeelden blijkt dat de Rijksoverheid dit nieuwe beleid van minister Blok succesvol oppakt. Echter is het, gezien de omvang van de afstootopgave nog te vroeg om het nieuwe beleid een succes te noemen. Het empirische gedeelte van dit onderzoek zal zich richten op dit beleid van de Rijksoverheid. Er wordt ingegaan op de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten bij de afstootstrategie. Verder wordt gekeken of dit beleid nog wel past bij een overheid die zich, volgens de Nota Ruimte (2006), alleen nog richt op basiskwaliteit en nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Daarnaast zullen in de cases ook de reacties van gemeenten op het nieuwe beleid aan bod komen. Gemeenten zijn al enige tijd primair de bestuurslaag die zich bezig houdt met ruimtelijke ordening. Hoe reageren gemeenten op dit nieuwe beleid? Hebben gemeenten wel behoefte aan de hulp of hebben ze ondertussen genoeg ervaring en expertise opgedaan om deze opgave alleen aan te kunnen?

# 5. Samenwerking tussen Rijk en gemeenten bij de afstootopgave

Hoofdstuk 5 vormt het empirische gedeelte van deze studie en zal verder ingaan op deelvraag drie en vier;

## 3. Hoe is de samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in de praktijk ingericht en welke aspecten zijn van belang bij de samenwerking?

Aan de hand van de drie praktijkcases, in Groningen, Den Haag en Zaanstad, moet verder duidelijk worden hoe het beleid, omschreven in hoofdstuk 4, in de praktijk werkt en op welke manier samengewerkt wordt met gemeenten. In hoofdstuk 2 is de ontwikkeling van de huidige sturingsfilosofie omschreven. Uit de cases moet blijken of het huidige ruimtelijk beleid nog rijmt met het beleid van de afstootopgave.

Data in dit hoofdstuk werden verkregen via documentanalyse en interviews met betrokkenen.

De drie verschillende cases worden op dezelfde manier opgebouwd. Eerst wordt de case kort geïntroduceerd en wordt uitgelegd waarom de case relevant is voor deze studie. De omgeving van het vastgoed komt daarna aan bod waarna de documentanalyse van de desbetreffende gemeente wordt besproken. De documentanalyse maakt de voorgenomen intentie van de samenwerking inzichtelijk. Verder kan de analyse antwoord geven op de vraag of gemeente zelf al genoeg ervaring heeft op het gebied van ruimtelijke ordening, transformatie, herbestemming en dus misschien minder behoefte heeft aan samenwerking met het Rijk. Vervolgens komen de analyses van de interviews aan bod en wordt de samenwerking tussen Rijk en gemeenten besproken. De paragraaf eindigt met een tabel waarin de aspecten die van belang voor de samenwerking zijn geweest worden uitgelicht en wordt de samenwerking getypeerd.

### 5.1. Case 1. Voormalige Belastingdienstkantoor te Groningen

De eerste case in dit onderzoek is een voormalig Belastingdienstkantoor gelegen in Groningen aan de Dr. C. Hofstede de Grootkade 11. Het object is gelegen in de binnenstad van Groningen aan het Reitdiep ten zuiden van het Noorderplantsoen.

Deze case is relevant voor het onderzoek, omdat het proces van samenwerking tussen gemeente en Rijksvastgoedbedrijf al is afgerond. Partijen kunnen nu dus aangeven hoe het proces verliep en welke aspecten van belang zijn geweest. Het gebouw is in september 2011 verkocht aan een bouw- en ontwikkelingsmaatschappij die het pand herontwikkelde tot 135 appartementen. Deze herontwikkeling is mede tot stand gekomen door de samenwerking tussen het Rijk en de gemeente Groningen. Een ander aspect dat deze case interessant maakt is dat het beleid vanuit het Rijk alweer is veranderd. De verkoop van dit object vond plaats in 2010 en sindsdien is het beleid veranderd. Wat de case dus interessant maakt is dat het de verandering in het afstootbeleid kan weergeven. Het interview met de heer Metten zal verder op deze transitie ingaan.

De locatie van het vastgoed is zoals hiervoor al aangegeven in het centrum van Groningen. Echter heeft de buurt geen extra betekenis gekregen in de nota grondbeleid of de structuurvisie. De locatie van het gebouw speelt dus geen rol in deze case.



Foto 1. Voormalig Belastingdienstkantoor aan de Dr. C. Hofstede de Grootkade 11 te Groningen (<http://www.staatingroningen.nl/2578/jongerenhuisvesting-hofstede-de-grootkade>)



## Documentanalyse

Het grondbeleid van de gemeente Groningen kan worden samengevat als een mix van actief en faciliterend grondbeleid (Gemeente Groningen, 2010). De gemeente wil een sterke regie hebben op ruimtelijke ontwikkelingen, zodat de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente zoveel mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Om die regisserende rol te kunnen vervullen hanteert de gemeente Groningen een strategisch wervingsbeleid. Dit beleid wordt gevoerd door twee grondbanken, grondbank I en grondbank II. In veruit de meeste gevallen worden gronden minnelijk verworven. In een aantal gevallen is een onteigeningsprocedure gestart, maar deze zijn allemaal afgebroken omdat er alsnog minnelijk overeenstemming is bereikt (Gemeente Groningen, 2010).

De structuurvisie van de Gemeente Groningen behandelt kort herbestemming. Het herontwikkelingsproject van het kantorencomplex Kemkersberg/Engelse kamp wordt als voorbeeld aangedragen van hoe de gemeente bezig is met herbestemming (Gemeente Groningen, 2009). De gemeente heeft dus ervaring op dit gebied.

In zowel de structuurvisie als de nota grondbeleid wordt geen melding gemaakt van samenwerking met provincie of Rijksoverheid. Uit de analyse van de interviews moet blijken of dit ook daadwerkelijk betekent dat de gemeente Groningen niet samenwerkt met andere overheden.

## Interview met betrokkenen

Voor deze case was het niet mogelijk om iemand van de gemeente Groningen te interviewen. Volgens de heer Metten zijn de medewerkers van de gemeente die betrokken waren bij deze case niet meer werkzaam bij de gemeente noch had hij contactinformatie van de betrokken personen. De gemeente Groningen stond ook niet open om mee te werken aan de studie. Er werd niet gereageerd op mails of telefoontjes. Consequentie voor het onderzoek is dat deze case niet vanuit de gemeentelijke kant onderzocht kan worden. De case is wel van belang voor deze studie, omdat hij de verschuiving in het afstootbeleid weergeeft. Dit zal verder duidelijk worden in de bevindingen in deze paragraaf.

De betrokken persoon die voor deze case is geïnterviewd, is de heer Wijnand Metten. De heer Metten is als senior vastgoedadviseur belast met de afstoot van Rijksvastgoed bij het Rijksvastgoedbedrijf te Zwolle. De heer Metten was vanuit het RVOB (omdat deze case in het verleden heeft plaatsgevonden, wordt er gerefereerd naar het RVOB in plaats van het Rijksvastgoedbedrijf) betrokken bij de afstoot van het voormalige Belastingdienstkantoor te Groningen. De koopovereenkomst tussen het RVOB en een ontwikkelingsmaatschappij ten behoeve van woningbouwvereniging Nijestee is medio 2010 gesloten. Het werd bij het RVOB medio 2008 duidelijk dat dit pand vrij kwam. Volgens de heer Metten werd bij het RVOB al snel duidelijk dat er geen behoefte was aan kantoorruimte in de stad Groningen en kwam herbestemming in beeld. Vervolgens heeft het RVOB zich vrij passief gedragen in het aanjagen van dit proces. Het gebouw werd voor een zodanige prijs in de markt gezet dat duidelijk werd dat herbestemming nodig was. Verder heeft het RVOB de markt vooral tijd gegund om de herbestemming te realiseren. Zo was met de afnemer afgesproken dat het pand geleverd zou worden als de herbestemming was gepasseerd bij de gemeente. Dit was echter niet zonder risico. Deze case liep bijna vast op een geldende parkeernorm voor nieuwe appartementen. Parkeerplaatsen moesten op eigen terrein gerealiseerd worden, maar daar was geen ruimte voor. Toen het project hierop dreigde vast te lopen is het RVOB

gesprekken gaan voeren met de gemeente Groningen. Parkeernormen liggen vast in een Algemene Plaatselijke Verordening (AVP), om deze te veranderen is volgens de heer Metten bestuurlijke wil nodig. De parkeernormen voor het beoogde type woning voor de herbestemming is vervolgens aangepast waardoor de herbestemming doorgang kon vinden.

De problemen met de parkeernorm lijken op het eerste gezicht door Stalig en Minderhoud (2010) in het theoretisch hoofdstuk voorspeld. In H-team Notitie #01 (2010) kwam al naar voren dat problemen met bestemmingsplannen voortkomen uit inflexibiliteit van bestuurders. Echter, volgens de heer Metten kwamen deze problemen niet door onwil vanuit de gemeente, er moest nog een omkering in denken plaatsvinden. Voor de crisis werd er toch op een andere, zakelijkere manier gewerkt. Gemeenten hebben ook ingezien dat ze niet kunnen doorgaan met handelen op de manier die ze gewend waren. In de gemeente Groningen bestond destijds bovendien een nijpend tekort aan studentenkamers. Al deze factoren hebben de gemeente helpen inzien dat ze zich toch pro-actiever moest opstellen.

Volgens de heer Metten is de meest in het oog springende verandering omtrent de afstoot van vastgoed niet het nieuwe beleid van minister Blok, maar de intensievere interdepartementale samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten. Het nieuwe beleid zoals beschreven in de brief van 29 september 2014 naar de Tweede Kamer (Minister Blok, 2014) is geen grote verandering van de manier waarop het RVOB te werk ging bij de afstoot van vastgoed. Per gebouw werd al gekeken naar wat de mogelijkheden zijn en welke werkwijzen het meeste voor de hand liggen. Wat volgens Metten momenteel wel nieuw is, is dat er op ministerieel niveau overleg wordt gepleegd met provincies en gemeenten, waarbij de vastgoedportefeuille van het Rijk wordt gekoppeld aan het ruimtelijk-orderingsbeleid van provincies en gemeenten. Via de masterplannen van het Rijksvastgoedbedrijf wordt nagegaan hoe Rijksvastgoed ingezet kan worden om provinciaal of gemeentelijk beleid te ondersteunen. In deze masterplannen, voorheen een product van de Rijksgebouwendienst, worden niet alleen de panden voor Rijkshuisvesting meegenomen, maar al het vastgoed van de Rijksoverheid.

Interessant is bovendien dat deze masterplannen snel duidelijk maken hoeveel arbeidsplaatsen er zijn en hoe die over het land zijn verspreid. Volgens de heer Metten hebben organisaties de neiging om weer naar Den Haag te trekken als er bezuinigd moet worden en herhuisvesting plaats vindt. Op dat moment komen er lobby's op gang om werkgelegenheid in provincies en gemeenten te behouden.

### In het kort

Concluderend kan worden gesteld dat de samenwerking bij deze case tussen gemeente en Rijksoverheid minimaal is geweest. De kopende partij is vooral in onderhandeling geweest met de gemeente over de herbestemming van het object. Echter op het moment dat het project dreigde vast te lopen op een parkeerverordening heeft het RVOB wel gesprekken gevoerd met de gemeente Groningen. Hierdoor is de herbestemming wel doorgegaan.

Volgens de respondent is het nieuwe afstootbeleid geen grote verandering. Hij constateert dat er al veel langer op deze wijze gewerkt wordt. Wat verder opviel uit de analyse van het interview is dat er overleg wordt gepleegd op Rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau. Doel van dit overleg is Rijksvastgoed inzetten om provinciaal en gemeentelijk beleid te ondersteunen. Dit is opvallend te

noemen omdat het ruimtelijk beleid van het Rijk vrijwel volledig is gedecentraliseerd naar lagere overheden. Uit de Nota Ruimte (2006) blijkt dat het Rijk nog maar twee taken heeft: de ruimtelijke hoofdstructuur en basiskwaliteit. Inzetten van het eigen vastgoed om beleid van gemeente of provincie te ondersteunen zou een manier zijn waarop de Rijksoverheid ruimtelijk beleid voert.

Wat verder opviel bij het onderzoeken van deze case was de bewering dat het opstellen van de masterplannen een verkapt manier van spreidingsbeleid van regionale gelijkheid is. Spreidingsbeleid, zoals besproken in het theoretische hoofdstuk, is beleid opgesteld door de Rijksoverheid en jaren geleden uitgevoerd. Dit beleid is echter met ingang van de laatste Nota Ruimtelijke Ordening (2006) losgelaten. In plaats van spreiden kwam er meer focus te liggen op concentratie in stedelijke knooppunten. Ook dit lijkt erop te duiden dat de Rijksoverheid via de verkoop van Rijksvastgoed haar invloed laat gelden inzake ruimtelijke ordening op gemeentelijke niveau.

In onderstaande tabel worden de belangrijkste aspecten van de case samengevat.

