

# Behoeftonderzoek Stadmakersfonds Rotterdam

Definitief conceptrapport  
Opdrachtgever:  
Gemeente Rotterdam

Datum:  
Rotterdam, 21 december 2022

Kenmerk  
22060-012/MWE/NKE



Gemeente  
Rotterdam

K  
PLUS  
V



# Inhoud

<b>01</b>	Inleiding	3
<b>02</b>	Context en begrippen	6
<b>03</b>	Analyse	10
<b>04</b>	Beantwoording onderzoeksvragen	18
<b>05</b>	Conclusies en aanbevelingen	28



# 01

## Inleiding

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in het voorjaar van 2021 een motie van GroenLinks aangenomen, waarin het college wordt gevraagd om de mogelijkheid van een revolverend stadmakersfonds te onderzoeken. Het fonds kan mogelijk worden ingezet als instrument voor de financiering van vastgoed voor organisaties met een maatschappelijk doel. De gemeente Rotterdam heeft opdracht gegeven te onderzoeken of een dergelijk fonds een oplossing kan bieden voor de financiering van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven en in welke mate hieraan behoefte is.

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

De motie<sup>1</sup> komt voort uit de veronderstelling dat het voor organisaties met een maatschappelijk doel steeds lastiger wordt om een betaalbare plek in de stad te vinden. Dit mede vanwege de gestegen vastgoedprijzen in Rotterdam terwijl juist de maatschappelijke initiatiefnemers, de Rotterdamse stadmakers, met hun projecten een groot maatschappelijk rendement opleveren voor de stad. Dit rendement is minstens net zo belangrijk als het financieel rendement. Deze maatschappelijke organisaties zorgen voor een leefbare, en vitale stad. Vanuit de voornoemde veronderstellingen wordt vanuit de motie het college verzocht onderzoek te doen naar een revolverend stadmakersfonds<sup>2</sup>, waardoor de aankoop van vastgoed voor maatschappelijke activiteiten voor initiatiefnemers in de stad mogelijk wordt.

Het cluster Stadsontwikkeling /de afdeling Vastgoed van de gemeente Rotterdam is belast met het gevraagde onderzoek om de motie af te doen. Voordat de gemeente Rotterdam kan besluiten of en met welke omvang een stadmakersfonds een geschikt instrument kan zijn, dient eerst de vraag beantwoord te worden of en in welke mate er behoefte is aan financiering van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven en of er in de huidige praktijk sprake is van een mismatch is tussen de financieringsbehoefte van maatschappelijke initiatieven en het aanbod van reguliere kapitaalverstrekkers met betrekking tot het financieren van vastgoed.

De gemeente Rotterdam heeft KplusV de opdracht verstrekt om de bovenstaande vraag te beantwoorden door het uitvoeren van een zogenaamd 'behoefteonderzoek Stadmakersfonds'. De resultaten van het onderzoek zijn in deze (CONCEPT)rapportage verwoord.

---

<sup>1</sup> Motie Groen Links: nieuwe ideeën hebben oude panden nodig (bespreking Voorjaarsnota 2021, 6 en juli 2021)

<sup>2</sup> In de motie wordt het voorstel gedaan een stadmakersfonds mogelijk te maken met inbreng / door aanwending van de Eneco verkoopopbrengst.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Voordat de gemeente kan besluiten om een fonds op te richten<sup>3</sup> of tot een fonds toe te treden, dient aangetoond te worden (i) dat reguliere kapitaalverstrekkers (zoals banken) deze maatschappelijke initiatieven niet (volledig) kunnen of willen financieren, (ii) dat in Rotterdam inderdaad een behoefte aan dit (financiële) instrument is, en (iii) wat een indicatieve omvang van deze behoefte is.

In de opdracht zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke maatschappelijke initiatieven<sup>4</sup> zijn in Rotterdam traceerbaar die een financieringsbehoefte hebben met betrekking tot vastgoed?
2. Op welke manier oriënteren maatschappelijke initiatieven zich als het gaat om de reguliere financiering van maatschappelijk vastgoed?
3. Wat zijn de knelpunten in de financiering van vastgoed ten behoeve van maatschappelijke initiatieven in Rotterdam, gezien vanuit het perspectief van de maatschappelijke initiatieven én de reguliere kapitaalverstrekkers<sup>5</sup>?
4. Kan (toetreding tot) het Stadmakersfonds bijdragen aan het (geheel of gedeeltelijk) elimineren van het tekort aan benodigde financiering?
5. Wat is de indicatieve omvang van de behoefte (het tekort) aan benodigde financiering (de veronderstelde mismatch tussen vraag en aanbod)?

De beantwoording van de bovenstaande vragen geeft de gemeente Rotterdam handvatten om te bepalen of (een eventuele toetreding tot / oprichting van) een stadmakersfonds een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de leefbaarheid van de stad door een bijdrage te leveren aan financiering van vastgoed ten behoeve van maatschappelijke initiatieven.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is begeleid door een aantal vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, de kerngroep. De kerngroep is gedurende het onderzoek drie keer bijeengewees. De leden van kerngroep zijn:

- André Blaak, Senior Strategisch adviseur afdeling Stadsontwikkeling / Vastgoed
- Michelle Mandos, Senior Beleidsadviseur Cultuur
- Michiel van Keulen, Beleidscoördinator afdeling Stadsontwikkeling / Strategie
- Teun van der Meulen, Coördinator Strategieteam Maatschappelijke Vastgoed afdeling Stadsontwikkeling / Vastgoed
- Esther Roth Senior, Projectmanager Stadsontwikkeling/Economie

Het onderzoek is gestart in mei 2022. Het 1<sup>e</sup> conceptrapport is besproken op 2 december jl. met het kernteam. Het voorliggende 2<sup>e</sup> conceptrapport is het kernteam aangeboden op 12 december jl. Het onderzoek is uitgevoerd conform in de offerte beschreven procesgang/stappenplan, zoals onderstaand op hoofdlijnen samengevat.

1. Startbijeenkomst Kernteam
2. Documentenstudie
3. Verdiepende interviews

---

<sup>3</sup> Conform Rotterdams gemeentelijk beleid wordt niet een nieuw fonds opgericht, wanneer in een bestaand, al werkend fonds kan worden gestapt. In de motie wordt gerefereerd aan het bestaande Stadmakersfonds uit Utrecht.

<sup>4</sup> In de motie van GroenLinks wordt dit geduid als initiatieven van organisaties met een maatschappelijk doel zoals wijkverenigingen, cultuurorganisaties, creatieve ondernemers enz. (Rotterdamse stadmakers).

<sup>5</sup> Relevant is de vraag op grond van welke criteria reguliere kapitaalverstrekkers de financieringsaanvragen van maatschappelijke initiatieven afwijzen/honoreren en of het Stadmakersfonds andere criteria hanteert waardoor vergelijkbare financieringsaanvragen door het Stadmakersfonds wel worden gehonoreerd.

Een documentenanalyse van onderzoeken en beleidsdocumenten, is de basis geweest voor de analyse en het houden van verdiepende (groeps)interviews. De lijst van geïnterviewde personen is weergegeven in bijlage 3. De onderzoekers hebben een brede afvaardiging van de medewerkers van de verschillende in het onderzoek betrokken organisaties en stakeholders gesproken en hechten er waarde aan te geven, dat de gesprekken en informatieverstrekking over uiteenlopende onderwerpen, op een open en constructieve wijze heeft plaatsgevonden.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de context en enkele relevante begrippen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het gemeentelijk vastgoed beleid, het juridisch kader, het Stadmakersfonds Utrecht. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de beantwoording van de onderzoeksvragen. Afgesloten wordt in hoofdstuk 5 met een weergave van de samenvattende conclusies en een set van aanbevelingen.



# 02

## Context en begrippen

Voorafgaand aan de beantwoording van de onderzoeksvragen is het van belang context te geven aan de aspecten die in het onderzoek een rol spelen. Niet zelden worden in de praktijk begrippen gehanteerd die tot spraak- en/of begripsverwarring leiden. Voor een goede duiding van de onderzoeksresultaten is het belangrijk een aantal begrippen in de context van dit onderzoek nader te bezien.

### 2.1 Nadere duiding van de Motie; behoefte aan Stadsmakersfonds

Voor een goed begrip ten aanzien van de gemeentelijke mogelijkheid om bij te dragen aan het creëren van maatschappelijke plekken in de stad met behulp van cofinanciering via een revolverend fonds, zijn onderstaande gestelde veronderstellingen (overwegingen) in de "motie nieuwe ideeën hebben oude panden nodig", van belang.

In de motie wordt de overweging ingebracht dat de gemeente zorg kan dragen dat maatschappelijke initiatieven 'alsnog een plek in de stad hebben' door de inzet van een revolverend stadmakersfonds. Hiervan uitgaande, dan zou de inzet van een dergelijk fonds verder moeten reiken dan uitsluitend het verwerven van vastgoed mogelijk maken dat eigendom is van de gemeente. Vastgoed in eigendom van commerciële partijen en andere niet-commerciële partijen (zoals bijvoorbeeld woningcorporaties en zorginstellingen), ligt weliswaar niet direct in de invloedssfeer van de gemeente, maar kan evengoed via de inzet van een fonds beschikbaar komen voor maatschappelijke initiatieven. Of nu sprake is van vastgoed in publiek of privaat eigendom en of sprake is van een maatschappelijke of een commerciële bestemming van het vastgoed; dit zou feitelijk voor de inzet van een revolverend fonds geen verschil mogen maken. Bovenliggend is vooral de vraag of een maatschappelijk initiatief voldoet aan de (nader te formuleren) beleidscriteria om in aanmerking te komen voor ondersteuning van het revolverend fonds.

In de motie wordt de overweging ingebracht, dat door 'inzet van een revolverend fonds de investeringslast voor maatschappelijke organisaties bij het verwerven van vastgoed in potentie kan halveren en het verwerven van vastgoed daarmee haalbaar wordt'. Een revolverend fonds kan bijdragen aan het haalbaar maken van het maatschappelijke initiatief, maar ook revolverende middelen moeten (zij het tegen vaak gunstigere voorwaarden) volledig worden terugbetaald. Van het in potentie halveren van de investeringslast zal in de praktijk geen sprake kunnen zijn; een revolverend fonds is geen subsidiepot. De werking van het fonds hangt af van de beleidsmatige criteria (draagt het initiatief bij aan maatschappelijke meerwaarde), de fondsvoorwaarden zelf (rente/afbetalingsregiem, soort lening e.d.) de fondsomvang en de daarmee samenhangende beoordeling of sprake is van marktfalen. Ook een revolverend fonds dient aan de wetgeving te voldoen. Om die reden moet aangetoond worden dat het maatschappelijk initiatief niet op een andere wijze via de reguliere markt in haar financieringsbehoefte kan voorzien.

Bovenstaande beschouwingen laten zien dat, even losstaand van vraag naar betaalbare plekken in de stad, een revolverend fonds niet automatisch/vanzelfsprekend een volledige oplossing is voor de financiering van het verwerven van vastgoed door maatschappelijke organisaties. Het vraagstuk heeft meerdere kanten die nader moeten worden bezien.

## 2.2 Definitie maatschappelijke initiatieven/leefbaarheid

Ten aanzien de definitie maatschappelijke initiatieven en leefbaarheid zijn veel begrippen in omloop. Het zijn verzamelbegrippen, waarbij het gaat over een initiatieven vanuit de brede samenleving met een meerwaarde voor de wijk/stad. De initiatieven zijn grofweg in te delen in twee richtingen:

- Initiatieven vanuit een sociaal-economisch perspectief:
  - Start-ups en scale-ups die de motor van de innovatieve economie vormen (nieuwe industrieën / bevorderen van transitie inzake verduurzaming / circulariteit).
  - Creatieve sector, die de attractiviteit van de stad mede vormgeven.
- Initiatieven vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief:
  - Faciliteiten voor ontmoeting en verbinden van bewoners.
  - Faciliteiten voor het vergroten van kansen voor een inclusieve samenleving (sociale en arbeidsparticipatie voor specifieke bewonersdoelgroepen).

In het vervolg van het rapport wordt onder het begrip maatschappelijke initiatieven de bovenstaande brede definitie gehanteerd.

De initiatiefnemers zijn doorgaans (startende) ondernemers/bewoners met een maatschappelijke drive. De initiatieven dragen bij aan de leefbaarheid en vitaliteit van de stad/ wijk. De kenmerken die initiatieven doorgaans gemeen hebben zijn:

- De initiatieven worden in een samenwerkingsverband vormgegeven, dat wordt geëxploiteerd, gerund door stakeholders die werken/wonen in de (lokale) gemeenschap.
- Het gaat om collectief (maatschappelijk) ondernemerschap: er is een zeker verdienmodel, maar dat geldt zeker niet in alle gevallen. De bron van de inkomsten is zeer divers: er is een zekere eigen "verdien capaciteit", maar inkomsten komen niet zelden ook van fondsen, donaties, crowdfunding en subsidies. Ook is in soms sprake van een onoverbrugbare "onrendabele top".<sup>6</sup>
- 'Winst', voor zover die al wordt gemaakt, blijft in 'de onderneming'.
- De focus ligt vaak (maar niet uitsluitend) op de belangen en behoeften van de ('lokale') gemeenschap. Zonder aantoonbare maatschappelijke meerwaarde is er geen bestaansrecht.

In de brede definities maatschappelijke initiatieven/leefbaarheid gaat het dus vooral om het creëren van meerwaarde en dynamiek vanuit economisch en maatschappelijk perspectief, vaak in combinatie met commerciële en maatschappelijke functies. Bijna altijd is sprake van een unieke situatie/casus, passend binnen de lokale context en behoefte, en passend bij het beschikbare vastgoed. De bijdrage van de initiatieven aan de leefbaarheid is niet uitsluitend gericht op bewoners. Juist ook (impact) ondernemers kunnen vanuit specifieke werkateliers en verzamelgebouwen bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde. Zeker als sprake is van een combinatie van diverse functies in één gebouw of in een cluster van gebouwen.

