

Van een blokkade naar een oplossing:

Een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling



Erwin Koedam
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Mei 2014

Van een blokkade naar een oplossing

Een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling

Masterthesis 2014

Opdrachtgever	: Radboud Universiteit Nijmegen
Opleiding	: Planologie
	: Faculteit der Managementwetenschappen
Auteur	: Ing. Erwin Koedam (s4167082)
Begeleider	: Bas Hendrikx Msc
Tweede lezer	: Prof. dr. Erwin van der Krabben



Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek met als titel:

‘Van een blokkade naar een oplossing: Een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling’

Dit onderzoek, dat zich richt op gebiedsontwikkeling, is geschreven in het kader van de masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Gebiedsontwikkeling werd tot voor de crisis veelal gezien als een “melkkoe” van gemeenten en marktpartijen. Ook de woonconsumenten profiteerden van de grote multiplier waardoor hun woning binnen no-time flink in waarde toenam. Ondanks de forse voorinvesteringen en de lange terugverdientijden stond gebiedsontwikkeling in die tijd dan ook garant voor winstgevendheid. Met het intreden van de vastgoedcrisis in 2008 kwam hier abrupt een einde aan. Vanuit dit gegeven ontstond er sindsdien noodgedwongen aandacht voor het zoeken naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Met als doel om toch gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen genereren. Waardoor vervolgens zelfs het mogelijke faillissement van gemeenten en marktpartijen voorkomen kan worden. Ondanks dat het urgent is om na te denken over een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, blijkt het veranderingsproces in de praktijk doorgaans stroef te verlopen. In dit onderzoek zal onderzocht worden welke belemmerende factoren er tijdens het veranderingsproces op kunnen treden.

Om deze belemmeringen inzichtelijk te maken, zijn de volgende respondenten achtereenvolgens benaderd, die ik tevens graag wil bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek: De heren Van der Krabben, Slappendel, Schimmel, Vergunst, Van Hees, Zwart en De Zeeuw. Als laatste heb ik het genoegen gehad om mevrouw Kunst zeer uitvoerig te mogen interviewen. Voor de functie die deze respondenten bekleden, verwijs ik naar bijlage 3.

Daarnaast wil ik in het bijzonder dhr. Hendriks bedanken voor zijn scherpe zienswijze, kritische noot en deskundigheid tijdens de begeleiding van mijn masterthesis. Tevens dank ik Huub Dahlmans, mijn vriendin Rachelle Dahlmans en mijn moeder Corrie Koedam - van den Brandhof voor hun medewerking ten aanzien van de grammaticale controle en het geven van kritische feedback. Ook wil ik mijn vrienden, familie en collegae bedanken voor hun belangstelling, begrip en ondersteuning gedurende de afgelopen periode. Tot slot wil ik mijn werkgever, dhr. B. Quaak van Quadraat Projectmanagement, bedanken voor de ruimte die hij mij geboden heeft om deze studie af te ronden.

Rest mij u veel leesplezier te wensen,

Erwin Koedam
Nijmegen, mei 2014

Samenvatting

De werkwijze aangaande de gebiedsontwikkeling die momenteel in Nederland wordt gehanteerd ligt momenteel flink onder vuur. Dit is mede te verklaren door de veranderde economische context, maar ook sociale ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid spelen hierbij een belangrijke rol. Gebiedsontwikkeling kan vanuit dit perspectief na een proces van saneren en afwaarderen dan ook niet op diezelfde wijze worden voortgezet. Het is dan ook een logische reactie dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling vraagt om een andere aanpak. Ondanks dat er binnen de beroepspraktijk een grote mate van consensus bestaat over de noodzaak om een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling te hanteren, blijkt dat deze stap in de praktijk moeilijk kan worden gezet. Dit is mede te verklaren doordat er binnen bepaalde processen sprake is van een zekere padafhankelijkheid. Gebiedsontwikkeling is zo'n sterk geïnstitutionaliseerde planningspraktijk waarbij een verandering zeer lastig kan worden doorgevoerd. Dit is mede te verklaren doordat partijen zich hebben gepositioneerd in een institutionele lock-in. Wijzigingen kunnen vanuit dit perspectief niet zomaar worden ingezet, omdat alle activiteiten met elkaar samenhangen en het wijzigen van dit schematische pad doorgaans gepaard gaat met hoge kosten.

Om de belemmeringen, die op kunnen treden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, helder in beeld te krijgen heeft er een comparatief onderzoek plaatsgevonden. Het doel van dit onderzoek was als volgt: "Het doen van uitspraken over barrières die kunnen ontstaan tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, door inzicht te verkrijgen in de beweging die gemaakt moet worden van de huidige institutionele context van gebiedsontwikkeling naar de gewenste institutionele context van gebiedsontwikkeling". Om bovenstaande doelstelling te behalen is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld: In hoeverre treden er binnen de huidige institutionele context barrières op tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en hoe kunnen deze worden aangepakt? Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, zijn er een viertal deelvragen geformuleerd, namelijk:

1. Op welke wijze verloopt een institutioneel veranderingsproces en hoe kan dit proces onderzocht worden?
2. Wat is de rol van de institutionele context bij de traditionele gebiedsontwikkeling?
3. Wat is de rol van de institutionele context bij de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling?
4. Door welke factoren binnen de institutionele context wordt het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling beïnvloed en/of belemmerd?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een theoretisch kader dat door een drietal theorieën gevormd wordt, te weten: Institutional theory, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. Dit onderzoek betreft een enkelvoudige casestudie met het karakter van een bureauonderzoek in combinatie met het verrichten van semi-gestructureerde interviews. Gekozen is namelijk om naast het in beeld brengen van de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling ook één onderzoeksobject, het project Waalfront te Nijmegen, te analyseren. De traditionele stijl van gebiedsontwikkeling wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering, waarbij het proces op basis van de vier kernelementen, te weten actors, rules, discourses en resources wordt geanalyseerd. Vervolgens zal het project

Waalfront nader worden bestudeerd. Dit project wordt gekenmerkt door het wijzigen van de ontwikkelstrategie. Het in 2007 vastgestelde masterplan moest, als gevolg van de economische crisis, drastisch worden gewijzigd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2012 een gewijzigde ontwikkelstrategie is vastgesteld. Om deze ontwikkeling helder in beeld te brengen zal aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering in combinatie met het stromenmodel van Kingdon het veranderingsproces in kaart worden gebracht.

Op basis van de empirische uiteenzetting van de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling is helder geworden dat de overheid een belangrijke rol heeft bij de totstandkoming van ruimtelijke ordeningsprojecten. Dit is mede te verklaren doordat de overheid op basis van de grondwet verantwoordelijk is om voor haar burgers te zorgen voor voldoende woongelegenheid. Vanuit dit gegeven kan dan ook gesteld worden dat de (lokale) overheid binnen gebiedsontwikkelingsprocessen participeert, omdat dit institutioneel bepaald is. Marktpartijen gaan daarentegen vanuit een strategische coalitievorming de samenwerking aan. Dit is te verklaren doordat (grotere) marktpartijen, als gevolg van de structurele daling van de bouwproductie, steeds frequenter grondposities in zijn gaan nemen op de locaties waar de overheid had aangegeven om in de toekomst ruimtelijke ontwikkelingsprojecten mogelijk te maken, de zogeheten vinex-locaties. Gebiedsontwikkeling werd volgens Van der Krabben (2013) in die tijd dan ook getypeerd als *“de kosten gaan voor de baten uit”*. Middels de strategisch verworven grondposities kregen de grotere marktpartijen ook direct een betere onderhandelingspositie en werden hierdoor al snel de partij van de gemeente. Dit met als gevolg dat de marktwerking uitbleef en de (grotere) partijen in die tijd in belangrijke mate de prijs en kwaliteit van de woningen konden bepalen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat marktpartijen de productieketen zo effectief mogelijk zijn gaan inrichten, om hiermee de (gestandaardiseerde) woningen zo goedkoop mogelijk op de markt te kunnen zetten. Woonconsumenten hadden in die tijd veelal een ondergeschikte rol. Deze positie hadden marktpartijen dan ook, omdat de vraag naar woningen in die tijd relatief hoog lag. Wat tevens zijn weerslag kent op prijzen van de woningen.

Op het moment dat de economische crisis begon bleek deze werkwijze, waarbij de kosten voor de baten uitgaan, in veel gevallen niet meer realistisch. Dit bleek ook bij het project Waalfront op te treden. Om die reden is Facton, als externe adviseur, gevraagd te onderzoeken in hoeverre de gewenste opstalontwikkeling volgens het beoogde afzettempo gerealiseerd kon worden. Aan de hand hiervan werd duidelijk dat het gewenste vastgoedprogramma uiteindelijk wel gerealiseerd zal gaan worden, maar dan wel 30 jaar later dan beoogd. Rekening houdend met de forse voorinvesteringen die de gemeente Nijmegen heeft gedaan om de benodigde grondposities in handen te krijgen, in combinatie met de investering die nodig was voor de aanleg van stadsbrug ‘De Oversteek’ hebben ertoe geleid dat er een *“point of no return”* is ontstaan en er dus gekeken moet worden naar mogelijke beleidsalternatieven om de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen te helpen. Eén van de belangrijkste alternatieven die voor het Waalfront is voorgesteld zijn: Tijdelijk Anders Bestemmen in combinatie met het toepassen van organische gebiedsontwikkeling. Beide alternatieven zijn opgenomen in de herziene ontwikkelstrategie en is vervolgens in 2012 door de gemeenteraad van Nijmegen vastgesteld. De gemeenteraad tracht, door te bezuinigen en het tot uitvoering brengen van de herziene ontwikkelstrategie, te voorkomen dat zij worden aangemerkt als een artikel 12-gemeente en hiermee al haar

beleidsvrijheid verliest. Dit is voor de gemeentelijke politiek dan ook een belangrijke drijfveer om als gevolg van de gewijzigde context serieus te kijken naar de implementatie van mogelijke beleidsalternatieven. Vanuit dit gegeven kan gesteld worden dat er een koppeling heeft plaatsgevonden tussen een drietal stromingen zoals deze centraal staan binnen het Stromenmodel van Kingdon, te weten: beleids-, probleem en politieke stroom. De koppeling heeft er toe geleid dat er een window of opportunity is ontstaan, waar men in het Waalfront gebruik van heeft gemaakt. Deze ontwikkeling heeft er voor het Waalfront toe geleid dat er een beleidsverandering is ontstaan van het in 2007 vastgestelde masterplan, naar de in 2012 herziene ontwikkelstrategie.

Ondanks dat de betrokken partijen het probleem rondom de herontwikkeling van het Waalfront niet konden negeren en hiervoor verschillende beleidsalternatieven hebben opgesteld, had men gedurende het veranderingsproces te maken met verschillende belemmeringen die de implementatie van de herziene ontwikkelstrategie beïnvloedden. Eén van de belemmeringen op het gebied van actors is dat het aantal samenwerkingspartners tot een minimum dient te worden gereduceerd, zodat men gefocust blijft op het realiseren van een goede ruimtelijke kwaliteit in plaats van zich tot elkaar te wenden. Op het gebied van rules kan gesteld worden dat de Nederlandse wet- en regelgeving niet gestoeld is op het mogelijk maken van tijdelijke activiteiten en hiermee een belangrijke belemmering vormt bij de implementatie van de nieuwe ontwikkelstrategie. Op basis van het in beeld brengen van het kernbegrip discourses kan gesteld worden dat verschillende betrokken medewerkers / partijen moeite hebben om af te wijken van de vaste systemen en patronen. Tot slot kan er vanuit het kernbegrip resources gesteld worden dat partijen niet alleen moeten beschikken over de juiste visie en voldoende kapitaal, maar men moet ook over de ambitie en de capaciteit beschikken om het ontwikkelproces aan de gang te brengen en te houden. Dit gegeven is niet voor iedere partij weggelegd, wat mogelijk tot een belemmering zou kunnen leiden.

Keywords: policy change; institution; land development; path dependency; Waalfront Nijmegen;

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	III
Samenvatting	IV
Inhoudsopgave	VII
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	4
1.4 Onderzoeksrelevantie.....	5
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	5
1.4.2 Maatschappelijke relevantie.....	5
1.5 Leeswijzer	6
2 Theoretisch kader	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Institutional theory	11
2.2.1 Het ‘oude’ en ‘nieuwe’ institutionalisme	11
2.2.2 Institutionele stromingen	12
2.2.3 De praktische toepassing van de institutionalism theory.....	16
2.3 Beleidsarrangementenbenadering	17
2.3.1 Actors.....	18
2.3.2 Resources.....	19
2.3.3 Rules.....	20
2.3.4 Discours(es).....	21
2.3.5 De praktische toepasbaarheid van de Beleidsarrangementenbenadering	21
2.4 Theorieën van beleidsverandering	22
2.4.1 Het fasenmodel.....	23
2.4.2 Het stromenmodel.....	24
2.4.3 De praktische toepassing van de theorieën van beleidsverandering.....	25
2.5 Conceptueel model.....	27
3 Methodologie.....	29
3.1 Traditionele stijl van gebiedsontwikkeling	29
3.1.1 Onderzoeksstrategie.....	29
3.1.2 Operationaliseren	30
3.2 Belemmerende factoren tijdens het veranderingsproces.....	32
3.2.1 Onderzoeksstrategie.....	32
3.2.2 Operationaliseren	34

4	De traditionele gebiedsontwikkeling	35
4.1	Actors	36
4.1.1	Overheid	36
4.1.2	Commerciële partijen	37
4.1.3	Samenwerking bij gebiedsontwikkeling	39
4.1.4	Consumenten.....	41
4.2	Rules.....	42
4.2.1	Rijksbeleid	44
4.2.2	Provinciaal beleid.....	46
4.2.3	Gemeentelijk beleid.....	46
4.3	Discourses	46
4.4	Resources.....	47
4.4.1	Resources van overheden.....	47
4.4.2	Resources van commerciële partijen.....	49
4.5	Conclusie traditionele gebiedsontwikkeling.....	50
5	Waalfront Nijmegen	53
5.1	Casusbeschrijving.....	54
5.2	Problem stream	58
5.2.1	Actors.....	58
5.2.2	Rules.....	61
5.2.3	Discourses	63
5.2.4	Resources.....	65
5.2.5	Conclusie problem stream.....	67
5.3	Polity stream.....	69
5.3.1	Actors.....	70
5.3.2	Rules.....	74
5.3.3	Discourses	78
5.3.4	Resources.....	80
5.3.5	Conclusie polity stream.....	81
5.4	Political stream	85
5.4.1	Maatschappelijk belang.....	85
5.4.2	Politiek krachtenveld	87
5.4.3	Conclusie political stream.....	89
5.5	De koppeling van de polity-, problem en de political stream.....	91

6	Conclusie en aanbevelingen	94
6.1	Conclusie.....	94
6.1.1	Problem stream	94
6.1.2	Policy stream.....	95
6.1.3	Political stream	96
6.1.4	Resumé	97
6.2	Reflectie	97
6.3	Aanbevelingen	99
7	Referentielijst.....	100
	Bijlage 1: Uitnodigingsbrief	114
	Bijlage 2: Interviewvragen.....	115
	Bijlage 3: Beschrijving respondenten.....	117
	Bijlage 4: Informed consent	120

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland wordt dermate efficiënt omgegaan met het gebruik van de schaarse ruimte, dat Nederland gezien kan worden als wereldleider op het gebied van planologie en architectuur. Ruimtelijke ordening vormt hierbij een belangrijk middel dat Nederland inzet om het algemeen belang te waarborgen (van Rooy, 2009). In de periode tussen 1900 en 1930 heeft de Rijksoverheid een landelijk huisvestingsbeleid geïntroduceerd, teneinde zodoende invloed te kunnen uitoefenen op de ruimtelijke ordening. In deze periode heeft de Woningwet vorm gekregen die er mede aan bijgedragen heeft dat er in Nederland een verzorgingsstaat is ontstaan (Zandstra, 2010). Vervolgens werd in 1960 de maakbaarheidgedachte geïntroduceerd (Minnesma & Rotmans, 2007). Het sterke geloof in maakbaarheid heeft in deze periode onder andere geleid tot een complex geheel aan regels en procedures (Dil, et al., 2006). In 1988, met de introductie van de Vierde Nota Extra (VINEX), groeide het besef dat het beantwoorden van maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimtelijke opgaven een integrale aanpak vereist. Het geloof in de maakbaarheid nam hiermee geleidelijk af (de Zeeuw, 2007). Zo groeide de gebiedsgerichte aanpak die een einde zou moeten maken aan dit complex geheel van regels en procedures die leidden tot onsamenvangende en tijdrovende besluitvormingsprocessen. Een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie werd hiermee een feit.

Aan het begin van de jaren tachtig rees de gedachte dat de overheid steeds minder in staat was haar taken goed uit te voeren. De algemene politieke houding ten opzichte van de verzorgingsstaat in haar toenmalige vorm was “onbetaalbaar, onbestuurbaar en onbeheersbaar” geworden (Oostendorp & van Nispen tot Pannerden, 2005). De overheid heeft er vervolgens voor gekozen meer marktgericht te gaan werken en hierbij zich dus klantgericht op te stellen. In deze benadering staat de burger centraal, als afnemer van producten en/of diensten. Dit staat ook wel bekend als het new public management. Als gevolg van de terugtrekkende overheid komen publiek-private samenwerking en andere samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen in het stedelijke bestuur steeds vaker voor. De toenemende interactie die hierdoor ontstaat tussen de overheid en de private sector veroorzaakt een verschuiving van “bestuur naar besturen” (Lombarts, 2011). De bedrijfsmatige werkwijze van de overheid heeft er voor gezorgd dat overheden competitiever zijn gaan denken over o.a. gebiedsontwikkeling (Foley, 1999).

Deze ontwikkeling heeft er toe geleid dat er een verschuiving is ontstaan van een hiërarchisch opgelegde sturing vanuit het Rijk naar een netwerksturing, waarbij meerdere partijen gezamenlijk participeren binnen een gebiedsontwikkelingsproces (Daamen, 2005). Het feit dat de overheid minder financiële middelen ter beschikking heeft, terwijl grote voorinvesteringen nodig zijn om te komen tot de ontwikkeling van een gebied, draagt er ook aan bij dat meer samenwerking vereist is tussen publieke en private partijen. Het toetreden van private partijen tot de markt is dus van cruciaal belang geworden, alleen al om het financiële risicoprofiel van de publieke partij te beperken en te voorkomen dat er met belastinggeld risicovolle activiteiten worden gefinancierd (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013).

Vanuit de hedendaagse context kan gesteld worden dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling, als gevolg van de crisis, flink onder vuur ligt (De Zeeuw et al., 2011). Gebiedsontwikkelingen in Nederland komen als gevolg van diverse conjuncturele problemen, zoals vraaguitval, afnemende financiële ruimte en de toegenomen risico's onder druk te staan. Ondanks de poging om financieel onrendabele ontwikkelingen toch te realiseren, zullen veel plannen niet meer tot uitvoering gebracht kunnen worden (Noordanus, 2010). Noordanus (2010) is dan ook van mening dat gebiedsontwikkelingen te aanbodgericht zijn. De vraaguitval als gevolg van de crisis maakt duidelijk dat er op voorhand onvoldoende rekening gehouden is met de vraag naar het vooraf vastgestelde bouwprogramma. Eveneens bracht de vraaguitval ook enkele structurele problemen aan het licht, zoals het steeds verder integreren van projecten. Dit met als gevolg dat de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten toenam (Van der Krabben, 2011b). Daarnaast zijn gebiedsontwikkelingsprojecten minder aantrekkelijk geworden, doordat de kosten sterk zijn toegenomen door eisen op het gebied van duurzaamheid (Koops, 2012). Vanuit sociaal perspectief kan gesteld worden dat vergrijzing, bevolkingskrimp, consumenten die steeds kritischer worden, migratie naar de steden en het nieuwe werken binnen de vastgoedmarkt belangrijke factoren zijn. Vanuit milieuperspectief kan gesteld worden dat duurzaamheid, derde industriële revolutie en de life cycle/cradle to cradle belangrijke factoren zijn (De Zeeuw et al., 2011).

De wijzigingen van de context van gebiedsontwikkeling, zoals bovenstaand beschreven, zijn van grote invloed op het functioneren van de Nederlandse gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2008). De Nederlandse gebiedsontwikkeling kan ook na een proces van saneren en afwaarderen niet op diezelfde wijze verder als de werkwijze zoals deze vóór de financiële crisis gehanteerd werd (Drogendijk, 2012). Het is dan ook een logische reactie dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling vraagt om een andere aanpak. Echter vraagt deze nieuwe denkwijze om een ingrijpende verandering binnen de huidige institutionele context. Deze ingreep vraagt van zowel gemeenten als hun huidige partners een verandering in houding, gedrag en rolinvulling (Peek, 2012). Ondanks dat er binnen de beroepspraktijk een grote mate van consensus bestaat over de noodzaak om een nieuw stijl van gebiedsontwikkeling te hanteren, blijkt dat de stap in de praktijk moeilijk kan worden gezet (De Zeeuw, 2011).

De reden hiervan is dat er binnen het gebiedsontwikkelingsproces partijen participeren, ieder met eigen formele en informele regels. North (1990) is van mening dat institutionele regels zeer moeilijk gewijzigd kunnen worden. Dit is te verklaren doordat er binnen bepaalde processen sprake is van een zekere padafhankelijkheid. North (1990) definieert padafhankelijkheid (path dependency) als een in het verleden ontstane situatie waarin sprake is van een aaneenschakeling van activiteiten die, ondanks dat het in sommige situaties minder geschikt is, toch voort blijft duren. Segeren et al. (2005) voegen hieraan toe dat wijzigingen niet zomaar kunnen worden aangebracht, omdat alle activiteiten met elkaar samenhangen. In het onderzoek van Segeren et al. (2005) wordt path dependency vergeleken met een ingesloten karrenspoor, waarbij het pad steeds dieper wordt naarmate er gebruik van wordt gemaakt. Dit brengt met zich mee dat er hogere kosten gemaakt moeten worden om uit dit schematische pad te komen om zodoende een ander pad te kunnen kiezen. Dit maakt het voor sterk geïnstitutionaliseerde planningspraktijken zeer lastig om een verandering door te voeren (Segeren et al., 2005). Gebiedsontwikkeling is zo'n planningspraktijk waarbij men te maken heeft met een zekere padafhankelijkheid. Deze situatie is

onder andere met het strategisch verwerven van landbouwgronden op VINEX-locaties in de loop der jaren zo ontstaan. Grote gebiedsontwikkelaars hebben door het strategisch aankopen van gronden een bepaalde zekerheid verkregen dat zij in de toekomst de mogelijkheid hebben om op deze locaties vastgoed te ontwikkelen, om hiermee vervolgens de voorinvesteringen terug te verdienen (Hendriks, 2012). Grote ontwikkelaars hebben zichzelf hiermee gepositioneerd in een institutionele lock-in. Wanneer men wenst deze strategisch ingenomen grondposities te veranderen, dan kan dat enkel tegen zeer hoge kosten gerealiseerd worden (Powell, 1991). Ook gemeenten hebben het afgelopen decennia veel expertise opgebouwd met betrekking tot gebiedsontwikkelingsprocessen en hebben aan de hand hiervan een groot ambtelijk apparaat ingericht dat verantwoordelijk is voor de gebiedsontwikkeling. In de praktijk is het niet eenvoudig om deze situatie te doorbreken (Van der Krabben, 2011). In dit kader is het essentieel dat zowel gemeenten als commerciële marktpartijen, die zich hebben gepositioneerd in een institutional lock-in, uit hun 'ivoren toren' komen om de samenwerking met elkaar aan te gaan. Dit om zodoende te komen tot duurzame oplossingen met lage maatschappelijke kosten. Echter, in de praktijk blijkt dat deze transfer vanwege onder andere path dependency zeer moeizaam of in vele gevallen zelfs geblokkeerd wordt. Dit leidt ertoe dat partijen niet komen tot een gezamenlijk besluit over de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Wanneer we in Nederland een transfer mogelijk willen maken naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, dan zal er inzichtelijk gemaakt moeten worden op welk vlak in het veranderingsproces zich momenteel knelpunt(en) voordoen.