<b>Categorie</b>	<b>Case 1. Voormalige Belastingdienstkantoor te Groningen</b>
<b>Rol Rijksoverheid</b>	Verkopende partij, geen investering gedaan om de verkoop te stimuleren.
<b>Rol gemeente</b>	Stond eerst niet open om parkeernorm aan te passen, na overleg met RVOB wel.
<b>Samenwerking</b>	Minimale samenwerking, geen samenwerkingsovereenkomst.
<b>Ingrediënten v/d samenwerking</b>	Afspraken met gemeente gemaakt over de parkeernorm zodat de herbestemming kon doorgaan.
<b>Grondbeleid gemeente</b>	Mix van passief en actief grondbeleid. Uit de analyse van het interview bleek dat het grondbeleid niet van belang was bij de case.
<b>Overige aspecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke verordening kan een herbestemming bemoeilijken</li> <li>- Gebouw door het RVOB in de markt gezet voor een prijs die impliceerde dat herbestemming aan de orde was</li> <li>- Tijd gunnen; overdracht volgde pas nadat de bestemmingswijziging bij de gemeente was voltooid</li> <li>- Interdepartementale samenwerking. Rijksvastgoed wordt ingezet om provinciaal en gemeentelijk RO beleid te ondersteunen</li> <li>- Masterplannen zijn een vorm van nieuw spreidingsbeleid van werkgelegenheid over Nederland</li> </ul>

Tabel 2. Belangrijkste aspecten van case 1.

## 5.2. Case 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag

De tweede case in deze studie is het gebouw van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag. Het pand is gelegen aan de Anna van Hannoverstraat 4 tegenover het NS treinstation Den Haag Laan van NOI. Dit gebouw is één van de voorbeelden expliciet benoemd in het nieuwe beleid van minister Blok (Wonen en Rijksdienst).

De case is relevant voor de studie omdat het vastgoed ten eerste is gesitueerd in Den Haag. Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt, wordt er in de gemeente Den Haag ongeveer 300.000 vierkante meter kantoorruimte verkocht. Geen enkele andere gemeente of provincie in Nederland heeft met een dergelijke verkoop te maken. Om deze reden bestaat er een intensieve samenwerking tussen de gemeente Den Haag en het Rijksvastgoedbedrijf, die in drie overeenkomsten is vastgelegd. Er is eerst een intentieovereenkomst getekend en daarna een samenwerkingsovereenkomst. Ten slotte bestaat nog een derde samenwerkingsovereenkomst die specifiek ingaat op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Andere gemeenten zoals de gemeente Zaanstad en gemeente Zwolle hebben dit voorbeeld gevolgd en zijn later ook samenwerkingsverbanden aangegaan met het Rijksvastgoedbedrijf<sup>4</sup> (Gemeente Den Haag, 2012).

Voorts is deze case van belang omdat er naast de samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Den Haag ook nog een derde partij betrokken is: de Nederlandse Spoorwegen. Dit maakt de samenwerking complexer, omdat het met twee partijen samenwerken lastiger is dan met één.

Dit gebouw is ingedeeld onder “transformatie” volgens de categorieën van het nieuwe beleid van minister Blok. Het Rijksvastgoedbedrijf wil door horizontale of verticale splitsing en daarnaast herinrichting van de openbare ruimte de verkoop van het gebouw bevorderen (Minister Blok, 2014). Aangezien gesproken wordt over herinrichting van de openbare ruimte, het stationsplein en het station Den Haag Laan van NOI heeft deze case ook gebiedsontwikkelingsaspecten.

De locatie van dit gebouw is zoals hiervoor kort benoemd van belang voor de verkoop. Dit komt mede doordat het gebouw grenst aan het stationsplein voor het Station Den Haag van Laan NOI. Daarnaast is de locatie van het gebouw van belang, omdat het ligt in het Beatrixkwartier. Het Beatrixkwartier is een belangrijke kantorenwijk in de gemeente Den Haag. Uit de analyse van het interview zal blijken welke andere belangen er spelen bij de locatie.

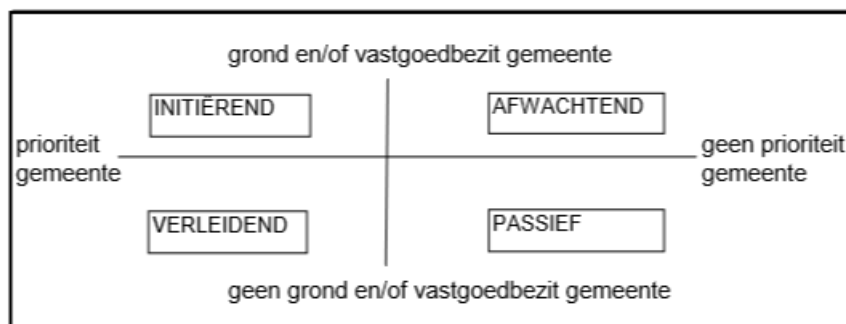
Foto 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag (R. Hoff, 1990)



<sup>4</sup> <http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2014/09/25/samenwerkingsovereenkomst-zwolle>

## Documentanalyse

De gemeente Den Haag hanteert, net zoals de Gemeente Groningen, een mix van actief en passief grondbeleid. De hoofddoelstelling van het beleid is *“met inzet van grondbeleidsinstrumenten bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ruimtelijke functionele ontwikkeling van Den Haag”* (Gemeente Den Haag, 2012). Welke strategie er wordt gekozen wordt duidelijk in tabel 3.



Tabel 3. Strategie grondbeleid gemeente Den Haag (Gemeente Den Haag, 2012)

Bij deze case heeft de gemeente Den Haag geen grond of vastgoed in bezit. Vanwege de locatie is er echter wel prioriteit bij de gemeente. Volgens de tabel en de nota Grondbeleid Den Haag 2012 zou de gemeente dus de strategie “verleidend” bij deze case hanteren.

De gemeente doet strategische grondaankopen waar geen, of slechts beperkt, planologisch kader beschikbaar is. Anticiperende aankopen worden gedaan in gebieden waar de nota van uitgangspunten is vastgesteld en waarvoor de verwachting is dat binnen 2 jaar een operationele grondexploitatie kan worden vastgesteld (Gemeente Den Haag, 2012). Deze twee uitgangspunten zijn echter niet van toepassing bij deze case. De gemeente Den Haag heeft niet de financiële middelen om een dergelijke aankoop te doen.

De gemeente Den Haag heeft wel een strategie opgesteld hoe om te gaan met private locatieontwikkeling. Strekking van deze strategie is dat wanneer blijkt dat het particuliere initiatief niet past binnen het vigerende bestemmingsplan, de gemeente zo flexibel mogelijk omgaat met de juridisch planologische kaders en deze zo nodig aanpast (Gemeente Den Haag, 2012). Om te beoordelen of er aanleiding is om ook daadwerkelijk van het bestemmingsplan of beleid af te wijken is een “Werkwijze Begeleiding Particuliere Initiatieven” opgesteld. Doel van deze werkwijze is dat de gemeente de realisatie van het particuliere initiatief ondersteunt en dat de initiatiefnemer de kosten van de gemeente vergoedt.

In de nota grondbeleid wordt niet gesproken over herbestemming en/of transformatie, maar in de structuurvisie Wereldstad aan Zee wordt wél gesproken over transformatie. De gemeente bedeeft zich hierin zelf geen rol. Wel stelt ze dat: *“Den Haag bij de grote ruimtelijke veranderingen kiest voor de methodiek van de integrale gebiedsontwikkeling, en niet meer voor de traditionele projectgewijze aanpak. Integrale gebiedsontwikkeling wil zeggen dat alle fysieke functies die binnen een ontwikkelingsgebied gerealiseerd worden, in hun onderlinge samenhang worden beschouwd”* (Projectgroep Structuurvisie Den Haag 2020, 2005). Deze wijze van herbestemming wordt ook toegepast in deze case. Er wordt niet alleen op gebouwniveau gekeken, maar juist de omgeving rondom het NS station en het Beatrixkwartier wordt betrokken in de herbestemming/transformatie.

Wat verder in deze structuurvisie aan de orde komt, is samenwerking met andere overheidsorganen. Bij de voorbereiding van de structuurvisie heeft de gemeente Den Haag overleg gevoerd met: omliggende gemeenten, het stadsgewest Haaglanden, de provincie Zuid-Holland, het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, de Rijksoverheid en het hoogheemraadschap van Delfland. Dit resulteerde in afspraken over onderwerpen voor samenwerking en soms tot overeenstemming over gewenste ontwikkelingen (Projectgroep Structuurvisie Den Haag 2020, 2005). Er wordt niet specifiek gesproken over de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf.

## Interview met betrokkenen

Voor deze case zijn twee personen geïnterviewd, een medewerker van het Rijksvastgoedbedrijf, de heer Roel Hamers en een medewerker van de gemeente Den Haag, de heer Paul Kersten. De heer Hamers is vastgoeddeskundige bij het Rijksvastgoedbedrijf en projectleider bij de verkoop van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met de heer Hamers is ten behoeve van het onderzoek eerst een oriënterend gesprek geweest in het gebouw van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verwacht wordt dat dit gebouw in 2015 vrijkomt (Minister Blok, 2014). Er heeft ook een korte rondleiding in het gebouw plaatsgevonden. Na dit oriënterend gesprek vond op een andere datum het officiële interview plaats. Daarnaast is vanuit de gemeente de heer Kersten geïnterviewd. De heer Kersten is accounthouder kantoren bij de gemeente Den Haag, hetgeen inhoudt dat hij het kantorenbeleid van de gemeente schrijft. Doel van dit beleid is het gezonder en sterker maken van de kantorenmarkt in Den Haag. Dat betekent dat hij belast is met de taak leegstand op de kantorenmarkt terugdringen, kantoren te verduurzamen, kantoren aan te passen aan de eisen van de tijd en dat de omgeving van de kantoren op orde is met voldoende voorzieningen. Daarnaast is hij ook actief bij de “kantorenloods”. In deze functie is de heer Kersten voornamelijk bezig met het transformeren van kantoren. *“In deze functie breng ik partijen bij elkaar en ga ik in gesprek met beleggers hoe ze hun leegstand kunnen wegwerken”*, aldus de heer Kersten.

De gemeente Den Haag en het Rijksvastgoedbedrijf zijn drie samenwerkingsovereenkomsten aangegaan ten behoeve van de afstoot van Rijksvastgoed in de gemeente. Er is eerst een intentieovereenkomst gesloten waarna er een officiële samenwerkingsovereenkomst werd ondertekend. Volgens de respondenten waren daarna meer afspraken nodig voor de afstoot van de twee grootste gebouwen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken) zodat er nog een derde samenwerkingsovereenkomst is opgesteld specifiek voor deze twee gebouwen. Volgens de heer Kersten is er teveel tijd verstreken, ruim anderhalf jaar tussen de intentie overeenkomst en de daadwerkelijk samenwerkingsovereenkomst. De heer Hamers deelt dit inzicht. Volgens hem zit de samenwerking relationeel goed in elkaar, partijen begrijpen elkaar en elkaars standpunten en weten hoe processen soms wel en soms niet werken. Er zijn alleen veel vertragingen ontstaan door procesmatige belemmeringen. Daarnaast zaten de partijen op het gebied van prioritering en urgentie soms niet op één lijn. Een andere oorzaak voor de vertraging is volgens de heer Hamers meer bestuurlijk. Zo heeft de gemeente interne vraagstukken gehad, zijn er projectleiders gewisseld en zijn er ook bestuurlijke wisselingen geweest.

In de samenwerkingsovereenkomsten zijn verschillende afspraken gemaakt ten aanzien van de afstoot van de verschillende gebouwen. Een belangrijke afspraak die gemaakt is, heeft betrekking op fasering van de afstoot. Om de markt in Den Haag, door in korte tijd veel vastgoed te verkopen, niet teveel onder druk te zetten heeft de gemeente een fasering bedongen. Daarentegen is wel besloten

dat het Rijksvastgoedbedrijf mee mag denken met het opstellen van de nota van uitgangspunten voor bijvoorbeeld het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een nota van uitgangspunten wordt door de gemeente aangegeven wat er wel en niet mogelijk is in een gebouw of op een locatie. Dit is niet de normale gang van zaken. Normaliter stelt de gemeente de nota van uitgangspunten op voor een gebouw, waarna de kopende partij hier op reageert. De gemeente kan er dan voor kiezen de nota wederom aan te passen. Bij deze case is er dus voor gekozen dat het Rijksvastgoedbedrijf inspraak heeft bij het opstellen van de nota van uitgangspunten. Dit heeft ertoe geleid dat bij de onderhandeling over de nota het Rijksvastgoedbedrijf vooral opties aan het creëren is. Dit wordt door beide partijen onderschreven. De heer Hamers vertelde dat hij eerst heeft gevraagd om een bestemmingsvrije locatie bij dit pand, maar de gemeente Den Haag is hier niet in meegegaan. Bij de onderhandelingen over de nota van uitgangspunten is het Rijksvastgoedbedrijf nu bezig met het creëren van zoveel mogelijk opties. Hiermee wordt waarde gecreëerd. Vanuit het Rijksvastgoedbedrijf stuurt de heer Hamers bij een verkoop aan op drie dingen; creëren van opties, beperken van risico's voor de kopende partij, en verkoopinstrumentarium. Bij het beperken van risico's wordt geprobeerd duidelijk te krijgen in welke ideeën de gemeente meegaat en welke niet. Bij deze case werken de gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf dus samen aan de nota van uitgangspunten en wordt onderhandeld wat er wel en niet mag in het gebouw. Uit de analyse van het interview blijkt dat het Rijksvastgoedbedrijf binnen dit proces nog bezig is met het creëren van opties die de waarde van het gebouw zouden doen stijgen.