Maatschappelijke functies/initiatieven vanuit een professionele beroepssector (medisch, welzijn e.d.) vallen niet direct onder de definitie maatschappelijke initiatieven. Zij hebben een beduidend andere, en evengoed maatschappelijke doelstellingen, maar gaan wel uit van een heel ander verdienmodel. Tegelijkertijd kan ook hier een behoefte aan maatschappelijk vastgoed bestaan, maar dan meestal in combinatie met een maatschappelijk lokaal initiatief.

---

<sup>6</sup> Zeker niet alle maatschappelijke initiatieven zijn in staat een sluitend verdienmodel te realiseren, omdat de maatschappelijke waarde niet of in onvoldoende mate in financiële zin wordt gehonoreerd. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstukken 4 en 5. In de situatie waarin een collectie van individuele initiatieven wel zelfstandig beschikken over een sluitende businesscase komt het ook voor dat reguliere kapitaalverstrekkers het collectief toch als te risicovol zien en het collectief niet willen financieren.

### 2.3 Belang van maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed

Met betrekking tot het begrippen maatschappelijk en commercieel vastgoed is een nadere nuancering van belang in relatie tot publiek en privaat vastgoed. Indien vastgoed in eigendom van de gemeente is, is het vanzelfsprekend publiek vastgoed. Maar niet al dit vastgoed is (of heeft de bestemming) maatschappelijk vastgoed. Vastgoed dat evident maatschappelijk wordt ingezet, wordt tot de portefeuille maatschappelijk vastgoed gerekend, is in gebruik en wordt niet verkocht. Ieder pand in deze maatschappelijke portefeuille behoort tot een verantwoordelijke Beleidsdirectie. Gemeentelijk vastgoed dat niet (meer) maatschappelijk wordt ingezet, wordt tot de commerciële vastgoedportefeuille gerekend. Dit vastgoed wordt in principe verkocht. Het gaat nog om circa 60 panden met een maatschappelijke bestemming, die veelal reeds verhuurd zijn.

Daarnaast bestaat er het private vastgoed. Ook dit commerciële vastgoed kan en wordt in de praktijk evengoed (zij het in mindere mate) ingezet voor maatschappelijk functies. Voorbeeld hiervan is de inzet van bedrijfsonroerendgoed voor realisatie van creatieve werkateliers of impact ondernemers. Als laatste rubriek wordt nog het vastgoed benoemd van andere niet-commerciële partijen zoals bijvoorbeeld woningcorporaties en zorginstellingen. Ook dit vastgoed kan dienstdoen voor maatschappelijke initiatieven.

Voor de inzet van een revolverend fonds voor de verwerving van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven is het dus van belang de gehele vastgoedmarkt in ogenschouw te nemen. Naast het gemeentelijk vastgoed zijn (juist) ook de private commerciële en niet commerciële partijen relevant voor de werking van een stadmakersfonds. De eigendomssituatie is feitelijk ondergeschikt aan het creëren van de maatschappelijke meerwaarde voor de leefbaarheid in de samenleving. De meerwaarde komt enerzijds voort uit gerichte beleidsdoelstellingen van de gemeente en anderzijds voort uit (bottom up) lokale maatschappelijke initiatieven die zich richten op maatschappelijke impact, het bevorderen van de leefbaarheid. Het beschikbaar hebben van betaalbaar vastgoed is juist voor deze lokale maatschappelijke initiatieven essentieel.

### 2.4 Externe financiering van maatschappelijke initiatieven

Maatschappelijke initiatieven en zeker startende initiatieven, lopen in het algemeen tegen veel grotere uitdagingen aan voor het verkrijgen van externe financiering (van vastgoed) dan commerciële ondernemers met een traditioneel businessmodel. De businesscase omvat meerdere elementen, waarvoor een zekere financiering benodigd is ter dekking van kosten/investeringen van:

- Aanloop(ontwikkel)kosten/ aanloopverliezen.
- Werkkapitaal.
- Investerings in:
  - activa voor activiteiten en projecten (met een zekere terugverdientijd);
  - (verwerving / renovatie) vastgoed;
  - verduurzaming / energietransitie.

Financiering van bovenstaande elementen is zeker niet voor elk maatschappelijk initiatief aan de orde. Het hangt in sterke af van het initiatief zelf. De verwerving van vastgoed is niet altijd aan de orde en ook niet altijd noodzakelijk. Vastgoed kan ook worden gehuurd dan wel in bruikleen worden genomen.

Maatschappelijke initiatieven kunnen op verschillende wijzen externe financiering verwerven. In de praktijk is sprake van een mix afhankelijk van waarvoor de financiering wordt aangewend. Zo wordt financiering aangetrokken in de vorm van:

- Geefgeld (donaties van reguliere of particuliere fondsen, crowdfunding).
- (Gemeentelijke) subsidie (vaak ten behoeve van activiteiten, projecten of programma's).
- Lening van particulieren/investeerders, lening via crowdfunding.
- Participatie door particulieren/investeerders/crowdfunding.
- Bancaire lening (hypotheek).
- Revolverend fonds (lening/garantie).

Geefgeld en subsidies zijn bedragen waar doorgaans geen terugbetalingsverplichting voor bestaat, maar waar wel een prestatieverplichting tegenover staat, die aansluit bij de doelen van het fonds of de beleidsdoelen van de gemeente vanuit de veronderstellingen dat de initiatieven daarop aansluiten. Subsidies worden zelden vertrekt ten behoeve van het verwerven van vastgoed en gaan niet uit van een terugbetalingsverplichting. Behoudens subsidies en geefgeld gaan de overige financieringsvormen wel uit van een verplichting tot terugbetaling, waarvan een te betalen rendement op het geleende kapitaal onderdeel uitmaakt.

## 2.5 Definitie revolverend fonds

Een revolverend fonds is een fonds waarmee een (overheid)partij leningen verstrekt aan (en/of risicodragend participeert in) initiatieven met een maatschappelijk doel/belang en waarbij de aflossingen terugkeren in het fonds. Daardoor kunnen (op termijn) de terugbetaalde aflossingen van de initiatieven steeds opnieuw ingezet worden voor nieuwe initiatieven. Revolverende fondsen vormen een steeds belangrijker financieringsinstrument voor de overheid. Dergelijke fondsen maken investeringen mogelijk in plaats van het verstrekken van subsidies.

Een revolverend fonds wordt in Nederland doorgaans opgezet wanneer financiering door reguliere kapitaalverstrekkers niet vanzelfsprekend van de grond komt, terwijl er behoefte is aan financiering van door de overheid (beleidsmatig) gewenste waardevolle initiatieven.

Gerealiseerd dient te worden dat ook de inzet van een revolverend fonds om waarborgen vraagt met betrekking tot voldoende kasstromen om uiteindelijk de verkregen financiering van het fonds te kunnen aflossen. Ook dient gerealiseerd te worden dat revolverende middelen verstrekt dienen te worden onder marktconforme voorwaarden, omdat anders sprake kan zijn van (ongeoorloofde) subsidie of staatsteun<sup>7</sup>. De uitwerking dient derhalve in de praktijk goed te worden uitgedacht, zodat de inzet van de middelen vanuit juridisch perspectief is toegestaan.

---

<sup>7</sup> Indien sprake is van marktfalen kan juist een revolverend fonds onder voorwaarden geld verstrekken. Een van de voorwaarden is dat maatschappelijke initiatieven dienen aan te tonen dat financiering van het vastgoed door reguliere kapitaalverstrekkers niet mogelijk is gebleken.



# 03

## Analyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het gemeentelijk vastgoedbeleid, maatschappelijk en commercieel vastgoed en het juridisch kader. Dit is van belang, omdat de eventuele oprichting van een revolverend vastgoedfonds moet worden gezien in de context van het vastgestelde beleid. Tevens worden de belangrijkste uitgangspunten van het Stadmakersfonds Utrecht belicht en wordt een schets gegeven van de huidige Rotterdamse praktijk.

### 3.1 Gemeentelijk vastgoedbeleid

Door de gemeente kan invloed worden uitgeoefend op de wijze waarop vastgoed in eigendom van de gemeente beschikbaar kan komen voor maatschappelijke initiatieven. Deze invloed kan gericht zijn op het bestemmen van vastgoed, de inzet van financiële instrumenten (zoals een revolverend fonds) en onder voorwaarden kan de invloed gericht zijn op de prijsstelling van het vastgoed.

Zoals eerder aangegeven bestaat er ook privaat commercieel vastgoed dat voor maatschappelijke doelen door maatschappelijke initiatiefnemers kan worden verworven. En ook hier kan de gemeente door het bestemmen van dit vastgoed en de inzet van financiële instrumenten sturen op gewenste maatschappelijke initiatieven. Voor de beleidsinvloed van de gemeente maakt het dus niet uit of het nu gaat om publiek of privaat vastgoed, waarbij de beleidsinvloed op het eigen publieke vastgoed natuurlijk groter kan zijn.

Het gemeentelijk vastgoedbeleid is vastgelegd in de Kadernota Vastgoed en is door de gemeenteraad van Rotterdam vastgesteld in februari 2018 (zie voor de uitgangspunten Bijlage 1). De nota vormt daarmee tevens, naast landelijke wet- en regelgeving, het juridische kader voor het uitvoering geven aan het vastgoedbeleid. Onderstaand volgt een beknopte samenvatting van de uitgangspunten die op hoofdlijnen van toepassing zijn voor het Rotterdamse vastgoedbeleid.

Vanuit de governance worden in het beleid bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden beschreven. In de kern komt het erop neer dat de wethouder Vastgoed, nu wethouder Simons, bestuurlijk verantwoordelijk is voor de gehele vastgoedportefeuille. De beleidsverantwoordelijke wethouders zijn verantwoordelijk voor de vertaling van beleidsprogramma's naar vastgoedvragen en zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de kredietaanvraag voor realisatie van het vastgoed. Voor de realisatie van vastgoed verstrekt de beleidsverantwoordelijke wethouder opdracht aan de afdeling Vastgoed. Afdeling Vastgoed treedt op als adviseur en partner van het beleidscluster en is binnen de gestelde kaders (budget, kwaliteit, planning) onder de verantwoordelijkheid van het cluster Stadsontwikkeling belast met de uitvoering.

### 3.2 De vastgoedportefeuille van de gemeente Rotterdam

Maatschappelijke vastgoed is doorgaans eigendom van gemeenten in Nederland, maar niet uitsluitend. Er zijn ook (vaak) grootschalige maatschappelijke accommodaties in eigendom van commerciële exploitanten. Daarnaast is vanzelfsprekend commercieel vastgoed op de markt beschikbaar, dat ook voor maatschappelijke doeleinden wordt/kan worden ingezet.

Op basis van de interviews ten behoeve van dit onderzoek bestaat bij veel stakeholders het beeld dat de gemeente Rotterdam beschikt over een enorme portefeuille maatschappelijk vastgoed dat in potentie beschikbaar is voor het maatschappelijke veld, maar omwille van de verkoopopgave door de afdeling Vastgoed wordt verkocht. In het kader van dit onderzoek is het relevant vast te stellen of dit een terecht

beeld is. Het gaat er tenslotte om welke actoren een relevante rol kunnen spelen in het voorzien in een behoefte aan betaalbaar maatschappelijk vastgoed. Voor dit onderzoek is daarom relevant; (i) de beschikbaarheid van het vastgoed, (ii) de wijze waarop sturing op de vastgoedportefeuille in de gemeente plaatsvindt en (iii) het gemeentelijk verkoopbeleid.

### De beschikbaarheid van vastgoed

De afdeling Vastgoed van de gemeente Rotterdam beheert (ontwikkelt, renoveert) de portefeuille Maatschappelijk Vastgoed en de portefeuille Commercieel Vastgoed van de gemeente. Ultimo 2022 bestaat de gehele gemeentelijke vastgoedportefeuille uit 2672 panden.

Het maatschappelijk vastgoed betreft vastgoed dat, als aanvulling op bestaande middelen en instrumenten, bijdraagt aan het realiseren van de (brede) maatschappelijke (college)doelstellingen (sociaal, fysiek, economie en veiligheid). Het vastgoed behoort tot de zogenaamde kernportefeuille<sup>8</sup> en draagt bij aan het verhogen van de kwaliteit van het Rotterdams voorzieningenaanbod.

Ultimo 2022 bestaat de portefeuille maatschappelijk vastgoed uit 1306 panden. Deze panden zijn verhuurd en worden niet verkocht. Deze panden zijn dus in de basis niet beschikbaar voor maatschappelijke initiatieven die op zoek zijn naar betaalbare ruimte.

Het commercieel vastgoed betreft vastgoed met een commerciële functie (woningen, horecapanden, winkels, bedrijfsruimten, kantoren, kinderdagverblijven e.d.) en vastgoed dat, ongeacht de oorspronkelijke bestemming, door de gemeente op de 'verkooplijst' is geplaatst. Het beleid is erop gericht om de commerciële portefeuille af te bouwen tot een (toekomstige) strategische vastgoedportefeuille, waarbij stedelijke ontwikkeling en gebiedsontwikkeling baat hebben bij de strategische positie van de gemeente (positie in grond en gebouwen).

Ultimo 2022 bestaat de portefeuille commercieel vastgoed uit 1366 panden. Hiervan worden circa 120 panden in 2023 en 2024 verkocht<sup>9</sup>. De meeste panden uit de commerciële portefeuille zijn echter verhuurd en eveneens in de basis niet beschikbaar voor maatschappelijke initiatieven die op zoek zijn naar betaalbare ruimte. Van de gehele portefeuille commercieel vastgoed staan vijf panden leeg die een maatschappelijke bestemming hebben. In potentie zijn deze in de basis wel beschikbaar voor maatschappelijke initiatieven die op zoek zijn naar betaalbare ruimte.