1.2 Doelstelling

Zoals is gebleken staat de gebiedsontwikkeling in Nederland als gevolg van het hedendaagse financieel-economisch klimaat flink onder druk. Niet alleen de vraag naar vastgoed dat grotendeels is weggefallen, maar ook ontwikkelingen vanuit sociaal- en milieutechnisch perspectief brachten enkele structurele problemen aan het licht. Wijzigingen in de institutionele context hebben volgens Van 't Verlaat (2008) dan ook grote invloed op het functioneren van de Nederlandse gebiedsontwikkeling. De Nederlandse gebiedsontwikkeling kan volgens Drogendijk (2012) na een proces van saneren en afwaarderen dan ook niet op dezelfde voet verder gaan. Vanuit dit perspectief zal er dan ook ingegrepen moeten worden op de huidige institutionele context van de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Echter komt de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, ondanks de grote mate van consensus, in de praktijk moeizaam tot stand (De Zeeuw, 2012). Dit is mede te verklaren doordat partijen die binnen het gebiedsontwikkelingsproces participeren ieder hun eigen formele- en informele regels hanteren. Sterk geïnstitutionaliseerde planningspraktijken zijn vanuit dit kader zeer lastig te veranderen. Gebiedsontwikkeling kan, mede door de strategisch verworven grondposities en het gevormde ambtelijke apparaat, gezien worden als zo'n planningspraktijk waarbij partijen zich hebben gepositioneerd in een institutionele *lock-in*.

Dit onderzoek heeft als doel het inzichtelijk maken van mogelijke belemmeringen die op kunnen treden tijdens het gewenste veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Aan de hand van de verworven empirische kennis rondom de mogelijke belemmeringen tracht ik als onderzoeker uitspraken te doen waarom het veranderingsproces binnen de huidige institutionele context belemmerd wordt. Deze kennis zal binnen de wetenschappelijke literatuur

bijdragen aan het mogelijkwerijs aanpakken van het probleem dat in Nederland optreedt om te komen tot een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Door enerzijds het uitvoeren van een bureauonderzoek en anderzijds het afnemen van interviews met professionals in het werkveld, wordt er inzicht verkregen in de wijze hoe de betrokkenen aankijken tegen de huidige problematiek binnen de gebiedsontwikkeling en de wijze waarop het veranderingsproces mogelijkwerijs belemmerd wordt.

Om het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling helder in beeld te krijgen, zal dit onderzoek zich richten op het project Waalfront te Nijmegen. Met het herzien van het masterplan Waalfront is het ontwikkelbedrijf Waalfront ervan overtuigd dat de herontwikkeling van het Waalfront zich naast een organische aanpak gericht op het gewenste eindbeeld ook expliciet vraagt om tussentijdse sturing. Het ontwikkelbedrijf Waalfront heeft in dit kader ideeën ontwikkeld om door middel van het toestaan van tijdelijke functies de inhoudelijke en financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling ten goede te laten komen. Hierbij wordt er niet alleen gefocust op de huidige exploitatie van het plangebied, maar ook op de tijdelijke en de uiteindelijke inrichting van het exploitatiegebied. Hiermee beoogt men de herontwikkeling zoveel mogelijk tot stand te laten komen op basis van het levensduur denken, waarbij rekening moet worden gehouden met de toekomstwaarde van het gebied. De oude stijl van gebiedsontwikkeling, dat gericht is op het realiseren van een eenmalig financieel rendement, maakt hierbij plaats voor nieuwe verdienmodellen die bij de exploitatie van het plangebied noodzakelijk zijn (Gemeente Nijmegen, 2012e). Vanuit dit perspectief is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doen van uitspraken over barrières die kunnen ontstaan tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, door inzicht te verkrijgen in de beweging die gemaakt moet worden van de huidige institutionele context van gebiedsontwikkeling naar de gewenste institutionele context van gebiedsontwikkeling.

1.3 Vraagstelling

Aan de hand van bovenstaande doelstelling is het van belang om inzicht te krijgen welke actoren er binnen het proces participeren, welke opvattingen en ideeën de betrokken actoren hebben, welke formele- en informele regels hierbij een rol spelen en tot slot in hoeverre de betrokken actoren beschikken over hulpmiddelen die zij in kunnen zetten als productiemacht en/of blokkademacht. Door inzicht te krijgen in zowel de huidige institutionele context als de gewenste institutionele context tracht ik als onderzoeker de volgende hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

In hoeverre treden er binnen de huidige institutionele context barrières op tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en hoe kunnen deze worden aangepakt?

Op basis van bovenstaande vraagstelling kunnen de volgende deelvragen geformuleerd worden:

1. Op welke wijze verloopt een institutioneel veranderingsproces en hoe kan dit proces onderzocht worden?

2. Wat is de rol van de institutionele context bij de traditionele gebiedsontwikkeling?
3. Wat is de rol van de institutionele context bij de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling?
4. Door welke factoren binnen de institutionele context wordt het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling beïnvloed en/of belemmerd?

1.4 Onderzoeksrelevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Aan de hand van dit onderzoek kunnen er wetenschappelijke uitspraken gedaan worden over de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van een drietal theorieën, te weten de *institutional theory*, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. De *institutional theory* en de beleidsarrangementenbenadering bieden mij als onderzoeker een heldere basis dat als toetsingskader fungeert bij het in kaart brengen van zowel de traditionele als de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De derde theorie biedt mij als onderzoeker aangrijpingspunten om te kunnen begrijpen waarom het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling wel of niet plaats kan vinden. Hierbij moet worden aangevuld dat de combinatie van bovenstaande theorieën nog niet eerder zijn gehanteerd om het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in beeld te brengen. De toetsing die plaats vindt tussen de praktijk en de theorie kan vanuit dit perspectief gezien worden als de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. Dit onderzoek draagt vanuit dit kader bij aan de wetenschappelijke empirie en theorie over barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Een transfer die vanuit maatschappelijk oogpunt zeer wenselijk is.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

De Nederlandse gebiedsontwikkeling, zo blijkt reeds uit de aanleiding, bevindt zich momenteel in zwaar weer. Niet alleen economische en sociale ontwikkelingen spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid. Mede hierdoor komen (her)ontwikkelingen, waarbij meerwaarde gecreëerd kan worden, steeds moeizamer tot stand (Noordanus, 2010; De Zeeuw et al., 2011; Koops, 2012). Niet alleen het bedrijfsleven, maar ook private partijen en wetenschappers zijn op zoek en met elkaar in debat over de toekomst van de gebiedsontwikkeling (Dijk, 2011). Hierbij worden niet alleen de traditionele rollen van publieke en private partijen tegen het licht gehouden, maar worden ook de strategieën en de opgaven om te komen tot de gewenste ontwikkelopgave herzien en waar nodig opnieuw geformuleerd. De hedendaagse gebiedsontwikkeling die in Nederland gehanteerd wordt bevindt zich om die reden in een impasse (De Zeeuw et al., 2011). Conflicten en impasses in de gebiedsontwikkeling, kunnen ten gunste van de doorlooptijd, zodoende voorkomen worden. De reductie in doorlooptijd en het toevoegen van extra plankwaliteit draagt bij aan kostenbesparing, die ten goede komt aan de maatschappij. In dit kader is niet alleen het bedrijfsleven, maar zijn ook de private partijen en wetenschappers op zoek naar en met elkaar in debat over de toekomst van de gebiedsontwikkeling (Dijk, 2011). Mede vanuit de complexiteit van deze opgave, de grootschaligheid, het aantal betrokken actoren en de hoge voorinvesteringen is er de behoefte ontstaan aan een nieuwe benadering voor vraagstukken binnen de gebiedsontwikkeling (Koops,

2012). Kuipers (2010) is dan ook van mening 'dat er echt iets aan de hand is in de gebiedsontwikkeling in Nederland. "Pappen en nathouden" biedt geen perspectief meer voor herstel. Iedereen is aan zet (Kuipers, 2010). Uit de analyse van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling blijkt dat gebiedspartijen vanuit hun gedeelde urgentie beter af zijn om gezamenlijk ontwikkelingen tot stand te brengen. De samenwerking tussen private, publieke en maatschappelijke partijen zal in vergelijking tot de situatie waarbij partijen individueel participeren, leiden tot een beter resultaat. Met name wanneer er sprake is van grote complexe problemen op regionaal niveau (Adviesbureau Gebiedsontwikkeling, 2005).

In de praktijk blijkt echter dat een andere ontwikkelstrategie vraagt om een andere houding, gedrag en rolinvulling van actoren. Deze veranderingen komen in veel gevallen slechts zeer moeizaam tot stand doordat partijen vanuit path dependency handelen (Peek, 2012).

In het kader van de maatschappelijke onderzoeksrelevantie is het zeer gewenst om te onderzoeken waarom de verandering in de Nederlandse gebiedsontwikkeling zo moeizaam tot stand komt, omdat een gebiedsontwikkeling in veel gevallen wordt geïnitieerd door de overheid. De rol vanuit de overheid leidt er toe dat er aanzienlijke bedragen aan gemeenschapsgeld geïnvesteerd wordt in infrastructuur en complexe bouwwerken. Vanuit maatschappelijk perspectief is het om die reden wenselijk om dergelijke projecten op een zo kort mogelijke termijn af te ronden, om zodoende de kosten te beperken. Door het gebiedsontwikkelingsproces op een zo duurzame, efficiënte en effectieve wijze in te steken kunnen de kosten die worden betaald vanuit gemeenschapsgeld optimaal naar de maatschappij verantwoord worden (Needham, 2007). Dit onderzoek geeft inzicht op het feit in hoeverre in de praktijk barrières worden erkend tijdens de transfer naar een nieuwe gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek zal eraan bijdragen dat de gemaakte maatschappelijke kosten optimaal naar de samenleving verantwoord kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader van dit onderzoek worden besproken. Om te komen tot het theoretisch kader zijn er een zestal requirements, de zogeheten randvoorwaarden, opgesteld die bepalend zijn geweest bij het selecteren van de juiste theorieën die binnen dit onderzoek centraal staan en komen voort uit een beschrijving waarin de kernelementen van gebiedsontwikkeling nader uiteen gezet zijn. Op basis van de opgestelde requirements zal zowel de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling, als de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in kaart worden gebracht. Aan de hand van de geformuleerde requirements zijn er een drietal theorieën geselecteerd, te weten de Institutionalism theory, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. Op basis van de theoretische beschrijving is er een conceptueel model geconstrueerd dat als uitgangspunt dient bij het in kaart brengen van barrières die optreden tijdens een institutionele verandering, te weten de transfer van de traditionele stijl naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Ter beantwoording van de centrale vraag wordt er in hoofdstuk 3 ingegaan op de methodologie. Hierbij wordt aan de hand van de beschreven theorieën ingegaan op welke wijze de belemmeringen in kaart worden gebracht. In hoofdstuk 4 zal er vervolgens aan de hand van een viertal begrippen, te weten actors, rules, discourses en resources, de traditionele stijl van

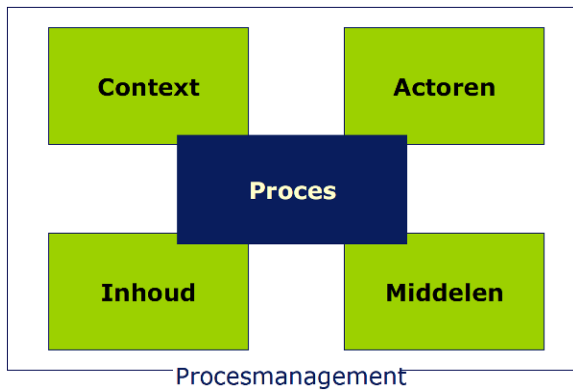
gebiedsontwikkeling in kaart worden gebracht. Bij het in kaart brengen van de belemmeringen die ontstaan tijdens de beleidsverandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling zal het project Waalfront te Nijmegen nader worden onderzocht. Mede door de economische situatie bleek dat het Masterplan dat in 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld niet meer te corresponderen met de huidige realiteit. Naar aanleiding hiervan heeft het college van B&W besloten om de ontwikkelstrategie voor het Waalfront te wijzigen. Om deze beleidsverandering goed te kunnen begrijpen zal dit project in hoofdstuk 5 nader worden geanalyseerd. In paragraaf 5.1 zal het project worden toegelicht. Paragraaf 5.2 zal ingegaan worden op de problematiek rondom de herontwikkeling van het Waalfront. Hierbij zal er een onderscheid gemaakt worden tussen de problematiek op het gebied van actors, rules, discourses en resources. In de hierna volgende paragraaf zal er worden ingegaan op diverse beleidsalternatieven die mogelijk een antwoord zouden kunnen bieden op de reeds geformuleerde problematiek. Ook hier zal er gefocust worden op de vier kernelementen zoals voorgaand zijn onderscheiden. In paragraaf 5.4 zal vervolgens het maatschappelijk belang ten aanzien van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in kaart worden gebracht. Zo zullen ook de politieke krachten, waarmee bepaalde onderwerpen op de politieke agenda worden geplaatst, worden geanalyseerd. Hoofdstuk 5 zal worden afgesloten door te kijken in hoeverre de drie genoemde stromingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden en hierdoor een beleidsverandering teweeg gebracht kan worden. Tot slot zal in hoofdstuk 6 de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. Tevens zal er op het onderzoek worden gereflecteerd.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Zoals reeds uit hoofdstuk 1 is gebleken, bestaat er een grote mate van consensus over de noodzaak van de invoering van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Deze verandering komt echter, tot op heden, zeer moeizaam op gang. Om de doelstelling van dit onderzoek na te streven en om ervoor te zorgen dat het veranderingsproces met de eventuele barrières in kaart wordt gebracht, zullen diverse theorieën worden gebruikt om dit onderzoek vorm te geven. Om tot deze theorieën te komen, vertrek ik eerst vanuit het gebiedsontwikkelingsproces zelf om vervolgens de requirements te kunnen bepalen waaraan de theorieën moeten voldoen om deze verandering beter te kunnen begrijpen.

Van 't Verlaat (2005) karakteriseert gebiedsontwikkeling als een proces(management) waarin afstemming plaatsvindt tussen de context, de inhoud, de actoren en de middelen. In figuur 1 worden de kernelementen van gebiedsontwikkeling weergegeven. De ontwikkeling moet uiteindelijk via een adequaat procesmanagement leiden tot het gewenste resultaat.



Figuur 1: Schematisch overzicht gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2005)

De context binnen gebiedsontwikkeling is zeer bepalend voor de wijze waarop wordt ingegrepen. Tot deze context behoren locatie- en actorspecifieke kenmerken, juridische kaders en de beleidscontext. Naast deze contextuele aspecten is er altijd sprake van een bredere maatschappelijke context welke veelal op grotere schaal gelden. Bij de ontwikkeling van steden, stedelijke gebieden en hun gebruikers spelen vooral economische- en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol (Van 't Verlaat, 2005).

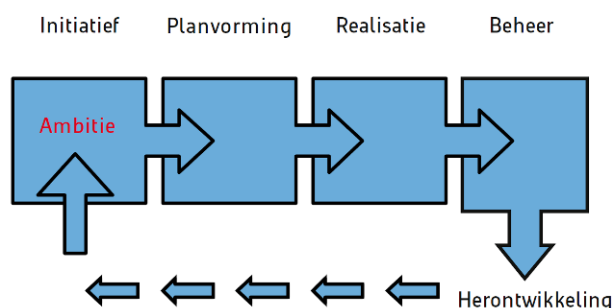
Van 't Verlaat (2005) suggereert dat de inhoud van een gebiedsontwikkeling zich richt op het creëren van ruimtelijke structuur waarbinnen verschillende functies (wonen, werken, winkelen, recreëren, etc.) zich kunnen ontwikkelen. Voor het genereren van voldoende ruimtelijke kwaliteit en marktkwaliteit moet er, gelet op de beschikbare middelen, een optimale balans gevonden worden tussen de ruimtelijke (fysieke), sociale, politieke, maatschappelijke, ecologische, culturele en economische aspecten.

Gebiedsontwikkeling draait niet alleen om het samenbrengen van verschillende componenten, maar het is tegelijk een speelveld van een veelheid van actoren, die vanuit verschillende vaak in het verleden gevormde belangen en rollen, invloed uitoefenen op het proces en daarmee verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke invulling (Van der Velden, 2009). De auteur geeft aan dat hierbij sprake is van een onderscheid tussen de publieke sector (overheid) en de private sector welke op eigen wijze betrokken zijn bij het realiseren van gebiedsontwikkelingsprojecten. Vanuit dit perspectief is het belangrijk om binnen dit onderzoek te kijken naar (asymmetrische) machtsverhoudingen, die mogelijk vanuit het verleden zijn meegegeven, waarmee bepaalde actoren trachten invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke uitkomst (requirement 1 en 2). Van de Riet (2003) stelt dat een samenwerkingsproces waarbinnen meerdere actoren participeren gekenmerkt wordt door een meervoudige complexiteit. Deze complexiteit kan ontstaan binnen een groep actoren of binnen de organisatie van een actor. Er is geen consensus omtrent de manier waarop alle actoren de aard van het probleem waarnemen, beoordelen en handelen waardoor er een meervoudig complex geheel ontstaat (Van de Riet, 2003; Van der Krabben, 2011b). Vanuit dit kader is het ook belangrijk om in het vervolg te kijken naar de ideeën en discoursen die de actoren er gedurende het proces op na houden (requirement 3).

Van 't Verlaat (2005) is van mening dat de middelen, waarover de betrokken actoren binnen een gebiedsontwikkeling beschikken, moeten leiden tot het gewenste resultaat. Hierbij gaat het niet

alleen om grond en financiële middelen, maar ook om productiemiddelen zoals arbeid, kennis en kunde die een belangrijke rol kunnen spelen bij een gebiedsontwikkeling. Niet alleen de input van middelen en de kosten zijn hierbij van belang, maar ook de output om hiermee potentiële opbrengsten te genereren. In dit geval dienen investeringen en opbrengsten in relatie tot elkaar gezien te worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat opbrengsten zowel gezien kunnen worden als financieel resultaat (output), als een effect (outcome) dat van grote waarde kan zijn voor de gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2005). Vanuit bovenstaande kan worden opgemaakt dat het analyseren van middelen een belangrijke rol kan spelen bij het in beeld brengen van het gebiedsontwikkelingsproces (requirement 4).

Vanuit dit perspectief ontstaat er een proces waarbinnen verschillende aspecten van gebiedsontwikkeling samengebracht en verbonden worden in verschillende stappen. Beginnend bij de initiatieffase tot aan het beheer van het nieuw gerealiseerde gebied. Figuur 2 geeft dit proces schematisch weer (Van 't Verlaat, 2005). Er kunnen echter kanttekeningen geplaatst worden bij onderstaande schematische weergave, aangezien een gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk nauwelijks zo uniform is zoals wordt gesuggereerd. De veelheid aan betrokken actoren en ieders belangen in combinatie met een continu veranderde context leiden vandaag de dag mogelijk tot een complex en dynamisch gebiedsontwikkelingsproces dat onderhevig is aan invloeden van de betrokken actoren, context en middelen (Van 't Verlaat, 2005). Tevens is het interdisciplinaire en dynamische ontwikkelingsproces te verklaren doordat het proces in zal moeten gaan op de politieke, economische, fysieke, juridische en sociale aspecten (Nozeman et al., 2008).



Fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling

Figuur 2: Fasering van gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat 2005)

Van 't Verlaat (2008) stelt op basis van zijn studie dat er sprake is van een veelheid en diversiteit van betrokken partijen met uiteenlopende achtergronden en een grote diversiteit aan belangen. Tevens wordt de complexiteit van het proces veroorzaakt door de dynamische processen die optreden doordat verschillende betrokken partijen onderling interacteren tijdens het gebiedsontwikkelingsproces (Van 't Verlaat, 2008; Van der Krabben, 2011b). Vanuit dit opzicht is het van belang om te kijken naar de strategische interactie welke de actoren er gedurende het gebiedsontwikkelingsproces op na houden (requirement 5). Daarnaast worden er ook moeilijkheden ondervonden tijdens het implementeren van een dergelijke verandering. Zo geeft De Bruijn et. al. (2010) aan dat dit veroorzaakt wordt doordat degene die de veranderingen wil realiseren, zich vaak bevindt in een netwerk van afhankelijkheden waardoor er niet zomaar

eenzijdig een besluit genomen kan worden. Dit wordt aangevuld met het feit dat er geen inhoudelijke oplossingen bestaan voor een probleem. De laatste verklaring kan gezocht worden in het feit dat veel veranderingen projectmatig worden opgezet (scherpe probleemdefinities, heldere doelen en strakke plannings), dat in een netwerk van afhankelijkheden slechts een beperkte betekenis heeft (De Bruijn et al., 2010). Vanuit dit perspectief is het van belang om het ontstaan van een beleidsveranderingsproces en de mogelijke barrières die tijdens dit proces kunnen optreden inzichtelijk te maken (requirement 6).

Uit de inzichten verkregen door bovenstaande auteurs kan gesteld worden dat gebiedsontwikkeling een dynamisch proces is waarbinnen een veelheid en diversiteit van verschillende actoren participeren (van 't Verlaat, 2008). Het proces en de inhoud kunnen in dit kader niet gezien worden als twee losstaande elementen. Vanuit deze context omschrijft De Zeeuw (2007) gebiedsontwikkeling als *“de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied”*.

De verkregen inzichten aangaande het bestaande leert ons dat het van belang is om kritisch te kijken naar een zestal requirements. De geformuleerde requirements dienen voor mij als onderzoeker vervolgens als toetsingsinstrument bij het selecteren van de juiste theorieën, dit om te komen tot beantwoording van de centrale hoofdvraag. Bovenstaande informatie kan daarom gezien worden als essentiële achtergrondkennis welke noodzakelijk was om de volgende requirements te kunnen formuleren:

1. het inzichtelijk maken van (asymmetrische) machtsverhoudingen;
2. het inzichtelijk maken van een eventuele voorgeschiedenis wat betreft samenwerking tussen de verschillende actoren;
3. het in beeld brengen van de ideeën en discourses die een belangrijke rol spelen tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling;
4. het in kaart brengen van formele en informele regels die een belangrijke rol spelen tussen de onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren;
5. het in beeld brengen van de (strategische) interactie die de betrokken actoren hanteren op basis van vaste set aan voorkeuren, om zodoende te komen tot de gewenste beleidsuitkomst;
6. het inzichtelijk maken van het ontstaan van een beleidsveranderingsproces en de barrières die tijdens dit proces optreden.

Op basis van bovenstaande requirements kan worden opgemaakt dat een aantal aspecten hiervan overeenkomen met de institutionele literatuur. De overkoepelde theorie hiervan, te weten de Institutional theory, wordt gevormd door een viertal stromingen. Eén van de stromingen, het historical institutionalism dat uitgaat dat een ongelijkmatige verdeling van macht te verklaren is doordat er in het verleden een bepaalde machtsverdelingen is opgebouwd. Een andere stroom, het rational choice institutionalism gaat er juist vanuit dat de belangen en voorkeuren van actoren bepalend is voor de strategische interactie waarop actoren interacteren om hun doel na te streven. Het sociological institutionalism sluit zich ook aan bij één van de requirements doordat binnen deze theorie zowel ingegaan wordt op de formele als de informele regels. De vierde stroming tot slot, het discursive institutionalism, biedt mij als onderzoeker op zijn beurt handvatten bij het inzichtelijk maken van de ideeën en discourses die ten grondslag liggen aan

het gebiedsontwikkelingsproces. Vanuit dit gegeven zal daarom de Institutional theory binnen dit onderzoek als vertrekpunt dienen bij het inzichtelijk maken van de mogelijke belemmeringen die op kunnen treden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

In dit hoofdstuk zal in paragraaf 2.2 stil worden gestaan bij de old and new institutionalism. Vervolgens zal er in beeld worden gebracht wat er binnen de literatuur bekend is over het begrip 'institutie'. Het begrip 'institutie' zal verder worden toegelicht door een beschrijving te geven van de vier stromingen die binnen het institutionalisme onderscheiden worden. Op basis van deze beschrijving zal er worden aangegeven wat er binnen dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip institutie. Vervolgens zal er in paragraaf 2.3 gekeken worden naar een aanvullende theorie, omdat de Institutional theory binnen dit onderzoek nog onvoldoende empirische helderheid en analytische scherpte biedt, om als basis te dienen voor het formuleren van een verklarende theorie rondom de barrières die optreden tijdens een institutionele verandering. In dit kader zal de beleidsarrangementenbenadering uiteen worden gezet die als aanvulling gebruikt gaat worden. Deze benadering biedt mij als onderzoeker een analytische tool bij het ontleden en kunnen begrijpen van het gebiedsontwikkelingsproces. De beleidsarrangementenbenadering en de keuze voor deze benadering zal in paragraaf 2.3 nader worden onderbouwd. De beleidsarrangementenbenadering biedt mij als onderzoeker echter onvoldoende handvatten om zelfstandig als verklarende theorie te dienen bij het in beeld brengen van institutionele barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. In dit kader zal in paragraaf 2.4 worden ingegaan op verschillende theorieën die als basis kunnen dienen bij het in kaart brengen van de barrières die optreden tijdens de beleidsverandering. De keuze voor deze theorie zal gemaakt worden aan de hand van de requirements die opgesteld zijn. Op basis van deze theoretische beschouwing zal er in hoofdstuk 2.5 een conceptueel model worden gevormd.