Zoals in het begin van deze case besproken is de locatie van belang voor de gemeente. Het gebouw ligt in het Beatrixkwartier. Het Beatrixkwartier is een belangrijke kantorenlocatie in de gemeente, volgens de heer Kersten. De gemeente heeft twee maatschappelijke doelstellingen in het gebied; werkgelegenheid en een betere uitstraling voor het station, Den Haag Laan van NOI. Deze doelstellingen komen ook terug in de uitvoeringsagenda 2014-2015, naar aanleiding van de Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Den Haag en de Staat der Nederlanden van mei 2013, inzake de herontwikkeling van diverse kantoorpanden te Den Haag (Wethouder Wijsmuller, Minister Blok, 2014). In deze agenda staan afspraken verwoord die de volgende zaken betreffen:

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Stationsgebied CS
- Vorming internationale zone Den Haag
- Aantrekken van buitenlandse organisaties in Nederland/Den Haag
- De actualisatie samenwerkingsovereenkomst (SOK)

Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt bij de afspraken onder andere genoemd dat het gebouw in beginsel wordt gepositioneerd als "Safety and Security", met aandacht voor een multifunctionele en gemixte invulling van het gebouw en met speciale aandacht voor invulling van de plint met horeca en diensten. Een andere afspraak die er ook in staat opgenomen, is de samenwerking van NS Stations, het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente voor het vernieuwen en uitbreiden van het station. Hierin worden tevens de investeringen in de publieke ruimte en het ministeriegebouw op elkaar afgestemd. De heer Hamers vertelde dat de inbreng vanuit het Rijksvastgoedbedrijf in deze samenwerking ook een extra motief heeft. Zo heeft het Rijksvastgoedbedrijf vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de opdracht meegekregen om de verkoop van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dienst te stellen van de doelstellingen van het gebied. Hij merkte daarbij op dat bij deze opdracht echter geen gelden beschikbaar kwamen. De investeringen in het gebied komen dan ook vooral vanuit de gemeente en

NS Stations. Den Haag investeert 5 miljoen euro in de openbare ruimte en NS Stations investeert 1.5 miljoen euro in het station. Hoeveel het Rijksvastgoedbedrijf gaat investeren is volgens de heer Hamers nog niet duidelijk. De heer Kersten vertelde dat het Rijk eigenlijk niet wilde investeren, omdat dat een taak van de nieuwe eigenaar wordt gevonden. Desalniettemin is er nu wel in de uitvoeringsagenda vastgelegd dat het Rijk investeert in een levendige plint. Daarnaast vertelde de heer Hamers dat het Rijk al in overleg is met de architect van het gebouw over hoe het eventueel gesplitst zou kunnen worden. Dus dat het Rijk nu investeert, staat vast en wordt ook door beide partijen onderschreven.

De heer Kersten vertelde dat het moment van investeren in de openbare ruimte voor de gemeente moeilijk is te bepalen. Het Rijk gaat pas in de plint investeert als het gebouw leeg komt. De gemeente wil eigenlijk nu al investeren maar loopt dan het risico dat ze investeren in de openbare ruimte met een groot leeg gebouw erin. De toezegging van het Rijk om de plint te vullen met horeca lijkt niet genoeg. Volgens de heer Kersten is het tijdelijke karakter, het anti-kraak contract, te onzeker. Ook vroeg hij zich af of er vanuit de markt wel genoeg animo is voor horeca in de plint van het ministeriegebouw. Volgens hem vestigen horecazaken zich bijvoorbeeld liever in het station dan er net buiten.

De heer Kersten is eerder genegen ook de plint invulling te geven met de positionering van "Safety and Security". De gemeente en het Rijk zien kansen in deze sector. Naast het ministeriegebouw bevindt zich een "veiligheids-campus" van ongeveer 3000 vierkante meter. Hier zijn veel kleine bedrijfjes gevestigd gelieerd aan de "Safety and Security" business. Deze bedrijven houden zich bezig met innovatie op het gebied van veiligheid. Eén van de redenen dat deze campus in Den Haag is gevestigd is volgens de heer Kersten dat veel overheidsinstanties die hier mee van doen hebben ook in Den Haag gesitueerd zijn, zoals het Openbaar Ministerie, Europol en het Nederlands Forensisch Instituut. Door het ministeriegebouw in deze sector te positioneren hoopt het Rijksvastgoedbedrijf het gebouw sneller te verkopen en bovendien bij te dragen aan de maatschappelijk doelstellingen die de gemeente voor ogen heeft voor het gebied. De Heer Hamers benadrukte wel dat deze positionering te beschouwen is als een soort marketing die de verkoop moet bevorderen. Het Rijksvastgoedbedrijf probeert het profiel van "Safety and Security" mee te geven aan de kopende partij, maar kan en gaat dit niet opleggen.

Beide partijen onderschrijven dat de samenwerking bij deze case omwille van verschillende redenen soms wat stroef verloopt. Bij deze samenwerking zijn niet alleen deze twee partijen betrokken. Omdat het om een gebiedsontwikkeling gaat die ook een stationsgebied behelst zijn naast gemeente en Rijksvastgoedbedrijf, ook NS Stations en Pro Rail betrokken. Daarnaast heeft het Rijksvastgoedbedrijf vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog een doelstelling meegekregen. Dit alles heeft er toe geleid dat de samenwerking complexer is geworden. Bovendien is deze case geen *business as usual*. Door de omvang van het gebouw en de huidige marktsituatie zijn de oude verkoopstrategieën van het Rijksvastgoedbedrijf niet meer mogelijk en moet er innovatief worden gedacht. Echter gemeente en Rijk zijn nog wel gehouden aan vele regels en procedures die de samenwerking dan moeilijker maken. Volgens de heer Kersten, is samenwerking niet op papier vast te leggen. Er moet vertrouwen zijn om de samenwerking soepel te laten verlopen. Mede doordat het bij deze case geen *business as usual* is, kan dit vertrouwen wel eens wankel zijn. Wat ook speelt volgens de heer Kersten is de precaire rol van het Rijk. In deze case heeft het Rijk twee mogelijk tegenstrijdige belangen, een commercieel belang, maar ook een publiek



belang. Zo moet en wil het Rijksvastgoedbedrijf bijdragen aan de ontwikkeling van het gebied waarin het ministeriegebouw is gevestigd, maar daarnaast wil het ook het gebouw zo snel mogelijk verkopen tegen een zo hoog mogelijke prijs.

### In het kort

Terugkijkend op deze case kan worden gesteld dat er een intensieve samenwerking bestaat tussen Rijk en gemeente. Het heeft echter wel lang geduurd voor deze samenwerking is vastgelegd op papier. Hier is één intentieovereenkomst en zijn twee samenwerkingsovereenkomsten voor nodig geweest. Dát er wel een samenwerkingsovereenkomst moest komen wordt door beide partijen onderschreven. De afstoot van vastgoed in de gemeente Den Haag is van een dergelijke omvang dat beide partijen dit moeten kunnen afstemmen. Wat de samenwerking echter specifiek bij deze case bemoeilijkt, is dat er nog een derde partij bij betrokken is; NS Stations/Pro Rail. Dit maakt de samenwerking complexer.

Wat verder van invloed is bij deze samenwerking is de rol van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze rol hinkt op twee gedachten. Ten eerste is er het publieke belang, dat ook onderschreven wordt door de opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat de verkoop in dienst moet staan van de doelstellingen van het gebied. Ten tweede het commerciële belang van het Rijksvastgoedbedrijf. Dit belang wordt vooral duidelijk bij de onderhandelingen over de nota van uitgangspunten. Het Rijksvastgoedbedrijf probeert opties te creëren om de waarde van het gebouw te laten stijgen. Daarnaast zijn de investeringen die in de openbare ruimte worden gedaan duidelijk verdeeld. De gemeente Den Haag investeert 5 miljoen, NS Stations 1,5 miljoen. Wat het Rijksvastgoedbedrijf ging investeren was nog niet duidelijk, de heer Hamers wist wel te vertellen dat het over tonnen ging.

Samenwerking bij deze case lijkt vooral te zijn gebaseerd op onderhandelingen. De manier waarop de nota van uitgangspunten tot stand komt, is hier een voorbeeld van.

In onderstaande tabel worden de belangrijkste aspecten van de case samengevat.

Categorie	Case 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag
<b>Rol Rijksoverheid</b>	Rol van het Rijksvastgoedbedrijf lijkt tweeledig: enerzijds een commerciële rol door het bedingen van opties in de nota van uitgangspunten. Anderzijds een publieke rol door inmenging bij de ontwikkeling van het stationsgebied en het levendig houden van de plint.
<b>Rol gemeente</b>	Maatschappelijk doelstellingen in het gebied; ontwikkeling van het station, stationsplein en Beatrixkwartier. Gemeente investeert 5 miljoen euro.
<b>Samenwerking</b>	Verregaande samenwerking tussen Rijk en gemeente. Eén intentieovereenkomst plus twee samenwerkingsovereenkomsten getekend. Derde overeenkomst gaat specifiek over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plus het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
<b>Ingrediënten v/d samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioritering van de case bij Rijk en gemeente</li> <li>- Bestuurlijke processen, interne vraagstukken en wisseling van bestuurders</li> <li>- De case is geen <i>business as usual</i>; vertrouwen bij beide partijen nodig</li> <li>- (Oude) regels en procedures werken samenwerking soms tegen</li> </ul>
<b>Grondbeleid gemeente</b>	Gemeente Den Haag hanteert een mix van actief en passief grondbeleid. Gemeentelijk beleid zou “verleidend” moeten zijn. Echter het grondbeleid blijkt niet van invloed in deze case.

<b>Overige aspecten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- NS Stations, derde partij in de samenwerking, investeert 1.5 miljoen euro in het station</li><li>- Gebouw positioneren als "Safety and Security"</li><li>- Opdracht vanuit het Ministerie van I&amp;M om de verkoop in dienst te stellen van de maatschappelijke doelstelling van de gemeente Den Haag</li></ul>
-------------------------	--

Tabel 4. Belangrijkste aspecten van case 2.

### 5.3. Case 3. Voormalig defensie terrein te Zaanstad

De derde case in deze studie betreft het Hembrugterrein. Dit terrein, van 43 hectare groot, is een voormalig defensie terrein gelegen aan het Noorseekanaal in de gemeente Zaanstad. Deze case valt onder de categorie gebiedsontwikkeling in het nieuwe beleid van minister Blok. *“Objecten die van zichzelf al omvangrijk zijn, waarmee de impact op de omgeving groot kan zijn, bijvoorbeeld militaire terreinen, en waar in de toekomst meerdere functies op (kunnen) komen, gaan een gebiedsontwikkelingstraject in”* (Minister Blok, 2014).

Het terrein is in 1890 betrokken door een munitiefabriek in opdracht van het toenmalige Ministerie van Oorlog. Deze fabriek heeft op het terrein gezeten tot in de jaren '90. Daarna heeft er een andere munitiefabriek gezeten die in 2002 van het terrein is weggegaan. Sindsdien zitten er geen functies meer op het terrein. Het terrein is sinds 1890 tot ongeveer 2010 volledig afgesloten geweest voor het publiek.

Deze case is relevant voor dit onderzoek omdat het een veelomvattend gebiedsontwikkelingsproject is waarbij de Rijksoverheid nauw betrokken is. Deze case onderscheidt zich van de andere cases vanwege de rol die de Rijksoverheid inneemt. In deze case is de Rijksoverheid grondeigenaar en exploiteert zij de grond voor eigen risico en rekening. Dit wordt gedaan in nauwe samenwerking met de gemeente Zaanstad en de provincie Noord-Holland. Alle drie de partijen achten deze case zeer belangrijk vanwege de locatie.

Foto 3. Luchtfoto Hembrugterrein  
(Siebe Swart fotografie, 2014)



Foto 4. Impressie gebouwen op het  
Hembrugterrein  
(<http://mijnzaanstreek.ning.com/photo/hembrugterrein>)

## Documentanalyse

Uit de vigerende nota grondbeleid blijkt dat de gemeente Zaanstad een actief, sturend ruimtelijk beleid wil voeren (Gemeente Zaanstad, 2005). De gemeente voerde eerder een passief grondbeleid, maar ze wil daar echter vanaf stappen. Eén van de redenen hiervoor is dat de gemeente opdracht heeft gegeven voor versterking van zowel het verdien- als weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Om dit te kunnen realiseren kiest de gemeente voor een actief grondbeleid. De gemeente stelt zich op als een actor in het maatschappelijk krachtenveld en vervult daarbij een initiërende en regisserende rol. Daar waar de gemeente een grondpositie heeft, of kan verkrijgen, zal de gemeente deze inzetten voor het vorm geven aan haar initiërende en regisserende rol (Gemeente Zaanstad, 2005).

De manier waarop de gemeente Zaanstad bezig is met het verwerven van grond heeft ook betrekking op de doelstelling van de gemeente: de versterking van het verdien- en weerstandsvermogen van het grondbedrijf. De grondexploitaties dienen primair bij te dragen aan de opbouw van een financiële buffer binnen het grondbedrijf, dan wel minimaal kostendekkend zijn. Daarnaast wil de gemeente strategische grondposities behouden en waar mogelijk versterken of verwerven.

Op het gebied van private locatieontwikkeling is niet veel vastgelegd. Alleen dat de gemeente in de fase van (voor)verkenning géén (pré)contractuele verplichtingen aangaat.

In de nota grondbeleid wordt met geen woord gerept over herbestemming en samenwerking met hogere overheden.