Bovenstaande analyse laat zien dat de gemeente beschikt over een stevige vastgoedportefeuille maar ook dat slechts circa 5% van de totale portefeuille in een tijdbestek van 2 jaar voor verkoop in aanmerking komt. Slecht een vijftal panden hebben een maatschappelijke bestemming en staan leeg. Het is dus van belang te onderkennen dat om te kunnen voldoen aan de behoefte aan vastgoed voor maatschappelijke initiatieven niet alleen moet worden gekeken naar de gemeentelijke portefeuille maar ook naar het vastgoed dat niet in handen is van overige niet commerciële partijen (woningcorporaties / zorginstellingen e.d.) en het puur commerciële vastgoed in handen van private personen/partijen. De eventuele inzet van een revolverend fonds dient zich dus zeker niet te beperken tot het verwerven van uitsluitend gemeentelijk vastgoed.

### Sturing op de vastgoedportefeuille en verkoopbeleid

Sturing op de vastgoedportefeuille om vraag en aanbod van vastgoed vanuit de gemeentelijke doelstellingen te verbinden, vindt in beginsel plaats vanuit de zogenaamde voorzieningenplannen per (deel)gebied van de stad. De doelstelling is deze plannen van tijd tot tijd te actualiseren aan de recente ontwikkelingen. Zo kan gebiedsgericht worden beoordeeld en afgestemd met belanghebbenden en de betrokken beleidsdirecties over wat vanuit de vastgoedportefeuille nodig is. En wat nodig is, is sterk afhankelijk van de vraag op enig moment. In de praktijk wordt deze vraag sterk beïnvloed door gemeentelijk beleid, demografische en economische ontwikkelingen.

<sup>8</sup> De kernportefeuille is dat het maatschappelijk vastgoed dat nodig is voor het behalen van de gemeentelijke doelstellingen. Dit is het vastgoed waarvan de gemeente vindt dat in eigen bezit moet blijven omdat het bijdraagt aan de toekomst van de stad.

<sup>9</sup> De objecten die niet tot de kernportefeuille behoren worden in beginsel door de gemeente verkocht als commercieel vastgoed. In beginsel is dit vastgoed ook beschikbaar voor maatschappelijke initiatieven.

De commerciële panden die voor de verkoop in aanmerking komen, worden door de gemeente in principe openbaar en op transparante wijze verkocht. De afdeling Vastgoed inventariseert jaarlijks welke objecten voor verkoop in aanmerking komen. Voordat een verkoopproces wordt gestart worden onder meer de beleidsdirecties en de betrokkenen in wijken/stadsdelen hiervan nadrukkelijk op de hoogte gesteld om te voorkomen dat objecten onbedoeld in de verkoop gaan, terwijl mogelijk gemeentelijke en/of maatschappelijke initiatieven baat hebben bij (een deel van) het vastgoed. Indien eenmaal tot het proces tot verkoop is besloten, hanteert de afdeling Vastgoed een verkoopproces dat aan strikte voorwaarden dient te voldoen. Dit proces is helder verwoord in de Kadernota Vastgoed en impliceert dat de gemeente gehouden is aan landelijke en Europese wet- en regelgeving (regels ten aanzien van aanbestedingen, staatsteun e.d.) In dit verband is het zogenaamde 'Didam-arrest' van belang. Dit arrest wordt onderstaand toegelicht.

### 3.3 Juridisch kader "Didam arrest"

In de positionering van maatschappelijke organisaties, de stadmakers, is het nodig rekening te houden met het vigerend juridisch kader met betrekking tot de verkoop van onroerend goed, waarvan de gemeente Rotterdam eigenaar is. Overheden mogen in het kader van het Europees aanbestedingsrecht niet zomaar grond en/of gebouwen verkopen/voor herontwikkeling aanbieden aan een door haar geselecteerde (preferente) partij. De bestemming van dit vastgoed (commercieel of maatschappelijk) doet aan dit uitgangspunt in beginsel niets af.

In de praktijk wordt door de overheid de verkoop van onroerend goed aan commerciële marktpartijen vaak gemotiveerd vanuit de verplichting dat aan de Europese regelgeving moet worden voldaan. Daardoor hebben (vanwege de doorgaans beperkte financiële armslag) maatschappelijke initiatiefnemers, vaak 'het nakijken'; de gunningscriteria 'beste verhouding prijs/kwaliteit' of gewoonweg 'hoogste prijs', bieden de commerciële marktpartijen eenvoudig weg de beste kansen.

In dit verband is de uitspraak van de Hoge Raad (november 2021) met betrekking tot het zogenaamde "Didam-arrest" van belang. De overheid dient potentiële kopers bij verkoop van onroerend goed gelijke kansen te bieden, ook als geen sprake is van een Europese aanbestedingsplicht (overschrijding Europese drempelbedragen en/of een duidelijk grensoverschrijdend belang). De te hanteren verkoop- of aanbestedingsprocedure en de toe te passen selectiecriteria dienen voorafgaand aan verkoop kristalhelder te zijn.

Het is vanzelfsprekend dat een gemeente aan de regelgeving dient te voldoen. Vanuit het vigerend vastgoedbeleid van de gemeente is er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat niet aan de regelgeving wordt voldaan.

Minder vanzelfsprekend lijkt te zijn<sup>10</sup> dat gemeenten gebruik maken van de haar toekomstige beleidsruimte. Deze beleidsruimte kan betrekking hebben op het realiseren van sociaal-maatschappelijke doelstellingen zoals die in het bijzonder door maatschappelijke initiatiefnemers, de stadmakers, nadrukkelijk worden beoogd en daarmee juist die initiatiefnemers een kans bieden. De factor "prijs" wordt daarmee direct ondergeschikt of is een vooraf gesteld uitgangspunt (criterium is dan een minimumprijs).

---

<sup>10</sup> Er is geen onderzoek gedaan naar hoe gemeenten in Nederland omgaan met het "Didam-arrest". De vraag is relevant hoe gemeenten omgaan met het verkopen van haar onroerend goed in relatie tot de haar toekomstige beleidsruimte. Het beeld van KplusV vanuit de praktijk is dat de beleidsruimte onvoldoende wordt benut. Het gaat overigens niet alleen om benutten van beleidsruimte, het gaat ook om een gemeentelijke afweging tussen het economisch belang en maatschappelijk belang van een verkooptransactie.

### 3.4 Stadmakersfonds Utrecht

Het Stadmakersfonds Utrecht is opgericht in 2019 door Stadkwadraat (De Bilt) en Stipo (Amsterdam), waarin in eerste aanleg de provincie Utrecht heeft geïnvesteerd<sup>11</sup>. Geld is niet het doel van het fonds, maar een middel om samen met maatschappelijke initiatiefnemers maatschappelijke impact te maken, waarbij langdurige eigenaarschap van grond en gebouwen cruciaal onderdeel zijn van het realiseren van de beoogde maatschappelijke (meervoudige) meerwaarde. Met de inzet van het fonds wordt geïnvesteerd in initiatieven met maatschappelijke meerwaarde dat in de initiatieven dient te worden gemotiveerd/aangetoond met behulp van zogenaamde meetbare Maatschappelijke Prestatie Indicatoren (MPI). Deze MPI kunnen betrekking hebben op diverse pijlers zoals het bevorderen van:

- (inclusieve en diverse) arbeidsparticipatie;
- van leefbaarheid (met ruimte voor ontmoeting, kunst en cultuur) en community vorming in de wijk/stadsdeel;
- verduurzaming groene werk- en woonomgeving (circulariteit/klimaatadaptatie e.d.);
- restauratie, herbestemming, beleefbaarheid en behoud van erfgoed.

De MPI zijn per maatschappelijk initiatief verschillend en worden tussen het fonds en de initiatiefnemers in overleg vastgesteld.

Het Stadmakersfonds treedt via het fonds op matchmaker tussen stadmakers en investeerders, in de huidige situatie de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht, waarbij iedere investeerder (eigen specifieke) voorwaarden stelt. Het doel van het Stadmakersfonds is landelijk op te schalen, waarbij vanzelfsprekend ruimte is voor regio specifieke investeerders (gemeenten, provincies). Het Stadmakersfonds treedt daarbij op als medefinancier, waarbij aansluiting wordt gezocht bij andere kapitaalverstrekkers, waaronder banken. Met de Triodosbank is een (niet exclusieve) samenwerking aangegaan, de maatschappelijk doelen van de bank sluiten goed aan op de algemene criteria van het fonds. Maar ook andere financiers, zoals het nationaal Restauratiefonds of particuliere investeerders, kunnen optreden als co-financier).

De criteria van het fonds zijn samengevat:

1. Het initiatief levert maatschappelijke prestaties; winst is niet het doel, het doel is om met winst de maatschappelijke doelen te verwezenlijken.
2. Het initiatief realiseert maatschappelijke impact dat niet door reguliere marktpartijen wordt gerealiseerd.
3. Het initiatief heeft een haalbare businesscase of de potentie om daar met ondersteuning naar toe te groeien. Het fonds investeert en verstrekt geen subsidie.
4. Het initiatief komt niet (voldoende) in aanmerking in aanmerking voor reguliere financiering. Het fonds draagt niet bij aan verdringen van bancaire financiering.
5. Het verwerven van grond en/of gebouwen is een vereiste om de positie van de initiatiefnemers te verduurzamen door het eigendom te verwerven.
6. Het initiatief dient een werkelijk duurzaam karakter te borgen, dus er mag geen sprake zijn van structurele subsidieafhankelijkheid en het moet bijdragen aan een duurzaam functionerende (stedelijke) omgeving
7. Er is sprake van maximale financiering per project en voor het fonds als geheel, passend bij de gemaakte afspraken met de investeerders/financiers in het fonds.

Naast de algemene voorwaarden zijn er ook specifieke voorwaarden, die door de fondsfinanciers zelf specifiek kunnen worden gesteld. Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op de aard en (financiële) omvang van het initiatief, de regio, looptijd van leningen/ garanties, rendement e.d.

In de kern is het verwerven grond en/of een gebouw ten behoeve van het realiseren van maatschappelijke impact, het uitgangspunt. Daarbij is niet per se noodzakelijk dat de maatschappelijk initiatiefnemer direct het eigendom verwerft. Het is ook mogelijk dat het fonds zelf het eigendom verwerft en volgens overeen te komen voorwaarden en looptijd het onroerend goed op een later

---

<sup>11</sup> Inmiddels heeft ook de gemeente Utrecht voor een deel geïnvesteerd in het fonds ten behoeve van de realisatie van een Utrechts initiatief.

moment overdraagt aan de initiatiefnemer. Eventuele waardeinstijging komt dan voor rekening van de initiatiefnemer én het fonds.

Een aanvullende rol die het Stadmakersfonds vervult, is, indien nodig, het vervolmaken van de businesscase van de initiatiefnemer. Uiteindelijk moet ook bij een revolverend fonds, ook al zijn de financieringsvoorwaarden aantrekkelijk, de haalbaarheid van de businesscase onomstotelijk worden aangetoond. In de praktijk ontbreekt het bij initiatiefnemers vaak aan kennis en ervaring om de businesscase op het juiste niveau te brengen. Het Stadmakersfonds kan hierin tegen een passende vergoeding aan bijdragen. Deze financiering van deze vergoeding verschilt van initiatief tot initiatief.

### Resultaten Stadmakersfonds

Het Stadmakersfonds heeft concreet in 2020 en 2021 in totaal vier vastgoedfinancieringen gerealiseerd. Het fonds heeft de projecten als volgt omschreven:

- **Het Hof van Cartesius** Utrecht; Circulaire, duurzame en collectieve werkplaats in zelfbouw rond groene fase (2020). De Maatschappelijke Prestatie Indicatoren zijn:
  1. Groene werkomgeving
  2. Circulair en Duurzaam
  3. Collectief en Community
- **Het Parkhuis** Amersfoort; Sociaal wijkhuis en parkontwikkeling in een gerenoveerd monument (2020). De Maatschappelijke Prestatie Indicatoren zijn:
  1. Wijkactiviteiten
  2. Klimaatbestendige buurttuin
  3. Circulaire economie
  4. Sterke community
- **Brouwerij Roodnoot** Utrecht; Maatschappelijke herintegratie door het brouwen van bier in een gerenoveerd monument (2020). De Maatschappelijke Prestatie Indicatoren zijn:
  1. Mentale gezondheid mensen met psychische problematiek
  2. Leefbaarheid Utrecht West
  3. Publieke plek met cultuur
  4. Behoud erfgoed
- **Vogelfrei** Utrecht; Incubator en circulaire broedplaats voor ideeën (2021). De Maatschappelijke Prestatie Indicatoren zijn:
  1. Plek voor creativiteit en experiment
  2. Cross-sectorale kennisdeling
  3. Lokaal ondernemerschap
  4. Circulair en kennisdeling

Bovenstaande opsomming geeft een variëteit weer van projecten met een specifieke sociaal - economische en sociaal maatschappelijke meerwaarde. De financiële middelen van het Stadmakersfonds worden, zoals eerder aangegeven, tot op heden verstrekt door de provincie Utrecht en de stad Utrecht.

De gemiddelde investering van het Stadmakersfonds (van de projecten in 2020) bedroeg circa € 260.000 per project. Door deze investering is met behulp van aanvullende co-financiering in totaal gemiddeld een investering van € 2.220.000 per project gegenereerd. Als co-financiers zijn tot op heden betrokken: Triodosbank, het EFRO (kansen voor West), Nationaal Restauratiefonds en een particuliere investeerder. Maar ook is door het Stadmakersfonds via subsidieregeling Ruimte voor Initiatief een subsidie door de gemeente Utrecht gehonoreerd voor de verwerving van vastgoed voor het project Vogelfrei. Het fonds gaat dus uit van een hybride aanpak. Wat is nodig en wat is mogelijk!

### 3.5 Ervaringen in de huidige praktijk

Onderstaand worden enkele ervaringen geschetst vanuit de Rotterdamse praktijk, die mede aantonen dat financiering van vastgoed door reguliere kapitaalverstrekkers niet tot stand komt en op welke wijze (op hoofdlijnen) de interactie plaatsvindt tussen het maatschappelijk veld en de gemeentelijke beleidsclusters.