2.2 Institutional theory

Binnen de wetenschap wordt er vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de wijze waarop instituties mogelijkwerwijs invloed kunnen uitoefenen op het gedrag van individuen en organisaties. Een bijzondere focus van deze institutionele literatuur is de relatie tussen instituties en beleidsprocessen (Powell, 2007).

2.2.1 Het 'oude' en 'nieuwe' institutionalisme

Het institutionalisme kent zijn oorsprong in het werk van Selznick (1949), Parsons (1956) en Simon (1950). In de afgelopen decennia zijn er verschillende opvattingen van institutionalisme de revue gepasseerd. Over het algemeen kan onderscheid gemaakt worden tussen het 'oude' en het 'nieuwe' institutionalisme, waarbij Selznick gezien kan worden als de grondlegger van het 'oude' institutionalisme (DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 2001). Het 'oude' institutionalisme is vanuit de discrepantie ontstaan tussen de toegepaste economische theorie enerzijds en de werkelijke economische situatie anderzijds. Het oude institutionalisme gaat hierbij uit van de dynamiek van de instituties, waarbij processen van institutionalisering kunnen worden geanalyseerd en verklaard (Selznick, 1949). Aan de hand van deze beschouwing kunnen er criteria worden aangereikt, waarmee de doelmatigheid van het proces kan worden getoetst. Het oude institutionalisme is in dit kader uitermate geschikt om beleidsprocessen te analyseren, waarbij

enerzijds gefocust wordt op de ontwikkeling van instituties en anderzijds nadrukkelijk gekeken wordt naar de wijze waarop een institutionele verandering ten goede komt aan de maatschappij (Selznick, 1949). Binnen deze analyse gaat met name de aandacht uit naar de dynamiek van de institutionele arrangementen en de dynamiek van de institutionele omgeving en de wisselwerking tussen beide aspecten. Het individu kreeg tijdens de analyse relatief weinig aandacht (Williamson, 1993). De onderzoeksmethodologie van het 'oude' institutionalisme wordt veelal gekenmerkt als het patroonmodel, waarbij getracht wordt terugkerende verschijnselen te herkennen en te beschrijven (Wilber & Harrison, 1978). Aan de hand van deze beschrijvingen worden er hypothetische verbanden gelegd die worden getoetst op basis van de verworven empirie. Deze werkwijze tracht een accuraat beeld te verkrijgen van institutionele arrangementen. Hiermee wordt gepoogd de onderlinge samenhang te begrijpen (holistisch), de interdependenties te analyseren (systematisch) en de diverse ontwikkelingen te beschrijven (evolutionair). Hierbij wordt er gefocust op de economische, de sociologische- en culturele relaties en de historische achtergrond van bepaalde ontwikkelingen. Tijdens het analyseren van het institutionele arrangement wordt er niet slechts één statische snapshot gemaakt, maar wordt de gehele ontwikkeling weergegeven. Het nadeel van het oude institutionalisme is het gebrek aan precisie waarmee men probeert de complexe dynamische realiteit te begrijpen. Het nieuwe institutionalisme tracht het gebrek aan precisie te reduceren (Hall & Taylor, 1996).

Het nieuwe institutionalisme richt zich op het verklaren van institutionele arrangementen. Binnen deze analyse wordt met name gefocust op de betrokken actoren die enerzijds opportunistisch gedrag kunnen vertonen, waardoor zij handelen op basis van de geldende omstandigheden, zonder dat er rekening wordt gehouden met de uitgangspunten van hun samenwerkingspartners. Anderzijds handelen zij tijdens de beleidsvorming op basis van een beperkte beschikbaarheid van informatie en tijd, ook wel beperkte rationaliteit genoemd (Williamson, 1995). DiMaggio & Powell (1983) suggereren dat het nieuwe institutionalisme in hoofdlijnen gebaseerd is op het kostenminimaliserend gedrag ('economizing') van de betrokken actoren. De behoefte aan de 'survival of the fittest' leidt er toe dat er steeds optimalere institutionele arrangementen ontstaan (Tolbert & Zucker, 1983). In dit kader richt het nieuwe institutionalisme zich met name op het verklaren van institutionele arrangementen en verschilt in dat opzicht van het oude institutionalisme. Hierbij wordt net als binnen het oude institutionalisme gebruik gemaakt van de rigorous analysis. Echter wordt er, in tegenstelling tot het oude institutionalisme, niet van uitgegaan dat alle ontwikkelingen met elkaar samenhangen (Meyer & Rowan, 1977). Het nieuwe institutionalisme vormt hiermee een reactie op de behavioral and rational revolution, die in de jaren vijftig van de vorige eeuw een eind maakte aan het denkbeeld dat gedrag altijd voorspelbaar is (March & Olsen, 1984). Volgens de rationele revolutie komen keuzes dan ook niet tot stand op basis van rationele grondslagen en weloverwogen beslissingen. Vanuit dit perspectief worden instituties in vergelijking tot het 'oude' institutionalisme minder rigide omschreven (Lowndes, 2002; Peters, 2005).

2.2.2 Institutionele stromingen

Schmidt (2002) suggereert dat er de afgelopen drie decennia een discussie heeft plaatsgevonden over de wijze waarop het nieuwe institutionalisme benaderd zou moeten worden. Dit heeft er toe geleid dat er tot op heden nog geen consensus is bereikt over de definiëring van het begrip 'institutie'. Instituties worden door March & Olson (1995) gezien als een "*collections of*

interrelated practices and routines, sometimes formalized into formal rules and laws and sometimes less formally specified". Andere auteurs (Hall & Taylor, 1996) stellen dat instituties beschreven kunnen worden als *"the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the 'frames of meaning' guiding human action"*. Binnen deze definiëring worden instituties gezien *"as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy"* (Hall & Taylor, 1996). Scott (2008) beschrijft instituties daarentegen *"as the multifaceted, durable social structures made up of symbolic elements, social activities, and material resources"*, waarbij North (1990) hieraan toevoegt dat de regels van het spel worden gevormd door de instituties, waarbij de organisaties worden getypeerd als de 'spelers' van het spel.

In algemene zin betekent het begrip 'institutie' een duurzame sociale structuur die is opgebouwd uit normen, waarden, formele- en informele regels en routines van menselijk handelen. Om uiteindelijk tot een definitie te komen die binnen dit onderzoek gehanteerd zal worden, zal allereerst gekeken worden naar een viertal fundamentele institutionele stromingen, te weten: historical institutionalism, rational choice institutionalism, en sociological institutionalism (Hall & Taylor, 1996). De vierde stroming, discursive institutionalism, is beschreven door Schmidt (2008) en wordt als aanvulling gezien op bovengenoemde stromingen.

De eerste stroming die in de studie van Hall & Taylor (1996) beschreven wordt is het historical institutionalism. Dit is een stroming die geschikt zou moeten zijn voor het analyseren van grote structuren, grote processen en het maken van complexe vergelijkingen (Schmidt, 2010). Binnen deze stroming gaat men er vanuit dat er tijdens de interactie sprake is van rivaliteit tussen verschillende groeperingen over de verdeling van schaarse goederen. Echter is de kans om in aanmerking te komen voor deze schaarse goederen niet evenredig verdeeld over de betrokken belanghebbenden (Hall & Taylor, 1996). Dit is te verklaren doordat er in het verleden een bepaalde machtsverdeling is opgebouwd, welke in de huidige tijd wordt getypeerd als een ongelijkmatige verdeling van macht (Hall & Taylor, 1996). Op basis van dit gegeven wordt er getracht een verklaring te formuleren waarom sommige groeperingen onevenredig toegang krijgen tot het besluitvormingsproces (Hall & Taylor, 1996). Het historical institutionalism wordt in deze context ten eerste gekenmerkt door het analyseren van (asymmetrische) machtsverhoudingen (Hall & Taylor, 1996). Daarnaast wordt er binnen deze stroming gefocust op starre en inflexibele verhoudingen en regels die in het verleden tussen de partijen zijn ontstaan.

Dit komt tot uiting doordat er binnen de historische institutionele analyse gekeken wordt naar de machtsverhoudingen en de gemaakte beleidsbeslissingen die in het verleden genomen zijn. Deze analyse is van invloed op de huidige instituties en het toekomstige beleid (Hall & Taylor, 1996). De samenstelling van deze instituties draagt eraan bij dat substantiële institutionele veranderingen alleen op een incrementele wijze kunnen plaatsvinden (Peters, 2006). Denk hierbij aan een economische crisis of een militair conflict tussen landen (Hall & Taylor, 1996). Het is vanuit dit perspectief niet eenvoudig een verandering teweeg te brengen, die invloed heeft op de bestaande procedures en wet- en regelgeving, omdat gelet op de onderlinge verwevenheid een verandering in de wet van invloed kan zijn op de onderliggende regelingen en procedures (Peters, 2006). Dit kan worden verklaard doordat bestaande instituties van procedures en wet- en regelgeving in grote mate zijn ingebed binnen de huidige institutionele context. Men spreekt in

deze situatie dan ook geregeld over de term path dependency (Peters, 1999). Het is aannemelijk dat op basis van de hierboven beschreven kenmerken van het historical institutionalism aansluiten en hiermee inzichten geven in de twee eerder genoemde requirements. Om inzicht te krijgen in de belemmeringen die ontstaan tijdens de verandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling kan ik als onderzoeker bovenstaande stroming meenemen in het theoretisch kader. Hierbij zal rekening worden gehouden met de gemaakte beleidsbeslissingen en machtsverhoudingen waar mogelijk sprake van zou kunnen zijn. Het valt te beredeneren dat deze voorgeschiedenis van invloed kan zijn op de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Het is belangrijk om hier inzicht in te hebben, aangezien deze nieuwe kennis mogelijk een bijdrage kan leveren aan het in kaart brengen van barrières die tijdens het veranderingsproces tot uiting kunnen komen.

De tweede stroming, het rational choice institutionalism, is ontstaan vanuit de studie American congressional behavior, die in grote mate geïnspireerd is op de vraag waarom groepsbeslissingen met een stabiele meerderheid in de praktijk moeizaam tot stand komen (Hall & Taylor, 1996). In dit kader veronderstellen Börzel & Risse (2003) dat keuzes worden gemaakt op basis van de 'logic of consequentialism'. Hall & Taylor (1996) geven aan dat deze stabiele meerderheid enerzijds voortkomt uit de instituties die gevormd worden door regels, procedures en gedrag, en anderzijds wordt er door meerdere auteurs gesteld dat de keuzes die actoren maken veelal begrensd zijn doordat er sprake is van beperkte informatievoorziening, ook wel bounded rationality genoemd (Abma & In 't Veld, 2001; Lowndes, 1996). Uit de studie van Hall & Taylor (1996) komt naar voren dat het rational choice institutionalism getypeerd wordt door een drietal kenmerken en dat het zich richt op de wijze waarop regels van invloed zijn op het gedrag van actoren. Er wordt gebruik gemaakt van een karakteristieke set van veronderstellingen / hypothesen waarbij de betrokken actoren een vaste set van voorkeuren hebben (Hall & Taylor, 1996). Er wordt gesuggereerd dat een beleidsverandering vaak verklaard wordt vanwege het feit dat binnen deze stroming tenminste één (groep) van de betrokken actoren een groot belang heeft bij de beleidsverandering. Hieraan wordt toegevoegd dat als uitgangspunt geldt dat geen enkele actor door de beleidsverandering er slechter van mag worden (Hall & Taylor, 1996). Ten derde wordt deze stroming gekenmerkt door de strategische interactie die van invloed is op de uitkomsten. Hall & Taylor stellen dat het gedrag van de actoren hierbij niet wordt bepaald door onpersoonlijke historische krachten, maar juist door het menselijk gedrag dat gebaseerd is op strategisch handelen. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat individuen handelen uit eigenbelang om zodoende hun eigenbelang maximaal te verwezenlijken (Peters, 1999). Op basis van de calculus approach maakt iedere willekeurige actor een afweging over de keuze die de andere betrokken actoren naar verwachting zullen gaan maken (Hall & Taylor, 1996). Vanuit deze context kan gesteld worden dat de resultaten in grote mate bepaald worden door strategische interactie, waarbij actoren hun machtsbronnen zodanig inzetten om hun eigen doelen te verwezenlijken die aansluiten bij hun voorkeuren (Hall & Taylor, 1996). In dit kader worden de individuele voorkeuren niet beïnvloed door instituties, maar vormen juist onafhankelijke aspecten, waarbij de voorkeuren exogeen van de instituties moeten worden gezien. Dit in tegenstelling tot de individuele voorkeuren van de actoren die zijn afgeleid van hun ongewijzigde materiële belangen (Schmidt, 2002). Op basis van bovenstaande uiteenzetting van het rational choice institutionalism valt te beredeneren dat deze stroming inzicht geeft in het vijfde requirement. Op basis van hun belangen en voorkeuren wordt een bepaald doel nagestreefd waardoor op een strategische wijze

communicatie plaatsvindt. Het theoretische inzicht waarbij men tracht de (strategische) interactie van de betrokken actoren in beeld te brengen zal binnen dit onderzoek uiteindelijk worden meegenomen bij het formuleren van het theoretisch kader.

Het sociological institutionalism, is ontstaan vanuit de organisatietheorie. Hall & Taylor (1995) suggereren dat deze stroming zich niet alleen richt op het verbeteren van formele middelen, maar ook op de specifieke culturele praktijken die door de samenleving geaccepteerd zouden moeten worden. Orbie (2009) voegt hieraan toe dat er ook gefocust wordt op niet-materiële aspecten die optreden tijdens de interactie tussen actoren. Ervan uitgaande dat instituties geïnternaliseerd zijn door actoren, wordt er binnen deze stroming aangenomen dat instituties worden gevormd door het gedrag van actoren (March & Olsen, 1989). Het gedrag van de individuen wordt hierbij beïnvloed door common understandings (Powell, 1991). In die studie van Hall & Taylor (1996) wordt beweerd dat het sociological institutionalism ten eerste wordt gekenmerkt door het feit dat instituties zijn opgebouwd uit enerzijds formele regels, procedures of normen en anderzijds waarden, ideologen en identiteit (Hall & Taylor, 1996). Op basis van dit gegeven kunnen instituties gezien worden als gestandaardiseerde interacties tussen actoren. Instituties vormen hierbij geen exogene beperkingen, maar vormen juist een cognitief kader waarmee de omgeving beter begrepen kan worden. Vanuit dit perspectief kan gesteld worden dat instituties in grote mate het gedrag van actoren bepalen, doordat het gedrag bepalend is voor de verwachtingen die actoren binnen een institutionele context onderling van elkaar hebben (Jepperson, 1991). De mate waarin actoren betrokken worden bij het vormgeven van beleid kan in dit kader niet alleen begrepen worden vanuit doelrationeel handelen. Er zal ook ingegaan moeten worden op gestolde routines en tradities, ook wel logic of appropriateness genoemd (March & Olsen, 1998). Uit onderzoek van Beyers (2005) blijkt dat naarmate actoren vaker en langer met elkaar gaan samenwerken, niet alleen formele instituties een belangrijke rol gaan spelen tussen de onderlinge verhoudingen, maar ook informele instituties. Daarnaast wijst de studie van Hall & Taylor (1996) uit dat het sociological institutionalism wordt gekenmerkt door de relatie tussen instituties en de individuele actie. Hierbij wordt, net als bij de cultural approach, er van uitgegaan dat het gedrag van individuen niet volledig strategisch is bepaald, maar ook tot stand kan komen door gevestigde routines of vertrouwelijke patronen van gedrag om zodoende doelen te verwezenlijken. Het besef dat de individuele acties verbonden zijn met onderlinge interacties staat binnen deze benadering centraal (Hall & Taylor, 1996). Aan de hand van bovenstaande uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat het sociological institutionalism inzicht geeft in het vierde requirement. Gedurende het formuleren van het theoretisch kader zullen daarom de verkregen inzichten worden meegenomen. Vanuit dit kader zal er enerzijds rekening worden gehouden met de formele regels, en anderzijds met de informele regels, zoals gestolde routines en tradities. Door binnen dit onderzoek inzicht te verkrijgen in de formele- en informele regels die een belangrijke rol spelen tussen de onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren, kunnen de mogelijke belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces in kaart worden gebracht.

De vierde stroming, het discursive institutionalism, gaat in tegenstelling tot de drie eerder beschreven stromingen waarin de continuïteit van processen centraal staat, juist uit van veranderingen. Schmidt (2002) suggereert dat er tijdens het in kaart brengen van het veranderingsproces ook gekeken moet worden naar de ideeën en discourses die aan deze verandering ten grondslag liggen. Hiermee wordt getracht beleid te begrijpen op basis van

discourses, waarbij de wijze waarop individuen de realiteit interpreteren en vormgeven gezien wordt als een sociale constructie (Bergen & Luckmann, 1967). De relatie tussen de discourses en de praktijk waarin de discourses tot stand komen staat binnen deze stroming centraal. Bij het inzichtelijk maken van beleidsveranderingen richt men zich op de verhoudingen tussen de ideeën en de interactieve processen die nodig zijn om deze ideeën via discourses over te brengen op de betrokken actoren (Schmidt, 2000). Schmidt (2008) ziet ideeën vanuit deze context als *“wat is en wat zou moeten zijn”*, dit terwijl discourses worden gezien als verschillende verhalen, mythen en collectieve herinneringen die ervoor zorgen dat ideeën binnen bepaalde institutionele contexten worden overgedragen (Schmidt, 2000). Hierbij wordt niet alleen gefocust op de communicatie van ideeën of ‘teksten’, maar wordt ook gekeken naar de institutionele context waarbinnen de ideeën via discours worden gecommuniceerd. De instituties moeten in dit kader niet gezien worden als externe structuren die een beperking vormen, zoals in de eerder beschreven institutionalisme waarin sprake is van rationalistische prikkels, historische paden en/of culturele kaders (Hay, 2001). Middels deze benadering kunnen de interpretaties van de actoren over de realiteit in beeld worden gebracht. De interpretatie over de realiteit hangt in deze situatie sterk af van de strijd die actoren met elkaar aangaan. Enerzijds kunnen actoren met elkaar in debat gaan om elkaar ervan te overtuigen dat hun visie op de werkelijkheid de juiste visie is. Anderzijds kunnen actoren elkaar ook manipuleren en/of kunnen ze gebruik maken van hun machtspositie (Howlett & Ramesh, 2003). Institutionalisering is in dit opzicht een gevolg van actoren met gemeenschappelijke discourses. In dit kader bepaalt het dominante discours op welke wijze maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost. Hierbij richten analisten zich met name op de inhoudelijke kenmerken van beleid. Op basis van het discursive institutionalism valt te beredeneren dat deze stroming inzicht geeft in de derde requirement. Het discursive institutionalism biedt mij als onderzoeker handvatten die binnen het theoretisch kader meegenomen kunnen worden, om vervolgens de ideeën en discourses inzichtelijk te krijgen die ten grondslag liggen aan het te onderzoeken veranderingsproces. Gedurende het onderzoek zal hierbij met name rekening gehouden moeten worden met de verhoudingen van de ideeën en de interactieve processen die nodig zijn om deze ideeën via discourses over te brengen aan de betrokken actoren. Dit is van belang om hiermee de mogelijke belemmeringen die op kunnen treden tijdens het veranderingsproces in beeld te kunnen brengen.

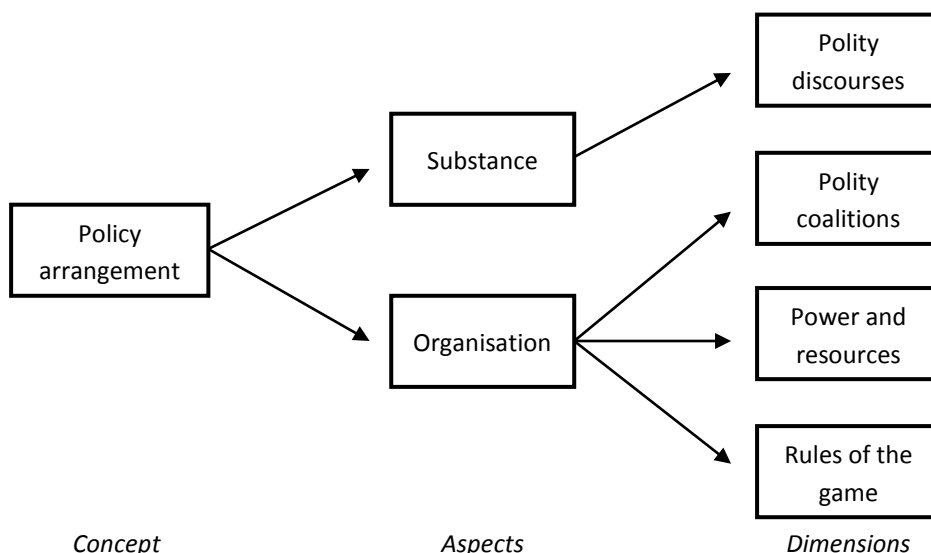
2.2.3 De praktische toepassing van de institutionalism theory

In de voorgaande subparagrafen is de institutionalism theory nader toegelicht. Hieruit komt naar voren dat deze theorie binnen dit onderzoek van grote waarde is bij het onderzoeken van het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Inzichten uit het historical institutionalism kunnen binnen dit onderzoek mogelijk een bijdrage leveren aan het in beeld brengen van de gemaakte beleidsbeslissingen en machtsverhoudingen die vanuit het verleden zijn ontstaan. Inzichten uit het rational choice institutionalism richt zich met name op de belangen en voorkeuren van de betrokken actoren. Inzichten van beide aspecten kennen zijn weerslag op de wijze waarop de betrokken actoren handelen om zodoende hun eigenbelang na te streven. In het sociological institutionalism gaat men er juist van uit dat het gedrag van actoren niet altijd strategisch bepaald is, maar ook tot stand kan komen door gevestigde routines of vertrouwelijke patronen. Bij de inzichten uit het discursive institutionalism gaat men uit van de verhouding van de ideeën en de interactieve processen die nodig zijn om deze ideeën via discourses over te brengen aan de betrokken actoren. Door de bovenstaande stromingen aan elkaar te koppelen

ontstaat er een totaal beeld waarmee het veranderingsproces binnen de institutionele context plaatsvindt. Hiermee wordt getracht een compleet beeld te schetsen van de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Echter biedt de institutionalism theory, waar de vier stromingen onderdeel van uitmaken, binnen dit onderzoek nog onvoldoende empirische helderheid en analytische scherpheid, om als basis te dienen voor het formuleren van een verklarende theorie rondom de barrières die optreden tijdens een institutionele verandering. Kijkend naar de literatuur komt naar voren dat naarmate de institutionalism theory consequenter gebruikt wordt, er volgens Greenwood et al. (2008) een kanttekening kan worden opgemerkt bij het gebruik van deze theorie. Vanuit dit kader stellen deze auteurs dat de institutionalism theory vanuit een beperkt perspectief kijkt naar bepaalde institutionele processen, Isomorfisme genoemd. Om het institutionalisme op een adequate wijze te kunnen gebruiken, is het noodzakelijk om vanuit een breed perspectief institutionele processen te analyseren. Dit zal eraan bijdragen dat de kans op het uitsluiten van belangrijke institutionele verschijnselen geminimaliseerd zal worden (Greenwood et al., 2011). In dit kader zal er in de volgende paragraaf stilgestaan worden bij een theorie waarmee een grote mate van empirische helderheid en analytische scherpheid gecreëerd kan worden.