## Interview met betrokkenen

Ook de samenwerking in deze case is bekeken vanuit twee kanten. Van het Rijksvastgoedbedrijf is de heer Gerard Menkhorst geïnterviewd. Het interview met de heer Menkhorst heeft plaatsgevonden op het Hembrugterrein zelf. De heer Menkhorst is projectleider bij het Rijksvastgoedbedrijf. Voor de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf werkte hij bij het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf, bij de directie Ontwikkeling. Deze tak fungeerde als grondbedrijf binnen het Rijk en was gericht op grote gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland. Bij deze projecten had/heeft het Rijk grond en/of gebouwen in eigen bezit en dus een financieel belang bij de afstoot. Daarnaast zijn bij deze projecten vaak nog doelstellingen van andere departementen binnen het Rijk aan de orde. Deze projecten werden dan ingezet om invulling te geven aan beleidsdoelstellingen. Voorbeelden van deze projecten waar de heer Menkhorst bij betrokken is, zijn de ontwikkeling van Almere, vliegveld Valkenburg, Marineterrein in Amsterdam en het Hembrugterrein. Vanuit de gemeente Zaanstad is mevrouw Sanne Toenbreker geïnterviewd, gemeentelijk projectleider bij de case. Mevrouw Toenbreker is rond 2008 bij het project betrokken geraakt, precies toen de huidige ontwikkelingen op gang kwamen.

Zoals aangestipt, was van 1890 tot 2002 een munitiefabriek gevestigd op het Hembrugterrein. Hierdoor was het terrein altijd afgesloten voor de buitenwereld. Op het terrein is door de jaren heen veel gebouwd en afgebroken, momenteel staan er nog ongeveer 100 tot 120 gebouwen met in totaal zo'n 80.000 vierkante meter bruto-vloeroppervlak (BVO). Van deze gebouwen hebben 51 een monumentstatus, waarvan 18 gemeentelijke monumenten zijn en 33 Rijksmonumenten. De heer Menkhorst vertelde dat deze monumenten een belangrijke reden waren dat marktpartijen niet

geïnteresseerd waren in de koop van het terrein. Volgens hem zijn er naast de monumenten nog twee belangrijke redenen die exploitatie van het terrein erg kostbaar maken. Ten eerste is de grond op verschillende plaatsten ernstig vervuild, dus voordat gebouwd mag worden, moet eerst gesaneerd worden. De geschatte kosten hiervan bedragen enkele miljoenen. Ten tweede waren er vermoedens dat mosterdgas in de grond opgeslagen lag. Deze drie bezwaarlijke omstandigheden: monumenten, bodemverontreiniging en mogelijk mosterdgas, hebben volgens de heer Menkhorst verhinderd dat er kopers voor het terrein kwamen.

Nadat het terrein in 2002 vrij was gekomen hebben verschillende marktpartijen en consortia naar de mogelijkheden gekeken, maar zijn allen afgehaakt. In 2004/2005 was er nog het idee om een grote gevangenis te bouwen op het terrein, maar dat ontmoette veel maatschappelijke weerstand. Mevrouw Toenbreker bevestigde dit en de gemeente was zelf ook geen voorstander van het plan. Rond 2010 is toen door het Rijk besloten om het terrein voor eigen rekening te exploiteren. Er was op dat moment al veel samenwerking met de gemeente Zaanstad en de provincie Noord-Holland. Bij de twee partijen was toen ook al het besef gegroeid dat het Rijk de exploitatie niet alleen kon en dat er nauwe samenwerking nodig was. Mevrouw Toenbreker vertelde dat het Rijksvastgoedbedrijf, vóórdat het de beslissing had genomen om het terrein zelf te exploiteren, bij de gemeente had aangeklopt om een Publiek-Private Samenwerking aan te gaan. Het Rijksvastgoedbedrijf zou in deze samenwerking dan de private partij zijn. De gemeente ging hier niet mee akkoord vanwege recente slechte ervaringen met PPS-constructies en had bovendien niet de financiële middelen om onder dergelijke condities te participeren. Omdat het besef er bij de gemeente wel was dat het Rijk het niet alleen af kon, wilde ze wel aan de gebiedsontwikkeling meewerken. De manier waarop de gemeente in deze case samenwerkt met het Rijksvastgoedbedrijf is veelal beleidsmatig. Met het Rijksvastgoedbedrijf is afgesproken dat de gemeente de planologische kaders opstelt, maar daarin wel ruimte laat voor de beoogde ontwikkelingen. Deze kaders worden ook samen met het Rijksvastgoedbedrijf opgesteld. Daarnaast zorgt de gemeente voor ontsluiting van het gebied. Zo legt de gemeente voor eigen kosten infrastructuur aan naar het terrein.

Wat verder bij deze case van groot belang is, is dat het als pilot fungeert voor de nieuwe stijl van het bestemmingsplan: het omgevingsplan. Het omgevingsplan is onderdeel van de omgevingswet die in 2018 effectief wordt. De heer Menkhorst vertelde dat om deze wet te “testen” wat er mogelijk is via de crisis- en herstelwet enkele pilots in Nederland zijn gestart. In samenspraak met het Rijksvastgoedbedrijf is het Hembrugterrein door de gemeente Zaanstad bij deze pilots aangemeld. Het voordeel van dit omgevingsplan is dat het planologische kaders schetst voor een periode van 20 jaar. Beide partijen zijn ervan overtuigd dat het minimaal zoveel jaar kost om het terrein te reactiveren. Verder beamen beide partijen dat een dergelijke beslissing bijdraagt aan het wederzijdse vertrouwen. Het huidige bestemmingsplan betreffende het terrein stamt uit de jaren '30 en is daarom niet meer rechtsgeldig. Sinds de invoering van de Wro moeten bestemmingsplannen om de 10 jaar worden geactualiseerd. Theoretisch gezien zou het Rijksvastgoedbedrijf alles kunnen doen met het terrein. Mevrouw Toenbreker vertelde dat hier natuurlijk wel afspraken over zijn gemaakt, maar dat door de lange samenwerking en het vertrouwen tussen partijen de gemeente niet bang was dat het Rijksvastgoedbedrijf “gekke” dingen zou doen in de tussentijd. Een ander voordeel van het omgevingsplan ten op zichte van een bestemmingsplan is dat er veel meer mogelijk is. Mevrouw Toenbreker benoemt als belangrijk voordeel dat in plaats van vooraf te moeten onderzoeken en aantonen of een functie mogelijk is, dit bij een omgevingsplan achteraf kan.

Wat deze samenwerking tot een succes maakt, is dat de rolverdeling tussen de partijen duidelijk is, volgens mevrouw Toenbreker. Deze rolverdeling is vastgelegd in afsprakenkader Nieuw Hembrug. Dit document is ondertekend door de gemeente Zaanstad, provincie Noord-Holland en het toenmalige Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (huidige Rijksvastgoedbedrijf). In dit kader zijn de afspraken hard vastgelegd, wat ervoor zorgt dat partijen elkaar competenties respecteren. Hierin is opgenomen dat de gemeente voor eigen kosten flankerend beleid schrijft en infrastructuur aanlegt. Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het gehele terrein en de sanering ervan. Dit valt voor geheel en voor zijn rekening. Verder is het Rijksvastgoedbedrijf ook enig risicodrager. Als laatste is de provincie Noord-Holland ook verantwoordelijk voor flankerend ruimtelijk beleid en subsidiestromen voor het terrein. Alle drie de partijen spannen zich daarnaast gezamenlijk in om een snelle verbinding over het water met Amsterdam mogelijk te maken. Dit afsprakenkader heeft bijgedragen aan de duidelijke samenwerking tussen de partijen.

Wat verder van grote invloed is geweest volgens beide partijen is de urgentie van het project. Bij de gemeente Zaanstad en het Rijksvastgoedbedrijf heeft het Hembrugterrein hoge prioriteit. De centrale ligging van het terrein in het metropoolgebied maakt het voor beide partijen interessant. Voor de gemeente Zaanstad is de locatie een mooie uitbreidingslocatie voor Zaandam met een centrale ligging en bovendien dichtbij Amsterdam. In dat kader is het Hembrugterrein ook een onderdeel van de structuurvisie ZaanIJ van de gemeente Zaanstad en Amsterdam. In deze structuurvisie worden de kansen aan de Zaan gepresenteerd. Op korte termijn signaleert de gemeente Zaanstad kansen op het Hembrugterrein vooral in termen van arbeidsplaatsen en op langere termijn ook huisvesting.

Het terrein heeft bij het Rijk ook een hoge urgentie toegekend gekregen vanwege de centrale ligging in de Metropoolregio Amsterdam. Bovendien wilde het Rijk het terrein dat sinds 1890 afgesloten is geweest voor publiek weer teruggeven aan de gemeente Zaanstad. Het Rijk heeft, door de vele problemen die het terrein met zich meebrengt, kunnen accepteren dat de verkoop ervan geen geld zal opleveren. De heer Menkhorst vertelde dat dit niet zo is bij alle gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland. Hij is bijvoorbeeld ook betrokken bij de verkoop van het Marineterrein in Amsterdam, waar het Rijksvastgoedbedrijf verwacht wel winst te zullen maken bij de verkoop. Het uiteindelijke doel bij het Hembrugterrein blijft wel de verkoop van alle gebouwen en het terrein. In de huidige grondexploitatie zou dit kostenneutraal kunnen. Aan het einde van de ontwikkeling zou het Rijk al haar investeringen terug hebben verdiend. Hieruit blijkt dat de financiële belangen in deze case niet de hoogste prioriteit krijgen toebedeeld. Mevrouw Toenbreker vertelde dat het Rijk ook niets had kunnen ontwikkelen en het hek om het terrein gesloten had kunnen houden. De gemeente is daarom enorm dankbaar dat het Rijk heeft besloten het voor eigen rekening te ontwikkelen. Volgens de heer Menkhorst was niets doen eigenlijk geen optie voor het Rijk. Ook andere departementen binnen het Rijk, bijvoorbeeld Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, hebben aangestuurd op de herontwikkeling. Toch zijn er, volgens de heer Menkhorst, ambtenaren bij het Rijk die zich afvroegen waarom het Rijk zich soms bij dergelijke projecten, die geen landelijk belang hebben, zich toch zo inzet. De mening van de heer Menkhorst is dat het Rijk, wanneer het ter plaatse grondeigenaar is, altijd zijn rol dient te vervullen.

Wat volgens mevrouw Toenbreker deze samenwerking verder tot een succes maakt, is de ambtelijke samenwerking. Sinds het begin van de ontwikkeling van het gebied vindt er wekelijks een bijeenkomst plaats op het terrein zelf. Hierdoor zijn beide partijen altijd van elkaar ervaringen,

bevindingen en acties op de hoogte. Dit is echter alleen mogelijk als bij beide partijen het project dezelfde prioriteit heeft. Voor de bijeenkomsten moet door de verschillende partijen tijd vrij worden gemaakt. Als laatste benadrukte mevrouw Toenbreker nog dat transparantie tussen alle partijen van groot belang is. Nauwe samenwerking helpt hierbij. Omdat alles intern met elkaar wordt gecommuniceerd kunnen partijen niet verrast worden, bijvoorbeeld door verhalen in de media.

### In het kort

Deze case heeft duidelijk gemaakt dat rolverdeling binnen een samenwerking van groot belang is. Het Rijk is eigenaar en exploiteert het terrein voor eigen rekening. De gemeente biedt vooral ruimte in flankerend ruimtelijk beleid. Deze verdeling is duidelijk hetgeen voorkomt dat partijen niet op elkaars “stoel” gaan zitten. De gemeente werkt niet alleen mee met flankerend beleid, maar investeert daarnaast ook in infrastructuur naar het terrein toe.

Verder is de lange samenwerkingsgeschiedenis opvallend te noemen. Partijen hebben sinds het vrijkomen van het terrein in 2002 elkaar “vastgehouden”, hoewel veel ideeën afketsten. Pas in 2010, toen het Rijk besloot het terrein voor eigen rekening te exploiteren, kwam de ontwikkeling op gang. Desondanks hebben partijen altijd samengewerkt in deze case. Dit kwam mede doordat de urgentie en prioriteit bij beide partijen zeer hoog was. Deze urgentie en prioriteit blijkt ook uit de nauwe ambtelijke samenwerking. Nog steeds is er een wekelijkse vergadering op het terrein door ambtenaren van het Rijksvastgoedbedrijf en gemeente. Verder zien de gemeente Zaanstad en het Rijksvastgoedbedrijf kansen in het gebied. Beide partijen willen graag het terrein terug geven aan de maatschappij. Deze urgentie, het wederzijdse begrip, het erkennen van elkaars belangen plus de bereidheid op samen op te trekken zorgen dat de samenwerking in deze case goed verloopt.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van deze case in het kort weer.

Case 3. Voormalig defensie terrein te Zaanstad	
<b>Rol Rijksoverheid</b>	Grondeigenaar en exploitant voor eigen rekening en risico.
<b>Rol gemeente</b>	Helpt ontwikkeling door ruimte te bieden via flankerend beleid en neemt de aanleg van infrastructuur naar het terrein voor eigen rekening.
<b>Samenwerking</b>	Nauwe samenwerking via samenwerkingsovereenkomst en ambtelijke samenwerking. Samenwerking te typeren als beleidsmatig.
<b>Ingrediënten v/d samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wederzijds vertrouwen bij beide partijen. Er is momenteel geen bestemmingsplan voor het terrein</li> <li>- Duidelijke rolverdeling. Rijksvastgoedbedrijf is exploitant, gemeente schrijft flankerend beleid</li> <li>- Prioriteit en urgentie bij beide partijen</li> <li>- Afspraken duidelijk vastgelegd in samenwerkingsovereenkomst</li> <li>- Ambtelijke samenwerking</li> </ul>
<b>Grondbeleid gemeente</b>	Gemeente Zaanstad voert een actief sturend ruimtelijk beleid. Gemeente werkt echter niet mee in de exploitatie van het terrein. Een PPS is voorgesteld door het Rijksvastgoedbedrijf maar is geweigerd door de gemeente. Het grondbeleid heeft nu geen invloed op het te voeren beleid bij het Hembrugterrein.
<b>Overige aspecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniek terrein door de geschiedenis ervan</li> <li>- Terrein kampt met veel problemen zoals bodemverontreiniging, waardoor ontwikkeling zeer kostbaar is</li> </ul>



- Locatie van het terrein wordt door gemeente, provincie en Rijk als zeer kansrijk beschouwd als uitbreidingslocatie van Zaandam
--

Tabel 5. Belangrijkste aspecten van case 3.