#### Financiering maatschappelijke initiatieven door reguliere kapitaalverstrekkers.

##### Voorbeeld 1

Door de gemeente Rotterdam is in 2020 een gebied aangekocht om dit qua bestemming en activiteiten uit het slop te halen, met het doel er een interessante hotspot van te maken. Door selectief verhuurbeleid, gericht op creatieve, culinaire en culturele (3-C) ondernemers, is stap voor stap de beoogde hotspot gerealiseerd. Een theater, horeca-aangelegenheden en speciaalzaken maken het een populair gebied en de wijk heeft daardoor de gewenste transitie doorgemaakt. De ondernemers werden overvallen toen bleek dat de gemeente het vastgoed wilde verkopen. Het is geen primaire taak van de gemeente om commercieel vastgoed te beheren. Bij de ondernemers ontstond de angst dat een vastgoedontwikkelaar 'met diepe zakken' het vastgoed zou verwerven en vervolgens het de vraag is hoe de toekomst voor de hotspot eruit zou komen te zien. Angst voor huurverhogingen, en daardoor andere huurders, raken het bestaansrecht van de zittende huurders en de beoogde 3-C-karakteristiek van het gebied. Vanuit het collectief zijn pogingen gedaan om het gebied zelf te verwerven en hiervoor aanspraak te maken op leningen bij reguliere kapitaalverstrekkers. Dat is niet gelukt: de belangrijkste redenen voor afwijzing door de reguliere kapitaalverstrekkers waren:

1. Het gebied is een verzameling ondernemers die individueel belang hebben bij het vastgoed. De ondernemers in het gebied zijn niet georganiseerd in een entiteit waarmee een lening kan worden gesloten. Een dergelijke setting vinden reguliere kapitaalverstrekkers al gauw ingewikkeld
2. Individueel kopen door ondernemers van het vastgoed is door het gebrek aan eigen vermogen niet mogelijk bij reguliere kapitaalverstrekkers. Een eigen inbreng van circa 20-30% wordt in de regel als ondergrens gehanteerd en het (langjarig en aantoonbaar) verdienvermogen moet daarvoor een solide basis vormen. De meeste ondernemers in het gebied beschikken niet over het benodigd eigen vermogen / of kunnen dit niet inzetten voor de verwerving van het vastgoed.
3. De waardevermindering van het vastgoed in de creatieve sector wordt door reguliere kapitaalverstrekkers als een risicofactor gezien, vanwege onzekerheid over de toekomstige alternatieve aanwendbaarheid. Voor meer generieke werkruimten geldt dit overigens niet/in mindere mate.
4. Reguliere kapitaalverstrekkers zijn in toenemende mate gebonden aan een strikte compliance inzake wet- en regelgeving en eigen richtlijnen wat hen doorgaans zeer huiverig maakt voor niet alledaags ondernemerschap in de 'kleinschalige' creatieve sector.

Door de inzet van het netwerk van sleutelpersonen in het gebied, is uiteindelijk aansluiting gevonden bij vermogende Rotterdammers (familiebedrijven), die de ontwikkeling van het gebied ondersteunen en van grote waarde vinden voor de leefbaarheid. Door het inrichten van een passende governancestructuur is door deze groep het benodigde vermogen (ruim € 3 miljoen) voor de aankoop van het vastgoed bijeengebracht en zijn passende huurrelaties/voorwaarden afgesproken. De huurders kunnen op het punt van huisvesting op deze wijze rekenen op een bestendige toekomst.

Het voorbeeld laat zien dat (i) reguliere kapitaalverstrekkers niet bereid waren te financieren, en dat (ii) een revolverend fonds ook niet per se nodig is geweest om het vastgoed voor de ondernemers veilig te stellen. Wel is het zo dat het sterk afhankelijk is van het netwerk van ondernemers en de maatschappelijke meerwaarde of vermogende Rotterdammers bereid zijn de helpende hand te bieden. Een revolverend stadmakersfonds zou bij het ontbreken van een dergelijk netwerk een goed alternatief zijn. Het is overigens niet te verwachten dat vermogende Rotterdammers alle waardevolle initiatieven kunnen ondersteunen. Indien een fonds tot de reguliere infrastructuur gaat behoren, dan worden vanzelf ook netwerken ontsloten voor andere waardevolle maatschappelijke initiatieven en kunnen zo meer initiatieven mogelijk worden gemaakt.

## Voorbeeld 2

Vanuit een bewonersinitiatief is een wijkonderneming ontstaan dat zich richt op het faciliteren van ontmoeten, werkplekken, werkateliers waar ruimte is voor samen te koken en te eten. Het initiatief biedt ook ruimte voor professionele makers en een wijkschool. Een mooi voorbeeld van een bottom up initiatief vanuit de wijkbewoners zelf. Belangrijk onderdeel van de businesscase is de aankoop van het vastgoed. Het initiatief wenst zelfstandig en dus ook financieel op eigen benen te staan ziet daarin de verwerving van het vastgoed als de oplossing om toekomstbestendig /duurzaam het initiatief voor de wijk te exploiteren. De gesloten huurovereenkomst met de gemeente bood een optie tot koop. De koop is inmiddels geëffectueerd.

Ook hier is de financiering van het vastgoed door reguliere kapitaalverstrekkers voor een deel een obstakel gebleken, om min meer dezelfde redenen als genoemd in voorbeeld 1. Het bewonersinitiatief heeft met veel creativiteit en inzet de financiering uiteindelijk voor elkaar gekregen. Belangrijk onderdeel van de financiering is ingevuld door crowdfunding (obligaties) en fondsen en voor een beperkt deel (ca 25%) reguliere banken.

Het is een voorbeeld waaruit blijkt dat achterstelling van leningen, uiteindelijk reguliere kapitaalverstrekkers bereid zijn om een deel van vastgoed te financieren. In dit voorbeeld wordt duidelijk dat de kracht van het bewonersinitiatief heeft geleid tot een sluitende financiering, al moet worden onderkend dat het aankoopproces een stevige uitdaging is geweest. Niet alle initiatieven bestaan uit de bestuurlijke en organisatorische slagkracht zoals dit voorbeeld heeft laten zien. Een stadmakersfonds kan juist in dergelijke situaties net het verschil maken, zodat andere initiatieven ook de eindstreep halen.

## Interactie tussen het maatschappelijk veld en de gemeentelijke beleidsclusters

Over de interactie met betrekking tot vraag en aanbod van (maatschappelijk) vastgoed wordt sterk wisselend gedacht. Maatschappelijk ondernemers die de weg inmiddels hebben gevonden en met de gemeente tot goede afspraken zijn gekomen zijn overwegend positief over de interactie met de gemeentelijke stakeholders. Indien zich nieuwe initiatieven aandienen weten ze waar ze moeten zijn. Van de kant van de gemeente weet men dan inmiddels ook met welke ondernemerskracht zij te maken hebben, hetgeen het ontwikkelen van gedeelde doelstellingen dan een stuk eenvoudiger maakt. Zonder hier een harde uitspraak over te doen, lijkt het hier te gaan om initiatieven die in de sfeer liggen van het ontwikkelen van werkruimten/werkateliers die voor betaalbare werkplekken voor Rotterdamse doelgroepen relevant zijn.

In de interviews komt ook naar voren dat nieuwe maatschappelijke initiatiefnemers, of zij die al bestaan maar vastgoed willen verwerven, beduidend kritischer zijn over de interactie. Beleidsclusters kunnen niet altijd voldoen aan de vraag of hebben in financiële zin, geen optie om wat te betekenen voor de initiatiefnemers. Maar ook vastgoed dat door de afdeling Vastgoed op de verkooplijst is geplaatst (en alsnog voor het daadwerkelijke verkoopproces wordt aangeboden aan de beleidsdirecties), kan doorgaans niet worden behouden voor de wijk. De beleidsdirecties hebben eenvoudigweg op dat moment geen middelen om het aan te houden/veilig te stellen voor een maatschappelijk initiatief. Het probleem daarbij is ook de factor tijd. Soms wordt vastgoed verkocht en vervolgens dient kort daarna zich een initiatief aan. En andersom; soms is er een initiatief maar geen gemeentelijk vastgoed beschikbaar. In paragraaf 3.2. is al betoogd dat voor vastgoed voor maatschappelijke initiatieven, ook nadrukkelijk moet worden gekeken naar vastgoed van andere (niet) commerciële partijen. De (vrije) beschikbaarheid van gemeentelijk vastgoed op enig moment is beperkt. Doordat initiatiefnemers niet altijd goed de weg weten te vinden, gemeentelijke beleidsclusters vaak niet passende oplossingen voor handen hebben, terwijl wel het beeld ontstaat dat veel vastgoed door de gemeente wordt verkocht, ontstaat er onbegrip. Afdeling Vastgoed is dan niet zelden de boeman terwijl deze conform vastgesteld beleid haar bestuursopdracht uitvoert.

Dit onbegrip kan mogelijk worden weggenomen door een stadsbrede ondersteuningsstructuur in te richten voor het verwerven van vastgoed door maatschappelijke initiatiefnemers. In paragraaf 4.4. wordt hier nader op ingegaan en gepleit om hiervoor aan te sluiten op al de bestaande infrastructuur.

Als laatste valt op dat gemeentebreed onvoldoende integraal in beeld is wat nu op enig moment (of aankomend) de feitelijke behoefte aan vastgoed is voor maatschappelijke initiatieven. Dat is ook geen eenvoudige opgave, omdat het hier om bottom up initiatieven betref, die zich juist niet laten voorspellen. En vastgoed dat door de gemeente eenmaal is verkocht, is doorgaans voor het maatschappelijke veld niet meer bereikbaar. Ook deze situatie draagt niet bij aan wederzijds begrip tussen de beleidsclusters en de afdeling Vastgoed en het maatschappelijk veld.

Overigens is het zo dat een revolverend stadmakersfonds op zichzelf geen oplossing is voor het verbeteren van de interactie. Deze verbetering moet worden gezocht in het verbeteren van het inzicht in de behoefte aan vastgoed in de stad en in de ondersteuningsstructuur van de initiatieven. Daardoor ontstaan andere netwerken, verbindingen tussen publieke en private mogelijkheden en opties voor financiering via een stadmakersfonds.



# 04

## Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij primair centraal staat; de behoefte van Rotterdamse stadmakers aan het verwerven van grond en gebouwen en de (on)mogelijkheid dit vastgoed te financieren via reguliere kapitaalverstrekkers.

### 4.1 Maatschappelijke initiatieven met vastgoed financieringsbehoefte

Welke maatschappelijke initiatieven<sup>12</sup> zijn in Rotterdam traceerbaar die een financieringsbehoefte hebben met betrekking tot vastgoed?

Voorliggend aan de vraag of er financieringsbehoefte bestaat met betrekking tot het verwerven van vastgoed bij maatschappelijke initiatieven, ligt de vraag welke soort initiatieven behoefte hebben aan het in eigendom verwerven van vastgoed.

Een recent onderzoek<sup>13</sup> wijst uit dat voor veruit het merendeel van de maatschappelijke initiatieven, vastgoed essentieel is voor het realiseren van de missie van maatschappelijke initiatieven, maar dat verwerven van eigendom niet per definitie voor alle maatschappelijke initiatieven een harde voorwaarde is. Het huren van of het in bruikleen hebben van vastgoed zijn evengoed constructies die het maken van maatschappelijk impact mogelijk maken. In het onderzoek wordt gesteld dat circa 40% van het maatschappelijk vastgoed eigendom is van de maatschappelijke initiatiefnemers. Circa 60% het vastgoed wordt gehuurd van gemeenten (22%), woningcorporaties (20%) en andere organisaties (18%).

Indien dit landelijke beeld wordt vertaald naar de Rotterdamse setting, dan zou voorzichtig kunnen worden gesteld dat ook minimaal 40% van de Rotterdams maatschappelijke initiatieven vastgoed in eigendom zouden willen hebben voor het realiseren van hun beoogde maatschappelijke impact. Minimaal, omdat ook bekend is dat maatschappelijk vastgoed niet in eigendom kan worden verworven vanwege het onoverbrugbare financieringsvraagstuk (zie ook par. 4. 3). Dus een percentage van 50% lijkt geen onrealistische aanname.

Over welke soort maatschappelijke initiatieven gaat het dan? Primair gaat het om sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke initiatieven die impact realiseren en aansluiten op de kenmerken zoals gedefinieerd in paragraaf 2.1. De behoefte vanuit deze initiatieven om vastgoed te verwerven is voor elke situatie/initiatief verschillend, maar er zijn zeker rode draden aan te geven. Voor die initiatieven die het eigendom van vastgoed als onderdeel van hun businesscase zien, geldt dat vastgoed wordt gezien als een noodzakelijke factor voor het realiseren van de cruciale plek in de wijk/stad ten behoeve van het bevorderen van de leefbaarheid/vitaliteit voor:

---

<sup>12</sup> In de motie van GroenLinks wordt dit geduid als initiatieven van organisaties met een maatschappelijk doel zoals wijkverenigingen, cultuurorganisaties, creatieve ondernemers enz. (Rotterdamse stadmakers).

<sup>13</sup> Kapitaal voor de buurt, Social Enterprise oktober 2021.

- Initiatieven vanuit een sociaal-economisch perspectief:
  - Start-ups en scale-ups die de motor van de innovatieve economie vormen (nieuwe industrieën / bevorderen van transities inzake verduurzaming / circulariteit e.d. ).
  - Creatieve sector, die de attractiviteit van de stad mede vormgeven.
- Initiatieven vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief:
  - Faciliteiten voor ontmoeting en verbinden van bewoners.
  - Faciliteiten voor het vergroten van kansen voor een inclusieve samenleving (sociale en arbeidsparticipatie voor specifieke bewonersdoelgroepen).