2.3 Beleidsarrangementenbenadering

De beleidsarrangementenbenadering is zeer geschikt om de elementen uit de stromingen die centraal staan in het institutionalism theory en van belang zijn voor dit onderzoek vanuit een breed perspectief te analyseren. Deze analyse kan volgens Greenwood et al., (2008) ervoor zorgen dat belangrijke institutionele verschijnselen niet onderbelicht blijven. De beleidsarrangementenbenadering tracht hiermee de tekortkomingen van de institutionalism theory aan te vullen door zich nadrukkelijk te focussen op institutionele structuren en machtsverhoudingen (Driessen & Leroy, 2007). De beleidsarrangementenbenadering is namelijk opgebouwd uit een tweetal hoofdelementen, te weten Organisation en Substance (Arts, 2004). Binnen het hoofdelement Organisation wordt gebruik gemaakt van de structuratietheorie van Anthony Giddens. De structuratietheorie gaat uit van het feit dat instituties gezien kunnen worden als een sociaal systeem, bestaande uit 'actoren', 'hulpbronnen' en 'spelregels'. Het tweede hoofdelement, Substance, wordt geoperationaliseerd in het beleidsdomein 'discours' (Tatenhove et al., 2000; Arts & Leroy, 2003, 2006; Hidding & Vlist, 2009). Bovenstaande wordt middels een schematische weergave in figuur 3 weergegeven. Hierbij moet benadrukt worden dat de vier genoemde dimensies te scheiden zijn, maar niet te onderscheiden zijn en daarmee met elkaar in verbinding staan (Arts et al., 2004). Een wijziging van één van de vier dimensies zorgt ook voor veranderingen in de andere dimensies die mogelijk kunnen leiden tot nieuwe arrangementen (Bosch et al., 2005).



Figuur 3: Operationaliseringschema van het concept beleidsarrangement (Tatenhove et al., 2000)

Het analyseren van deze vier dimensies draagt eraan bij dat veranderingen en stabiliteit van beleidsarrangementen en de achterliggende mechanismen te verklaren zijn (Tatenhove et al., 2000; Arts & Leroy, 2006; Vreke, 2007; Driessen & Leroy, 2007; Wiering & Immink, 2009). Centraal binnen deze benadering is dat beleidshandelingen door vastgelegde patronen, structuren en regels gaandeweg steeds verder geïstitutionaliseerd raken (De Boer et al., 2007), waarbij de focus volgens Buizer (2008) voornamelijk ligt op alledaagse beleidspraktijken en gestructureerde processen. De vier dimensies die in de beleidsarrangementenbenadering onderscheiden worden, zullen in de hierna volgende subparagraaf nader worden beschreven. Op basis van deze uiteenzetting zal er gekeken worden in hoeverre de dimensies voldoen aan de *requirements*, zoals opgesteld in paragraaf 2.1. Naast de toetsing van de centrale dimensies zal er getracht worden de stromingen vanuit de institutionalism theory indien mogelijk te combineren met de dimensies die centraal staan binnen de beleidsarrangementenbenadering.

2.3.1 Actors

Onder actoren verstaat de beleidsarrangementenbenadering individuen (entrepreneurs en burgers) of organisaties (gemeenten en marktpartijen) die participeren en met elkaar samenwerken tijdens een bepaald beleidsthema of besluitvormingsproces (Boonstra, 2004; Hidding & Vlist, 2009). Samenwerkende actoren werken vaak vanuit gedeelde discourses, om zodoende hun eigen doelen beter te kunnen bereiken. Het rendement is zodoende hoger dan wanneer een bepaalde actor individueel te werk gaat. In de literatuur noemt men dit ook wel strategische coalitievorming (Tatenhove et al., 2000). Actoren kunnen om verschillende redenen de samenwerking met elkaar aangaan. Enerzijds kan de samenwerking strategisch van aard zijn. Hiervan is sprake wanneer actoren proberen om hun invloed binnen de coalitie te vergroten door consensus te bereiken over het realiseren van een bepaald doel. De samenwerking tussen actoren kan anderzijds ook institutioneel-organisatorisch van aard zijn. Hiervan is sprake wanneer een relatie bijvoorbeeld voortkomt uit een politiek model (Tatenhove et al., 2000). De onderlinge relaties tussen de betrokken actoren kunnen in dit opzicht bijvoorbeeld pluriform, interdependent, gesloten en dynamisch zijn (De Bruijn et al., 2010).

Op basis van bovenstaande beschrijving kan worden opgemaakt dat de historical institutionalism en het rational choice institutionalism inzicht geven in de dimensie actors. Zoals reeds is aangegeven kan een samenwerking tussen actoren tot stand komen doordat het vanuit het verleden institutioneel bepaald is. Maar een samenwerkingsverband kan ook voortkomen uit strategische coalitievorming. Een samenwerking die institutioneel bepaald is komt voort uit starre en inflexibele verhoudingen en regels die in het verleden tussen actoren zijn ontstaan. De robuustheid van deze instituties draagt eraan bij dat een substantiële institutionele veranderingen alleen tot stand kan komen op basis van incrementele wijziging. Een samenwerking kan ook, zoals aangegeven, worden gevormd vanuit strategische overwegingen. Een samenwerkingsverband wordt in dit kader niet bepaald door onpersoonlijke historische krachten, maar wordt juist bepaald op basis van menselijk gedrag, dat gebaseerd is op strategisch handelen. De betreffende actoren trachten middels samenwerking hun eigen belang te maximaliseren. Het combineren van elementen uit het historical institutionalism, het rational choice institutionalism en de dimensie actors, draagt bij aan het inzichtelijk maken van de wijze waarop binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling de samenwerking tussen actoren wordt aangegaan. Op basis van dit inzicht zal ik als onderzoeker kijken of dat dit in de werkelijkheid ook gebeurt. Hiermee wordt er voldaan aan het tweede en vijfde requirement.

2.3.2 Resources

De hulpbronnen waarover de betrokken actoren beschikken vormen binnen de samenwerking een belangrijke rol. Hulpbronnen kunnen binnen deze context gezien worden als middelen en/of instrumenten die tijdens het beleidsproces door de actoren aangewend kunnen worden. In dit kader vormen hulpbronnen een belangrijk onderdeel van 'macht' en 'invloed' die een actor kan uitoefenen op het beleid (Boonstra, 2004). Macht kan aan de hand hiervan gezien worden als een relationeel fenomeen dat gevormd wordt door onder andere resources. Hierbij moet benadrukt worden dat de beschikbare resources niet evenredig over de actoren verdeeld zijn, waardoor er wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren ontstaat om bepaalde beleidsuitkomsten te behalen (Vreke, 2007; Van Tatenhove et al., 2000). De mate waarin er sprake is van interdependentie is in dit kader afhankelijk van de middelen waarover de actoren de beschikking hebben (O'Toole & Hanf, 1988). Koppenjan & Klijn (2004) onderscheiden een vijftal middelen die door actoren kunnen worden ingezet tijdens het beleidsproces. Ten eerste kunnen actoren financial resources inzetten die bijdragen aan het oplossen van complexe problemen. Ten tweede kunnen er production resources worden ingezet die noodzakelijk zijn voor beleidsinitiatieven. Ten derde hebben actoren ook bepaalde competencies die beslissend zijn voor de formele / juridische regels. Knowledge vormt ten vierde een belangrijk middel om te komen tot de kern van het probleem alsmede het vormen van een gedegen oplossing. Tot slot vormt de legitimacy van besluitvorming een middel dat door actoren rechtmatig ingezet moet worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Rosenthal et al., (1996) stellen dat de betrokken actoren gezamenlijk hun krachten (deskundigheid en resources) bundelen, om zodoende hun gemeenschappelijke doelen te verwezenlijken. Het betreft hierbij niet alleen positieve (productiemacht), maar ook om negatieve (blokkade macht) die een veranderingsproces in de weg kan staan (Hidding & Vlist, 2009). De positieve macht van actoren komt tot uiting middels proactief gedrag. Negatief gedrag daarentegen kan leiden tot een blokkerende werking van de betrokken actoren. Dit kan er vervolgens toe leiden dat een stroperig planproces ontstaat, waarbij de voortgang van het proces in het geding komt (Bruijn, ten Heuvelhof, in 't Veld 2008). Aan de hand van bovenstaande

beschrijving kan gesteld worden dat de hulpbronnen nauw verbonden zijn aan de dimensie 'actoren en coalities'.

Uit bovenstaande beschouwing komt naar voren dat de resources waarover de betrokken actoren beschikken in de praktijk vaak niet eerlijk zijn verdeeld. De verdeling van resources die historisch zijn bepaald draagt eraan bij dat er in bepaalde situaties (asymetrische) machtsverhoudingen zijn ontstaan. Vanuit deze context is het van belang dat zowel de formele resources als de informele resources waarover de betrokken actoren beschikken inzichtelijk worden gemaakt. Aan de hand van deze uiteenzetting kunnen er mogelijk uitspraken worden gedaan in hoeverre er op dit gebied belemmeringen waar te nemen zijn tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Het uitvoeren van deze analyse draagt eraan bij dat er voldaan wordt aan het eerste requirement.

2.3.3 Rules

Beleidsarrangementen worden gestructureerd door zowel formele (procedures) als informele (gedragscodes) spelregels. De geldende spelregels worden gekenmerkt door hun grote mate van samenhang met actoren en coalities. Ostrom (2005) suggereert dat spelregels vaak zijn opgesteld door de actoren en onder andere bepalen welke actoren er wel en niet mogen toetreden tot de action arena. Daarbij kan er een relatie gelegd worden tussen de spelregels en de hulpbronnen. Dit is te verklaren, omdat de actoren met meer hulpbronnen meer invloed kunnen uitoefenen tijdens het beleidsproces (Ostrom, 2005). Uit onderzoek van Vreke (2007) blijkt dat de spelregels in grote mate de mogelijkheden en beperkingen bepalen die de betrokken actoren hebben. Onder formele regels verstaan we formele afspraken die zijn vastgelegd in wettelijke kaders of statuten (Van Tatenhove et. al., 2000). Informele regels zijn daarentegen sociale regels die van invloed zijn op interactiepatronen tussen actoren (Boonstra, 2004). De spelregels hebben daarnaast ook betrekking op de regels die actoren hanteren tijdens het beleidsproces en regels die betekenis en legitimiteit geven aan de activiteiten die de betrokken actoren ondernemen. De formele en informele regels vormen samen de guideline waarbinnen onder gunstige omstandigheden beleid gecreëerd kan worden (Krol & Buitelaar, 2007).

Vanuit bovenstaande beschrijving kan worden opgemaakt dat beleidsarrangementen worden gestructureerd door zowel formele als informele regels. Deze wijze van structureren sluit aan bij het sociological institutionalism, waarbij er van uitgegaan wordt dat zowel formele als informele regels een belangrijke rol spelen tussen de onderlinge verhoudingen van betrokken actoren. Vanuit dit perspectief zal er niet alleen gekeken moeten worden naar formele regels, zoals wettelijke kaders en/of statuten, maar er zal ook gekeken moeten worden naar culturele praktijken, zoals waarden, ideologie en identiteit die van invloed zijn op de interactiepatronen van de betrokken actoren. Deze gedachte sluit ook aan bij het idee van de discursive institutionalism. Het combineren van het sociological- de discursive institutionalism en de dimensie rules draagt eraan bij dat er vanuit één perspectief wordt gekeken naar de regels die een belangrijke rol spelen tussen de onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren. Op basis van deze beschouwing kunnen de mogelijke belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling inzichtelijk worden gemaakt. Hiermee wordt er voldaan aan het vierde requirement.

2.3.4 Discours(es)

Discourses geeft aan op welke wijze beleidsarrangementen tot stand komen. Discourses kunnen in dit kader gezien worden als een specifiek samenspel van ideeën, concepten en categorisering die wordt geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd in een bepaalde set van praktijken die door fysieke en sociale realiteiten betekenis krijgt (Hajer, 1995). Naast inhoudelijke regels en verwijzingen naar gedeelde interpretatiekaders, kan een discours ook gezien worden als een manier van spreken (Pestman, 2001). Een discours kan in dit opzicht gezien worden als de 'bril' waardoor de actor naar de buitenwereld kijkt. De interpretatie van de actoren over de realiteit hangt in deze situatie sterk af van de strijd die actoren met elkaar aangaan om elkaar ervan te overtuigen dat hun visie op de werkelijkheid juist is (Howlett & Ramesh, 2003). Een discours dat gedeeld wordt door meerdere actoren bepaalt in wezen de regels die er gehanteerd worden tijdens het beleidsvormingsproces. Discourses liggen daarnaast ook ten grondslag aan de wijze waarop hulpbronnen aan actoren worden toegewezen. Ondanks dat een discours in het beleidsarrangement niet altijd even expliciet aanwezig is, is een discours wel van dien aard dat het van invloed is op het beleidsproces. Door discourses te zien als resultaat van onderlinge wisselwerking tussen actoren, kan het als referentiekader gehanteerd worden bij het oplossen van beleidsproblemen en beleidshandelen (Vreke, 2007).

Vanuit bovenstaande beschouwing kan worden beredeneerd dat de dimensie discours(en), zoals bedoeld in de beleidsarrangementenbenadering, in grote mate overeenkomsten vertoont met de discursive institutionalism. Binnen zowel het institutionalisme als de beleidsarrangementenbenadering geldt als uitgangspunt dat discourses ervoor zorgen dat ideeën binnen een bepaalde institutionele context worden overgedragen aan de betrokken actoren. De mate waarin deze ideeën worden overgenomen hangt sterk af van de strijd die de betrokken actoren met elkaar aangaan om elkaar ervan te overtuigen dat hun visie op de werkelijkheid juist is. In dit kader worden binnen beide theorieën discourses gezien als resultaat van onderlinge interactie, waarbij het dominante discours bepalend is voor de wijze waarop problemen worden opgepakt. Op basis van gelijkenissen met discursive institutionalism kan geconcludeerd worden dat de dimensie discours(en) voldoet aan het vijfde requirement. Het in beeld brengen van de wijze waarop de betrokken actoren naar de realiteit kijken, biedt mij als onderzoeker handvatten bij het in kaart brengen van de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt er voldaan aan het derde requirement.

2.3.5 De praktische toepasbaarheid van de Beleidsarrangementenbenadering

In de subparagrafen die hieraan voorafgingen is de beleidsarrangementenbenadering uitgebreid aan de orde geweest. Het combineren van de institutionalism theory en de beleidsarrangementenbenadering draagt bij aan het beschrijven van gebiedsontwikkelingsproces op basis van de eerste vijf requirements die binnen dit theoretisch kader centraal staan. Middels beide theorieën wordt inzicht geboden in de barrières die mogelijk kunnen optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De dimensie actors zal ingaan op de wijze waarmee binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Hierbij zal nadrukkelijk worden gekeken of een samenwerking tot stand is gekomen doordat het vanuit historie institutioneel bepaald is, of dat het juist voortkomt vanuit het strategisch handelen van de betrokken actoren, om zodoende hun eigen belang te maximaliseren. Het inzichtelijk maken van deze samenwerkingsverbanden draagt bij aan het beantwoorden van het tweede en vijfde requirement. De dimensie resources zal specifiek ingaan

op de wijze waarop de formele- en informele resources ten aanzien van de actoren die betrokken zijn bij de Nederlandse gebiedsontwikkeling zijn verdeeld. Op basis van deze beschouwing zal inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre de betrokken actoren hun resources zullen inzetten als productiemacht of juist als blokkademacht. Aan de hand van deze beschouwing zal worden voldaan aan het eerste requirement. De dimensie rules biedt inzicht in de formele- en informele regels, die een belangrijke rol spelen rondom de onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren. Op basis van deze beschouwing wordt inzichtelijk welke regels er binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling van kracht zijn, en wordt antwoord gegeven op het vierde requirement. Tot slot biedt de dimensie discours(en) mij als onderzoeker een analytische tool waarmee onderzocht kan worden op welke wijze de betrokken actoren kijken naar de realiteit aangaande het veranderingsproces en beantwoordt hiermee het derde requirement. Op basis van deze beschouwing kan worden geconcludeerd dat de beleidsarrangementenbenadering vanuit een brede analytische scope kijkt naar beleidsarrangementen. De hoofdelementen die binnen deze benadering centraal staan, te weten Organisation en Substance, geeft mij als onderzoeker een compleet beeld waarmee binnen de institutionele context het besluitvormingsproces plaatsvindt. Echter richt de beleidsarrangementenbenadering zich voornamelijk op de alledaagse beleidspraktijken met een zekere stabiliteit. Binnen het model gaat er echter weinig aandacht uit naar beleidsveranderingen en hiermee ook het in kaart brengen van mogelijke barrières die kunnen optreden tijdens het veranderingsproces. Vanuit de stabiliteit van beleidsarrangementen wordt er een beleidsanalyse uitgevoerd op basis van snapshots over een relatief korte periode, waardoor er niet of nauwelijks uitspraken kunnen worden gedaan omtrent de institutionele effecten op lange termijn. Er kunnen daarentegen wel inschattingen worden gemaakt welke effecten er zich kunnen voordoen. Alhoewel de beleidsarrangementenbenadering mij als onderzoeker vanuit een statisch model de mogelijkheid biedt om instituties helder in kaart te brengen, biedt het mij weinig inzicht in de barrières die optreden tijdens een institutionele verandering, hetgeen wat centraal staat binnen dit onderzoek. In dit kader zal er in de hierna volgende paragraaf stil worden gestaan bij institutionele veranderingen, om hiermee antwoord te geven aan het zesde en laatste requirement.

2.4 Theorieën van beleidsverandering

Uit de praktische toepasbaarheid van de beleidsarrangementenbenadering kan geconcludeerd worden dat de beleidsarrangementenbenadering zeer geschikt is om instituties in kaart te brengen. Middels de toepassing van deze benadering worden de eerste vijf requirements gewaarborgd. De brede analytische scope waarmee gekeken wordt naar beleidsarrangementen biedt een relatief statisch uitgangspunt dat over een korte periode snapshots maakt van beleidsarrangementen. Het in kaart brengen van het betreffende beleidsarrangement door middel van snapshots zorgt ervoor dat er nauwelijks uitspraken gedaan kunnen worden over het veranderingsproces van beleid. In dit kader biedt de beleidsarrangementenbenadering binnen dit onderzoek onvoldoende handvatten om zelfstandig als verklarende theorie te hanteren bij het in kaart brengen van institutionele barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Om beleidsveranderingen te kunnen begrijpen worden er in de bestuurs- en beleidswetenschappen doorgaans een tweetal modellen gehanteerd, namelijk: het fasenmodel en het stromenmodel (Teisman, 1995). Deze aanvullende theorie zal vanuit dit perspectief moeten voldoen aan het zesde requirement, dat zich richt op het inzichtelijk maken

van het ontstaan van beleidsveranderingprocessen. De genoemde modellen zijn onderstaand toegelicht.

2.4.1 Het fasenmodel

Het fasenmodel dankt zijn naam aan de wijze waarop deze theorie aankijkt tegen beleidsprocessen. Binnen deze theorie wordt ervan uitgegaan dat de besluitvorming plaatsvindt rondom één centraal besluit. Waarbij de besluitvorming verloopt als een min of meer opeenvolgend proces van voorbereiden, bepalen, uitvoeren en het bijsturen van beleid (Hoogenwerf, 1982). Tijdens de voorbereidingsfase worden aan de hand van de probleemformulering, meerdere alternatieve oplossingen opgesteld, die vervolgens worden beoordeeld. Tijdens de daaropvolgende fase, de beleidsbepalende fase, worden er beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt (Koppenjan, 1993). Temidden van dit proces is één centrale actor a-priori aanwijsbaar die de besluiten neemt. Er zijn wel degelijk andere actoren betrokken bij het proces van beleidsbepaling en uitvoering, maar deze actoren nemen uiteindelijk geen besluiten (Hoogenwerf, 1982). Tijdens de uitvoeringsfase wordt de beleidsinhoud, zoals eerder gekozen, daadwerkelijk toegepast (Koppenjan, 1993). Tot slot wordt de beleidsinhoud, het beleidsproces en de effecten van de beleidsimplementatie geëvalueerd en beoordeeld. Aan de hand van deze evaluatie wordt besloten of het noodzakelijk is de beleidsinhoud bij te sturen (Teisman, 1995).

Teisman (1995) suggereert dat het fasenmodel enerzijds uitermate geschikt is bij het analyseren van empirie. Anderzijds wordt verondersteld dat het besluitvormingsproces op basis van de genoemde fasen beter zou verlopen. Vanuit dit kader biedt het fasenmodel handvatten om complexe processen systematisch op te delen in hanteerbare deelprocessen. Daarbij biedt het model de mogelijkheid om het verloop van het interne planningsproces, waarbij besluiten worden genomen door één actor, namelijk diegene die verantwoordelijk is voor het bepalen van het beleid, inzichtelijk te maken. Tijdens de analyse zal worden ingegaan op de wijze waarop de beleidsbepaler aandacht heeft voor de ontwikkelingen die gaande zijn in de omgeving. Deze specialistische kijk zorgt ervoor dat andere zaken buiten beschouwing gelaten worden (Teisman, 1995).

Het uitgangspunt dat fasen zich lineair opvolgen komt in de praktijk doorgaans weinig voor, zo ook bij gebiedsontwikkeling. Ten aanzien van de te onderscheiden fasen is er volgens Nozeman et al. (2008) continu sprake van herpositionering en heronderhandelen. De veelheid aan betrokken actoren en diens belangen in combinatie met een continu veranderde context leiden vandaag de dag mogelijk tot een complex en dynamisch gebiedsontwikkelingsproces die onderhevig is aan invloeden van de betrokken actoren, context en middelen (Van 't Verlaat, 2005). Deze invloeden dragen er aan bij dat het gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk nauwelijks uniform verloopt. Het uitgangspunt dat een proces zich in de praktijk lineair zou opvolgen wordt binnen de wetenschap dan ook gezien als een punt dat sterk bekritiseerd wordt (Koppenjan, 1993). Vanuit dit gegeven kan beredeneerd worden dat het fasenmodel in mindere mate geschikt is om het ontstaan van een beleidsveranderingsproces inzichtelijk te maken en hiermee beperkt voldoet aan het zesde requirement.

2.4.2 Het stromenmodel

Het stromenmodel is ontstaan vanuit kritiek op het fasenmodel. In tegenstelling tot het fasenmodel dat uitgaat van een horizontale verdeling van activiteiten, waarbij de verschillende fasen opeenvolgend verlopen, gaat het stromenmodel uit van een verticale verdeling van activiteiten, waarbij de verschillende fasen gelijktijdig met elkaar oplopen (Koppenjan, 1993). Cohen, March en Olsen (1972) zijn van mening dat het analyseren van de verschillende fasen niet resulteert in theorieën over het vormen, vaststellen en uitvoeren van beleid. Naar aanleiding hiervan is door Cohen, March & Olsen het garbage can model geïntroduceerd (Cohen, March en Olsen, 1972). De gedachte dat één (centrale) actor een besluit neemt over de te implementeren oplossing wordt in het stromenmodel losgelaten. Het stromenmodel richt zich met name op de vraag in hoeverre er een koppeling tussen de drie stromingen tot stand komt en waardoor deze koppeling dan tot stand komt (Teisman, 1995)

Binnen het stromenmodel wordt ervan uitgegaan dat besluitvorming wordt gevormd door drie verschillende stromingen, namelijk problemen, oplossingen en participanten. Binnen het stromenmodel wordt ervan uitgegaan dat de voortgang van de besluitvorming met name wordt bepaald door de acties die door de betrokken actoren worden ondernomen om te komen tot gedegen oplossingen ten aanzien van de actuele problemen. De betrokken actoren bepalen in deze situatie zelf naar welke problemen en oplossingen hun aandacht uitgaat. Actoren hebben om die reden de mogelijkheid om van het ene op het andere moment over te stappen naar een andere oplossing voor het probleem. In dit kader kan gesteld worden dat de participatie van de betrokken actoren sterk afhangt van het belang dat zij hebben bij het geformuleerde probleem, hun beschikbare middelen, hun positie en de coalitie die zij gesloten hebben. Vanuit dit perspectief kan gesteld worden dat om die reden veel besluitvormingsprocessen relatief onvoorspelbaar verlopen (March & Olsen, 1976).