#### 5.4. Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in de praktijk

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de derde deelvraag:

### 3. Hoe is de samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in de praktijk ingericht en welke aspecten zijn van belang?

Er zijn drie cases uitgekozen die door middel van documentanalyses en diepte-interviews zijn onderzocht. Hieruit is een aantal aspecten voortgekomen dat van belang is voor de samenwerking. Het eerste aspect dat naar voren kwam was de rolverdeling tussen partijen bij de samenwerking. Deze rolverdeling verschilt per case. Bij de case in Zaanstad en Groningen is de rol van de verschillende partijen duidelijk. In Zaanstad bijvoorbeeld is het Rijksvastgoedbedrijf grondeigenaar, exploitant en risicodrager. De gemeente biedt ruimte door flankerend beleid te schrijven in overleg met het Rijksvastgoedbedrijf. In Groningen was het Rijksvastgoedbedrijf verkopende partij en liet ze de kopende partij samen met de gemeente overleg voeren over de herbestemming. Voor de rest hield ze zich afzijdig. Pas toen de herbestemmingsplannen vast begon te lopen heeft het Rijksvastgoedbedrijf zich gemengd in het overleg. Na dit overleg is de verkoop en de herbestemming gepasseerd. In de Haagse case is de rol van de verschillende partijen minder duidelijk. De gemeente heeft een duidelijk maatschappelijk rol en doelstelling. Ze wil het NS Station, stationsgebied en de toegang tot het Beatrixkwartier verbeteren. Het Rijksvastgoedbedrijf zegt hieraan mee te werken. Zo is in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat het Rijk zich gaat inspannen voor een levendige plint in het gebouw. Echter heeft het Rijksvastgoedbedrijf daarnaast ook de doelstelling om het ministeriegebouw voor een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Deze twee doelstellingen lijken moeilijk met elkaar te rijmen. Een gebouw waarvan de plint gevuld is met horeca zou een potentiële koper kunnen afschrikken waardoor niet de hoogste prijs gevraagd kan worden. Onderstaande tabel geeft de rollen van de Rijksoverheid en gemeenten bij de cases weer.

<b>Case / Rol</b>	<b>Rol Rijk</b>	<b>Rol gemeente</b>
<i>Case 1 Groningen</i>	Duidelijk – verkopende partij, geen investering	Veranderend – stond eerst niet open voor herbestemming, later wel
<i>Case 2 Den Haag</i>	Onduidelijk – verkopende partij, hoogste prijs maar wel investering en maatschappelijke doelstellingen	Duidelijk – wil omgeving van het ministeriegebouw verbeteren, maatschappelijke doelstellingen
<i>Case 3 Zaanstad</i>	Duidelijk – verkopende partij, exploiteert voor eigen rekening, veel investeringen en maatschappelijke doelstellingen	Duidelijk – geeft ruimte via flankerend beleid en investeert in infrastructuur naar het terrein toe

Tabel 6. Rolverdeling bij Rijk en Gemeenten.

Nu duidelijk is wat de rolverdeling bij de cases is geweest, kan de samenwerking worden getypeerd. De samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Groningen is minimaal geweest. Er zijn alleen afspraken gemaakt over een APV. De samenwerking in Den Haag is intensief te



noemen: er is een intentieverklaring voor de samenwerking getekend waarna de ondertekening van twee samenwerkingsovereenkomsten volgde. De samenwerking tussen de gemeente Zaanstad en het Rijksvastgoedbedrijf is ook intensief te noemen. Hier is ook een samenwerkingsovereenkomst getekend en er is daarnaast een zeer nauwe ambtelijke samenwerking gaande. Er vindt wekelijks nog overleg plaats tussen gemeente en Rijksvastgoedbedrijf.

Uit deze twee intensieve samenwerkingsverbanden is een aantal aspecten naar voren gekomen dat van belang is voor de samenwerking. In onderstaande tabel zijn deze aspecten opgesomd. De dikgedrukte aspecten komen in beide cases naar voren.

Case 2 Den Haag	Case 3 Zaanstad
<b>Prioritering</b>	<b>Prioriteit en urgentie</b>
<b>Vastigheid in bestuurders</b>	<b>Goede bestuurders</b>
Soepel lopen van interne processen	Ambtelijke samenwerking
<b>Vertrouwen</b>	<b>Vertrouwen en transparantie</b>
Aanpassingsvermogen	Duidelijke afspraken

Tabel 7. Belangrijke aspecten bij de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten.

Tezamen met een duidelijke rolverdeling voor de verschillende partijen zijn deze aspecten van belang bij samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten.

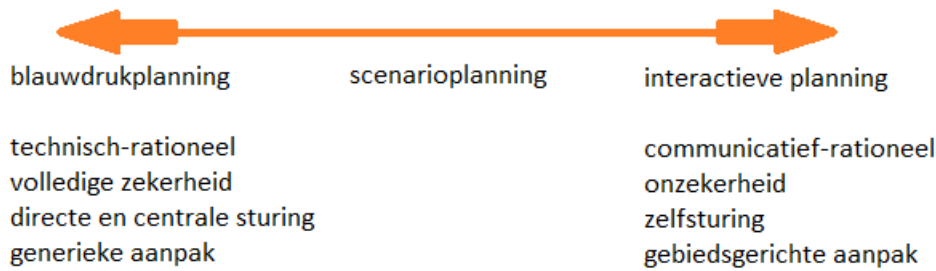
Wat verder geconcludeerd kan worden, is dat de hypothese die in hoofdstuk 2 is opgemaakt “*dat gemeenten met een actief grondbeleid sneller met het Rijksvastgoedbedrijf samenwerken om de gebouwen te verwerven of flankerend beleid schrijven*” kan worden verworpen. Uit de analyse van de interviews is gebleken dat het grondbeleid niet van invloed is op de houding van gemeente bij de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf. Alle respondenten, gemeenten of Rijksvastgoedbedrijf onderschrijven deze gevolgtrekking.

#### 5.5. Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in het planningspectrum

De vorige paragraaf beschrijft de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in de praktijk en geeft daarmee antwoord op deelvraag drie. Deze paragraaf geeft antwoord op de laatste deelvraag:

#### 4. Hoe verhoudt de nieuwe samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten zich tot de actuele sturingsfilosofie en ruimtelijk beleid van het Rijk?

Om antwoord te geven op de deelvraag, hoe de nieuwe samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten zich tot de actuele sturingsfilosofie en ruimtelijk beleid verhoudt, moet eerst worden vastgesteld waar het ruimtelijk beleid in Nederland zich momenteel bevindt in het planningspectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001).



Figuur 2. Spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001)

De laatste nota over ruimtelijke ordening in Nederland dateert uit 2006 (Nota Ruimte). In maart 2012 is er nog een nota uitgegeven, de nota Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2012). De ontwikkelingen ingezet in de Nota Ruimte, zoals decentralisatie en verkleinen van invloed van de Rijksoverheid op ruimtelijk beleid, worden in de nota Infrastructuur en Ruimte doorgezet. De rolverdeling in de nota tussen de verschillende overheden wordt in de volgende passage duidelijk weergegeven: *“Vertrouwen in medeoverheden is de basis voor het bepalen van verantwoordelijkheden, regelgeving en rijksbetrokkenheid. Door hun regionale kennis en onderlinge samenwerkingsverbanden zijn gemeenten en provincies in staat om de opgaven integraal, doeltreffend en met kwaliteit aan te pakken. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben voldoende instrumenten in handen om deze taken uit te voeren”* (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2012). Ruimtelijk beleid is een taak van gemeenten en provincie. De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid ligt vooral bij; *“onderwerpen die nationale baten en/of lasten hebben, die de doorzettingsmacht van gemeenten en provincies overstijgen; over onderwerpen met internationale verplichtingen of afspraken en als laatste; onderwerpen die provincie- of landsgrensoverschrijdend zijn of een hoog afwentelingsrisico kennen”* (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2012).

De nota kan dus nog verder naar rechts geplaatst worden in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001). Uit hoofdstuk twee is al gebleken dat de rol van de Rijksoverheid op deze plek in het spectrum erg klein is, aangezien zelfsturing en gebiedsgerichte aanpak prevaleren in deze manier van plannen. Uit hoofdstuk twee blijkt verder dat provincies en vooral gemeenten de aangewezen bestuurslaag zijn voor de gebiedsgerichte aanpak. Bovendien vertelde de heer Menkhorst in het interview dat het Rijksbudget voor de nota Infrastructuur en Ruimte zeer gering is. Hieruit blijkt ook dat de Rijksoverheid vooral via flankerend beleid intervenueert op ruimtelijke ordening en niet actief deelneemt. Het antwoord op deelvraag 4 is dus tweeledig: dat er samenwerking is tussen Rijksoverheid en gemeenten ligt aan de ene kant voor de hand. De Rijksoverheid legt geen beleid meer op aan lagere overheden op het gebied van ruimtelijke ordening zoals aan de linker kant van het spectrum gebeurt, “top-down” planning. Het Rijk laat overheden vrij om beleid in te vullen. Alleen de basiskwaliteit en de ruimtelijke hoofdstructuur zijn een product van het Rijk. Aan de andere kant heeft het Rijk zichzelf vrijwel volledig gevrijwaard van ruimtelijke ordening. Vrijwel alle taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd naar lagere overheden, dus is er bijna ook geen Rijksbeleid om te implementeren voor gemeenten. Alleen als de ruimtelijke hoofdstructuur geraakt wordt, is er sprake van Rijksbeleid en zet het Rijk gemeenten in om het beleid uit te voeren.

Het nieuwe beleid van minister Blok is dus verrassend te noemen. In dit beleid wordt er vaak nauw samengewerkt met gemeenten om Rijksvastgoed te verkopen. Gezien de taken die de Rijksoverheid zichzelf toebedeelt ligt deze samenwerking niet voor de hand. In vier van de vijf categorieën waar het vastgoed ingedeeld kan worden wil de Rijksoverheid met desbetreffende gemeente

samenwerken. Bij deze categorieën wordt er niet alleen op gebouwniveau gekeken, maar de omgeving wordt ook betrokken bij de verkoop. Op deze manier grijpt de Rijksoverheid in, in ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau. Deze paradox is verassend gezien de plaats van het huidige ruimtelijk beleid van het Rijk in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) en de praktijk en beleid van de afstootopgave.

Dit afstootbeleid in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) plaatsen blijkt lastig. Bij de case in de gemeente Zaanstad is het Rijk grondeigenaar en exploiteert het Rijk het terrein voor eigen rekening. Er wordt nauw samengewerkt met de gemeente Zaanstad die flankerend beleid schrijft. Deze case past niet links op de technisch-rationale kant van het spectrum, het Rijk legt immers geen beleid op aan de gemeente en houdt niet alles in eigen handen zoals het geval was bij de wederopbouw. De kaders waarbinnen het Rijk moet opereren worden opgelegd door de gemeente Zaanstad. Ook is geen sprake van een generiek beleid. Het afstootbeleid is zo opgesteld dat voor elk af te stoten object een specifiek plan wordt opgesteld. Rechts in het spectrum past het beleid evenmin. Bij de case in Den Haag bijvoorbeeld schrijft het Rijk mee aan de nota van uitgangspunten voor het ministeriegebouw. Beleid wordt dus mede door het Rijk geschreven, terwijl ruimtelijke ordening aan deze kant van het spectrum gedecentraliseerd is naar lagere overheden. Zoals uit hoofdstuk twee blijkt ligt de nadruk bij deze planningsaanpak op het proces. Dit is niet het geval bij de afstootopgave. Ook bij de planningsaanpak 'scenarioplanning' past het beleid niet. Valt de keuze op deze aanpak, bijvoorbeeld gebruikt bij de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, dan worden scenario's neergelegd waaruit gekozen moet worden en dat is bij dit beleid niet het geval.

De derde case in Groningen zou wel rechts in het spectrum geplaatst kunnen worden. Gemeente en kopende partij werden vrij gelaten om afspraken te maken over de herbestemming. Toen echter de verkoop vast liep en het Rijk in gesprek ging met de gemeente over aanpassing van een APV tekent zich een breuk met die planningsaanpak af. Het aanpassen van een APV is een gemeentelijke aangelegenheid en volgens het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid niet iets waar de Rijksoverheid zich mee bezighoudt.

Afsluitend kan dus gesteld worden dat het deze nieuwe planningsaanpak geen plaats heeft in het huidige spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001).

# 6. Conclusies

In dit hoofdstuk zal de link tussen het theoretische onderzoek en empirische onderzoek gelegd worden. De huidige rol van de Rijksoverheid wordt gekoppeld aan het afstootbeleid. De overweging wordt gemaakt of deze rol nog wel past bij het ruimtelijk beleid dat de Rijksoverheid de afgelopen jaren heeft gevoerd. Verder wordt gekeken naar welke aspecten van belang zijn bij de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten. Uit het empirische onderzoek is een aantal constanten naar voren gekomen dat van belang lijkt te zijn voor de samenwerking. Als laatste vindt reflectie plaats op de algehele studie. De beperkingen van het onderzoek worden uiteengezet en vervolgonderzoek wordt voorgesteld. Ook wordt er gekeken wat de bijdrage van de studie aan de praktijk en theorie is.