Belangrijke aanvullende argumenten die worden aangedragen voor het in eigendom verwerven van vastgoed zijn:

- De wens te werken in en aan een fysieke plaats die volledig eigen en passend kan worden gemaakt waarbij ruimte is voor zelfwerkzaamheid door stakeholders (renovatie/verbouwing).
- Vastgoed borgt een langdurig commitment van stakeholders, vermindert de afhankelijkheid van anderen en draagt daardoor bij aan een solide maatschappelijke businesscase (versterking positie en imago).
- Zonder vastgoed is het niet mogelijk te werken aan een duurzame investeringsagenda voor inventaris, verbouwingen en verduurzaming.
- Vastgoed draagt (in veel gevallen) bij aan inkomsten als bijdrage in het verdienmodel en draagt daarmee bij aan een financieel gezonde organisatie (zekerheid voor de lange termijn).

Het gaat hierbij om vastgoed dat wordt ingezet aansluitend op de beleidsterreinen op het gebied van wonen<sup>14</sup> & werken, sport, kunst & cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en zorg. Alles met de doelstelling het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor de leefbaarheid in de samenleving.

---

<sup>14</sup> Met een beetje creativiteit kunnen coöperatieve woonvormen ook als een maatschappelijk initiatief worden gezien. Reguliere kapitaalverstrekkers zien dergelijke woonvormen als organisaties en verlangen een zeker eigen vermogen voordat zij bereid zijn leningen te verstrekken. Het inbrengen van eigen vermogen is een van de belangrijkste knelpunten in het financieren van vastgoed (zie par. 4.3).

## Financieringsbehoefte

De maatschappelijke initiatieven die vastgoed als cruciaal onderdeel zien voor het realiseren van hun missie, hebben een nadrukkelijke financieringsbehoefte om het vastgoed daadwerkelijk te verwerven. Lokale maatschappelijke initiatieven ontstaan (bottom up) door de inzet van burgers/stadmakers met een duidelijke maatschappelijke missie om lokaal impact te maken in hun wijk/buurt/stadsdeel. Aan ideeën, creativiteit en doorzettingsvermogen geen gebrek. Wat ontbreekt is financiële armslag. Natuurlijk zijn er uitzonderingen (bruikleen om niet, uit schenking verkregen vastgoed), maar veruit het merendeel van de initiatieven heeft onmiskenbaar een financieringsbehoefte. De financieringsbehoefte reikt overigens vaak veel verder dan financiering van het vastgoed alleen. Andere financieringsbehoeften hebben betrekking op:

- Ontwikkeling en begeleiding van de businesscase;
- Ontwikkeling en opstartkosten voor organisatie, activiteiten en programmering;
- Investing in activa (inventaris en voorzieningen);
- Investing in verbouwingen, verduurzaming).

*Maatschappelijk initiatieven waarvan vastgoed in eigendom' cruciaal is voor het realiseren van de missie - en daarmee essentieel is de ontwikkeling van een haalbare maatschappelijke businesscase -, hebben nadrukkelijk een financieringsbehoefte. Voor deze initiatieven is vastgoed de basis voor het ontwikkelen van een duurzaam initiatief met langdurige waarde creatie voor wijk /stad. Vanuit de initiatieffase ontstaat daarmee direct **een financieringsbehoefte** voor verwerving van het beoogde vastgoed. Een indicatie is dat het gaat over **50% van de maatschappelijke initiatieven**. Het op eigen kracht financieren is in de regel geen realistisch uitgangspunt.*

## 4.2 Oriëntatie op reguliere financiering vastgoed door initiatiefnemers

### Op welke manier oriënteren maatschappelijke initiatieven zich als het gaat om de reguliere financiering van maatschappelijk vastgoed?

In dit onderzoek wordt onder reguliere financiering de financiering van vastgoed bedoeld, vertrekt door reguliere kapitaalverstrekkers. Dit zijn banken en andere hypotheekverstrekkers.

In paragraaf 2.5 is een opsomming weergegeven van externe financieringsbronnen voor het ondersteunen/financieren van maatschappelijke initiatieven. Gemeentelijke subsidies (gemeenten/provincies) en geefgeld (voornamelijk fondsen), worden niet tot reguliere financieringsbronnen voor het verwerven van vastgoed<sup>15</sup> gerekend. Wel worden gemeenten en fondsen (met wisselend succes) benaderd voor de financiering van niet vastgoed gerelateerde financieringsbehoefte (zie paragraaf 4.1). Onderstaand wordt ingegaan op de oriëntatie op reguliere financiering specifiek voor het verwerven van vastgoed.

#### Bancaire hypotheekbanken

Maatschappelijke initiatiefnemers oriënteren zich ten behoeve van de financiering van vastgoed in eerste instantie op de bekende reguliere grotere (hypotheek)banken<sup>16</sup>. Deze oriëntatie is vaak van korte duur. Het verstrekken van leningen/hypotheekten ten behoeve van (het verwerven) van maatschappelijk vastgoed door banken is allesbehalve een vanzelfsprekendheid. Het is van belang een duidelijk onderscheid te maken in de aard en lifecycle van het maatschappelijk initiatief:

- Bestaande organisaties (met een aantoonbaar positief bewezen trackrecord).
- Startende organisaties (startende initiatieven die zich nog moeten bewijzen).

<sup>15</sup> Sommige fondsen zijn wel onder voorwaarden bereid bij te dragen aan verbouwingen, renovaties en verduurzaming van het vastgoed.

<sup>16</sup> Naast banken zijn begeven zich ook verzekeraars en pensioenfondsen zich op de vastgoed-hypotheekmarkt. Deze richten zich echter marginaal op de vastgoedmarkt voor maatschappelijke initiatieven / ondernemers.

De oriëntatie van bestaande organisaties met een bewezen staat van dienst leidt in veel gevallen wel tot een succesvolle oriëntatie bij reguliere kapitaalverstrekkers. Het betreft de grotere professionele (vaak culture) organisaties die, met bewezen kasstromen uit de reguliere exploitatie, inmiddels hun bestaansrecht hebben aangetoond. Voor deze organisaties is een revolverend stadmakersfonds in de basis niet relevant. Een revolverend fonds is juist bedoeld voor maatschappelijke initiatieven, waarvoor reguliere kapitaalverstrekkers niet (volledig) de passende oplossing blijken te zijn.

De oriëntatie op bancaire vastgoedfinanciering van startende organisaties (het zijn vaak nog niet eens echte organisaties) loopt in de meeste gevallen op niets uit. De gesprekken leiden al vrij snel tot een afwijzing van de bank. Daar zijn diverse oorzaken (knelpunten) voor aan te geven. Op deze knelpunten wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.

Sommige banken zijn overigens vanuit hun maatschappelijke oriëntatie wel bereid maatschappelijke initiatieven vanuit een eigen bankenfonds<sup>17</sup> financieel te ondersteunen. Hiervoor kan bij deze fondsen een aanvraag worden gedaan voor het (mede) realiseren van impact-doelstellingen, maar niet voor de financiering van het verwerven van vastgoed.

Vanuit de situatie dat startende maatschappelijke initiatieven voor hun financieringsbehoefte niet succesvol zijn bij reguliere kapitaalverstrekkers, wordt door het maatschappelijk veld nadrukkelijk naar alternatieve financieringsvormen gezocht. Alhoewel deze alternatieve vormen niet tot het begrip reguliere financiering behoren, zijn deze in het kader van dit onderzoek wel relevant, juist ook omdat deze voorbeelden in Rotterdam voorkomen. Onderstaand wordt hier beknopt nader op ingegaan.

#### Participatie door (particuliere) / investeerders / financiering via crowdfunding

Indien de oriëntatie op reguliere kapitaalverstrekkers op niets is uitgelopen, wordt getracht lokaal aansluiting te zoeken bij lokale vermogende Rotterdamse investeerders, die de helpende hand willen en kunnen bieden. Daarvoor worden in de praktijk maatwerkconstructies vormgegeven die uiteindelijk het verwerven van het vastgoed mogelijk maakt. Soms wordt het vastgoed door (particuliere) investeerders aangekocht en tegen gunstige voorwaarden verhuurd aan de initiatiefnemers. Soms worden maatschappelijke (achtergestelde) leningen verstrekt, waardoor aantrekken van een aanvullende bancaire lening alsnog mogelijk wordt gemaakt. Ook zijn er voorbeelden waarbij via crowdfunding financiering wordt opgehaald om het verwerven van vastgoed mogelijk te maken. Het is niet gezegd dat ieder initiatief wordt omarmd door (particuliere) Rotterdamse investeerders of geschikt is voor een succesvolle crowdfunding-actie. Het hangt sterk af van de lokale verbondenheid, de netwerken van initiatiefnemers, maar vooral van de beoogde maatschappelijke meerwaarde.

*Maatschappelijk initiatieven richten zich ten aanzien van het aantrekken van financiering voor vastgoed zich in eerste instantie op reguliere kapitaalverstrekkers (hypotheekbanken). Deze oriëntatie is zelden succesvol vanwege een pallet aan knelpunten (zie paragraaf 4.3). Daarom zijn maatschappelijke initiatieven uitsluitend aangewezen op andere vormen van financiering zoals leningen en/of investeringen door (particuliere) Rotterdammers en crowdfunding. Het succes van dergelijke vormen van financiering hangt sterk af van het netwerk en de kwaliteit van het maatschappelijk initiatief.*

### **4.3 Knelpunten in de financiering vanuit initiatiefnemers en reguliere kapitaalverstrekkers**

**Wat zijn de knelpunten in de financiering van vastgoed ten behoeve van maatschappelijke initiatieven in Rotterdam, gezien vanuit het perspectief van de maatschappelijke initiatieven én de reguliere kapitaalverstrekkers?**

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat financiering van vastgoed door reguliere kapitaalverstrekkers voor maatschappelijke initiatieven niet of nauwelijks tot stand komt. Het gaat dan vooral om de startende initiatieven. De knelpunten in de financiering van vastgoed, gezien vanuit het perspectief van de

<sup>17</sup> Voorbeelden hiervan zijn Rabo Foundation, Fonds 21 (SNS-Reaal), Triodos Foundation.

maatschappelijke initiatieven en bezien vanuit het perspectief van de reguliere kapitaalverstrekkers liggen grotendeels in elkaars verlengde.

### Knelpunten vanuit het perspectief van de maatschappelijke initiatieven

- Maatschappelijke initiatiefnemers zijn doorgaans maatschappelijke zeer betrokken personen, echter daar mag niet vanzelfsprekend van worden verwacht dat zij zelf een zeker eigen vermogen kunnen (of willen) inbrengen. Het ontbreken van eigen vermogen is voor reguliere kapitaalverstrekkers vaak 'een showstopper'.
- De businesscase van maatschappelijke initiatieven is sterk inhoudelijk gedreven. De bedrijfseconomische kant van de businesscase is vaak onderbelicht door het ontbreken van ondernemersgeest/ondernemerschap, kennis en ervaring. Dit zijn juist aspecten waar reguliere kapitaalverstrekkers stevig op toetsen.
- Er is weinig zicht op een 'gezond financieel-economisch' perspectief. Door de hoge vastgoedprijzen in relatie tot het maatschappelijke profiel van het initiatief blijkt het een (te) grote opgave om een robuust verdienmodel te ontwikkelen. De (meervoudige) inhoudelijke waardecreatie<sup>18</sup> van maatschappelijke initiatieven kan niet vanzelfsprekend worden vertaald naar een financieel-economische waarde (toekomstige kasstromen), hetgeen juist een basis is voor aflossingscapaciteit van leningen<sup>19</sup>. Deze inhoudelijke waardecreatie is echter wezenlijk voor het verbeteren van een leefbare samenleving waar ook financiële waarde aan zou kunnen worden toegekend in termen van economische spin-off, bredere (arbeids)participatie, verminderen van eenzaamheid, verminderen van zorgkosten e.d.
- Maatschappelijke initiatieven, zeker in de startup-fase, zijn lean georganiseerd. Niet zelden leunt het initiatief op enkele zeer betrokken personen. Het gaat niet alleen om het plan maar ook om de mate waarin de organisatie toekomstvast wordt vormgegeven. De inrichting van de governance is vaak nog onvoldoende geborgd.

### Knelpunten vanuit het perspectief van de reguliere kapitaalverstrekkers?

- Reguliere kapitaalverstrekkers beoordelen een leningsaanvraag voor de verwerving van vastgoed door maatschappelijke initiatiefnemers vanuit het perspectief van een onderneming. De rechtsvorm is niet zozeer relevant, maar wel de eis dat een zeker eigen vermogen<sup>20</sup> door initiatiefnemers zelf moet worden ingebracht, hetgeen doorgaans volledig ontbreekt.
- De robuustheid van de businesscase, zeker in financieel-economisch opzicht, is voor reguliere kapitaalverstrekkers vaak het struikelblok. Het verdienmodel is vaak onvoldoende uitgewerkt en/of gebaseerd op niet structurele inkomsten, waardoor stabiele kasstromen voor het aflossen van leningen niet zijn gegarandeerd. In de combinatie met de nog niet bewezen track-record van het initiatief, wordt de businesscase al snel als (te) risicovol beoordeeld.
- Ook wordt de beoordeling van het ondernemerschap in relatie tot organisatiegraad (governance) van het initiatief door reguliere kapitaalverstrekkers zwaar gewogen. De grote afhankelijkheid van "de trekkers" van het initiatief wordt als een stevig risico ervaren.
- Het (maatschappelijk) vastgoed is voor reguliere kapitaalverstrekkers het onderpand van de verstrekte lening. De waardevermindering van het vastgoed wordt als een stevige risicofactor gezien vanwege de inschatte (relatief lage) courantheid ervan.

---

<sup>18</sup> De waardecreatie in termen van het verhogen van de leefbaarheid in de wijk /stad is geen garantie voor een financieel haalbare maatschappelijke businesscase.

<sup>19</sup> Vanuit de Autoriteit Financiële Markten zijn (hypotheek)banken in het kader van de zorgplicht gehouden aan het vertrekken van een financiering onder de voorwaarde van een beoordeling van de toekomstige kasstromen (van de businesscase) om de financiering te kunnen aflossen (passende omvang en tijdas).