In navolging op het model van Cohen, March en Olsen, dat zich richt op het analyseren van besluiten die door organisaties genomen worden, heeft Kingdon in 1984 het model verder geoptimaliseerd. Het model van Kingdon richt zich hierbij voornamelijk op het analyseren van netwerken (Kingdon, 1995). Kingdon introduceerde in zijn publicatie het begrip window of opportunity dat kan ontstaan wanneer zich een probleem voordoet dat beleidsmakers niet kunnen negeren (Kingdon, 1984). Het openen van een window of opportunity ontstaat enkel wanneer er een koppeling plaatsvindt tussen een drietal stromingen, te weten de problem stream, polity stream en de political stream. Kingdon stelt dat een onderwerp niet kan worden opgenomen op de politieke agenda wanneer er één stroming ontbreekt. Hieruit kan worden opgemaakt dat de input van alle drie de stromingen noodzakelijk is voor het ontstaan van een window of opportunity (Kingdon, 1995). De theorie van Kingdon richt zich in het bijzonder op het creëren van een window of opportunity om een probleem op de politieke agenda te krijgen (Kingdon, 1995). De voortgang van het beleidsproces hangt in deze situatie sterk af van het moment waarop een probleem, een oplossing en de participanten door de genomen beslissingen gelijktijdig bijeen komen (Teisman, 1995).

Het stromenmodel is zeer effectief gebleken bij het analyseren van veranderingsprocessen. Middels deze analyse kan onderzocht worden waarom bepaalde veranderingen wel plaats kunnen vinden. Terwijl bij andere veranderingsprocessen sprake kan zijn van barrières. Door de drie

centrale stromingen nader te analyseren kan beter begrepen worden waarom op bepaalde momenten de stromingen wel gekoppeld kunnen worden, terwijl diezelfde stromingen op een ander moment niet gekoppeld kunnen / konden worden (Teisman, 1995). Het uitgangspunt dat meerdere actoren betrokken zijn bij het implementeren van oplossingsrichtingen sluit goed aan bij het te bestuderen onderwerp, namelijk het gebiedsontwikkelingsproces waarbij diverse actoren betrokken, die allen hun eigen belang hebben. Door binnen dit onderzoek nadrukkelijk te kijken in hoeverre er een koppeling plaatsvindt tussen de drie centrale stromingen, kan het ontstaan van het beleidsveranderingsproces inzichtelijk worden gemaakt. Met het hanteren van het stromenmodel van Kingdon als aanvullende theorie zal worden voldaan aan het zesde requirement. In de hierna volgende paragraaf zal worden ingegaan op welke wijze het stromenmodel binnen dit onderzoek gehanteerd zal gaan worden. Vervolgens zal in paragraaf 2.5 ingegaan worden op de koppeling van de reeds beschreven theorieën, te weten: institutionalism theory, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon.

2.4.3 De praktische toepassing van de theorieën van beleidsverandering

In de voorgaande sub-paragrafen is inzicht geboden in twee modellen die binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen gehanteerd kunnen worden om een beleidsverandering in kaart te brengen. Op basis van deze beschouwing is duidelijk geworden dat het fasenmodel er van uitgaat dat beleid wordt bepaald door één centrale actor, waarbij de fasen in het planningsproces zich lineair opvolgen. Dit uitgangspunt staat haaks op het gebiedsontwikkelingsproces zoals deze in Nederland wordt toegepast. Het gebiedsontwikkelingsproces in Nederland wordt namelijk gekenmerkt door een complex en dynamisch proces dat beïnvloed wordt door de actoren, context en middelen (Van 't Verlaat, 2005). Vanuit dit gegeven kan beredeneerd worden dat het fasenmodel niet kan voldoen aan het zesde requirement. Wanneer we het stromenmodel vergelijken met het fasenmodel kan gesteld worden dat bij het fasenmodel één centrale actor besluiten neemt over de te implementeren oplossingsrichting. Het stromenmodel gaat daarentegen uit van een verticale verdeling van activiteiten, waarbij de verschillende stromingen gelijktijdig met elkaar oplopen. Het openen van een window of opportunity, dat ontstaat na het koppelen van de drie stromingen, kan een verandering teweeg brengen. Door de drie centrale stromingen nader te analyseren kan beter begrepen worden waarom op bepaalde momenten de stromingen wel gekoppeld kunnen worden, terwijl dezelfde stromingen op een ander moment niet gekoppeld kunnen / konden worden (Teisman, 1995). Door het stromenmodel als aanvullende theorie binnen dit onderzoek toe te passen zal het zesde requirement worden gewaarborgd.

Op basis van bovenstaande beschouwing kan worden opgemaakt dat het stromenmodel binnen dit onderzoek het meest efficiënte en geschikte model is. Middels dit model kan inzichtelijk worden gemaakt welke belemmerende factoren van invloed zijn tijdens de transfer naar een nieuw beleidsarrangement. Hierbij zal gekeken worden in hoeverre er een koppeling tussen de drie stromingen tot stand zou kunnen komen waardoor er een window of opportunity ontstaat.

Bij het in beeld brengen van het ontstaan van een window of opportunity zal er ten eerste gekeken worden naar de polity stream. In de polity stream worden mogelijke beleidsalternatieven door een netwerk van beleidsmakers, onderzoekers, adviseurs en belangenorganisaties gegenereerd, bediscussieerd, herschreven en overwogen (Kingdon, 1984). Het vormen van deze

beleidsalternatieven wordt gezien als een oersoep die vorm krijgt middels een natuurlijk selectieproces, waarna er een selectie aan beleidsvoorstellen overblijft (Kingdon, 1995). Voortbouwend op de oude beleidsvoorstellen tracht het netwerk van deskundigen binnen de kaders (rules) van het beleidsveld nieuwe en betere beleidsvoorstellen te formuleren. Bij het opstellen van de beleidsvoorstellen wordt rekening gehouden met de logische en technische uitvoerbaarheid van het voorstel, maar ook of het voorstel voldoende inspeelt op de discourses van het beleidsnetwerk. Dit is van belang om te voorkomen dat het beleidsnetwerk elkaar gaat tegenwerken en hun resources dusdanig inzetten dat de beleidsverandering stagneert. Daarnaast is het zaak om rekening te houden met het gegeven dat de hechtheid tussen de verschillende netwerken niet identiek hoeft te zijn. Netwerken kunnen enerzijds bestaan uit deskundigen met een gemeenschappelijk referentiepunt en vocabulaire. Anderzijds kan de deskundigheid binnen het netwerk ook sterk gefragmenteerd zijn. Hierdoor is het niet eenvoudig om een beleidsvoorstel aan te dragen op de politieke agenda (Kingdon, 1995). Dit geeft ook direct de complexiteit van de Nederlandse gebiedsontwikkeling weer, omdat er in de Nederlandse gebiedsontwikkeling verschillende beleidsterreinen met ieder hun eigen vocabulaire tot elkaar zijn aangewezen om samen te werken.

Vervolgens zal er ten tweede gekeken worden naar de problem stream, waarbij het herkennen en helder definiëren van een probleem tot uiting komt in het uiteindelijk te vormen beleid (Kingdon, 1995). Kingdon is van mening dat problemen in dit kader worden gekenmerkt door “conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them”(Kingdon, 1984). Een actueel probleem heeft in deze situatie vaak een aanleiding nodig om daadwerkelijk als probleem te worden beschouwd (Kingdon, 1984). Deze aanleiding kan zowel positief zijn wanneer bijvoorbeeld het probleem onder de aandacht komt van belanghebbende actoren, maar kan ook negatief van aard zijn, bijvoorbeeld de huidige economische crisis. In beide situaties krijgen politici en beleidsmedewerkers door drie soorten feedbackmechanismen aandacht voor het probleem (Kingdon, 1984). Ten eerste kan het probleem de aandacht oproepen doordat het huidige beleid wordt geëvalueerd, ten tweede kan het probleem onder de aandacht komen door informele informatie van de hogere overheidsmedewerkers, en ten derde zorgt de feedback van beleidsmedewerkers die dagelijks problemen ondervinden tijdens de uitvoering van het beleid voor erkenning van het probleem (Kingdon, 1995).

Als derde zal er in de political stream, die zich onafhankelijk van de andere twee stromingen beweegt, gekeken worden naar het politieke klimaat op zowel nationaal als lokaal niveau. Een beleidsverandering vanuit de political stream wordt in dit verband ingezet wanneer het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij nieuwe geoptimaliseerde beleidsprogramma's. Niet alleen het politieke klimaat is van invloed op de political stream, maar ook de verkiezingen die mogelijkerwijs kunnen leiden tot een wisseling in het bestuur. Dit kan direct invloed hebben op de politieke agenda. In dit kader kunnen er bepaalde items vervroegd op de agenda worden geplaatst, of kunnen er juist items van de agenda verdwijnen (Kingdon, 1995). Daarnaast spelen ook politieke krachten een belangrijke rol ten aanzien van de beleidsuitkomsten. Machtsposities kunnen er toe leiden dat bepaalde beleidsveranderingen juist wel worden ingezet, terwijl ander beleid, waarvan verandering wenselijk is, gecontinueerd wordt (Kingdon, 1995).

Maesschalck (2002) stelt dat de toepasbaarheid van het stromenmodel kan worden verklaard door heldere structuren en begrippen, die er voor zorgen dat het model zeer geschikt is om beleidsveranderingen vanuit een relatief rationele visie te beschrijven. Vanuit deze visie wordt er rekening gehouden met de complexiteit en dynamiek die gepaard gaat met beleidsprocessen (Maesschalck, 2002). Het stromenmodel van Kingdon zal binnen dit onderzoek als aanvullende theorie dienen bij het inzichtelijk maken van het veranderingsproces. Aan de hand van het stromenmodel, in combinatie met het toepassen van de institutionalism theory en de beleidsarrangementenbenadering, zal getracht worden antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre er barrières optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en hoe deze barrières kunnen worden aangepakt. Op basis van de beschreven theorieën is in paragraaf 2.5 het conceptueel model samengesteld. Dit model zal als leidraad fungeren bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

2.5 Conceptueel model

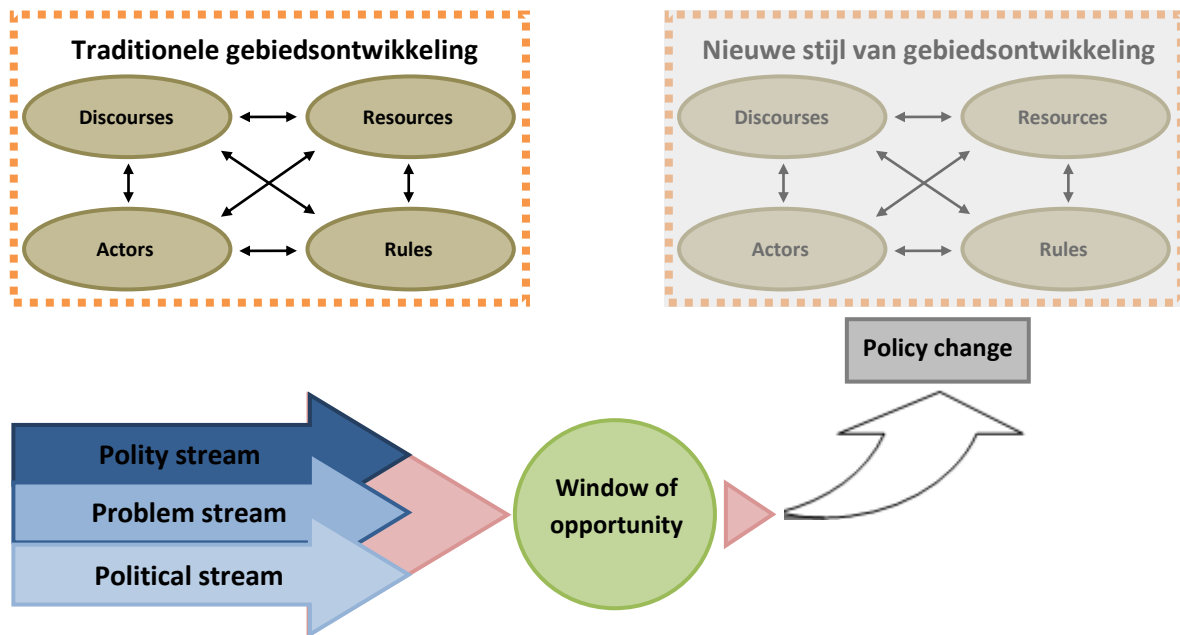
Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zal er een empirisch onderzoek worden uitgevoerd. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de conceptualisering van dit onderzoek. Aan de hand van het conceptueel model, dat in figuur 4 is weergegeven, zal inzicht verkregen worden welke barrières er op kunnen treden tijdens de beleidsverandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Het conceptueel model is opgebouwd uit enerzijds een verzameling van elementen die voortkomen uit de institutionalism theory, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon en anderzijds een verzameling van verbanden tussen deze verschillende elementen. In deze context is er sprake van een samenhang en wederzijdse beïnvloeding tussen deze elementen. Vanuit dit kader kan gesteld worden dat de huidige arrangementen in grote mate van invloed zijn op de toekomstige arrangementen. Het in beeld brengen van het veranderingsproces zal verlopen aan de hand van de volgende stappen:

Binnen de eerste stap zal de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling in beeld worden gebracht. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van de institutionalism theory en de beleidsarrangementenbenadering. Het inzichtelijk maken van de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling op basis van de vier centrale begrippen, te weten actors, rules, discourses en resources, zal binnen deze stap essentieel zijn om te kunnen begrijpen welke mogelijke factoren van invloed zijn op het veranderingsproces naar de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. In dit kader valt te denken aan (asymmetrische) machtsverhoudingen en de onevenredige toegang van sommige groeperingen tot het besluitvormingsproces. Zoals in de vorige paragrafen al naar voren is gekomen, kunnen factoren multidisciplinair van aard zijn. De empirie rondom de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling zal als achtergrondinformatie dienen tijdens de te onderzoeken casestudie. Deze achtergrondinformatie biedt mij als onderzoeker inzicht in de mogelijke barrières waarvan sprake kan zijn tijdens het veranderingsproces.

Op basis van bovenstaande beschouwing zal aan de hand van een casestudie worden onderzocht welke barrières er kunnen ontstaan tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Om deze praktische belemmeringen in beeld te brengen zal het project het Waalfront te Nijmegen nader worden geanalyseerd. Binnen deze casus heeft men besloten een andere ontwikkelstrategie te hanteren die beter aansluit bij de huidige marktomstandigheden op

het gebied van de Nederlandse gebiedsontwikkeling (gemeente Nijmegen, 2012e). Dit volgt logischerwijs de vorige stap op. Binnen deze stap zal aanvullend aan de eerder genoemde theorieën gebruik gemaakt worden van het stromenmodel van Kingdon. Kingdon gaat uit van het gegeven dat er tijdens het koppelen van een drietal stromingen, te weten de polity, political en problem streams, er een window of opportunity ontstaat. Kingdon (1995) is van mening dat een window of opportunity vaak opent vanuit ontwikkelingen aangaande een probleem of op het gebied van de politiek. Kingdon (1995) suggereert dat het openen van een window of opportunity niet in iedere situatie voorspelbaar is. Daarbij moet worden opgemerkt dat het openen van een window of opportunity geen objectief gegeven is. Of een window of opportunity daadwerkelijk open is hangt nauw samen met de interpretatie van de betrokken actoren. Of er gebruik gemaakt wordt van een window of opportunity hangt af van de koppeling van het probleem aan het juiste beleidsvoorstel. Wanneer er geen koppeling plaatsvindt, kan het in de praktijk enige tijd duren voordat er zich weer een gunstige gelegenheid voordoet (Kingdon, 1995).

Zoals reeds beschreven zal ten eerste de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling inzichtelijk worden gemaakt. In het conceptueel model, dat is weergegeven in figuur 4, is deze stap middels een stippellijn omkaderd. Binnen deze stap zal worden ingegaan op een viertal elementen die binnen de beleidsarrangementenbenadering centraal staan. Op basis van deze beschouwing zal de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling worden geanalyseerd. Hierbij zal ten eerste worden gekeken naar verschillende combinaties van actors, rules, discourses en resources. Binnen deze beschouwing zal er per kernelement gekeken worden naar mogelijke beleidsalternatieven, welke een oplossing zouden kunnen bieden aan de huidige problematiek binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Vervolgens zal er in de problem stream gekeken worden naar de problemen binnen de te onderzoeken casestudie. Daarnaast zal er aan de hand van de verschillende beleidsalternatieven die binnen deze casestudie geformuleerd worden gekeken worden in hoeverre deze een oplossing vormen voor de problematiek die binnen het gebiedsontwikkelingsproces optreedt. Tot slot zal er bij de political stream gekeken worden of het vanuit maatschappelijk perspectief wenselijk is om nieuwe beleidsalternatieven te creëren, om hiermee vervolgens te komen tot een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Tevens zal er worden ingegaan op het politieke klimaat op landelijk en op lokaal niveau, die mogelijk van invloed zou kunnen zijn op het tijdstip waarop bepaalde onderwerpen op de politieke agenda worden geplaatst. Hierbij zal eveneens worden ingegaan op aanwezige machtsposities die ertoe kunnen leiden of een beleidsalternatief wel of juist niet wordt geïmplementeerd. Aan de hand van deze beschouwing waarin zowel de traditionele stijl als de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in kaart is gebracht, zal er worden gekeken of er bij de casus het Waalfront een window of opportunity is opgetreden en er vervolgens aan heeft bijgedragen dat de wens om te komen tot een nieuwe ontwikkelstrategie vervolgens op de politieke agenda is geplaatst. Tevens zal er worden gekeken of het op de politieke agenda plaatsen van een beleidsverandering er aan bijgedragen heeft dat er een beleidsverandering is ontstaan. Wanneer deze kans zich voordoet en in de praktijk benut zal worden, ontstaat er een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Gezien het onderzoeksdoel zal dit onderzoek zich niet richten op het in beeld brengen van de gewenste nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling middels een gedachte-experiment. Dit onderzoek zal zich met name richten op de mogelijke belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces. Middels het doorlopen van bovenstaande analysestappen wordt getracht antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag.



Figuur 4: conceptualisering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

3 Methodologie

In het voorgaande hoofdstuk is stilgestaan bij de theorieën die binnen dit onderzoek worden gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt de methodologie beschreven waarmee getracht wordt de onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden. In paragraaf 3.1 zal gekeken worden naar de onderzoeksstrategie en de operationalisering waarmee de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling geanalyseerd zal gaan worden. Binnen deze analyse zal er op een viertal kernbegrippen gefocust worden, te weten *actors*, *rules*, *discoursen* en *resources*. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 stilgestaan bij de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Wederom zullen ook hier de vier genoemde kernbegrippen worden geanalyseerd. Echter worden deze elementen alleen bij de polity stream en de problem stream geanalyseerd. Binnen de political stream wordt er daarentegen gefocust op het maatschappelijke belang om te komen tot een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en het politieke krachtenveld dat gepaard gaat bij het tot stand komen van een beleidsverandering. Bij het analyseren van de drie stromingen wordt ingegaan op het mogelijk tot stand komen van een window of opportunity.

3.1 Traditionele stijl van gebiedsontwikkeling

3.1.1 Onderzoeksstrategie

Gezien de aard van deze stap, namelijk het in kaart brengen van het huidige beleidsarrangement van gebiedsontwikkeling, zal middels een bureauonderzoek gebruik gemaakt worden van beschikbare literatuur. Hierbij wordt getracht een compleet beeld te krijgen over de gangbare praktijken van gebiedsontwikkeling. In het kader van het beantwoorden van de vraagstelling zal enerzijds gebruik gemaakt worden van wetenschappelijke artikelen en anderzijds gebruik gemaakt worden van vakliteratuur in de vorm van boeken en (vak)tijdschriften. De wetenschappelijke artikelen worden opgevraagd middels de daarvoor beschikbare zoekmachines,

te weten: PiCarta, Web of Science, Scopus en Google Scholar. Daarnaast zal de verkregen empirie worden aangevuld en worden versterkt door middel van informatie verkregen uit de te verrichten interviews. Hierbij moet benadrukt worden dat de interviews zich met name richten op de casestudie het Waalfront te Nijmegen. Op basis hiervan zal er tijdens het analyseren van de empirie worden ingegaan op de vormgeving van een beleidsarrangement van de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling. De wijze waarop de interviews worden afgenomen is nader toegelicht in paragraaf 3.2.1. De empirie rondom de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling zal als achtergrondinformatie dienen tijdens de te onderzoeken casestudie. Deze achtergrondinformatie biedt mij als onderzoeker inzicht in de mogelijke barrières waarvan sprake kan zijn tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

3.1.2 Operationaliseren

Het operationaliseren van de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling zal worden verricht aan de hand van de institutionalism theory en de beleidsarrangementenbenadering, zoals is besproken in hoofdstuk 2. Op basis van de genoemde theorieën, welke elkaar wederzijds versterken, zal inzicht worden verkregen in de volgende begrippen: *actors*, *rules*, *discourses* en *resources*. De genoemde begrippen vormen te samen een beleidsarrangement en fungeren binnen dit onderzoek als kapstok waarmee geanalyseerd zal worden wanneer en onder welke voorwaarden deze begrippen zich in de praktijk ontplooiën. In dit kader zal middels het uitvoeren van een bureauonderzoek inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling momenteel op nationaal niveau is ingevuld. De genoemde theorieën vormen binnen deze analyse als het ware de bril van de onderzoeker waarmee naar het centrale vraagstuk gekeken zal worden. Onderstaand zijn de centrale begrippen individueel uiteengezet, waarna vervolgens de kenmerken van deze begrippen nader worden toegelicht.

Actors

Het besluitvormingsproces wordt gevormd door een netwerk van individuen (entrepreneurs en burgers) of organisaties (gemeenten en marktpartijen) die met elkaar samenwerken rondom een bepaald beleidsthema (Boonstra, 2004; Hidding & Vlist, 2009). Actoren werken in dit kader enerzijds vanuit een strategische coalitievorming met elkaar samen, om zodoende hun eigen doelen te verwezenlijken. Anderzijds kan de samenwerking tussen de actoren ook institutioneel bepaald zijn (Tatenhove et al., 2000). Vanuit deze context zal in dit onderzoek de samenwerkingsverbanden tussen verschillende actoren in kaart worden gebracht. Hierbij zal gefocust worden op de handelingswijze van actoren. Op basis hiervan zal er getracht worden een relatie te leggen tussen de (strategische) interactie van de actoren en het maximaliseren van hun eigen belang. Hierbij zal er gekeken worden of er een samenwerking wordt aangegaan die institutioneel bepaald is, of dat er juist een samenwerking wordt aangegaan die strategische aard is.

Rules

Binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling is er niet alleen sprake van formele regels (procedures), maar ook van informele regels (gedragcodes). Onder formele regels verstaan we formele afspraken die zijn vastgelegd in wettelijke kaders of statuten (Van Tatenhove et. al., 2000). Informele regels zijn daarentegen sociale regels die van invloed zijn op de interactie tussen

actoren (Boonstra, 2004). Volgens Zouwen (2006) kunnen spelregels in dit kader onderverdeeld worden in een drietal categorieën, te weten:

- Afspraken over de toewijzing van verantwoordelijkheden;
- Afspraken over de toegang tot beleidsprocessen;
- Afspraken over interactievormen tussen actoren.

Op basis van deze uiteenzetting zal er in deze studie onderzocht worden hoe de toewijzing van verantwoordelijkheden binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling is georganiseerd. Aan de hand van wettelijke kaders en statuten zal er gekeken worden wie er wel en niet mogen toetreden tot het gebiedsontwikkelingsproces. Binnen deze beschouwing zal er rekening worden gehouden met de starre en inflexibele verhoudingen en regels die tussen de actoren in het verleden zijn ontstaan, en hiermee hun weerslag hebben op het toekomstige beleid (Hall & Taylor, 1996). Hierbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar de bestaande wetten, regelingen en procedures die mogelijk door hun path dependency van invloed zijn tijdens het inzetten van een veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling (Peters, 1999). Daarnaast zal er gefocust worden op de niet-materiële aspecten die optreden tijdens de interactie tussen actoren. Hierbij zal er worden ingegaan op het gedrag van de actoren die bepalend zijn voor de verwachtingen die actoren binnen de institutionele context onderling van elkaar hebben.