## 6.1. Samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten in theorie en praktijk

Deze paragraaf geeft antwoord op de onderzoeksvraag van de studie. De onderzoeksvraag is:

“Op welke manier werken Rijk en gemeenten momenteel samen op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed en hoe pas dit in het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid van het Rijk?”

Voordat er antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag worden de deelvragen kort herhaald.

### 1. Met welke sturingsfilosofieën en met welk beleid heeft het Rijk (na WOII) invloed uitgeoefend op lokale gebiedsontwikkeling en welke rol speelde samenwerking met gemeenten daarbij?

Met welke sturingsfilosofie het Rijk invloed heeft uitgeoefend is afhankelijk van de tijd. Er zijn na de Tweede Wereldoorlog periodes geweest dat planningsvraagstukken op een technisch-rationale manier werden opgepakt. Deze periodes worden gekenmerkt door een sterke overheid die de touwtjes in handen heeft. Verder zijn er ook periodes geweest waarbij planningsvraagstukken op een communicatief-rationele manier worden opgepakt. De focus bij deze planningsaanpak ligt meer op het proces dan op het eindbeeld. Ten tijden van bijvoorbeeld de Derde Nota Ruimtelijke Ordening was de planningsaanpak gebaseerd op scenarioplanning waarbij keuzemogelijkheid een grote rol speelt.

De wijze van samenwerken tussen Rijk en gemeenten is afhankelijk van de sturingsfilosofie. Globaal kan gezegd worden dat in technisch-rationele perioden samenwerking top-down wordt opgelegd aan gemeenten. In perioden getypeerd als communicatief-rationeel is samenwerking bottom-up. In deze perioden is ruimtelijk beleid ook gedecentraliseerd naar lagere overheden.

### 2. Welke gevolgen had deze samenwerking voor lokale gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand?

Gevolg van deze samenwerking op lokale gebiedsontwikkeling, herbestemming en leegstand is dat de betrokken bestuurslaag verschilt. Momenteel heeft het Rijk zichzelf twee taken toebedeelt: ten eerste de ruimtelijke hoofdstructuur en ten tweede de basiskwaliteit. De basiskwaliteit is beleidsmatig van aard en waarborgt de minimale kwaliteit van ruimtelijke ordening. Als de ruimtelijke hoofdstructuur van toepassing is gaat het Rijk met gemeenten via lokale gebiedsontwikkeling te werk. Herbestemming en leegstand zijn een gemeentelijke aangelegenheid. Omdat gemeenten over het algemeen niet de financiële middelen hebben om hier actief mee bezig te zijn, zijn ze vooral beleidsmatig actief.

### 3. Hoe is de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en verschillende gemeenten in de praktijk ingericht en welke aspecten zijn van belang?

De samenwerking tussen Rijk en gemeenten is in drie cases onderzocht. Hieruit zijn aspecten naar voren gekomen die van belang zijn bij de samenwerking. Het eerste aspect is rolverdeling tussen de partijen. De rol van het Rijk is niet altijd dezelfde. Bij de case in Groningen is de rol van het Rijksvastgoedbedrijf commercieel van aard, bij die in Zaanstad wordt meer waarde gehecht aan het maatschappelijk belang door het Rijk en in de Haagse case neemt het Rijk beide rollen op zich. Het

maatschappelijk belang wordt in acht genomen, maar ook het commerciële belang komt duidelijk terug in de case. Daarnaast zijn er nog andere aspecten naar voren gekomen die door de partijen worden onderschreven als belangrijk voor de samenwerking. Dit zijn aspecten zoals prioriteit geven aan het project, vastigheid van bestuurders, vertrouwen en transparantie.

#### 4. Hoe verhoudt de nieuwe samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten zich tot de actuele sturingsfilosofie en ruimtelijk beleid van het Rijk?

Eerst is geconstateerd dat het huidige sturingsfilosofie verder naar rechts in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) geplaatst kan worden. Uit hoofdstuk twee is al gebleken dat de rol van de Rijksoverheid op deze plek in het spectrum erg klein is. Zelfsturing en gebiedsgerichte aanpak zijn van belang in deze manier van plannen. Uit hoofdstuk twee blijkt verder dat provincies en vooral gemeenten de aangewezen bestuurslaag zijn voor de gebiedsgerichte aanpak. Uit het nieuwe beleid en de cases blijkt echter dat de Rijksoverheid toch weer nauw samenwerkt met gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening. Vervolgens is getracht dit nieuwe beleid plaats te geven in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001)

Nu er antwoord is gegeven op alle deelvragen kan de onderzoeksvraag worden beantwoord.

#### “Op welke manier werken Rijk en gemeenten momenteel samen op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed en hoe pas dit in het huidige ruimtelijk orderingsbeleid van het Rijk?”

De manier waarop Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten samenwerken op het gebied van afstoot van Rijksvastgoed is afhankelijk van in welke categorie het desbetreffende gebouw wordt ingedeeld. Als het gebouw via een “standaard-verkoop” aan de markt wordt aangeboden kan het vóórkomen dat er niet of nauwelijks samenwerking is. Het Rijksvastgoedbedrijf kan dan bijvoorbeeld via een makelaar de verkoop regelen, zonder dat een gemeentelijk ambtenaar eraan te pas komt. Als echter het gebouw in één van de andere categorieën valt, is een vorm van samenwerking nodig. Deze samenwerking kan dan bestaan uit een simpele aanvraag tot bestemmingswijziging, tot het vormgeven aan verregaande samenwerking om een gebied te ontwikkelen.

Bij deze samenwerking is een aantal aspecten van belang. Een aspect dat uit de studie naar voren is gekomen is de rolverdeling tussen de partijen in de samenwerking. De rol van het Rijksvastgoedbedrijf kan per case verschillen. Het is al gebleken dat het opmerkelijk is dat de Rijksoverheid een rol inneemt. Gezien de taken die de Rijksoverheid zichzelf op het gebied van ruimtelijke ordening toebedeeld heeft, ligt deze rol van het Rijk niet voor de hand. Vervolgens is de rol die het Rijksvastgoedbedrijf op zich niet neemt niet altijd dezelfde. De achterliggende motieven van het Rijksvastgoedbedrijf verschillen per case. Het uiteindelijke doel van het Rijk is echter wel altijd hetzelfde. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft de taak het Rijksvastgoed te verkopen, maar de verkoop hoeft niet altijd geld op te leveren. Uit het empirische onderzoek blijkt dat de afstoot van het Hembrugterrein als succesvol wordt gewaardeerd op het moment dat deze kostendekkend is. Het Rijksvastgoedbedrijf moet eerst in het terrein investeren voordat het verkocht kan worden. Deze kosten probeert het Rijk terug te verdienen met de exploitatie van het terrein en de uiteindelijke verkoop. Dat het Rijksvastgoedbedrijf ervoor gekozen heeft om dit terrein te herontwikkelen komt vooral doordat ze de markt hiertoe niet in acht staat. Bij de verkoop van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag wil het Rijksvastgoedbedrijf wel winst maken, maar ook hier

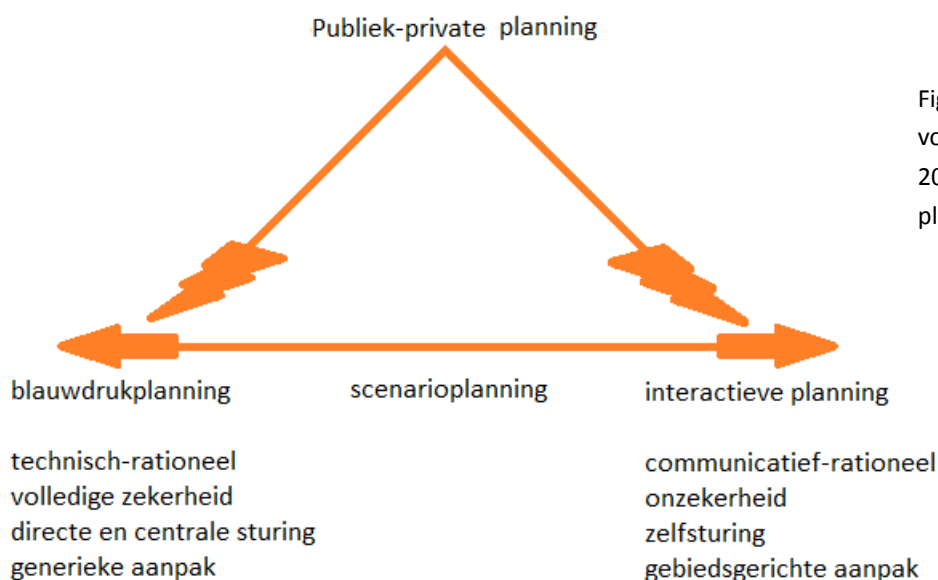
meent het Rijksvastgoedbedrijf dat de markt niet in staat zal zijn om het gebouw in één keer te verkopen. Om het gebouw toch verkocht te krijgen wordt er een andere verkoopstrategie gebruikt: met een klein budget, in vergelijking met dat voor het Hembrugterrein, wordt getracht het gebouw aantrekkelijk te maken voor een marktpartij. Ook wordt samen met de gemeente Den Haag een plan gemaakt om het stationsplein leefbaarder te maken. Zo wil het Rijksvastgoedbedrijf de plint van het gebouw vullen met tijdelijke horeca. Bij deze case is echter het uiteindelijke doel, het verkopen van het gebouw, veel meer op de voorgrond dan bij de case in Zaanstad. Het lijkt erop dat de maatschappelijke doelstellingen ondergeschikt zijn aan de doelstelling om het gebouw met winst te verkopen. Dit is bij de case in Zaanstad anders, daar is de maatschappelijke doelstelling, het terrein teruggeven aan de regio, superieur aan de economische doelstelling.

Een aspect voor de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten is dus het vaststellen van de rolverdeling bij de partijen. Deze rolverdeling lijkt momenteel nog niet helemaal duidelijk omdat het Rijksvastgoedbedrijf soms de maatschappelijke doelstellingen meer prioriteit geeft en een andere keer juist de economische doelstellingen. Andere aspecten, die uit het empirische onderzoek voortkwamen en die belangrijk zijn voor de samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten, zijn: de prioriteit die beide partijen aan de case geven, de bestuurders en vertrouwen tussen de partijen. Dat er gevoel van urgentie moet leven bij beide partijen bleek wel uit de case in Groningen. De herbestemming en de verkoop liep bijna vast door een APV. De gemeente Groningen gaf aanvankelijk geen prioriteit aan het aanpassen van deze verordening die de herbestemming blokkeerde. Na overleg met het Rijksvastgoedbedrijf ontstond de prioriteit wel en kon de verkoop en herbestemming alsnog doorgang vinden. Het tweede aspect, bestuurders, kwam vooral in de Haagse en Zaanse case naar voren. Uit de analyse van het interview met mevrouw Toenbreker bleek hoe belangrijk gemeentelijke bestuurders zijn. Deze bestuurders moeten het vertrouwen van hun achterban hebben, maar moeten vooral ook goed het project kunnen “verkopen” aan de gemeenteraad. Daarnaast moeten ze het vertrouwen in de projecten kunnen uitstralen en verwoorden. De lange doorlooptijd die de samenwerkingsovereenkomsten in Den Haag hebben gehad komen ook deels voort uit dit aspect. Door bestuurlijke wisselingen is het overleg voor de overeenkomsten een langlopend proces geworden.

Afsluitend kan worden gesteld worden dat het nieuwe afstootbeleid van minister Blok niet strookt met het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid van de Rijksoverheid. Deze studie beoogt het beleid, geanalyseerd via de cases, in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) te plaatsen. Het beleid dat gehanteerd wordt bij de afstootopgave past niet aan de linkerkant bij blauwdrukplanning. De Rijksoverheid werkt samen met lagere overheden en bemoeit zich met het ruimtelijk beleid van de desbetreffende gemeente, niet via directe, centrale sturing maar op basis van gelijkheid. Een generieke aanpak is ook niet van toepassing bij de afstootopgave, elk object wordt onderzocht en is onderwerp van een specifiek ervoor geschreven plan. Het beleid kan ook niet rechts in het spectrum geplaatst worden onder interactieve planning. Gebiedsgerichte aanpak is wel van toepassing maar zelfsturing en bottom-up planning niet. De Rijksoverheid is namelijk een actor in het proces en denkt met gemeenten en provincies mee over de afstoot. Ook blijkt uit de studie dat de Rijksoverheid meeschrijft met het gemeentelijk beleid. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in de case in Den Haag. Het is niet zo dat er initiatieven van “onderaf” komen, uit de studie is gebleken dat het de Rijksoverheid is die als initiator optreedt. Halverwege het spectrum is ook geen plaats voor het beleid. Het is niet zo dat er scenario’s worden neergelegd bij de afstoot van Rijksvastgoed.