<sup>20</sup> De omvang van het vereiste eigen vermogen hangt af van de robuustheid van de businesscase (financieel, ondernemerschap, courantheid vastgoed e.d.). In de regel wordt een inbreng van minimaal 20%-30% vereist.

- Compliance. Naleving van de relevante wet- en regelgeving en het werken volgens door een organisatie zelf opgestelde normen en regels worden door reguliere kapitaalverstrekkers eveneens als een risicofactor beoordeeld, Dit geldt zeker indien horeca onderdeel uitmaakt van het businessmodel.
- Maatschappelijk initiatieven passen niet altijd in de scope van het verdienmodel van reguliere kapitaalverstrekkers zelf. De aard en omvang van het initiatief past eenvoudigweg niet in de portefeuille en wordt daardoor als onvoldoende interessant gevonden in relatie tot de inspanningen die moeten worden verricht en de bijbehorende risico's die moeten worden aanvaard.

*Reguliere kapitaalverstrekkers zijn uiterst terughoudend ten aanzien van financiering van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven. Startende initiatieven zonder eigen vermogen zijn dus aangewezen op andere financiers. Reguliere kapitaalverstrekkers ervaren het vertrekken van vastgoedleningen aan maatschappelijke initiatieven als te risicovol. De niet bewezen en als niet robuust beoordeelde businesscase in combinatie met de risico-inschatting met betrekking tot de waardevastheid van het vastgoed en compliance maken het geheel voor reguliere kapitaalverstrekkers onvoldoende interessant. Tegelijkertijd kan tot op heden de maatschappelijke waardecreatie onvoldoende worden vertaald naar financiële waarden die het eenvoudiger maken om een haalbare businesscase te ontwikkelen. Maatschappelijke (en bewezen) initiatieven met een eigen vermogen verkeren in een betere positie. De inbreng van eigen vermogen vermindert het risicoprofiel aanzienlijk ten aanzien van de waarde van het onderpand voor de bank.*

#### 4.4 Bijdrage aan tekort aan financiering door toetreding Stadmakersfonds

**Kan (toetreding tot) het Stadmakersfonds bijdragen aan het (geheel of gedeeltelijk) elimineren van het tekort aan benodigde financiering?**

De beantwoording van bovenstaande vraag richt zich in eerste instantie op de vraag of een revolverend fonds kan bijdragen aan het tekort van de benodigde financiering. In tweede instantie wordt ingegaan of specifiek het Stadmakersfonds Utrecht deze bijdrage kan leveren. In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op een indicatieve berekening van de benodigde financieringsomvang van het fonds.

##### **Bijdragen aan het tekort aan financiering door een revolverend fonds**

Zoals in paragraaf 2.6 aangegeven, is een revolverend fonds een fonds waarmee een overheid leningen verstrekt aan (en/of risicodragend participeert in) initiatieven met een maatschappelijk doel/belang en waarbij de aflossingen terugkeren in het fonds. Door de aflossingen kunnen de middelen steeds opnieuw ingezet worden voor nieuwe initiatieven.

Een revolverend fonds heeft toegevoegde waarde indien financiering door reguliere kapitaalverstrekkers (of andere vormen van financiering) niet of uiterst moeizaam tot stand komt. In paragraaf 4.3. is geconcludeerd dat dit onmiskenbaar het geval is.

Een belangrijke lacune in het verkrijgen van financiering van reguliere kapitaalverstrekkers is dat maatschappelijke initiatieven niet beschikken over (voldoende) eigen vermogen. Dit hangt samen met het maatschappelijke karakter van het initiatief; een uiterst lucratief financieel perspectief ontbreekt, terwijl de sociaal-economische/sociaal-maatschappelijk meerwaarde relevant is. En juist deze waarde kan niet altijd in financiële zin worden vertaald

Een revolverend fonds kan wel de lacune van het niet beschikken over (voldoende) eigen vermogen helpen oplossen, maar kan niet zomaar worden ingezet voor het sluitend maken van de businesscase.

Door de inbreng vanuit het fonds ontstaat de mogelijkheid dat reguliere kapitaalverstrekkers (of andere financiers) mee gaan doen zodat het verwerven van het vastgoed, uiteraard onder voorwaarden, mogelijk wordt<sup>21</sup>.

Het fonds is dus geen oplossing voor alle vraagstukken. De belangrijkste voorwaarde is dat ook in deze vorm van kapitaalverstrekking sprake moet zijn van een sluitende businesscase. De inzet van een revolverend fonds vraagt net zo goed als andere kapitaalverstrekkers om waarborgen met betrekking tot toereikende kasstromen, zodat de verkregen financiering kan worden afgelost. Of de gemeente Rotterdam naast een revolverend fonds ook separaat wenst in te zetten op het financieel ondersteunen van maatschappelijke initiatieven, valt buiten de scope van het onderzoek. Maar zoals gesteld; een revolverend fonds is geen oplossing voor alle vraagstukken. Met de aankoop van vastgoed is er nog niet vanzelfsprekend sprake van de benodigde sluitende businesscase.

Belangrijke voordelen van een revolverend fonds zijn dat (i) maatschappelijke initiatieven op deze wijze geen eigen vermogen hoeven in te brengen, (ii) het fonds optreedt als co-financier waardoor vertrouwen ontstaat bij andere financiers en (iii) met een lagere (maatschappelijk) rente<sup>22</sup> gerekend kan worden.

Een van de gesignaleerde knelpunten in de financiering is dat maatschappelijke initiatiefnemers vaak kennis, ervaring en netwerken missen om een gedegen haalbare businesscase te ontwikkelen en te onderbouwen. Zonder goede ondersteuning gaan daardoor veel kansrijke maatschappelijke initiatieven verloren. Om die reden is een goede ondersteuningsstructuur voor maatschappelijke initiatieven nodig. Een dergelijke ondersteuningsstructuur kan door het fonds zelf worden geboden of door een andere partijen worden geboden. Dit is een nader te beantwoorden vraag.

### **Bijdragen aan het tekort aan financiering door het Stadmakersfonds Utrecht**

Zoals weergegeven in paragraaf 3.4. werkt het Stadmakersfonds met revolverend investeringsgeld van de provincie (en deels de gemeente) Utrecht. Het doel van het fonds is om samen met initiatiefnemers maatschappelijke impact te maken, waarbij in de kern langdurig eigenaarschap van grond en gebouwen cruciaal onderdeel is van het realiseren van de beoogde maatschappelijke (meervoudige) meerwaarde. In die zin sluit de Rotterdamse behoefte aan financiering aan op de doelstelling van het Stadmakersfonds Utrecht. Het fonds staat ook open voor uitbreiding naar andere delen van het land en biedt ook mogelijkheden om regiospecifieke voorwaarden in te passen. Het fonds zet ook in op het werven van andere publieke, semipublieke en private (mede) financiers.

Regiospecifieke voorwaarden zijn vanzelfsprekend noodzakelijk. Een eventuele Rotterdams inbreng in het fonds dient natuurlijk voorbehouden te zijn aan de Rotterdamse maatschappelijk initiatieven en te voldoen aan de Rotterdamse (nader te bepalen) voorwaarden aan fondsinrichting en fondsbeheer.

---

<sup>21</sup> De inzet van revolverende middelen vanuit de overheid verlagen het risico voor reguliere kapitaalverstrekkers of andere financiers. Voorwaarde is dat deze leningen als achtergestelde leningen worden aangemerkt ten opzichte van de verstrekte leningen door de reguliere kapitaalverstrekkers. Door de achterstelling wordt de inbreng van dit (garantie)vermogen als een garantie beoordeeld. Een en ander hangt af van het fonds is opgezet de grootte van de rol van de overheid en de investeringsstrategie. De overheidsinbreng hoeft niet per se achter gesteld worden ten opzichte van andere investeerders. De toekomstige fondsvoorwaarden dienen vanzelfsprekend uitsluitend te geven.

<sup>22</sup> Hanteren van een lagere rente hoeft niet per se het geval te zijn. Een revolverend fonds kan ook andere gunstigere voorwaarden bieden die daarmee een initiatief haalbaar maken.

## Aansluiten bij Stadmakersfonds Utrecht of een eigen Rotterdams fonds?

Alhoewel de aard en de inrichting van een revolverend fonds zelf geen onderdeel is van het onderzoek en voor zover in het kader van dit onderzoek kan worden beoordeeld, behoort aansluiting bij het Stadmakersfonds Utrecht zeker tot de mogelijkheden. Rotterdam kan ook besluiten om zelf een fonds op te richten of aan te sluiten bij bestaande Rotterdamse fondsen<sup>23</sup>. Nader onderzoek, naar fondsvoorwaarden die voor de gemeente Rotterdam zelf essentieel zijn en de mate waarin deze verenigbaar zijn met die van het Stadmakersfonds Utrecht of bestaande Rotterdamse fondsen, is nadrukkelijk nodig om een weloverwogen keuze te maken. In dit verband zijn voor een eventuele nadere uitwerking de onderstaande aspecten van belang.

### Ondersteuningsstructuur

Het Stadmakersfonds Utrecht vervult een prominente rol in het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven in het vervolmaken van hun businesscase. Eerder is betoogd dat een ondersteuningsstructuur wenselijk, zo niet noodzakelijk is, om kansrijke initiatieven niet verloren te laten gaan als gevolg van de afstand tot financiering door reguliere kapitaalverstrekkers. Over de vraag of een dergelijke ondersteuningsstructuur bij het revolverend fonds zelf moet worden ondergebracht kan verschillend worden gedacht. Vanzelfsprekend beoordeelt het fonds of de businesscase voldoet aan de daarvoor te stellen inhoudelijke en financieel-economische criteria, maar dat is een andere verantwoordelijkheid dan vanuit de ondersteuningsstructuur van het fonds op de stoel van de maatschappelijk initiatiefnemer plaats te nemen. Bovendien zijn maatschappelijke initiatieven sterk lokaal verankerd, hetgeen de vraag oproept of je de ondersteuningsstructuur ook niet lokaal moet borgen en daardoor mogelijk makkelijker kan verbinden met bestaande structuren en netwerken<sup>24</sup>. Het voordeel is dat vanuit deze structuren ten aanzien van de beoordeling van maatschappelijk initiatieven mogelijk beter kan worden aangesloten op het beleid en de ambities van de verschillende beleidsdirecties.

Voor deze ondersteuningsstructuur zal analoog aan de reeds bestaande structuren en netwerken financiering moeten worden gezocht<sup>25</sup>. Het is niet aannemelijk dat de kosten van de benodigde ondersteuning als vanzelfsprekend door elke maatschappelijke initiatiefnemer zelf kan worden opgebracht.

### Fondsinrichting en fondsbeheer

Naast de fondsvoorwaarde ten aanzien van een sluitende businesscase en de voorwaarde dat financiering van het vastgoed niet door reguliere kapitaalverstrekkers mogelijk is, is een duidelijke set van aanvullende voorwaarden van belang met betrekking tot de te bereiken maatschappelijke prestaties en impact. De voorwaarden richten zich o.a. op de aard van de maatschappelijke initiatieven, de maatschappelijke prestatie-indicatoren, het vastgoed zelf, de financieringspartners, en -voorwaarden, de maximale financieringsbijdrage per initiatief en totale omvang van het revolverend fonds.

Er is tevens een heldere definitie nodig over welke maatschappelijke initiatieven een beroep kunnen doen op het fonds. Gaat het louter om sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke (culturele) initiatieven, mag bijvoorbeeld alleen sprake zijn van activiteiten ondersteunende horeca? Maar ook: mogen coöperatieve woonvormen aanspraak maken?

---

<sup>23</sup> Mogelijk kan aangesloten worden bij de structuur van Het Social Impact Fonds Rotterdam of SOFIE. Dergelijke fondsen investeren in initiatieven/ondernemingen die (vernieuwende) oplossingen bieden voor de (maatschappelijke) relevante vraagstukken van de stad.

<sup>24</sup> Mogelijk kan aangesloten worden bij de structuur van Rotterdam Impact Coalitie waarin de gemeente Rotterdam werkt met Stichting Voor Goed. Voor Goed is opgericht als instrument om het Rotterdamse ecosysteem voor sociaal ondernemerschap in de breedte te versterken en te professionaliseren / verder te optimaliseren. Maar er is ook een relevante private infrastructuur waartoe bijvoorbeeld Stichting de Verre Bergen en Stichting Droom en Daad behoren.

<sup>25</sup> De ondersteuningsstructuur van het Stadmakersfonds wordt (begrensd) gefinancierd door de provincie Utrecht.

Voor de inzet van het fonds zou geen onderscheid moeten worden gemaakt of de revolverende middelen worden ingezet voor de verwerving van publiek (gemeentelijk maatschappelijk of commercieel) vastgoed of privaat vastgoed. In de basis gaat het om de maatschappelijke meerwaarde en passend vastgoed om deze meerwaarde daadwerkelijk te effectueren. Of dit publiek of privaat vastgoed betreft is niet relevant.

Het fonds zou zich moeten richten op de mogelijkheden van cofinanciering met (een mix van) diverse financieringspartners. Naast reguliere kapitaalverstrekkers zou het mogelijk moeten zijn om ook lokale (particuliere) investeerders en/of crowdfunding en/of andere fondsen, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Restauratiefonds, als co-financiers toe te laten. Juist door de combinatie mogelijk te maken wordt lokale participatie verhoogd en worden de risico's onder de financieringspartners meer gespreid. Aandachtspunt is zorg te dragen voor een efficiënt fondsbeheer om te waarborgen dat ook met een beperkt maatschappelijk fondsrendement de fondsbeheerkosten kunnen worden gedekt. Om die reden is het ook verstandig om te beoordelen of en op welke wijze kan worden aangesloten bij bestaande fondsen.