Discourses

Een discours kan gezien worden als de 'bril' waardoor de individuele actoren naar de buitenwereld kijken. In deze context refereert een discours enerzijds naar inhoudelijke regels en verwijzingen van gedeelde interpretatiekaders (Hajer, 1995). En anderzijds naar de manier waarop de actoren met elkaar spreken (Pestman, 2001). Op basis van dit gegeven kan gesteld worden dat discourses kunnen worden gehanteerd als referentiekader bij het oplossen van beleidsproblemen en beleidshandelingen (Vreke, 2007). In het kader van deze studie zal onderzocht worden op welke wijze de individuele actoren aankijken tegen de werkelijkheid, de wenselijkheid, het veranderingsproces van werkelijkheid naar wenselijkheid, en tot slot het propageren of in stand houden van de huidige discourses, of wel de huidige wijze waarop gebiedsontwikkeling bedreven wordt (Leroy, 2006; Wiering & Immink, 2009). Op basis van deze analyse zal inzichtelijk worden gemaakt of de visie van de actoren rondom de logica en technische uitvoerbaarheid van het beleidsalternatief gelijkgesteld is.

Resources

Resources vormt een belangrijke rol binnen samenwerkingsverbanden die de actoren met elkaar aangaan. Het betreft in deze context enerzijds formele hulpmiddelen zoals bevoegdheden, financiële middelen en (grond)posities, en anderzijds informele hulpmiddelen zoals expertise en kennis. De hulpbronnen kunnen tijdens het veranderingsproces door de actoren zowel positief (productiemacht), als negatief (blokkade macht) worden ingezet (Hidding & Vlist, 2009). In dit kader is het van belang om de resources in kaart te brengen die tijdens het interactieproces door de betrokken actoren worden ingezet om zodoende de doelen, die aansluiten bij hun eigen voorkeuren, te verwezenlijken. Op basis van deze beschouwing zal onderzocht worden of de actoren in combinatie met de hulpbronnen waarover zij beschikken een proactieve houding

innemen ten aanzien van het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, of dat zij juist een blokkade vormen tijdens dit veranderingsproces.

3.2 Belemmerende factoren tijdens het veranderingsproces

3.2.1 Onderzoeksstrategie

Op basis van de voorgaande beschouwing, waarin de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling in kaart is gebracht, zal de vervolgstap ingaan op het feit of de beschreven belemmeringen ook daadwerkelijk in de praktijk optreden. Om de empirische beschrijving te kunnen toetsen aan de praktijk zal het project het Waalfront te Nijmegen uitgebreid geanalyseerd worden. In hoofdstuk 5 zal de genoemde casestudie nader worden toegelicht.

Gelet op de aard van deze vervolgstap zal er ten behoeve van het analyseren van het project het Waalfront gebruik worden gemaakt van bureauonderzoek welke aangevuld wordt met informatie verkregen uit semigestructureerd interviews. Gedurende het bureauonderzoek zal er gebruik gemaakt worden van overheidsdocumenten, zoals bijvoorbeeld: college- en raadsvoorstellen en/of het stedenbouwkundig plan. Daarnaast zal er bij de betrokkenen worden nagevraagd of er van het te bestuderen onderzoeksobject extra achtergrondinformatie beschikbaar is. Denk hierbij aan ambitiedocumenten en interne memo's. Naast het uitvoeren van een bureauonderzoek worden er diverse semigestructureerde interviews afgenomen met relevante sleutelfiguren. De combinatie van het verrichten van interviews en het bestuderen van diverse relevante documenten draagt eraan bij dat er een diepgaand inzicht wordt verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken. Daarnaast zal er antwoord worden gekregen op de vraag waarom deze processen in de praktijk op deze wijze verlopen. Het afnemen van interviews is in dit opzicht een flexibel hulpmiddel waarin de ervaringen en belevingen van de deskundigen voorop staat. De reden waarom er binnen dit onderzoek besloten is interviews af te nemen met diverse sleutelfiguren is inherent aan de vraag- en doelstelling van dit onderzoek. In dit onderzoek worden er namelijk gevoelige en complexe onderwerpen aangesneden (Verhoeven, 2010). Daarnaast wordt er specifiek ingegaan op de motieven en de beleving van de respondenten die betrokken zijn bij enerzijds de te onderzoeken casestudie en/of anderzijds de Nederlandse gebiedsontwikkeling in het algemeen. Baarda, de Goede & Teunissen (2005) zijn om die reden dan ook van mening dat het uitvoeren van semigestructureerde interviews bij een kwalitatief onderzoek de meest nuttige vorm van interviewen is, mede omdat beleidsprocessen niet te generaliseren zijn. Het onderzoeken van gevoelige en complexe onderwerpen sluit in dit kader aan bij de centrale onderzoeksvraag die zich richt op het veranderingsproces van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door veelal een meervoudige samenwerking tussen private, publieke en maatschappelijke partijen die gezamenlijk trachten een goede ruimtelijke ordening te creëren. Dit gegeven, in combinatie met het steeds verder integreren van projecten, draagt in dit opzicht bij aan de complexiteit van gebiedsontwikkeling (Van de Riet, 2003; Needham, 2007; Van der Krabben, 2011b). In dit verband is het wenselijk dat er een koppeling wordt gemaakt tussen theorie rondom gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 4) en de praktijk (uitwerking van een casestudie).

Voorafgaand aan de interviews worden er interviewvragen opgesteld, waarmee het interview een semigestructureerd karakter krijgt. De interviewvragen zullen grotendeels vorm krijgen op basis van de centrale theorieën, zoals beschreven in hoofdstuk 2, en de bevindingen die verkregen zijn op basis van het bureauonderzoek. De empirie die verkregen is vanuit het bureauonderzoek zal vanuit dit perspectief ertoe bijdragen dat er een wisselwerking ontstaat waarbij de resultaten van het bureauonderzoek kunnen worden getoetst en vergeleken met de resultaten voortkomend uit de interviews die worden afgenomen in het kader van het project Waalfront.

De respondenten worden middels een schrijven gevraagd een bijdrage te leveren aan dit onderzoek, zie hiervoor bijlage 1. Naast een brief zal er ook een persoonlijke vragenlijst worden meegezonden die voor iedere respondent verschillend kan zijn, zie hiervoor bijlage 2. De respondenten die bereid gevonden zijn een bijdrage te leveren aan dit onderzoek vormen m.i. een representatieve vertegenwoordiging van de hedendaagse Nederlandse gebiedsontwikkeling. Het betreft in dit kader sleutelfiguren die betrokken zijn bij zowel de traditionele vorm van gebiedsontwikkeling, als ook sleutelfiguren die betrokken zijn bij de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De lijst met geïnterviewde sleutelfiguren is weergegeven in bijlage 3. Met de respondenten die bereid zijn gevonden om een interview af te nemen zal in overleg gekeken worden naar een rustige locatie waar het interview afgenomen kan worden. Voorafgaand aan het interview zal toestemming gevraagd worden om het interview via een voice recorder op te nemen, zie bijlage 4. Naast bewijslast, worden de opnames ook ingezet tijdens het verwerken van de empirie.

Door de semigestructureerde interviews te combineren met een bureauonderzoek tracht ik als onderzoeker een totaalbeeld te krijgen waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. In het kader van de betrouwbaarheid van het onderzoek worden de interviewvragen voorafgaande aan de interviews grondig gecontroleerd door meerdere ervaringsdeskundigen. Daarnaast worden de vragen op de proef gesteld door de interviewvragen fictief af te nemen. Aan de hand hiervan zal worden gecontroleerd of de vragen op de juiste wijze worden geïnterpreteerd en begrepen. Deze werkwijze zal bijdragen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De interne validiteit zal worden bereikt door voorafgaande het onderzoek de juiste respondenten te selecteren. In dit onderzoek is ervoor gekozen om een tweegesprek te voeren waarbij er sprake is van een interviewer en een ervaringsdeskundige, te weten de respondent. Het interview vindt plaats aan de hand van een vooraf toegestuurde vragenlijst waarbij de ervaringsdeskundige de mogelijkheid wordt geboden om zijn/haar eigen verhaal te doen. Naast het afnemen van interviews wordt er informatie vergaard vanuit (gemeentelijke) documenten en beschikbare wetenschappelijke literatuur. Aan de hand van deze analyse tracht ik als onderzoeker heldere conclusies te verbinden waarin de centrale onderzoeksvraag beantwoord kan worden. Vanuit de externe validiteit kan vermeld worden dat de resultaten van dit onderzoek minder generaliseerbaar zijn. Dit is te verklaren doordat er één casus als referentiekader wordt onderzocht. Dit draagt eraan bij dat de externe validiteit van dit onderzoek laag is. Hierbij moet echter wel vermeld worden dat dit onderzoek diepgaande inzichten biedt over de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De

inzichten die middels dit onderzoek worden verkregen kunnen er mogelijkserwijs aan bijdragen dat de Nederlandse overheid nogmaals kritisch kijkt naar de huidige wijze waarop gebiedsontwikkeling in Nederland plaatsvindt. Hiermee zal de bruikbaarheid van dit onderzoek toenemen.

3.2.2 Operationaliseren

Gedurende de toetsing van de voorgaande stap, zal er gebruik gemaakt worden van de drie centrale theorieën zoals besproken in hoofdstuk 2, te weten de institutionalism theory, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. In het conceptueel model, dat is weergegeven in figuur 4, worden de genoemde theorieën gekoppeld. Op basis hiervan is het conceptueel model opgebouwd uit een aantal begrippen, te weten de polity stream, problem stream en political stream. Binnen de polity stream en de problem stream wordt onderscheid gemaakt tussen de elementen discourses, actors, resources en rules. Deze begrippen fungeren binnen dit onderzoek als kapstok waarmee geanalyseerd wordt op elke wijze gebiedsontwikkeling nieuwe stijl in de praktijk zich voltrekt. Op basis van een praktijkvoorbeeld zal de theoretische uiteenzetting worden getoetst. Aan de hand van het project Waalfront zal getoetst worden of de beschouwing van het traditionele gebiedsontwikkelingsproces zoals deze in de voorgaande stap is geformuleerd ook in de praktijk wordt erkend en of er mogelijk nog andere verklaringen opgemaakt kunnen worden waarom het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling stagneert. Onderstaand zijn de centrale begrippen uiteengezet.

Zoals reeds aangegeven wordt de polity stream gevormd door een netwerk van verschillende actoren die gezamenlijk beleidsalternatieven genereren, bediscussiëren, herformuleren en overwegen (Kingdon, 1984). Hierbij tracht een netwerk van actoren binnen dit proces verschillende combinaties te maken tussen de kernelementen actors, rules, discourses en resources. Dit proces zal vanuit dit kader er toe moeten leiden dat er mogelijke nieuwe beleidsalternatieven ontstaan. Om dit proces te kunnen begrijpen, zal er in tegenstelling tot de voorgaande stap, waarin het traditionele arrangement in kaart is gebracht, gekeken worden naar alternatieve beleidsalternatieven welke men in het project Waalfront heeft aangedragen. Op basis van het kernelement actors zal er gekeken worden naar mogelijk nieuw te vormen samenwerkingsvormen. Binnen het kernelement rules zal er gekeken worden of de wet- en regelgeving ten aanzien van de Nederlandse gebiedsontwikkeling mogelijk ook anders vormgegeven kan worden, waardoor er nieuwe kansen ontstaan die het proces van gebiedsontwikkeling ten goede zouden kunnen komen. Het kernelement discourses zal zich richten op nieuwe ideeën die een rol spelen bij het tot stand komen van een gebiedsontwikkelingsproces. Tot slot zal er binnen het kernelement resources gekeken worden naar de middelen waarover de betrokken actoren beschikken om het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling te stimuleren of juist te traineren. Aan de hand van bovenstaande uiteenzetting zal helderheid verschaft worden over mogelijke nieuwe combinaties waarmee binnen het project Waalfront gepoogd is om te komen tot nieuwe beleidsalternatieven.

De problem stream wordt gekenmerkt door de gewijzigde context op het gebied van actors, rules, discourses en resources. Vanuit dit kader zal er inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre er problemen worden ervaren op het gebied van bovenstaande kernelementen en in hoeverre de nieuw gevormde beleidsalternatieven een positieve bijdrage leveren aan het huidige probleem

rondom de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Binnen het kernelement actors zal er gekeken worden naar het spanningsveld dat tussen de betrokken actoren waar te nemen is en dat duidelijk zijn weerslag kent binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Het kernelement rules richt zich op de problemen die optreden binnen de huidige wet- en regelgeving en het mogelijk maken van nieuwe beleidsalternatieven. Het kernelement discourses zal ingaan op de veranderingen die aan verschillende discoursen onderhevig zijn. Aan de hand van de traditionele discours zal de problematiek op de vastgoedmarkt worden geoperationaliseerd. Op basis hiervan zal er gekeken worden op welke wijze de gemeentelijke organisatie, de gemeenteraad en marktpartijen participeren naar aanleiding van deze gewijzigde context. Tot slot zal er binnen het kernelement resources gefocust worden op de beschikbare middelen die als gevolg van de gewijzigde context mogelijk aan verandering onderhevig zijn. Op basis van bovenstaande beschrijving waarin de vier centrale kernelementen uiteen worden gezet, zal helderheid worden verschaft over de problematiek die momenteel binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling van toepassing is.

Tot slot zal er binnen de political stream gefocust worden op het politieke klimaat, dat ervan uitgaat dat een beleidsverandering kan worden ingezet wanneer het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Vanuit deze context zal er onderzocht worden in hoeverre er op zowel nationaal als lokaal (gemeente Nijmegen) niveau aandacht is om een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling te agenderen. Maar ook de politieke machtsverhouding zal worden onderzocht, waarmee een beleidsalternatief mogelijk versneld op de politieke agenda kan worden geplaatst. Vanuit dit kader worden de politieke krachten in kaart gebracht die noodzakelijk zijn om een veranderingsproces in te zetten. Op basis van deze uiteenzetting zal er gekeken worden in hoeverre de drie beschreven stromingen gekoppeld kunnen worden, zodat een window of opportunity geopend wordt, waar tevens in de te onderzoeken casestudie gebruik van gemaakt wordt. Aan de hand van deze beschouwing zal getracht worden conclusies te trekken, om zodoende de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden en tot aanbevelingen te komen.

4 De traditionele gebiedsontwikkeling

Om de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling te kunnen begrijpen, is het van belang om de vier dimensies die centraal staan binnen de beleidsarrangementenbenadering te analyseren. Vanuit dit kader zal er bij de dimensie actors gekeken worden naar de rol- en taakverdeling van de betrokken gebiedspartijen dat vanuit historie is ontstaan. Vervolgens zal er in de paragraaf resources worden gekeken naar de middelen waarover de betrokken actoren beschikken. Hierbij zal tevens worden ingegaan op de mogelijke organisatievormen die voortkomen uit de beschikbare middelen van de betrokken actoren. Vervolgens zal worden ingegaan op de formele en informele regels die binnen het gebiedsontwikkelingsproces een belangrijke rol spelen, te weten de rules. Tot slot zal er gekeken worden in hoeverre er binnen het gebiedsontwikkelingsproces sprake is van discourses.

4.1 Actors

Deze paragraaf heeft betrekking op het netwerk van individuen en organisaties die gezamenlijk vorm geven aan het gebiedsontwikkelingsproces. Ten eerste worden de actoren in kaart gebracht die binnen het proces betrokken zijn. Ten tweede zal gekeken worden naar de rol van deze betreffende actoren. Op basis van deze beschouwing zal inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze een samenwerking tot stand komt waarbij gekeken wordt naar een strategische coalitie of een institutionele samenwerking.

4.1.1 Overheid

Om te komen tot een gebiedsontwikkeling zijn de ontwikkelaars in Nederland in grote mate afhankelijk van de overheid. Dit is te verklaren doordat de overheid verantwoordelijk is voor het reguleren van onder andere volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, werkgelegenheid, cultuur, recreatie en het milieu. Vanuit dit kader is de overheid erop gericht om middels wet- en regelgeving zorg te dragen voor een *“goede ruimtelijke ordening”* voor haar burgers (Nozeman et al., 2008). Van Buuren et. al., (2010) stellen dat het zwaartepunt ten aanzien van de invulling van het ruimtelijk beleid van oudsher ligt bij gemeenten. Met de introductie van de Wro in 2008 hebben de drie genoemde overheidslagen de verplichting om voor hun gehele grondgebied structuurvisies op te stellen. Binnen deze samenwerking wordt het ruimtelijke beleid door de Rijksoverheid op een hoog abstractieniveau uitgezet en vorm gegeven in een structuurvisie en AMvB's. Ten behoeve van de doorwerking heeft de Rijksoverheid de bevoegdheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) algemene regels op te stellen. Het doel van deze algemene regels die zijn opgenomen in de AMvB Ruimte, is dat gemeenten niet zondermeer uitbreidingslocaties mogen aanwijzen, maar rekening moeten houden met zaken als rijksbufferzones, de ecologische hoofdstructuur (EHS) en de nationale landschappen (Kersten, Bekke, Bregman & Wolting, 2011).

Aan de hand van het rijksbeleid worden door de provincies vervolgens structuurvisies en verordeningen uitgewerkt (Buuren et. al., 2010). Ook provincies hebben de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen in hun provinciale ruimtelijke verordening. Net als het rijksbeleid moet het gemeentelijke bestemmingsplan ook voldoen aan deze AMvB's (Ministerie van VROM, 2011).

Op basis van dit gegeven werken gemeenten vervolgens voor hun eigen grondgebied de structuurvisies en bestemmingsplannen uit (Van Buuren, et al., 2010). Ondanks dat gemeenten op de laatste plaats in deze lijst zijn geplaatst, vormen zij als bestuursorgaan toch een belangrijke speler binnen het gebiedsontwikkelingsproces. Dit is te verklaren doordat gemeenten vanuit het verleden altijd al de verantwoordelijkheid en mandaat hebben gehad om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Vanuit dit perspectief komt het primaire initiatief voor het (her)ontwikkelen van een gebied over het algemeen voort vanuit de gemeente, in sommige gevallen aangespoord door het beleid van hogere overheden. De regierol blijft hierbij echter wel in handen van de gemeente waarin het project plaatsvindt. Gemeenten bepalen in belangrijke mate de planologische bestemmingen en randvoorwaarden (dichtheden, typen, prijzen, kwaliteitseisen e.d.) voor een gebiedsontwikkeling, alsmede de mate en de timing van de gronduitgifte (Nozeman et al., 2008). Gemeenten hebben met de gemeentelijke bestemmingsplannen een belangrijke tool in handen dat als enig ruimtelijk plan juridisch bindend

is (Nozeman et al., 2008). Teisman (1998) stelt dat gemeenten regelmatig getypeerd worden als een veelzijdig monster, omdat de verschillende ambtelijke afdelingen ieder hun eigen visie hebben over een gebiedsontwikkeling. Een goede onderlinge communicatie tussen de verschillende ambtelijke afdelingen is in dit verband van wezenlijk belang, om te voorkomen dat de gebiedspartijen steeds voor nieuwe of tegenstrijdige eisen komen te staan (Teisman, 1998).

4.1.2 Commerciële partijen

Het ontwikkelen van stedelijke gebieden zoals wij die momenteel kennen, is ontstaan in de jaren vijftig en is geleidelijk doorgebroken in de jaren zestig. In die tijd was er in Nederland sprake van een sterke economische groei en een grote behoefte aan bouwproductie. Dit heeft ertoe geleid dat er interessante investeringsmogelijkheden ontstonden voor commerciële partijen die bereid en in staat zijn om te investeren in het gehele proces van vastgoedontwikkeling en realisatie. De ontwikkelaar draagt hierbij gedurende het proces het (financiële) risico tot het moment dat de gerealiseerde woningbouw, commercieel vastgoed (kantoren, winkels, bedrijfsgebouwen) en vastgoed in de budgetsector (onderwijs en gezondheidszorg) verkocht en/of verhuurd is. De ontwikkelaar is in staat om dit risico te minimaliseren, doordat hij beschikt over specifieke marktkennis waarmee hij de vraag naar vastgoed in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin in kaart kan brengen. Daarnaast beschikken ontwikkelaars over enige creativiteit om die marktkennis en de vraag vanuit de markt om te zetten in een masterplan. Gedurende dit proces neemt de ontwikkelaar de managementtaak op zich om binnen het beschikbare budget en tijdspad te komen tot het gewenste eindresultaat. Ontwikkelaars streven met het ontwikkelen en realiseren van nieuwbouwprojecten en met het herontwikkelen van bestaand vastgoed primair naar winstmaximalisatie (Nozeman et al., 2008). Alhoewel de werkwijzen tussen verschillende ontwikkelaars nagenoeg overeenkomen, zijn de belangen en de drijfveren tussen deze ontwikkelaars wel degelijk verschillend. Onderstaand zijn verschillende groepen ontwikkelaars toegelicht. Hierbij is onderscheidt gemaakt tussen een onafhankelijke ontwikkelaar en een ontwikkelaar die gelieerd is aan een bouwonderneming, een woningcorporatie, een institutionele belegger, of een financiële instelling.

De **eerste** bloedgroep die onderscheiden wordt is de onafhankelijke ontwikkelaar die voor zijn core business vastgoed ontwikkeld. Hierbij hoeft geen rekening gehouden te worden met gelieerde bedrijven, zoals dat bij gelieerde ontwikkelaars wel het geval is. Onafhankelijke ontwikkelaars hebben vanuit dit perspectief de keuzevrijheid om per project te inventariseren welke partijen het meest geschikt zijn om bij het project te betrekken. Het gaat hierbij voornamelijk om (zeer) kleine ondernemers die bij succes vroeg of laat worden overgenomen door grotere partijen. Deze ondernemers worden opgevolgd door nieuwe zelfstandige ontwikkelaars die door een specifieke aanpak, of het aanboren van een specifieke 'niche' snel succesvol worden. Het succes van deze onafhankelijke gebiedsontwikkelaars zorgt ervoor dat het bedrijf groeit tot een zekere omvang waarmee zij ook grotere projecten kunnen oppakken (Nozeman et al., 2008).

De **tweede** bloedgroep betreft ontwikkelaars die gelieerd zijn aan een bouwonderneming. Ontwikkende aannemers hebben zich in de afgelopen decennia steeds verder ontwikkeld tot professionele ontwikkelaars. Deze trend is te verklaren doordat aannemers frequenter (strategisch) gronden gingen aankopen. Ontwikkende aannemers stellen zich secundair als doel

om voor eigen productie bouwwerken te initiëren, om daarmee de continuïteit van het projectportefeuille te waarborgen (Ligtenberg, 2005). Voorbeelden van ontwikkelende aannemers zijn BAM, Heijmans en Ballast Nedam. Een ontwikkelende aannemer tracht hierbij zijn kennis rondom het realiseren van woningbouw te benutten, door de kennis aangaande de bouwuitvoering eenvoudig te integreren in het ontwikkelproces (Fokkema & Reus, 2002).

De **derde** bloedgroep die onderscheiden wordt betreft ontwikkelaars die gelieerd zijn aan institutionele beleggers. Het gaat hierbij om beleggers die primair ontwikkelen voor hun eigen vastgoedportefeuille. Voorbeelden van institutionele beleggers zijn Amvest en Bouwinvest. Institutionele beleggers worden gekenmerkt doordat zij een deel van hun vermogen beleggen in vastgoed. Beleggers pogen hierbij vanuit hun investeringen rendement te behalen, door gebruik te maken van de waardesprong van vastgoed. Het vastgoed wordt hierbij eerst voor een bepaalde periode verhuurd, waarna het vastgoed tegen een hogere waarde wordt verkocht dan bij aanvang. Onderzoek van Adair et al., (2003) en Haran et al., (2011) wijst uit dat institutionele beleggers minder bereid zijn te investeren in inbreidingslocaties dan wanneer zij moeten investeren in uitleglocaties. Dit is te verklaren doordat de kans op ongewenste effecten in inbreidingslocaties relatief groot is, in vergelijking met uitleglocaties. Dit maakt het voor beleggers lastig om voortijdig de performance van hun beleggingen te bepalen (Adair et al., 2003; Haran et al., (2011). Institutionele beleggers kunnen enerzijds zelf het ontwikkelproces initiëren. Het voordeel hiervan kan zijn dat de institutionele belegger grip blijft houden op de juiste samenstelling en kwaliteit van de vastgoedportefeuille, en daarnaast de mogelijkheid heeft ontwikkelwinst te genereren voor de eigen onderneming. Anderzijds kunnen institutionele beleggers er ook voor kiezen zich te richten op hun core business, en daarbij het ontwikkelen van hun vastgoedportefeuille over te laten aan gespecialiseerde ontwikkelaars (George, Maas & Pleunis, 2006).