Om deze planningsaanpak in het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) te plaatsen moet het spectrum uitgebreid worden met een derde uiterste. Dit nieuwe uiterste is een planningsaanpak waarbij zowel de Rijksoverheid, als lagere overheden, burgers en commerciële partijen een gelijkwaardige rol spelen. Deze studie introduceert een nieuwe term voor dit uiterste. In dit proces is een aantal termen de revue gepasseerd zoals “totaal-planning” en overheidsparticipatieplanning. Deze termen zijn uiteindelijk niet gekozen als nieuw uiterste omdat “totaal-planning” te dicht bij “comprehensive planning” ligt en “overheidsparticipatieplanning” de private sector te veel uitsluit. In deze studie wordt de term “publiek-private planning” gekozen om het nieuwe uiterste te definiëren. Deze term is gekozen omdat het de private en publieke sector benoemt. Een kanttekening die bij deze nieuwe term geplaatst kan worden is dat bij planning aan de rechterkant van het planningspectrum (De Roo, 2001) ook een publieke partij (gemeente) en private partij(en) betrokken zijn. Echter kan in de planningsaanpak “publiek-private planning” het Rijksvastgoedbedrijf ook als private partij optreden. Privaat verwijst dus niet alleen naar de commerciële sector, maar kan ook betrekking hebben op een publieke partij in een commerciële rol. De case in Den Haag is hier een voorbeeld van.

Dit nieuwe uiterste “publiek-private planning” zit tussen technisch-rationeel en communicatief-rationeel in maar is geen scenarioplanning. Om deze reden wordt dit uiterste boven het spectrum geplaatst (figuur 7). Er is voor deze term, “publiek-private planning”, gekozen omdat verschillende lagen vanuit de overheid weer een rol spelen bij de ruimtelijke ordening, maar op een gelijkwaardig niveau met de andere actoren. Dus naast burgers, private partijen, gemeenten, provincies speelt het Rijk nu ook weer een rol, vandaar “publiek-private planning”.



Figuur 7. Uitbreiding spectrum voor planologisch handelen (Roo, 2001) met “publiek-private planning”

## 6.2. Bijdrage van de studie aan de ruimtelijke ordening

Deze studie kan begrepen worden als een verkennend onderzoek naar het nieuwe afstootbeleid en de samenwerking tussen Rijk en gemeenten die daarmee gepaard gaat. Uit de studie is een aspect naar voren gekomen dat van belang is voor de samenwerking tussen Rijk en gemeenten. Het aspect is de rol van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze rol kan per case verschillen. Voor de gemeenten wordt het hierdoor onduidelijk met wie ze samenwerken. Als het Rijksvastgoedbedrijf een eenduidiger rol



aanneemt wordt het voor alle partijen duidelijk met wie ze samenwerken. Dit moet de samenwerking ten goede komen omdat de achterliggende motieven van het Rijksvastgoedbedrijf dan traceerbaar voortkomen uit die rol. Daarnaast concludeert de studie dat vastigheid van bestuurders, prioriteit geven aan het project en vertrouwen tussen de partijen van belang zijn bij de samenwerking tussen Rijk en gemeenten.

Uit verdere studie moet blijken welke bijdrage de studie levert aan de ruimtelijke ordening. Gezien het feit dat het beleid nog erg jong is en het onderwerp actueel is het moeilijk aan te geven wat de studie bijdraagt aan de praktijk. Pas als het beleid verder is uitgevoerd en er meer onderzoek naar gedaan is kan de bijdrage aan de praktijk duidelijk worden.

### 6.3. Bijdrage van de studie aan de planologie

Deze studie levert een bijdrage aan de planologie omdat het een eerste aanzet geeft tot het kritisch nadenken over de rol van de Rijksoverheid (voornamelijk het Rijksvastgoedbedrijf) op het huidige ruimtelijk beleid. Dit is het eerste onderzoek dat vanuit dit perspectief naar dit onderwerp kijkt. De manier waarop het Rijk invloed uitoefent op de ruimtelijke ordening verandert. Er worden geen uitgebreide nota's geschreven waarin het Rijk richting geeft, maar op een andere manier wordt er tegenwoordig wel degelijk invloed uitgeoefend. Eén manier is de afstoot van Rijksvastgoed gebleken. Via deze opgave tracht het Rijk op bepaalde plekken en projecten toch invloed uit te oefenen. Deze "verborgen" manier van invloed uitoefenen heeft nog geen plaats in de huidige theorieën. Deze studie heeft geprobeerd deze nieuwe planningsaanpak een plaats te geven in het planningspectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001).

Naast een aanvulling op het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) is in deze studie ook de transitie in de Nederlandse planningsgeschiedenis geplaatst in het spectrum. Hierdoor wordt de grillige transitie die de planologie in Nederland heeft doorlopen beter inzichtelijk.

### 6.4. Reflectie op het onderzoek

Het meest in het oog springende punt van kritiek op het onderzoek is dat de hypothese die van te voren was gesteld; *"dat gemeenten met een actief grondbeleid sneller met het Rijksvastgoedbedrijf samenwerken om de gebouwen te verwerven of flankerend beleid schrijven"* volledig verworpen kan worden. Uit de analyses van alle interviews is gebleken dat het grondbeleid geen invloed heeft op de samenwerking of de houding van gemeenten. Het grondbeleid van de gemeenten was bij deze cases irrelevant voor de studie. Waarom grondbeleid niet wordt ingezet door Rijk en/of gemeenten om samenwerking tot stand te brengen om te komen tot een gemeenschappelijk gebiedsversterkend beleid te komen zou meer onderzoek naar gedaan moeten worden. Meer onderzoek hiernaar zou antwoord moeten kunnen geven op de vraag waarom grondbeleid als instrument niet wordt ingezet.

Deze studie heeft getracht het spectrum voor planologisch handelen (De Roo, 2001) uit te breiden om het nieuwe afstoot beleid een plaats erin te geven. Een vervolg studie zou moeten onderzoeken of er geen andere theorieën zijn waar de planningsaanpak wel in past. Deze studie heeft niet naar de deze mogelijkheid gezocht.

Daarnaast is een gevaar voor de studie dat het onderzochte beleid en samenwerking nog zeer nieuw is. De werkelijke gevolgen kunnen pas over enkele jaren zichtbaar worden. Conclusies kunnen te snel

getrokken zijn. Hoe het beleid in de praktijk uitgevoerd gaat worden uitgevoerd moet nog blijken. Vijftien december 2014 is advies uitgebracht door het College van Rijksadviseurs (CRA) en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) omtrent het nieuwe beleid en de afstootopgave. Deze twee rapporten geven advies over het beleid. Het is dus mogelijk dat het huidige afstootbeleid alsnog wordt aangepast. Er zou dan nieuw onderzoek gedaan moeten worden om te kijken wat de veranderingen voor invloed hebben op deze studie.

Een ander punt dat meegenomen moet worden in deze studie is dat de afstootopgave, zoals deze er nu ligt, een keer voltooid is. Het afstoten van Rijksvastgoed blijft altijd doorgaan, net zoals het aankopen, bouwen, verbouwen of verkopen van Rijksvastgoed. Op deze schaal zal het echter niet snel weer voorkomen. Vraag blijft dan of het Rijk na de grootschalige afstoot zich nog steeds zal blijven bemoeien met ruimtelijke ordening. Het is goed mogelijk dat de huidige interventie op het ruimtelijk beleid van tijdelijke aard is. Onderzoek, na de grootschalige afstoot, kan hier meer duidelijkheid over geven.

Als laatste zou de studie uitgebreid kunnen worden met meerdere cases. De getrokken conclusies zijn gebaseerd op een drietal cases. Om het onderzoek representatiever te maken zouden meer cases onderzocht moeten worden.

# 7. Referenties

AOS Studley (2013) *14,6% verborgen kantoorleegstand in Nederland*. Persbericht. Geraadpleegd op 21-02-2014 via [http://www.aos-studley.nl/fileadmin/nederlands/Persberichten/AOS\\_Studley\\_-\\_Persbericht\\_Verborgen\\_leegstand.pdf](http://www.aos-studley.nl/fileadmin/nederlands/Persberichten/AOS_Studley_-_Persbericht_Verborgen_leegstand.pdf)

Cammen, H. van der & Klerk, L. de. (2003). *Ruimtelijke Ordening. Van Grachtengordel tot Vinex-wijk*. Houten: Het spectrum.

Daamen, T. (2005) *De kost gaat voor de baat uit*. Nijmegen: SUN.

Dings, M. (2009). *Historisch perspectief 1900-2010*. In H. Ovink & E. Wierenga (Red.). *Ontwerp en Politiek. Design and Politics #1* (pp. 9-153). Rotterdam: Uitgeverij 010.

DTZ (2011) *Van veel te veel. De markt voor Nederlands commercieel onroerend goed. Januari 2011*. DTZ Zadelhoff v.o.f. Geraadpleegd op 21-02-2014 via [http://www.dtz.nl/media/41709/def\\_dtz\\_zadelhoff\\_beleggingsmarktrapport\\_jan2011.pdf](http://www.dtz.nl/media/41709/def_dtz_zadelhoff_beleggingsmarktrapport_jan2011.pdf).

DTZ (2014) *Nederland compleet. Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt medio 2014*. DTZ Zadelhoff v.o.f. Geraadpleegd op 21-02-2014 via <http://www.dtz.nl/nl/marktinformatie/feiten-en-cijfers/factsheets-kantoren-en-bedrijfsruimte>

Gemeente Den Haag (2012) *Concept Nota Grondbeleid 2012*. Geraadpleegd op 14-06-2014 via <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Voorstel-van-het-college-inzake-Nota-grondbeleid-20122015.htm>

Gemeente Groningen (2009) *Groningen, Stad op Scherp. Structuurvisie 2008 – 2020*. Groningen: Het Grafische Huis

Gemeente Groningen (2010) *Nota Grondbeleid 2010 – 2014*. Geraadpleegd op 21-06-2014 via <http://gemeente.groningen.nl/regelgeving/Nota-grondbeleid-2010-2014.html>

Gemeente Zaanstad (2005) *Nota Sturend Grondbeleid Zaanstad*. Geraadpleegd op 25-06-2014 via <http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/LinkClick.aspx?fileticket=i9WkdHX%2FuOw%3D&tabid=54&mid=381>

Gemeente Zaanstad (2012) *Ontwikkelingsplan ZaanIJ. Gebied vol kansen, verbonden door water*. Geraadpleegd op 26-06-2014 via <http://www.zaanij.nl/documenten/ontwikkelingsplan.html>

Gerrits, L. Rauws, W. De Roo, G. (2012) Dutch spatial planning policies in transition, *Planning Theory & Practice*, 13:2, 336-341.

Isabella, G. Ossel, F. Van Poelgeest, M. Karakus, H. Norder, M. (2013) *Investeer op de woningmarkt en zorg voor betaalbare woningen – Brief aan minister Blok*. Geraadpleegd op 20-02-2014 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2013/11/Opiniestuk-G4-Woontop.pdf>

Keynes, J.M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. New Delhi: Atlantic Publishers & Dist

Minister Blok, S.A. (2013) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, betreft: Totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting*.

Minister Blok, S.A. (2014) Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, betreft: *Rijksinzet op afstoot en transformatie rijksvastgoed*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010) *Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: Eerste stappen in de praktijk*. Geraadpleegd op 22-04-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/03/12/eerste-ibook-rijksoverheid-gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl.html>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren*. Geraadpleegd op 22-02-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/07/actieprogramma-aanpak-leegstand-kantoren.html>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Geraadpleegd op 08-12-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte.html>

Ministerie van VROM (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Ministerie van VROM (1994) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening EXTRA*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006) *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Nationaal programma herbestemming (2011) *Vizier op leegstand, een strategiebepaling voor gemeenten. Nationaal programma herbestemming*. Amersfoort. Geraadpleegd op 22-02-2014 via [http://www.kennisbankherbestemming.nu/sites/default/files/documents/RCE\\_vizieropleegstand%20DEF.pdf](http://www.kennisbankherbestemming.nu/sites/default/files/documents/RCE_vizieropleegstand%20DEF.pdf).

O'Leary, Z. (2010). *The essential guide to doing your research project*. London: SAGE Publications.

Priemus, H. (2005) System Innovation in Spatial Development: Current Dutch Approaches. *European Planning Studies*, 15(8), 991-1006.

Projectgroep Structuurvisie Den Haag 2020 (2005) *Wéreldstad aan Zee, Structuurvisie Den Haag 2020*. Geraadpleegd op 06-06-2014 via <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Structuurvisie-Den-Haag-2020.htm>

Rijksgebouwendienst (2014) *Organisatie van de Rijksgebouwendienst*. Geraadpleegd op 21-02-2014 via <http://www.rgd.nl/organisatie/>.

Rijksgebouwendienst (2014a) *Portefeuillestrategie kantoren*. Geraadpleegd op 21-02-2014 via <http://www.rgd.nl/onderwerpen/portefeuillestrategie-kantoren/>.

Rijksplanologische dienst (1966). *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij

Rijksplanologische dienst (1973) *Oriënteringsnota. Onderdeel van Derde nota over de ruimtelijke ordening*. 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Rijksplanologische dienst (1976) *Verstedelijkingsnota. Onderdeel van Derde nota over de ruimtelijke ordening.* 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Rijksplanologische dienst (1977) *Nota landelijke gebied. Onderdeel van Derde nota over de ruimtelijke ordening.* 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Roo, G. de (2001) *Planning per se, planning per saldo.* Den Haag: Sdu uitgevers.

Roo, G. de. Voogd, H. (2007) *Methodologie van planning.* Bussum: uitgeverij coutinho

Sociaal-Economische Raad (2001) *Advies. Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.* Den Haag. Geraadpleegd op 24-02-2014 via [http://www.ser.nl/~media/db\\_adviezen/2000\\_2009/2001/b19865.ashx](http://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2000_2009/2001/b19865.ashx).