*Een revolverend stadmakersfonds kan zeker bijdragen aan het terugbrengen van het tekort aan benodigde financiering door reguliere kapitaalverstrekkers. Fondsmiddelen kunnen de bestaande lacune van het niet beschikbaar hebben van eigen vermogen van maatschappelijke initiatieven overbruggen. Door cofinanciering wordt het risicoprofiel voor andere financiers, reguliere kapitaalverstrekkers, (particuliere) investeerders beduidend lager. Tegelijkertijd dienen ook de revolverende middelen te worden terugbetaald en daardoor zijn de eisen aan de businesscase in beginsel niet anders. Toetreding tot het Stadmakersfonds is zeker een optie, maar niet de enige optie. Aansluiten bij de bestaande Rotterdamse infrastructuur biedt de mogelijkheid makkelijker te verbinden met de beleidsclusters in wijk/stad. Immers het voldoen aan de fondscriteria, die vooral uitgaan van maatschappelijke waardecreatie, kan niet losstaan van de inhoudelijke beleidsambities van de stad. En deze ambities zouden ook financieel kunnen worden vertaald (in de vorm van bijvoorbeeld een subsidie en/of passend geprijsd vastgoed).*

*Gesteld wordt dat ook een stevige ondersteuning nodig is om kansrijke initiatieven tot de beoogde haalbare businesscase te brengen. Ook hiervoor is het te overwegen aan te sluiten bij bestaande infrastructuur die in Rotterdam is vormgegeven en beleidsmatig en financieel wordt ondersteund.*

#### 4.5 Indicatieve omvang van de benodigde financiering

**Wat is de indicatieve omvang van de behoefte (het tekort) aan benodigde financiering (de veronderstelde mismatch tussen vraag en aanbod)?**

De omvang van de benodigde financiering is uiterst moeilijk te bepalen. De omvang hangt af van het aantal maatschappelijke initiatieven op enig moment, maar vooral van het aantal maatschappelijke initiatieven dat zich in de toekomst aandient. Wel is een redeneerlijn mogelijk die uiteindelijk een indicatie van de omvang van de benodigde financiering onderbouwt. De redeneerlijn gaat uit van onderstaande uitgangspunten/aannamen:

- De indicatieve omvang van het fonds wordt bepaald voor de (maximale inbreng van de) revolverende middelen. Hierbij wordt uitgegaan van een gemiddelde revolverende financiering van 1/3 van de investeringsomvang en een financiering van 2/3<sup>26</sup> van de investeringsomvang door andere (reguliere) kapitaalverstrekkers. Inzet op dit percentage maakt cofinanciering aantrekkelijk (risicomijdend) perspectief voor kapitaalverstrekkers. Het verwerven van vastgoed en daarmee het realiseren van het maatschappelijk initiatief wordt hierdoor eenvoudiger realiseerbaar.

<sup>26</sup> De aanname is dat (reguliere) kapitaalverstrekkers bereid zijn vastgoed mede te financieren, indien 33% van de vastgoedwaarde door het fonds (achtergesteld) wordt gefinancierd.

- Bezien de ervaringen en ambitie<sup>27</sup> van het Stadmakersfonds (jaarplan 2021) wordt in de redeneerlijn uitgegaan van twee succesvolle investeringen (matches) per jaar tussen maatschappelijke initiatieven en de financiers.
- Voor het revolverend deel wordt in de berekening (eenvoudigheidshalve) ervan uitgegaan dat de fondsbeheerkosten worden bekostigd uit de reguliere rentebetalingen.
- Uitgaande van een gemiddelde vastgoed aankoopwaarde van € 1,5 miljoen<sup>28</sup>, bedraagt de omvang van de inbreng aan revolverende middelen in het eerste jaar dus ( $2 \times € 1,5 \text{ miljoen} \times 33,3\% =$ ) € 1,0 miljoen. De jaarlijkse financieringsbehoefte (inbreng in het fonds) neemt jaarlijks af tot uiteindelijk nul. Dit is het moment waarop de aflossingen van bestaande initiatieven in balans zijn met de benodigde financieringen van nieuwe initiatieven. De cumulatieve investeringsbehoefte neemt vanzelfsprekend tot dat moment ook toe.
- Uitgaande van een aflossingstermijn van vastgoedleningen 30 jaar bedraagt met inachtneming van bovenstaande uitgangspunten, de benodigde revolverende fondsomvang voor de periode van vijf jaar € 4,7 miljoen. De omvang van de daarbij behorende waarde van de te verwerven vastgoedportefeuille bedraagt € 15 miljoen. Voor de periode van 10 jaar bedraagt de benodigde revolverende fondsomvang € 8,5 miljoen. De omvang van de daarbij behorende waarde van de te verwerven vastgoedportefeuille bedraagt € 30 miljoen.
- Het verloop van de fondsomvang, gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten, is weergegeven in bijlage 2. Met een totale inbreng van € 15,5 miljoen aan revolverende middelen kan over een periode van 30 jaar een vastgoed met een waarde van € 93 miljoen worden verworven.

In bovenstaande redeneerlijn wordt een fondsperiode van 30 jaar beschouwd. Deze periode is vanzelfsprekend niet voorspelbaar. Ook moet worden gezien of en op welke wijze een revolverend fonds in de praktijk echt werkt. Immers, zoals eerder aangegeven, het realiseren van haalbare maatschappelijke businesscases is in de praktijk geen eenvoudige opgave. Het is raadzaam het fonds in bescheiden vorm te starten en op basis van de werking in de praktijk verder op te schalen. Uitgaan van een fondsperiode van 10 jaar, zoals ook voor het fonds SOFIE is gehanteerd, ligt meer voor de hand.

In de basis dient de (maatschappelijke) rentevergoeding kosten van het fondsbeheer en het risico van de eventuele afwaardering van vastgoed te dekken (in geval van gedwongen verkoop van vastgoed). Voor de kosten van de ondersteuningsstructuur voor de ontwikkeling van de businesscase van maatschappelijke initiatieven dient aanvullende financiering te worden gevonden. Het is niet vanzelfsprekend dat deze ondersteuning in de maatschappelijke rentevergoeding is inbegrepen.

---

<sup>27</sup> Stadmakersfonds Utrecht heeft tot op heden drie passende investeringen in vastgoed via het fonds gerealiseerd in een periode van 2 jaar. Daarmee is een ambitie voor Rotterdam van gemiddeld 2 investeringen per jaar rekenkundig een realistische aanname.

<sup>28</sup> Deze aankoopwaarde is (75% neerwaarts) afgeleid van de gemiddelde waarde van de realisaties van initiatieven van het Stadmakersfonds Utrecht. Deze gemiddelde aankoopwaarde bedraagt ruim € 2 miljoen. Daarmee niet gezegd dat een dergelijke gemiddelde aankoopwaarde een fondscriterium zou moeten zijn. Integendeel: Beleidsmatige criteria om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen verdienen prioriteit. Daarmee zouden evenzeer initiatieven met een (veel) kleinere investeringsbehoefte in aanmerking voor het fonds moeten kunnen komen.

# 05

## Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Rotterdam vraagt zich af of een revolverend fonds kan bijdragen aan het realiseren van passende plekken voor maatschappelijk initiatieven en mede door de inzet van een dergelijk fonds het verwerven van vastgoed voor deze initiatieven mogelijk kan maken. In dit hoofdstuk wordt een samenvattende conclusie weergegeven voorzien van een aantal aanbevelingen.

### 5.1 Samenvattende conclusie:

Maatschappelijk initiatieven met aantoonbare waardecreatie, waarvan 'vastgoed in eigendom' cruciaal is voor het realiseren van een haalbare businesscase, hebben nadrukkelijk een financieringsbehoefte. Voor deze initiatieven is vastgoed de basis voor het ontwikkelen van een duurzaam initiatief met langdurige waardecreatie. Een indicatie is dat 50% van de maatschappelijke initiatieven financieringsbehoefte heeft voor het verwerven van vastgoed.

Het op eigen kracht financieren van vastgoed door maatschappelijke initiatieven is in de regel geen realistisch uitgangspunt. Voor het aantrekken van financiering voor vastgoed richten maatschappelijke initiatieven zich in eerste instantie op reguliere kapitaalverstrekkers (hypotheekverstrekkers/banken). Deze oriëntatie is zelden succesvol<sup>29</sup>. Om die reden zijn maatschappelijke initiatieven nu uitsluitend aangewezen op andere vormen van financiering zoals leningen en/of investeringen door (particuliere vermogende) Rotterdammers en/of crowdfunding. Reguliere kapitaalverstrekkers zijn uiterst terughoudend ten aanzien van financiering van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven. Reguliere kapitaalverstrekkers ervaren het verstrekken van vastgoedleningen aan maatschappelijke initiatieven als te risicovol. Het ontbreken van eigen vermogen van initiatiefnemers, de niet bewezen en als niet robuust beoordeelde businesscase in combinatie met de risico-inschatting met betrekking tot de waardevermindering van het vastgoed en compliance maken het geheel voor reguliere kapitaalverstrekkers onvoldoende interessant.

Een revolverend stadmakersfonds kan zeker bijdragen aan het terugbrengen van het tekort van de benodigde financiering. Fondsmiddelen kunnen de bestaande lacune van het niet beschikbaar hebben van eigen vermogen van maatschappelijke initiatieven overbruggen. Hierdoor wordt het risicoprofiel voor andere medefinanciers beduidend lager. Toetreding tot het Stadmakersfonds Utrecht is zeker een optie, maar niet de enige optie. Aansluiten bij de bestaande Rotterdamse infrastructuur biedt de mogelijkheid maatschappelijke initiatieven makkelijker te verbinden met de beleidsclusters in wijk stad. Immers het voldoen aan de (nader op te stellen) fondscriteria, die vooral uitgaan van maatschappelijke waardecreatie, kan niet losstaan van de inhoudelijke beleidsambities van de stad.

---

<sup>29</sup> Maatschappelijke (en bewezen) initiatieven met een eigen vermogen en een bewezen staat van dienst, verkeren in een beduidend betere positie. De inbreng van eigen vermogen vermindert het risicoprofiel aanzienlijk ten aanzien van de waarde van het onderpand voor de bank.

De benodigde fondsomvang van het stadmakersfonds laat zich echter nagenoeg niet voorspellen. Afgeleid van de gerealiseerde investeringen door het Stadmakersfonds Utrecht, is starten met twee investeringen per jaar een realistisch uitgangspunt. Het opstarten of toetreden van een revolverend fonds is geen activiteit met een korte levensduur. Het verstrekken van vastgoedleningen vergt immers lange aflossingstermijnen. Uitgaande van een revolverende cofinanciering van 33,3% van de vastgoedwaarde en twee investeringen per jaar van gemiddeld € 1,5 miljoen/ investering, bedraagt de benodigde fondsomvang voor de eerste vijf jaar € 4,7 miljoen. Met deze inbreng kan voor € 15 miljoen aan vastgoed worden verworven. Voor een periode van 10 jaar bedraagt de benodigde fondsomvang € 8,5 miljoen. Met deze inbreng kan voor circa € 30 miljoen aan vastgoed worden verworven.

In de huidige praktijk gaan relevante maatschappelijke initiatieven verloren. Daar is een aantal oorzaken voor aan te geven. Deze zijn onderstaand weergegeven. De daarbij geformuleerde aanbevelingen dragen bij aan de oplossing van de gesignaleerd oorzaken:

### **1. Toegankelijke, passende financieringsinstrumenten ontbreken**

Het is aan te bevelen uitwerking te geven aan een revolverend fonds als aanvullend financieel instrument voor het verwerven van vastgoed voor maatschappelijke initiatieven. Dit fonds zou idealiter open moeten staan voor alle vormen van cofinanciering door regulier kapitaalverstrekkers en (nationale) fondsen, maar bij voorkeur ook voor (particuliere vermogende) Rotterdamse sleutelpersonen en organisaties. Dit borgt de benodigde verbinding tussen initiatief, wijk/stad en gemeente. Of het verstandiger is zelf een fonds op te richten of aan te sluiten bij het Stadmakersfonds Utrecht moet nader worden onderzocht.

Indien wordt overwogen een revolverend fonds te starten, is het aan te bevelen in eerste instantie het fonds in bescheiden vorm te starten en op basis van de werking in de praktijk verder op te schalen. Immers moet worden bezien of en op welke wijze een revolverend fonds in de praktijk echt werkt en of er zich jaarlijks voldoende passende initiatieven aandienen. En daarmee is gelijk gesteld dat het fonds geen oplossing biedt voor alle vragen ten aanzien van de realisatie van maatschappelijke initiatieven. Hier wordt onder punt 2 nader op ingegaan.

### **2. Realisatie van een (financieel) haalbare maatschappelijke businesscase is geen eenvoudige opgave**

In de praktijk is het geen eenvoudige opgave een sluitende businesscase te ontwikkelen voor de maatschappelijke businesscase. De verwerving van vastgoed maakt daar soms onderdeel van uit, maar het gaat vooral om een duurzame exploitatie van het maatschappelijk initiatief als geheel. Een revolverend vastgoedfonds wordt (in de regel) niet ingezet voor de financiering van 'de onrendabele top' van een initiatief. Ook voor een revolverend fonds geldt dat de revolverende middelen - afhankelijk van de te maken keuzes in de fondsvoorwaarden - volledig dienen te worden terugbetaald en zijn de te stellen eisen aan de sluitende businesscase in beginsel niet anders dan de eisen die reguliere kapitaalverstrekkers stellen. Een revolverend fonds biedt gunstigere (financierings)voorwaarden en maakt het aantrekken van co-financiering eenvoudiger, maar is geen oplossing voor een niet sluitende businesscase. Het is de vraag of het ernstig is als een evident niet sluitende businesscase de eindstreep niet haalt. Het gaat tenslotte om duurzame initiatieven met aantoonbare langdurige impact.