De **vierde** bloedgroep die onderscheiden wordt zijn woningcorporaties. Woningcorporaties hebben vanuit de historie de kerntaak om te zorgen voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve woonruimten voor huishoudens die op grond van hun inkomen of anderszins niet goed in staat zijn zelfstandig voor hun huisvesting te zorgen. De markt voor sociale woningen is voor commerciële partijen vaak niet interessant, omdat met het ontwikkelen van dure koop- en huurwoningen hogere rendementen behaald kunnen worden (Van der Schaar, 1987). Woningcorporaties kunnen als eigenaar van een grote vastgoedportefeuille en ontwikkelingsmogelijk van langdurige aard een substantiële bijdrage leveren aan een gebiedsontwikkeling, omdat zij de woningen voor lange termijn in hun portefeuille houden (Nozeman et al., 2008). De wijze waarop woningcorporaties hun taken invullen is halverwege de jaren negentig sterk veranderd. Dit is te verklaren doordat met de Nota Volkshuisvesting ('Nota Heerma') een stroomversnelling kwam ten aanzien van de verzelfstandiging van woningcorporaties (Ministerie van VROM, 1989). Enerzijds is er sprake van een financiële verzelfstandiging, doordat er sprake was van een zogeheten bruteringsoperatie waarin subsidies werden weggestreept tegen de op dat moment openstaande staatsschulden. Dit zorgde ervoor dat de sterke financiële band tussen de woningcorporaties en de Rijksoverheid werd geminimaliseerd. Anderzijds was er sprake van een bestuurlijke verzelfstandiging, waarbij de corporatie door middel van privatisering werd gedwongen om klantgerichter en efficiënter te werken (Kamminga, 2004). De transfer van semioverheidsinstelling naar volwaardige

onderneming heeft ertoe geleid dat woningcorporaties verantwoordelijk zijn geworden voor het waarborgen van hun eigen financiële gezondheid (en continuïteit). Woningcorporaties zijn zich zodoende niet alleen gaan richten op het realiseren van huur- of koopwoningen, maar ook op het realiseren van commerciële projecten. Deze bredere scope heeft eraan bijgedragen dat de hedendaagse ontwikkelingstak van woningcorporaties zich kan meten aan andere professionele gebiedsontwikkelaars (van der Ven, 1995).

De **laatste bloedgroep** betreft ontwikkelmaatschappijen die voortgekomen zijn uit financiële instellingen. Financiële instellingen, zoals ING Real Estate, Bouwfonds Ontwikkeling en ASR Vastgoed Ontwikkeling, trachten hun financieringsactiviteiten en -omzet te laten doen toenemen door een ontwikkeltak toe te voegen aan hun core business. Een gebiedsontwikkelaar gelieerd aan een financiële instelling dient enerzijds als doel om continuïteit te bieden voor het moederbedrijf. Anderzijds dient het toevoegen van een ontwikkeltak als doel om de marktpositionering te versterken en daarmee meer omzet te generen uit de verkoop van financiële producten, zoals het verstrekken van leningen en hypotheek (Nozeman et al., 2008).

4.1.3 Samenwerking bij gebiedsontwikkeling

Willink (1997) beweert in zijn onderzoek dat de keuze voor een samenwerkingsmodel sterk afhankelijk is van de scope en specifieke condities van het project. De Zeeuw (2007) bevestigt dat er bij de keuze voor een samenwerkingsverband rekening moet worden gehouden met de grondposities van de betrokken partijen, de risico-aversiteit van de gemeente, de vraag naar het te realiseren vastgoedprogramma en de complexiteit van het project. Op basis van dit gegeven kan er op voorhand geen optimaal model worden geselecteerd ten aanzien van de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen (De Zeeuw, 2007). Een samenwerking waarbij gemeente en marktpartijen samen een gebiedsontwikkelingsopgave oppakken wordt in de wetenschap aangeduid als Publiek Private Samenwerking (PPS). Binnen deze samenwerkingsvorm kunnen er drie hoofdstromen onderscheiden worden (Ministerie van VROM, 2011):

- Publieke grondexploitatie: het traditionele model en het bouwclaimmodel;
- Publiek-private grondexploitatie: het joint-venture-model;
- Private grondexploitatie: het concessiemodel en de exploitatieovereenkomst.

Hieronder zijn de genoemde modellen toegelicht.

Het traditionele model

Het traditionele model wordt in de praktijk veelal toegepast in situaties waarbij de gemeente over gronden beschikt die noodzakelijk zijn om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Na het verwerven van alle benodigde gronden, maakt de gemeente de gronden bouw- en woonrijp. Vervolgens worden de gronden verkaveld en uitgegeven aan geïnteresseerde marktpartijen die bereid zijn om binnen de kaders van het vigerende bestemmingsplan vastgoed te ontwikkelen. Binnen dit model worden de plannen grotendeels door de gemeente uitgewerkt, waarna de kavels waarop bepaalde ontwikkelingen mogelijk zijn, worden verkocht aan marktpartijen. Het op eigen gelegenheid uitwerken van een ruimtelijk concept gaat gepaard met het feit dat de gemeente vrijwel alle risico's naar zich toe trekt. Daar staat tegenover dat zijzelf de uitgiftepreizen kunnen bepalen (Ministerie van VROM, 2011). Willink (1997) stelt dat gemeenten dit model enkel moeten toepassen in een situatie waarbij er sprake is van een zeer willige markt, waarbij de grote

vraag en weinig aanbod er voor zorgt dat gemeenten op het grondexploitatie resultaat relatief weinig risico lopen. Desondanks is het voor gemeenten van belang om tijdens de uitwerking van het plan er zorg voor te dragen dat de plannen optimaal aansluiten op de visie van de marktpartijen, want zij zijn immers verantwoordelijk voor de afzet van het te realiseren vastgoed. Dit vormt ook direct het grote risico voor de gemeenten. Wanneer marktpartijen hun vastgoedconcepten in de praktijk onvoldoende kunnen integreren, dan vertaalt zich dat in een lagere plankwaliteit (kwaliteit van openbare ruimte), minder geïnteresseerde marktpartijen, waardoor de grondprijs van dit betreffende plan gedrukt wordt (Ministerie van VROM, 2011).

Het Bouwclaimmodel

Wanneer private partijen de gronden in bezit hebben of hebben aangekocht die noodzakelijk zijn voor een gebiedsontwikkeling, dan is het traditionele model, zoals bovenstaand beschreven, in haar zuiverste vorm niet meer mogelijk. Dit is te verklaren doordat publieke partijen niet meer het exclusieve recht hebben op de te ontwikkelen gronden (Ministerie van VROM, 2011). Wel beweert Willink (1997) dat gemeenten een zeer dominante rol blijven vervullen bij het vaststellen van de grondexploitatiebegroting, het stedenbouwkundig plan en het te realiseren programma. De risico's die gemeenten hierbij lopen beperkt zich hierbij tot de grondexploitatie risico's. Het bouwclaimmodel wordt gekenmerkt door het feit dat private partijen (enkele) grondposities hebben ingenomen. De private partijen zijn bereid hun gronden over te dragen aan de gemeente, die deze gronden vervolgens bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Private partijen stellen ten aanzien van de overdracht echter wel als voorwaarde dat zij het recht krijgen een aantal kavels te kopen waarop zij binnen het publiekrechtelijk spoor (vigerend bestemmingsplan) vastgoed mogen ontwikkelen (Ministerie van VROM, 2011). Het afzetrisico en het financiële risico worden in ruil van rechten op bouwproductie (bouwclaim) neergelegd bij de marktpartijen. Het bouwclaimmodel komen we in de praktijk veelal tegen op VINEX-locaties (Willink, 1997). Wanneer private partijen niet bereid zijn hun gronden af te staan en zich beroepen op zelfrealisatie, dan zal er volgens de afdeling grondexploitatie van de Wro gebruik gemaakt worden van enerzijds een anterieure overeenkomst of een posterieure overeenkomst. Wanneer de kosten anderzijds niet verzekerd zijn, dan zal de gemeente volgens de Wro verplicht een exploitatieplan moeten opstellen (Van Buuren, et al., 2010).

Het Joint-venture-model

Het Joint-venture-model wordt voornamelijk toegepast bij complexe ontwikkelingen waarbij de potentiële risico's erg groot zijn (Willink, 1997). Middels dit model gaan de gemeenten en de marktpartijen in een vroeg stadium een samenwerking met elkaar aan op basis van een gezamenlijke grondexploitatie. Middels het oprichten van een gezamenlijke publiek-private onderneming, ook wel Grondexploitatie Maatschappij (GEM) genoemd (Ministerie van VROM, 2011). Het doel van deze samenwerking is om de inbreng en zeggenschap van de betrokken partijen, en daarmee ook hun risico's, evenredig te delen. De samenwerking is erop gericht om gezamenlijk beslissingen te nemen over het te ontwikkelen gebied (Fox, McDade, Reid, Strati & Huey, 1989).

Het concessiemodel

Het concessiemodel wordt veelal toegepast in situaties waarbij één of een beperkt aantal ontwikkelaars een dominante grondpositie hebben. In deze situatie kan de gemeente ervoor kiezen zich te beperken tot het in hoofdlijnen bepalen van de planologische kaders (Willink,

1997). Op basis van deze publiekrechtelijke randvoorwaarden zal de verdere invulling en uitwerking van de gehele planontwikkeling (grond- én opstalexploitatie) worden overgelaten aan de marktpartijen. Tijdens dit proces is de marktpartij volledig verantwoordelijk voor de verwerving, het bouw- en woonrijp maken van het plangebied en de uitgifte van de bouw kavels (Ministerie van VROM, 2011). Het toepassen van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling is in de praktijk niet altijd even geschikt. Het concessiemodel functioneert alleen wanneer er eenduidigheid is over de ontwikkelopgave en de marktpartij bereid en in staat is de bijbehorende risico's te beheersen. Met name uitleggebieden waarbij veelal agrarische gronden worden bebouwd met nieuwbouw woningen is in de praktijk geregeld succesvol gebleken. De toepasbaarheid van het concessiemodel bij uitbreidingslocaties is gelet op de veelheid en diversiteit van het aantal belangen en de daarbij gepaarde complexiteit over het algemeen veel lastiger toe te passen (Bult-Spiering, 2003).

Exploitatieovereenkomst

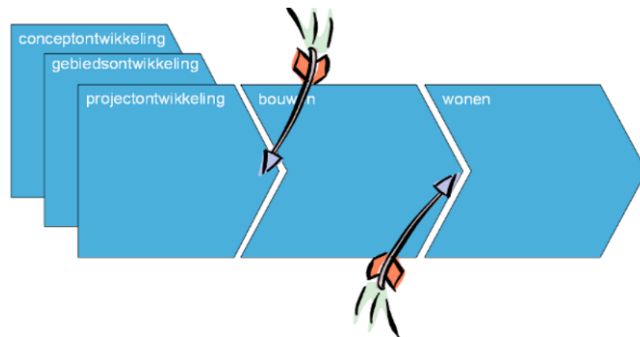
Het afsluiten van een exploitatieovereenkomst kan gezien worden als een minder vergaande vorm van publiek- private samenwerking. Een exploitatieovereenkomst wordt door de gemeente opgesteld in situaties waarbij één of meerdere grondeigenaren zich in het kader van gebiedsontwikkeling kunnen beroepen op het recht op zelfrealisatie (Willink, 1997). In de situatie waarbij de grondeigenaar zich kan beroepen op het recht op zelfrealisatie, wordt er op basis van de exploitatieverordening een overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de marktpartij, waarin is aangegeven dat gemeente zich verplicht tot de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Daarnaast is vastgelegd dat marktpartijen een exploitatiebijdrage betalen voor de voorzieningen die ten behoeve van de gebiedsontwikkeling noodzakelijk zijn (Ministerie van VROM, 2011). De Wet ruimtelijke ordening gaat ervan uit dat overheden ten alle tijden trachten de kosten van voorzieningen van openbaar nut te verhalen middels een anterieure overeenkomst. Echter is het afsluiten van een overeenkomst volgens de wet niet afdwingbaar. In deze situatie, waarbij de kosten niet anderszinds verzekerd zijn, zal de overheid zich beroepen op het verhalen van de gemaakte kosten middels een exploitatieplan (artikel 6.12 Wro). Binnen deze samenwerkingsvorm liggen de risico's ten aanzien van de opstalontwikkeling grotendeels bij de marktpartijen die binnen het gebiedsontwikkelingsproces participeren. Daarnaast kunnen, afhankelijk van de overeenkomst, marktpartijen ook verantwoordelijk worden gesteld voor de risico's ten aanzien van de te ontwikkelen voorzieningen (Van Buuren, et al., 2010).

4.1.4 Consumenten

Vanwege de industrialisatie waarbij grote groepen landarbeiders van het platteland naar de steden trokken, was er in de jaren vijftig sprake van een tekort aan woningen. Om de Nederlandse burgers toch te kunnen voorzien in hun woningbehoefte, produceren marktpartijen de te bouwen woningen zo rationeel mogelijk. Dit met als gevolg dat er tot eind jaren zestig nauwelijks sprake was van enige woningdifferentiatie (Middenkoop, 2006). De jaren daaropvolgend maakte de monotone uitstraling steeds meer ruimte voor differentiatie in het woningaanbod. Waarbij er door de overheid strikt werd gestuurd op de prijs, kwantiteit en kwaliteit van het te realiseren woningaanbod (Ministerie van VROM, 1991).

Tot eind jaren negentig werden consumenten structureel op twee momenten bij het ontwikkelproces betrokken, namelijk tijdens het ondertekenen van de koop-

aannemingsovereenkomst en tijdens de oplevering van de woning, zie hiervoor figuur 5. Door de consument op (slechts) twee momenten tijdens het proces te betrekken, trachten marktpartijen de productieketen zo efficiënt mogelijk in te richten en daarmee de woning zo goedkoop en gestandaardiseerd mogelijk op de markt te zetten (Nieuwenburg, 2010).



Figuur 5: Aanbodgerichte markt (Koedam, 2011).

Met de introductie van het VINEX-beleid (Vierde Nota EXtra) kwam er een verschuiving in rolverdeling tot stand. Hiermee beoogde de overheid de marktwerking op de woningmarkt te versterken en hiermee de kwalitatieve woningproductie te verbeteren. Echter de gigantische kwalitatieve vraag naar vrije sector koopwoningen heeft ertoe geleid dat deze verschuiving naar een vraaggestuurde markt storneerden (Ministerie van VROM, 1991). Vanaf 2005 kwam met de komst van de Nota Wonen de klant pas echt “centraal” te staan. De Nota had als doel de burgers meer keuzevrijheid te geven door hen zeggenschap te geven over hun toekomstige woning en woonomgeving. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het monotone straatbeeld steeds meer plaats maakte voor gevarieerde woningproductie (Ministerie van VROM, 2000). In de woonvisie die dateert van 2006 is deze doelstelling overigens weer losgelaten.

4.2 Rules

Nederland is een klein land waar verhoudingsgewijs veel mensen wonen. Hierdoor zijn open ruimten relatief schaars. Vanuit dit kader is het van belang dat er op een discrete wijze wordt omgegaan met dit schaarse goed (Schütte, Schoonhoven, Dolmans-Budé, 2002). Vanuit dit perspectief is het hanteren van een strak en consistent beleid omtrent de ruimtelijke ontwikkeling zeer belangrijk. Uit onderzoek dat eind jaren negentig uitgevoerd is door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1998) bleek dat de op dat moment geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening, in werking sedert het jaar 1962, zeer versnipperd en onsamenhangend was (Evers, Kooijman, Van der Krabben, 2011). Dit is onder andere te wijten aan het feit dat de wet na zijn implementatie in 1965 vele malen is herzien. Dit heeft eraan bijgedragen dat de wet onoverzichtelijk is geworden (Nozeman et al., 2008). Naar aanleiding hiervan is getracht het Nederlandse ruimtelijk ordeningsstelsel te vereenvoudigen en te verbeteren. Mede naar aanleiding hiervan is er in 2008 een nieuw ruimtelijk ordeningsstelsel in werking getreden, te weten de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In vergelijking tot de WRO zijn de instrumenten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarover de drie bestuursniveaus (Rijk, provincie en gemeente) beschikken fundamenteel gewijzigd (Evers, et al., 2011). Wat daarentegen ongewijzigd is gebleven, is dat het formuleren van ruimtelijke beleid in Nederland in belangrijke mate (maar

niet uitsluitend) een activiteit is dat door de overheid wordt uitgevoerd (Van Buuren, et al., 2010). De belangrijkste wijzigingen ten aanzien van het nieuwe ruimtelijk ordeningsstelsel zijn onderstaand beschreven:

Over het algemeen kan gesteld worden dat de Wro enkele algemene doelen heeft geformuleerd die doorwerken van de hogere overheidsniveau naar de lagere lagen. Ten eerste hanteert de Wro een verdeling tussen beleid, normstelling en uitvoering. In de praktijk komt dit tot uiting doordat er een onderverdeling is op te maken tussen indicatieve planfiguren en planfiguren in de vorm van harde juridische regels, zoals structuurvisies tegenover bestemmingsplannen. De inwerkingtreding van de Wro heeft tot gevolg dat het streekplan zijn juridische status naar gemeenten heeft verloren en over gegaan is naar een niet-bindende structuurvisie (Evers, et al., 2011).

Als tweede zien we in de Wro dat de planhiërarchie van de WRO plaats heeft gemaakt door een gelijkwaardige planbevoegdheid in te stellen voor alle bestuursniveaus. Zoals aangegeven is een structuurvisie hierbij juridisch niet-bindend en het bestemmingsplan is hierbij vanuit juridisch perspectief wel bindend. Gelet op de gelijkwaardigheid van de drie bestuurslagen onderling heeft de provincie en de Rijksoverheid de bevoegdheid een bestemmingsplan voor een gebied op te stellen, een zogeheten inpassingsplan. Hierbij moet echter vermeld worden dat de juridische eigenschappen van een dergelijks inpassingsplan gelijk is aan het gemeentelijk bestemmingsplan (Evers, et al., 2011).

Ten derde draagt de invoering van de Wro er toe bij dat de hogere overheden (het Rijk en de provincie) een proactieve houding moeten gaan aannemen. Dit brengt met zich mee dat de provincie in dit kader niet meer de mogelijkheid heeft om een bestemmingsplan voor bv. een uitleglocatie af te wijzen. De hogere overheden hebben vanuit dit perspectief de verplichting om voortijdig hun belangen te borgen. De Rijksoverheid heeft de mogelijkheid door middel van algemene maatregelen van bestuur (AMVB) bindende regels ten aanzien van het bestemmingsplan op te nemen. Provincies nemen deze bindende regels op in hun provinciale verordening. Ondanks dat deze structuurvisies niet juridisch bindend zijn, zijn ze echter wel indicatief en zelfbindend en biedt het wel de mogelijkheid om de belangen van de verschillende overheidsniveaus vast te leggen. Deze visiedocumenten verschaffen vanuit dit perspectief duidelijkheid over de te behalen doelen en fungeren hierbij als uitgangspunt tijdens het formuleren van afspraken omtrent de verschillende functies die het gebied zal moeten gaan vervullen. Middels dit instrument hebben provincies en het rijk de bevoegdheid om ongewenste plannen terug te roepen. Het kan in deze context worden gezien als een soort van “noodrem” (Evers, et al., 2011).

Tot slot wordt er met de herziening van de WRO beoogt de bestemmingsplanprocedures te versnellen en te versimpelen. Daarbij moet er tevens een bestemmingsplan worden opgesteld dat het gehele grondgebied beslaat. Aan deze bestemmingsplannen wordt als voorwaarde gesteld dat deze plannen ten minste binnen tien jaar worden geactualiseerd (Evers, et al., 2011).

Onderstaand zal worden ingegaan op de drie verschillende overheidsniveaus die betrokken zijn bij het opstellen en handhaven van het geldende ruimtelijk ordeningsstelsel, te weten het rijk, de provincies en de gemeenten.

4.2.1 Rijksbeleid

Er kunnen verschillende rijksnota's worden onderscheiden die binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening een belangrijke sturing (hebben) (ge)geven. Ten aanzien van stedenbouw zijn dit de volgende nota's: de Vierde Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), Nota Ruimte, de Nota Wonen en de Nota Grondbeleid. De VINEX is zeer bepalend geweest voor de wijze waarop er momenteel in Nederland gebiedsontwikkeling wordt bedreven. Daarnaast zijn de genoemde Nota's van invloed op de woningmarkt. Onderstaand wordt kort stilgestaan bij de genoemde rijksnota's.

Vierde Nota Extra (VINEX)

De VINEX (1991) speelt in op de mondiaal-economische orde en het in 1992 open gaan van de Europese grenzen, waarmee de Rijksoverheid getracht heeft sturing te geven aan de ruimtelijke-economische toekomst van Nederland. Dit met als doel het versterken van het productiemilieu van de grote steden, alsmede het aantrekken van internationaal opererende ondernemers. Dit moet eraan bijdragen dat de economische concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere landen wordt versterkt. Op basis van het productiemilieu en het aanwezige voorzieningenniveau zijn er verschillende gebieden aangewezen die geschikt zijn voor het creëren van internationaal concurrerende vestigingsmilieus. In de VINEX is aangegeven dat deze gebieden in het bijzonder gecreëerd dienen te worden in vier grootstedelijke gebieden, dit tezamen met de ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam. Om deze gebieden optimaal te voorzien, is ervoor gekozen om het aspect wonen ook onderdeel te laten vormen van dit beleid. Aangegeven is dat de uitbreidingslocaties (de zogeheten VINEX-Locaties) op een hoogwaardige wijze ontwikkeld dienen te worden (Ministerie van VROM, 1991). De VINEX bracht een verschuiving te weeg van kwantitatieve woningbouw naar kwalitatieve woningbouw. Hierbij geldt als motto: stedelijk bouwen. Ook kwam hierbij de nadruk te liggen op het gebruik van (openbaar)vervoer (Nozeman, et al., 2008). Met de introductie van de VINEX zag je dat marktpartijen strategische grondposities innamen, waarbij zij als het ware een machtspositie innamen. Alsmede door de introductie van de VINEX is er een verschuiving tot stand gekomen van een gemeente als initiatiefnemer naar een markt als initiatiefnemer (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013).

Nota Wonen

In de grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden is opgenomen dat de overheid verantwoordelijk is voor de bevordering van voldoende woongelegenheid (art. 22 lid 2 GW). Het meest recente beleidsdocument waarmee de verantwoordelijkheid op het gebied van volkshuisvesting wordt gewaarborgd is de Nota Wonen, die dateert uit 2000. In dit beleidsdocument heeft het Rijk haar visie weergegeven ten aanzien van huisvesting in de 21^e eeuw en vormt hiermee de opvolger van het zeer befaamde "Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig", ook wel bekend als de "Nota Heerema" (Ministerie van VROM, 2000). Daar waar de Nota Heerema heeft bijgedragen aan een stroomversnelling op het gebied van het bevorderen van marktwerking, door de verzelfstandiging van woningcorporaties en de versnelde afbouw van subsidieverstrekking, gaat de Nota Wonen een stap verder. De klant wordt nu echt centraal

gesteld in het huisvestingsbeleid (Kamminga, 2004). Met de publicatie van de Nota Wonen vond er een verschuiving plaats in het realiseren van grote kwantitatieve uitbreiding van de woningvoorraad, naar het realiseren van kwalitatieve woningbouw. Deze verschuiving kwam onder andere tot stand door enerzijds de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer wooncomfort, en anderzijds door de toenemende individualisering en emancipatie van de burgers op de vastgoedmarkt. Dit heeft er aan bijgedragen dat burgers bij de aanschaf van hun woning meer zeggenschap wensen te krijgen over de wijze hoe en waar er gewoond gaat worden. De Nota Wonen voorziet in deze behoefte en stelt de klant pas echt centraal. In de Nota Wonen is aangegeven dat één derde van de nieuwbouw gerealiseerd zou moeten worden door middel van particulier opdrachtgeverschap. Een doelstelling die in de Woonvisie overigens weer is losgelaten (Keers & Ham, 2010). Het mislukken van dit revolutionaire standpunt is volgens Hulsman (2005) te verklaren doordat staatssecretaris Remkes onvoldoende duidelijk heeft gemaakt op welke wijze het particulier opdrachtgeverschap vormgegeven zou moeten worden. Daarnaast geeft Priemus (2005) aan dat staatssecretaris Remkes nogal naïef is geweest en geen rekening heeft gehouden met de grote verschillen in grondprijzen en het feit dat op veel plekken de te ontwikkelen gronden al in handen zijn van ontwikkelaars. Beide kanttekeningen hebben eraan bijgedragen dat de revolutie bij woorden is gebleven.