Stadig, D. Minderhoud, E. (2010) *H-team Notitie #01. Herbestemming, regelgeving en gemeente.* Secretariaat H-team: Amersfoort. Geraadpleegd op 30-04-2014 via: <http://www.kennisbankherbestemming.nu/documenten/herbestemming-regelgeving-en-gemeente>.

Swanborn, P. G. (2013) *Case studies: wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boon Lemma uitgevers.

Taminiau, F. Jongen, H. (2010) *Van Leegstand van Leeggoed. Een visie op het potentieel van de gebouwde omgeving.* Ruimteregisseurs. Geraadpleegd op 28-04-2014 via: <http://www.kennisbankherbestemming.nu/documenten/van-leegstand-naar-leeggoed-een-visie-op-het-potentieel-van-de-gebouwde-omgeving>.

Taskforce Transformatie, Provincie Utrecht (2010) *Conclusies, bevindingen en aanbevelingen van de Taskforce transformatie.* Provincie Utrecht. Geraadpleegd op 22-04-2014 via <http://www.kennisbankherbestemming.nu/documenten/conclusies-bevindingen-en-aanbevelingen-van-de-taskforce-transformatie>.

Van de Klundert, A.F. (2008) *Ruimte tussen overheid en markt. Met concessies naar transparantie en effectiviteit.* Gouda: Habiforum.

Van der Voordt, T. Van der Voordt, D.J.M. Geraedts, R.P. (2007) *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten.* Rotterdam: Uitgeverij 010.

Van Seumeren, H.C.M. (1988) *Tot in tweeduizendvijftien; een journalistieke samenvatting van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening.* 's-Gravenhage: Staatuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wethouder Wijsmuller, J. Minister Blok, S.A. (2014) *Uitvoeringsagenda 2014-2015 Rijksvastgoedbedrijf en gemeente Den Haag.*

# 8. Bijlage

## 8.1. Bijlage 1 – Interview protocol Groningen

### Interview protocol case 1 (Groningen) Rijksvastgoedbedrijf

---

#### Interviewgide

Interview met Wijnand Metten van het Rijksvastgoedbedrijf over het voormalige Belastingdienstkantoor aan de Dr. C. Hofstede de Grootkade 11 te Groningen.

Vraag of het interview opgenomen mag worden.

#### Topic 1.

Kunt u wat meer vertellen over wat uw functie bij het Rijksvastgoedbedrijf is en welke rol u heeft vervuld bij de verkoop van het voormalige Belastingdienstkantoor in Groningen?

#### Topic 2.

Kunt u wat vertellen over hoe de verkoop van het kantoor in Groningen is verlopen?

#### Topic 3.

De samenwerking met de gemeente om het bestemmingsplan te veranderen, kwam dat initiatief vanuit de verkopende partij of het Rijksvastgoedbedrijf of kwam de gemeente daar zelf mee?

#### Topic 4.

Kunt u meer vertellen over hoe het contact met de gemeente Groningen is verlopen? (Op welke moment is er contact opgenomen? Is er een stuurgroep opgericht?)

#### Topic 5.

Wat heeft de samenwerking met de gemeente opgeleverd? (Was de gemeente zelf ook bezig met het veranderen van het bestemmingsplan? Had de gemeente al plannen voor het gebouw? *Heeft het Rijksvastgoedbedrijf ook gekeken naar de omgeving of keek het alleen naar het object zelf?*)

#### Topic 6.

Hoe is de samenwerking ontvangen? Hoe hebben beide partijen de samenwerking beleefd?

#### Topic 7.

De verkoop van dit gebouw is in 2011 een feit. Daarna is het afstoot beleid ingrijpend veranderd. Kunt u aangeven wat de grootste veranderingen zijn? Hoe kijkt u zelf aan tegen het beleid van de heer Blok?

#### Topic 8.

Als de verkoop nu had plaatsgevonden, hoe had deze dan verlopen?



## 8.2. Bijlage 2 – Interview protocollen Den Haag

### Interview protocol case 2 (Den Haag) Rijksvastgoedbedrijf

---

#### Interviewgide

Interview met Roel Hamers van het Rijksvastgoedbedrijf over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Anna van Hannoverstraat 4 te Den Haag.

Vraag of het interview opgenomen mag worden.

#### Topic 1.

Kunt u wat meer vertellen over wat uw functie bij het RVOB/Rijksvastgoedbedrijf is en wat uw rol is bij de plannen rondom de afstoot van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

#### Topic 2.

Kunt u vertellen wat momenteel de plannen rondom het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn? Bevindt het gebouw zich op een locatie die bepaalde aandacht krijgt?

#### Topic 3.

Kunt u aangeven hoe tot dusver de samenwerking met de gemeente en de NS verloopt? Op welke manier is ze vormgegeven?

#### Topic 4.

Kunt u meer vertellen over hoe het contact met de gemeente Den Haag verloopt? (Op welke moment is er contact opgenomen? Is er een stuurgroep opgericht? Is er van gemeentelijke zijde ook veel inzet?)

Wat heeft de samenwerking tot nu toe opgeleverd?

#### Topic 5.

Het gebouw bevindt zich op een locatie die voor de gemeente van groot belang is om meerdere redenen. Heeft dit effect op de samenwerking? Op de inzet van het Rijksvastgoedbedrijf? (Voor beide partijen spelen belangen, gemeente Beatrixkwartier, Rijksvastgoedbedrijf, pand met potentie)

#### Topic 6.

Hoe kan het dat de samenwerkingsovereenkomst zo lang op zich heeft laten wachten? Er zijn er meerdere getekend. Waarom was dat?

(Bij Hembrug krijgt Rijksvastgoedbedrijf veel planologische ruimte door o.a. omgevingsplan, hoe wordt er hier ruimte gecreëerd door gemeente? Nota van uitgangspunten wordt samen opgesteld, mag er te weinig van de gemeente?)

Topic 7.

Volgens de laatste nota ruimtelijk ordening houdt de Rijksoverheid zich niet meer bezig met gebiedsontwikkelingsprojecten die niet met de nationale hoofdstructuur te maken hebben. Tot op welke hoogte is het Rijksvastgoedbedrijf nog bezig met gebiedsontwikkeling bij het ministerie, of ligt de focus toch vooral op het gebouw?

En bij de gebiedsontwikkeling, NS investeert 1.5 miljoen in het station, gemeente 5 miljoen in het gebied, wat doet het Rijksvastgoedbedrijf? Is het wederzijds begrip kwijt doordat de verschillende partijen zulke verschillende bedragen investeren?

Topic 8.

Hoe hoog staat de verkoop van dit gebouw op de prioriteitenlijst van het Rijksvastgoedbedrijf? Is het leeg laten staan en wachten tot de markt aantrekt een optie?

Topic 9.

Deze case wordt in de brief van dhr. Blok aan de 2<sup>de</sup> kamer aangehaald als voorbeeld van gebiedsontwikkeling. Ben u het daar mee eens? Is dit een voorbeeldcase?

Topic 10.

Zijn er binnen het Rijk zelf nog andere partijen die invloed uitoefenen op dit terrein? Misschien vanuit Nota Infrastructuur en Ruimte?

Topic 11.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt hierna afgestoten. Welke lessen worden uit deze samenwerking naar die samenwerking meegenomen? Wat gaat er anders aangepakt worden?

## Interviewguide

Interview met Paul Kersten van de gemeente Den Haag over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Anna van Hannoverstraat 4 te Den Haag.

Vraag of het interview opgenomen mag worden.

### Topic 1.

Kunt u wat meer vertellen over wat uw functie binnen de gemeente Den Haag is en wat uw rol is bij de plannen rondom de afstoot van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

### Topic 2.

Kunt u vertellen wat momenteel de plannen rondom het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn, en welke rol de gemeente daarin speelt?

### Topic 3.

Kunt u meer vertellen over hoe er momenteel wordt samengewerkt met het Rijksvastgoedbedrijf? Op welke manier is de samenwerking vormgegeven? Op welk moment is er contact opgenomen? Is er een stuurgroep opgericht?

### Topic 4.

Kunt u meer vertellen over het samenwerkingsconvenant? Hoe is dit tot stand gekomen? Wat zijn de belangrijkste punten die erin staan? Worden door beide partijen de afspraken nageleefd?

### Topic 5.

In de samenwerkingsconvenant worden maar een aantal gebouwen besproken (Min Soc. Zaken en Werkgelegenheid, Min Buitenlandse Zaken, en meer algemene zaken zoals vorming van een internationale zone Den Haag) Waarom is dat zo? Er worden toch veel meer gebouwen in de gemeente afgestoten?

### Topic 6.

Is de nota van uitgangspunten al af? Wat staat erin?

### Topic 7.

Hoe hoog staat deze case op het prioriteitenlijstje van de gemeente? Is de gemeente Den Haag ook al druk bezig met dit gebied? (Volgens andere interview leunt gemeente over het algemeen naar achter zolang er geen urgent publiek belang is. Lijkt mij hier wel het geval)

Topic 8.

Volgens de nota grondbeleid doet de gemeente af en toe nog strategische grondaankopen. Is dat hier ook van toepassing en is de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf daarbij van invloed?

### 8.3. Bijlage 3 – Interview protocollen Zaanstad

#### Interview protocol case 3 (Zaanstad) Rijksvastgoedbedrijf

---

##### Interviewgide

Interview met Gerard Menkhorst van het Rijksvastgoedbedrijf over het Hembrugterrein te Zaanstad.

Vraag of het interview opgenomen mag worden.

##### Topic 1.

Kunt u wat meer vertellen wat uw functie bij het RVOB/Rijksvastgoedbedrijf is en wat uw rol is de ontwikkeling van het Hembrugterrein?

##### Topic 2.

Kunt u wat meer achtergrond informatie geven over het Hembrugterrein? Wanneer kwam het vrij? Hoe is getracht het af te stoten? Maakt het een onderdeel uit van de ruimtelijke hoofdstructuur?

##### Topic 3.

Kunt u meer vertellen over hoe het Hembrugterrein momenteel wordt ontwikkeld?

##### Topic 4.

Kunt u aangeven hoe tot dusver de samenwerking met de gemeente verloopt? Op welke manier is ze vormgegeven? (stuurgroep)

##### Topic 5.

In de grondnota Zaanstad is de gemeente erg stellig over dat zij een actief grondbeleid willen voeren. Is dit volgens u ook het geval bij het Hembrugterrein? Op welke manier uit dit actieve grondbeleid zich?

##### Topic 6.

Hoe hoog staat deze case op het prioriteitenlijstje van de gemeente? Is de gemeente Zaanstad ook al druk bezig met dit gebied? (Volgens een andere geïnterviewde leunt de gemeente over het algemeen achter zolang er geen urgent publiek belang is. Lijkt mij hier wel het geval.)

##### Topic 7.

Is deze case een voorbeeld over de manier hoe de Rijksoverheid zich (weer) gaat bezighouden met ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau?

Topic 8.

Deze case wordt in de brief van dhr. Blok aan de Tweede Kamer aangehaald als voorbeeld van gebiedsontwikkeling. Ben u het daar mee eens? Is dit een voorbeeldcase?

Topic 9.

In mijn laatste interview (met een senior vastgoeddeskundige bij het Rijksvastgoedbedrijf) is naar voren gekomen dat dit nieuwe beleid van Dhr. Blok in feite al heel lang van kracht is en niet bepaald nieuw is. Hoe kijkt u hier tegenaan?

Topic 10.

Ik wil de samenwerking met de gemeente ook vanuit het oogpunt van de gemeente bekijken. Weet u wie ik hiervoor kan benaderen? (Sanne Toenbreker)

## Interviewgide

Interview met Sanne Toenbreker van de gemeente Zaanstad over het Hembrugterrein te Zaanstad.

Vraag of het interview opgenomen mag worden.

### Topic 1.

Kunt u wat meer vertellen wat uw functie binnen de gemeente is en wat uw rol is in de ontwikkeling van het Hembrugterrein?

### Topic 2.

Kunt u wat meer achtergrondinformatie geven over het Hembrugterrein en hoe dit terrein in de loop der tijd is behandeld in de gemeente? Wat was de rol van de gemeente bij het gebied?

### Topic 3.

Kunt u meer vertellen over hoe er momenteel wordt samengewerkt met het Rijksvastgoedbedrijf bij de ontwikkeling van het Hembrugterrein? Op welke manier is het vormgegeven? Op welk moment is er contact opgenomen? Is er een stuurgroep opgericht?

### Topic 4.

Kunt u meer vertellen over de samenwerkingsconvenant? Hoe is deze tot stand gekomen? Wat zijn de belangrijkste punten die erin staan? Worden er door beide partijen de afspraken nageleefd?

### Topic 5.

In het samenwerkingsconvenant wordt alleen het Hembrugterrein besproken. Worden er niet meer gebouwen in Zaanstad verkocht door het Rijksvastgoedbedrijf? Was er niet net zoals in Den Haag een meer algemeen samenwerkingsverband nodig?

### Topic 6.

Hoe hoog staat deze case op het prioriteitenlijstje van de gemeente? Is de gemeente Zaanstad ook al druk bezig met dit gebied? (Volgens een andere geïnterviewde leunt gemeente over het algemeen achter zolang er geen urgent publiek belang is. Lijkt mij hier wel het geval)

### Topic 7.

In de grondnota Zaanstad is de gemeente erg stellig dat zij een actief grondbeleid willen voeren. Is dit volgens u ook het geval bij het Hembrugterrein? Op welke manier uit dit actieve grondbeleid zich?