De vraag die echter in dit verband ook relevant is, hoe kan een 'financieel onrendabele' businesscase met aantoonbare langdurige impact toch worden ondersteund? Het is aan te bevelen in eerste instantie een krachtige ondersteuningsstructuur in te richten die het mogelijk maakt maatschappelijke initiatiefnemers te ondersteunen bij de uitwerking/ontwikkeling van hun businesscase. Daarbij kan mogelijk worden aangesloten/is het te overwegen aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur, die in Rotterdam (beleidsmatig) is vormgegeven<sup>30</sup>. Ook is het aan te bevelen deze ondersteuningsstructuur duurzaam te financieren vanuit de overtuiging dat de maatschappelijk waardecreatie vanuit deze initiatieven duurzaam bijdragen de vitaliteit en leefbaarheid van de stad.

---

<sup>30</sup> Het leegstandsfonds/fonds vitale kerngebieden kan in de basis mogelijk goed samenwerken met een stadmakersfonds.

### 3. Maatschappelijke waardecreatie wordt tot op heden niet/onvoldoende vertaald naar financiële waarde

Het is aan te bevelen naast de reguliere financiële fondsvoorwaarden een duidelijke set van maatschappelijke fondsvoorwaarden op te stellen met betrekking tot de bereiken de maatschappelijke prestaties en impact. De voorwaarden richten zich op de aard van de maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke prestatie-indicatoren en dienen aan te sluiten op/ in het verlengde te liggen van het gemeentelijk beleid. Op deze wijze kan eenvoudiger worden beoordeeld of de initiatieven aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning in de exploitatie vanuit de betrokken beleidsclusters (huur en/of beleidssubsidie/p-wet/wmo-/re-integratie gelden e.d.). In de basis staat de verwerving van vastgoed hier volledig los van, maar kan wel degelijk de businesscase versterken.

Het is aan te bevelen te beoordelen op welke wijze aantoonbare langdurige impact van de maatschappelijke waarde zich ook in financieel economische opzicht laat vertalen en wie hiervoor bereid is een wezenlijke bijdrage te betalen.

Tot op heden wordt maatschappelijke waardecreatie niet/onvoldoende vertaald naar financiële waarden die het eenvoudiger maken om een haalbare businesscase te ontwikkelen, terwijl de inhoudelijke waarde echt wezenlijk is voor het verbeteren van een leefbare samenleving. Het verminderen van werkloosheidsuitkeringen, bijstandskosten, wmo-gelden en langdurige zorgkosten, maar ook economische spin-offs zijn in de basiselementen die een rol kunnen spelen. Waar komen deze structurele revenuen terecht? Dit is in het kader van dit onderzoek voor de Rotterdamse situatie niet onderzocht, maar in de regel blijven deze voordelen achter bij de uitvoeringsorganisaties van de gemeente/UWV/Werkbedrijven e.d.

Het is geen eenvoudige opgave om de impact van de maatschappelijke waarde in financieel-economisch opzicht te waarderen. Het gaat om investeringen waarbij revenuen pas op de langere termijn zichtbaar worden. Maar niet eenvoudig is niet onmogelijk. Maatschappelijke initiatieven hebben baat bij een integrale benadering van de businesscase.

### 4. Beschikbaarheid van gemeentelijk vastgoed

Het is aan te bevelen om vanuit integraal gemeentelijk beleid (afdeling Vastgoed en de beleidsdirecties) nader in te zoomen op het vraagstuk hoe en onder welke voorwaarden (leegstaand) gemeentelijk vastgoed kan worden behouden voor (toekomstige) maatschappelijke initiatieven. Plekken zijn immers schaars en betaalbaar vastgoed helemaal.

Het vastgoedbeleid van de gemeente geeft strikt heldere kaders voor behoud en afstoten van vastgoed. De afdeling Vastgoed heeft een duidelijke bestuursopdracht: Vastgoed dat niet als strategisch vastgoed is aangemerkt, komt in principe op de verkooplijst te staan. In de praktijk is er vanuit de beleidsdirecties zelf echter niet altijd voldoende budgettaire ruimte om vastgoedvragen van maatschappelijke initiatieven te faciliteren of wordt het initiatief door de beleidsdirectie beleidsmatig als niet belangrijk genoeg beoordeeld. Als gevolg hiervan wordt het vastgoed (nadat het de beleidsdirecties is aangeboden) conform de bestuursopdracht tegen de hoogste prijs verkocht. En daarmee is het vastgoed in beginsel niet meer bereikbaar voor de beleidsdirecties. Het is van belang om na te denken over of en hoe dit vraagstuk kan/moet worden opgelost. Het voorkomt dat achteraf blijkt dat het beter was vastgoed toch aan te houden en het voorkomt ook onbegrip over het vastgestelde beleid en de uitvoering van afdeling Vastgoed conform de hen opgedragen bestuursopdracht.

Kijkend naar de gemeentelijke vastgoedportefeuille, komt 5% (circa 120 panden, waarvan 5 leegstaande panden met een maatschappelijke bestemming) beschikbaar op de markt in een tijdbestek van 2 jaar<sup>31</sup>. Het is om die reden evengoed nodig om vastgoed van andere niet-commerciële partijen (zoals woningcorporaties en zorginstellingen) en puur commerciële vastgoedpartijen, nadrukkelijk te

---

<sup>31</sup> Ook de panden met een commerciële bestemming (bedrijfs-, kantoor-, detailhandelsfunctie) die op de nominatie staan te worden verkocht, kunnen geschikt zijn voor maatschappelijke initiatieven.

betrekken in het zoeken naar de vraag naar betaalbare ruimte voor maatschappelijke initiatieven in de stad.

Eveneens is het aan te bevelen nader in te zoomen op het benutten van beschikbare beleidsruimte om vastgoed te bestemmen/ toe te wijzen aan preferente maatschappelijke initiatiefnemers. De beleidsruimte hangt samen met de wijze waarop vastgoed is bestemd/gewaardeerd en of verkoop van vastgoed voor de 'hoogste prijs' per se het uitgangspunt is. Als dit uitgangspunt wordt losgelaten dan vergt dit financiële middelen om het verschil tussen de 'hoogte prijs' en de (lagere) verkoopprijs af te dekken. Dit verschil kan maatschappelijk worden verantwoord indien aan het maatschappelijke initiatief een zekere (objectieveerbare) financiële waarde kan worden toegekend. Door het opstellen van objectief toetsbare criteria, die beleidsmatig worden geborgd, kunnen gemeenten gewenste maatschappelijke initiatiefnemers extra kansen bieden door het initiatief financieel te ondersteunen. Deze criteria hebben dan een beleidsmatig verankerd sociaal-maatschappelijk karakter (zie par. 2.2), waarbij aantoonbaar moet zijn dat het verwerven van vastgoed nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van de businesscase. De factor 'hoogste prijs' wordt voor die initiatieven dan los gelaten. Hoe dan ook, de criteria op grond waarvan aan maatschappelijk initiatieven een zekere financiële waarde wordt toegekend, dienen objectief en toetsbaar te zijn.

In de situatie dat bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare (beleids)criteria<sup>32</sup> één serieuze gegadigde (doorgaans de maatschappelijke initiatiefnemer) interesse heeft in het onroerend goed, en daarmee de beoogde koper is, dan dient in dat geval de gemeente het voornemen tot verkoop tijdig bekend te maken. Waarbij het belangrijkste is dat de gemeente grondig motiveert waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde aan deze criteria kan voldoen.

---

<sup>32</sup> Deze beleidscriteria zijn niet willekeurig en vrijblijvend, maar dienen verankerd te zijn in vastgesteld gemeentelijk beleid. In de nieuwe Kadernota Vastgoed wordt in verband met het 'Didam arrest' alleen nog onderhandse verkoop toegestaan aan zittende huurders die aan bepaalde criteria voldoen.

## BIJLAGE 1 Vastgestelde uitgangspunten vastgoedbeleid Gemeenteraad Rotterdam

In de raadsvergadering van 21 en 22 februari 2018 is de Kadernota Vastgoed door de gemeenteraad vastgesteld<sup>33</sup> met in achtname van de onderstaande uitgangspunten:

- Rotterdam heeft eigen vastgoed in bezit en in ontwikkeling daar waar het als instrument een doeltreffende en doelmatige aanvulling vormt op de middelen en instrumenten die worden gebruikt om maatschappelijke doelstellingen te behalen;
- bij de ontwikkeling van nieuw gemeentelijk vastgoed hanteert de gemeente het principe van 'de markt, tenzij...';
- voor de maatschappelijke portefeuille worden kostendekkende huren in rekening gebracht. Commercieel vastgoed wordt tegen een marktconforme huur verhuurd;
- om leegstand tegen te gaan mag een initiatief in het kader van (creatief) leegstandsbeheer indien nodig kortdurend onder de kostendekkende huur, gebruik maken van een leegstaand gemeentelijk vastgoedobject, mits dit initiatief niet concurreert met vergelijkbare initiatieven in de omgeving;
- om actief burgerschap te faciliteren wordt zelfbeheer door huurders toegestaan onder voorwaarden dat:
  - de gemeente ten minste het casco, de gebouwgebonden installaties en de onderdelen waarbij de gemeente een juridische aansprakelijkheid heeft of waarbij de veiligheid in het geding is, blijft onderhouden;
  - de huurder akkoord gaat met een standaard beheermodel waarbij in borging van kwaliteitsbehoud van het vastgoed wordt voorzien;
  - wanneer er sprake is van meerdere huurders ze zich verenigen in een juridische entiteit;
- de gemeente hanteert een minimum kwaliteitsniveau voor haar maatschappelijke portefeuille gebaseerd op de risicoaspecten en prioriteiten uit NEN- 2767. Uitgangspunt hierbij is het zoveel mogelijk voorkomen van overlast voor gebruikers, vervolgschade en risico's met betrekking tot veiligheid en gezondheid;
- om de verkoop van het gemeentelijk vastgoed te versnellen en efficiëntere resultaten te bereiken, vindt de verkoop van het vastgoed via meerdere verkoopmethoden, zoals pakketverkoop, openbare internetveiling en individuele verkoop, waaronder het beste plan van de wijk, plaats;
- panden met een cultuurhistorische waarde krijgen speciale voorwaarden in de bestemmingsplannen. Deze voorwaarden zijn onderdeel van de verkoop. Als het bestemmingsplan nog niet is gewijzigd op deze aspecten worden er verplichtingen opgenomen in het koopcontract

---

<sup>33</sup> Bron: raadsstuk18bb1332

BIJLAGE 2 Indicatie revolverend fondsomvang maatschappelijke vastgoed

<b>Uitgangspunten per jaar ratio cofinanciering</b>						
	inbreng gemeente	€ 1.000		33%		
	inbreng derden	€ 2.000		67%		
	inbreng totaal	€ 3.000				
	Aflossing in jaar		30			
	<b>Fonds</b>	<b>Derden</b>	<b>Fonds</b>	<b>Fonds</b>	<b>Fonds</b>	<b>Fonds</b>
	Inbreng cumulatief <b>bruto</b> x € 1.000	Inbreng cumulatief <b>bruto</b> x € 1.000	Aflossing per jaar revolverend x € 1.000	Aflossing cumulatief revolverend x € 1.000	Inbreng per jaar <b>netto</b> x € 1.000	Inbreng cumulatief <b>netto</b> x € 1.000
1	1.000	2.000	0	0	1000	1.000
2	2.000	4.000	33	33	967	1.967
3	3.000	6.000	67	100	933	2.900
4	4.000	8.000	100	200	900	3.800
5	5.000	10.000	133	333	867	4.667
6	6.000	12.000	167	500	833	5.500
7	7.000	14.000	200	700	800	6.300
8	8.000	16.000	233	933	767	7.067
9	9.000	18.000	267	1.200	733	7.800
10	10.000	20.000	300	1.500	700	8.500
11	11.000	22.000	333	1.833	667	9.167
12	12.000	24.000	367	2.200	633	9.800
13	13.000	26.000	400	2.600	600	10.400
14	14.000	28.000	433	3.033	567	10.967
15	15.000	30.000	467	3.500	533	11.500
16	16.000	32.000	500	4.000	500	12.000
17	17.000	34.000	533	4.533	467	12.467
18	18.000	36.000	567	5.100	433	12.900
19	19.000	38.000	600	5.700	400	13.300
20	20.000	40.000	633	6.333	367	13.667
21	21.000	42.000	667	7.000	333	14.000
22	22.000	44.000	700	7.700	300	14.300
23	23.000	46.000	733	8.433	267	14.567
24	24.000	48.000	767	9.200	233	14.800
25	25.000	50.000	800	10.000	200	15.000
26	26.000	52.000	833	10.833	167	15.167
27	27.000	54.000	867	11.700	133	15.300
28	28.000	56.000	900	12.600	100	15.400
29	29.000	58.000	933	13.533	67	15.467
30	30.000	60.000	967	14.500	33	15.500
31	31.000	62.000	1000	15.500	0	15.500

## BIJLAGE 3 Lijst van geïnterviewden

---

### Rotterdamse maatschappelijke stakeholders

Alexander Ramselaar

Annelies van de Vorm

Bas van den Berg

Folkert van Hagen

Hamith Breedveld

Hilal Makhouki

Joost Prins

Olof van de Wal

---

### Gemeente Rotterdam

A. Akkerma

Mirjam de Graaf

André Hammink

Anne Koetsenruyter

Arjo Mulder

Mark Sutherland

Monique van Hoof

Niels Hoogwerf

---

### Kernteam:

André Blaak

Esther Roth

Michelle Mandos

Michiel van Keulen

Teun van der Meulen

---

### Social Enterpice.NL

Jorien van Lookeren

Klik of tik om tekst in te voeren.

# KplusV

## **Arnhem**

Westervoortsedijk 73  
6827 AV Arnhem  
T +31 (0)26 355 13 55

## **Amsterdam**

Science Park 402  
1098 XH Amsterdam  
T+31 (0)20 66 90 66

## **Rotterdam**

Stationsplein 45  
3013 AK Rotterdam  
T +31 (0)10 254 00 17

info@kplusv.nl  
www.kplusv.nl

KplusV B.V.  
KvK: 09055476  
IBAN: NL 22 RABO 0105 9861 27