Nota Grondbeleid

De Nederlandse overheid tracht het feitelijke ruimtegebruik optimaal aan te laten sluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik, door te interveniëren op de grondmarkt. De Nota Grondbeleid “Op grond van Nieuw beleid” (2001) dat nauw samenhangt met het te voeren volkshuisvestingsbeleid, dient voor provincies en gemeenten als kader waarbinnen zij hun grondbeleid vorm kunnen en mogen geven. Muñoz Gielen (2010) stelt dat er twee vormen van grondbeleid kunnen worden onderscheiden, namelijk actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Ondanks het onderscheid tussen beide vormen van grondbeleid stelt Van der Krabben (2011a) dat het voor gemeenten de afgelopen decennia bijna vanzelfsprekend is om een gebiedsontwikkelingsproject integraal op te pakken middels het voeren van actief grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt de gemeente, al dan niet in samenwerking met een ontwikkelaar, de verantwoordelijkheid voor het verwerven van de gronden en opstellen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het geplande ruimtelijk beleid. Na het verwerven van de gronden, maakt de gemeente de gronden bouwrijp, legt de benodigde infrastructuur aan en verkoopt de kavels vervolgens als bouwgrond aan een ontwikkelaar of eindgebruiker. Op deze bouwgrond ontwikkelt de ontwikkelaar of eindgebruiker vervolgens binnen de kaders van het vigerende bestemmingsplan het gewenste vastgoed (Van der Krabben, 2011b). De tweede vorm van grondbeleid is het voeren van faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeenten de verwerving en exploitatie van de gronden overlaten aan private partijen. De overheid beperkt zich hierbij tot haar regulerende taak, waarin zij kaders formuleren waaraan de geplande ontwikkelingen moeten voldoen. Korthals Altes (2008) meldt dat faciliterend grondbeleid in mindere mate de mogelijkheid biedt aan gemeenten om forse winsten te behalen op hun grondexploitaties.

4.2.2 Provinciaal beleid

Door de invoering van de Wro zijn provincies verplicht om ruimtelijke structuurvisies te ontwikkelen voor het gehele werkgebied. Om dit te realiseren, als gevolg van de invoering van de Wro, hebben veel provincies hun streekplan aangepast of is er een beleidsdocument gerealiseerd conform de regels die binnen deze wet gelden. Alleen de provincies Zuid-Holland en Overijssel hebben een sectorale structuurvisie ontwikkeld welke fungeert als tool voor het provinciaal beleid.

4.2.3 Gemeentelijk beleid

Een belangrijke overeenkomst met het hogere overheidsniveau is dat de gemeenten beleid voeren middels verordeningen of het formuleren van regelgeving. Derhalve hebben gemeenten de bevoegdheid om binnen de gestelde rijks- en provinciale kaders hun eigen beleid samen te stellen en vorm te geven. De mogelijkheid om een samenwerkingsverband aan te gaan met andere gemeenten behoort hierbij ook tot de mogelijkheden. Bij het opstellen van dergelijke bestemmingsplannen of projectbesluiten wordt de gemeentelijke structuurvisie gebruikt. De inhoud ervan kan zelfstandig bepaald worden. Ook na de invoering van de Wro wordt het bestemmingsplan gezien als een belangrijk juridisch document bij het reguleren van ruimtelijke ontwikkelingen (Evers, 2011). Het bestemmingsplan (artikel 3.1 Wro) behoort hiermee binnen de gemeentelijk organisatie direct tot een van de belangrijkste plannen. Daarnaast zorgt het bestemmingsplan voor zekerheid bij inwoners en de directe omgeving. Het is de taak van de gemeenten om ervoor te zorgen dat deze altijd geactualiseerd zijn, waarbij de gemeenteraad de bevoegdheid heeft tot het vaststellen van het bestemmingsplan. Hierdoor kunnen gemeenten vergunningen verlenen waardoor zij het orgaan zijn dat bepaalt welke bouwmogelijkheden kunnen worden toegekend. Hieruit kan worden opgemaakt dat, ondanks dat gemeenten weliswaar als laagste overheidsniveau worden getypeerd, dit niet betekent dat gemeenten ook direct de minst belangrijke positie innemen (Nozeman et. al., 2008).

Voor initiatiefnemers is het bestemmingsplan op twee manieren bindend. Enerzijds is dit te verklaren doordat er diverse belangrijke vergunningen gekoppeld zijn aan de inhoud van het bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning voor het bouwen (artikel 2.1. lid 1, onder a Wabo) moet in die zin worden geweigerd wanneer het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en/of bijbehorende planregels. Op basis van artikel 2.10 Wabo mag de omgevingsvergunning niet om planologische redenen worden geweigerd wanneer het bouwplan niet in strijd is met het vigerend bestemmingsplan. Daarentegen kunnen er wel andere weigeringsgronden worden gehanteerd om een omgevingsvergunning niet te verlenen, maar in de praktijk wordt met name het bestemmingsplan als toetsingsmaatstaf gehanteerd. Anderzijds is een bestemmingsplan bindend vanuit het feit dat het bepaalde gebruiksverboden voorschrijft. Bij het overtreden van deze gebruiksverboden door de initiatiefnemer is het gemeentebestuur bevoegd om via bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom de voorgeschreven gebruiksverboden te handhaven (Van Buuren et. al., 2010).

4.3 Discourses

In Nederland is het imago van commerciële ontwikkelaars relatief laag. Dit is onder andere te verklaren doordat ontwikkelaars in de periode van de zestiger jaren met name gericht waren om

binnen een zo kort mogelijke periode rendement te behalen, dit zonder rekening te houden met lokale belangen en kwaliteitseisen. Deze werkwijze is binnen de professionele vastgoedwereld het afgelopen decennium geleidelijk gewijzigd. Echter is het beeld van de maatschappij ten opzichte van de ontwikkelaar in deze periode niet of nauwelijks verbeterd. Dit is onder andere te verklaren doordat (grote) projectontwikkelaars grondposities hebben ingenomen op de zogenaamde VINEX-locaties. Dit met als gevolg dat de marktwerking uitbleef en de projectontwikkelaars in grote mate de prijzen van de woningen konden bepalen / reguleren (Nozeman et. al., 2008). De werkwijze van gebiedsontwikkeling werd doorgaans gekenmerkt door *“de kosten gaan voor de baten uit”*. Ondanks de forse voorinvesteringen en de lange terugverdientijden stond deze werkwijze tot de economische crisis bij zowel publieke als private partijen lange tijd garant voor de *“winstgevendheid”* van een project (Gemeente Nijmegen, 2012e). Dat deze aanpak gehanteerd werd is volgens Schimmel (2013) te verklaren doordat de vraag op de woningmarkt in die tijd erg hoog lag. Er werd vanuit dit kader volgens Van Hees (2013) in die tijd dan ook helemaal niet nagedacht over een andere ontwikkelstrategie. *“We moesten zo snel mogelijk slopen, bouwrijp maken en woningen bouwen”*. Niet alleen projectontwikkelaars, maar ook gemeenten zagen gebiedsontwikkeling in die tijd veelal als *“melkkoe”* (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Ook consumenten profiteerden in die tijd mee van de goede marktomstandigheden, doordat de waarde van hun woning in zeer korte tijd fors toenam. De woningprijzen in Nederland zijn volgens Schimmel (2013) tussen eind jaren '90 en 2008 met ca. 170% gestegen. *“Daar kun je niet tegen werken”*. Vanuit dit kader kochten veel mensen met een dubbel gezinsinkomen een woning, zodat ze een nog grotere woning konden kopen waaruit ze weer een grotere meerwaarde konden halen. Vastgoed werd in die tijd gezien als een soort *“multiplier”* op de economie. Een woning fungeerde zelfs vaak als pensioenvoorziening. Vastgoed werd in die tijd dan ook veelal gezien als een goede investering (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013).

4.4 Resources

Uit paragraaf 4.1 komt naar voren dat de overheid en commerciële partijen een belangrijke rol vervullen binnen het gebiedsontwikkelingsproces. Om te komen tot het gewenste eindresultaat hebben de betreffende partijen de beschikking over enkele resources, die zij op het gewenste moment kunnen inzetten, om zodoende het gebiedsontwikkelingsproces aan te laten sluiten bij hun eigen voorkeur. Onderstaand zijn de verschillende resources van de betreffende partijen nader gespecificeerd.

4.4.1 Resources van overheden

Per wet beschikt de overheid over een aantal juridische instrumenten. In de praktijk is het onderscheid van deze instrumenten tussen rules en/of resources vrij lastig om te maken. Binnen dit onderzoek worden onderstaande instrumenten gezien als resources, omdat de betreffende partij het instrument dusdanig in kunnen zetten om zodoende hun eigen belang (goede ruimtelijke ordening) te dienen. Aangaande het juridische instrumentarium, hebben gemeenten (de gemeenteraad) de bevoegdheid een bestemmingsplan te herzien en vast te stellen. Ook hebben gemeenten de bevoegdheid om voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning te verstrekken. Daarnaast hebben de drie reeds beschreven overheidslagen de bevoegdheid om op grond van de Wet Voorkeursrecht een voorkeursrecht te vestigen op bepaalde locaties. Tevens

hebben zij op grond van de Onteigeningswet de onteigeningsbevoegdheid om zodoende het geplande ruimtelijke beleid te kunnen realiseren. Daarnaast kan de overheid ook sturing geven aan een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling middels de grondposities die in het verleden zijn ontstaan. Onderstaand zijn de verschillende resources van de overheid beschreven.

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning

Op grond van de Wro hebben gemeenten de bevoegdheid om een bestemming(splan) te wijzigen. Uit onderzoek van Spakman (2011) kan geconcludeerd worden dat de gemeentelijke overheid dit instrument in bepaalde situaties inzet om ten gunste van “een goede ruimtelijke ordening” bepaalde zaken af te dwingen, om zodoende het ruimtelijk orderingsproces beter te kunnen beheersen. Vanuit dit kader wordt het bestemmingsplan in bepaalde gevallen door gemeenten als instrument ingezet door het (bouw)plan niet eerder in procedure te brengen als dit (bouw)plan niet past binnen de ruimtelijke kaders. De gemeentelijke overheid beschikt hierbij over de bevoegdheid om te ‘schuiven’ met bestemmingen, waardoor bepaalde bestemmingen kunnen worden uitgesloten. Tevens hebben gemeenten de bevoegdheid om in een vroeg stadium een zeer inhoudelijk bestemmingsplan op te stellen. In het vakjargon is dit ook wel het opnemen van een ‘directe bouwtitel’. Deze werkwijze brengt met zich mee dat hiermee de mogelijkheden om te variëren in het proces aan banden wordt gelegd met als doel het proces beter te kunnen beheersen. *“Als je wilt sturen, dan moet je dat niet met behulp van vergunningen doen, maar in de plannen daarachter. Een aantal zaken moeten dus – voor zover dit mogelijk is – vooraf worden vastgelegd* (Van Buuren, et al., 2010). Vanuit dit perspectief kan het bestemmingsplan gezien worden als een ultieme vorm van een resource waarover de gemeentelijke overheid beschikt.

Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigenen

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt de overheid een belangrijk instrument om een publiekrechtelijk voorkeursrecht op een perceel te vestigen dat noodzakelijk is voor het realiseren van een bepaald ruimtelijk beleid. Middels dit instrument wordt de positie van de overheid versterkt en wordt het realiseren van het gewenste ruimtelijk beleid gewaarborgd zonder gronden te hoeven onteigenen (Schütte, 2002). In tegenstelling tot het onteigenen, waarbij er sprake is van een gedwongen eigendomsoverdracht, beperkt het gemeentelijk voorkeursrecht zich slechts tot de beschikkingsbevoegdheid van de grondeigenaar. In het geval de gemeenteraad een voorkeursrecht heeft gevestigd op een bepaald kavel, dan mag de eigenaar van dit perceel pas zijn grond te koop aanbieden nadat de gemeente de gelegenheid heeft gekregen de betreffende gronden te kopen (Van Buuren, et al., 2010). Wanneer de gemeente en de betreffende grondeigenaar het niet eens worden over de prijs, dan zal net als bij onteigening, de prijs worden bepaald door een deskundige. Hierbij geldt wel dat de verkoper bereid is zijn / haar gronden te verkopen. Dit in tegenstelling tot een situatie waarin de overheid genooddaakt is om middels de Onteigeningswet de eigenaar te dwingen tot een eigendomsoverdracht (Schütte, 2002). Bij het voorgaande moet worden opgemerkt dat niet alleen gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen, maar ook kunnen Provinciale Staten en het Ministerie van VROM dit recht vestigen. In de situatie waarin de hogere overheid het voornemen heeft haar ruimtelijk beleid middels een inpassingsplan vast te stellen, is in artikel 9b van de Wvg een regeling opgenomen waarin is aangegeven op welke wijze het gemeentelijk voorkeursrecht vervalt (Van Buuren, et al., 2010). Zowel het vestigen van een voorkeursrecht als het doen van beroep op de Onteigeningswet, zijn voor de overheid belangrijke instrumenten om het gewenste

ruimtelijk beleid te kunnen realiseren en te waarborgen. Beide instrumenten vormen in feite “een stok achter de deur”.

Grondpositie

Nederlandse gemeenten hebben afhankelijk, van hun eigen financiële middelen, de mogelijkheid om enerzijds een actief grondbeleid te voeren of anderzijds over te gaan tot faciliterend grondbeleid (Muñoz Gielen, 2010). Voor de nadere uitwerking van beide vormen van grondbeleid verwijs ik u naar paragraaf 4.3.1. De voornaamste reden waarom Nederlandse gemeenten het afgelopen decennium met name actief grondbeleid hebben toegepast is te verklaren vanuit het gegeven dat gemeenten er belang bij hadden om hun ruimtelijk beleid te kunnen realiseren, zodat de gewenste woningen, het betreft met name de sociale woningbouw, ook op de beoogde locatie kon worden gerealiseerd. Tevens biedt het de gemeente de mogelijkheid om kosten ten aanzien van publieke voorzieningen en onrendabele vastgoedprojecten te verhalen, middels het verkopen van bouwrijpe kavels (Van der Krabben, 2011b).

Onderzoek van Lefcoe (1977) wijst uit dat actief grondbeleid een prima instrument is, maar op basis van drie belangrijke argumenten trekt de auteur toch de conclusie dat men beter géén actief grondbeleid moet voeren. In de eerste plaats brengt dit instrument voor gemeenten forse financiële risico's met zich mee. Ten tweede stelt hij dat marktpartijen ook een dergelijke ontwikkeling kunnen realiseren, misschien nog beter dan de gemeente dit kan. En op de derde plaats is hij van mening dat een proactieve houding van gemeenten op de grondmarkt ervoor zorgt dat er mogelijk een conflict zou kunnen ontstaan met het algemene ruimtelijk belang. In de wetenschap ook wel bekend als het 'dubbele-pettenprobleem' van gemeenten. Andere auteurs voegen hier nog aan toe dat met dit instrument de kosten onnodig worden opgejaagd. Dit terwijl er ook andere strategieën mogelijk zijn om de kosten van publieke investeringen te verhalen (Buitenlaar, 2010; Van der Krabben, 2011b; Van der Krabben & Jacobs, 2013). Ondanks bovenstaande argumenten hebben gemeenten nog steeds een grote grondpositie in hun bezit, waardoor gemeenten het voorrecht hebben om zonder tussenkomst van private partijen te bepalen wat er met deze gronden mag / kan gebeuren.

4.4.2 Resources van commerciële partijen

Niet alleen de overheid beschikt over resources, maar commerciële partijen hebben ook de beschikking over diverse resources om ervoor te zorgen dat zij voldoende vastgoed kunnen realiseren waarbij zij hun bedrijfsactiviteiten kunnen blijven continueren. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de verschillende resources waarover commerciële partijen beschikken.

Grondpositie

Ontwikkelaars voorzagen eind jaren zestig een structurele daling van de bouwproductie. Als reactie op deze productiedaling in combinatie met de toenemende concurrentie op de markt hadden commerciële partijen de behoefte om hun positie op de markt te versterken, om zodoende hun bedrijfsvoering te kunnen blijven continueren (Nozeman et. al., 2008). Voor die tijd was er door gebiedsontwikkelaars nog beperkte behoefte aan het verwerven van gronden. Het volkshuisvestingsbeleid (Vierde Nota extra) bracht hier verandering in en daagde de markt uit om op VINEX-locaties de woningbehoefte te ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in het feit dat een

aantal ontwikkelaars actief gronden zijn gaan verwerven op locaties waarvan ze verwachtten dat er in de toekomst stadsuitbreiding of stadsvernieuwing zal gaan plaatsvinden. Deze actieve rol heeft er voor gebiedsontwikkelaars toe geleid dat zij een betere onderhandelingspositie hebben gekregen op het moment dat de gemeente besluit over te gaan tot (her-)ontwikkeling van het gebied. Middels het verwerven van de gronden trachten gebiedsontwikkelaars immers hun omzetpotentieel veilig te stellen (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Hierbij moet worden vermeld dat deze betreffende partijen (ontwikkelaars, beleggers en bouwers) verschillend omgaan met het verzekeren van hun marktpositie. Enerzijds kunnen er partijen onderscheiden worden die een lange traditie hebben in het verwerven van gronden op potentiële uitleglocaties. Denk hierbij aan partijen zoals BAM Real Estate Development, Bouwfonds Ontwikkeling en ASR Vastgoed Ontwikkeling. Anderzijds kunnen er ook partijen onderscheiden worden die vanuit risicobeheersing en cash-flow de grondverwerving zoveel mogelijk uitstellen totdat er zekerheid is met betrekking tot de haalbaarheid van het te realiseren project. Denk hierbij aan partijen zoals MAB Development en TCN Property Projects. De verbeterde onderhandelingspositie van ontwikkelaars heeft geresulteerd in een drastische wijziging van de rolverdeling tussen gemeenten en gebiedsontwikkelaars (Nozeman et. al., 2008).

Ontwikkelaars, gelieerd aan een woningcorporatie, hebben echter niet als doel om speculatief gronden te verwerven om de toekomstige onderhandelingspositie te versterken. Dit is enerzijds te verklaren doordat deze werkwijze niet aansluit bij de maatschappelijke doelen die een woningcorporatie nastreeft. Anderzijds hebben woningcorporaties al een grote vastgoedportefeuille in beheer en hiermee ook vaak de gronden waarop de opstallen zijn gerealiseerd (Nozeman et. al., 2008).

Kennis

Naast kapitaal (grond, vastgoed en kasgeld) speelt kennis van gebiedsontwikkeling en het bijbehorende proces ook een belangrijke rol. De keuze om specifieke kennis in huis te halen verschilt echter per bedrijfsvoering. Enerzijds kunnen gebiedsontwikkelaars ervoor kiezen om de vereiste expertise op projectbasis in te huren. Het argument voor het inhuren van de benodigde expertise zou kunnen zijn om de vaste lasten te minimaliseren en daarmee een zo groot mogelijke flexibiliteit te generen. Anderzijds kan men er ook toe besluiten de kennis in huis te halen. Het voordeel hiervan zou kunnen zijn dat de kennis in de toekomst beschikbaar blijft voor de nog te realiseren projecten. Daarnaast is het denkbaar dat deze gebiedsontwikkelaars sneller en adequater kunnen reageren op complexe vraagstukken (Nozeman et al., 2008).

4.5 Conclusie traditionele gebiedsontwikkeling

Aan de hand van het theoretisch kader zijn in dit hoofdstuk de kernbegrippen, die centraal staan binnen het beleidsarrangement van de Nederlandse gebiedsontwikkeling, ieder afzonderlijk in beeld gebracht. Bij het kernbegrip **actors** is er gekeken op welke wijze het netwerk van individuen en/of organisaties, die samen met elkaar rondom een bepaald beleidsthema samenwerken, is vormgegeven. Hierbij valt een duidelijk onderscheid te maken tussen partijen die vanuit een strategische coalitievorming een samenwerking aangaan, om zodoende hun eigen doelen te verwezenlijken, maar de samenwerking tussen actoren kan ook institutioneel bepaald zijn en anderzijds kan de samenwerking tussen actoren ook institutioneel bepaald zijn (Tatenhove et. al.,

2000). Om de samenwerking tussen de verschillende samenwerkingspartners in goede banen te leiden, zijn er binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling zowel formele regels (procedures) als informele regels (gedragcodes) van toepassing. De **rules** spelen binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling een belangrijke rol (Van Tatenhove et. al., 2000). Vanuit dit gegeven is er binnen dit hoofdstuk rekening gehouden met de starre en inflexibele verhoudingen en regels die tussen de actoren in het verleden zijn ontstaan en mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op het toekomstig te voeren beleid. Ook is er gekeken naar de **discourses** van de betrokken partijen aangaande de werkelijkheid waarin zij de onderlinge samenwerking aangaan. Tot slot is er ingegaan op zowel de formele als informele **resources** waarover de betrokken partijen beschikken. Zowel de informele als de formele resources spelen binnen de samenwerking tussen actoren een belangrijke rol, omdat de hulpmiddelen zowel als productiemacht als blokkademacht kan worden ingezet (Hidding & Vlist, 2009). Op basis van deze theoretische uiteenzetting zal in onderstaande worden ingegaan op het beleidsarrangement van de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Hierbij zal er gefocust worden op bovenstaande kernbegrippen en hun onderlinge verbanden.

Op basis van de empirische uiteenzetting is helder geworden dat de overheid binnen de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling een belangrijke rol heeft bij het tot stand komen van een ruimtelijke ordeningsopgave. Dit is mede te verklaren doordat de overheid op basis van art. 22 van de grondwet verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat er voldoende woongelegenheden worden gerealiseerd in Nederland (Ministerie van VROM, 2000). Rekening houdend met het feit dat Nederland een klein land is waar verhoudingsgewijs veel mensen wonen en dus open ruimtes relatief schaars zijn, is het dan ook van belang dat er op een discrete wijze wordt omgegaan met dit schaarse goed (Schütte et. al., 2002). De Rijksoverheid en de provincie zijn hierbij verantwoordelijk geacht om het ruimtelijk beleid op een hoger abstractieniveau uit te zetten en te reguleren. Naast het verplicht opstellen van structuurvisies heeft de Rijksoverheid de bevoegdheid om door middel van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) algemene regels op te stellen (Kersten et. al., 2011). Ook de provincie heeft de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen in hun provinciale ruimtelijke verordening (Ministerie van VROM, 2011). Vanuit deze aangereikte kaders hebben gemeenten vervolgens de bevoegdheid om binnen hun gemeentegrenzen structuurvisies en bestemmingsplannen uit te werken (Evers, 2011). Ondanks dat gemeenten als laagste overheidslaag worden gekenmerkt, vormen zij als bestuursorgaan toch één van de belangrijkste spelers binnen het gebiedsontwikkelingsproces. Dit is te verklaren doordat de gemeenteraad op grond van de Wro de bevoegdheid heeft om een bestemming(splan) te wijzigen, alsmede opnieuw vast te stellen, om zodoende een 'goede ruimtelijke ordening' te waarborgen (Van Buuren, et. al., 2010).

Ondanks dit gegeven vervullen ook nota's vanuit de Rijksoverheid een belangrijke rol ten aanzien van de werkwijze waarop de gebiedsontwikkeling in Nederland wordt bedreven. De Vierde Nota Extra (VINEX) is één van deze nota's die binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling een belangrijke verandering teweeg heeft gebracht. Los van de doelstelling om door middel van de VINEX het productiemilieu van de grote steden te versterken, heeft de introductie van deze nota ertoe geleid dat marktpartijen, als gevolg van een groeiende behoefte aan bouwproductie, steeds meer (financiële) risico's zijn gaan nemen om te komen tot vastgoedontwikkelingen. Hierbij trachten marktpartijen middels hun specifieke marktkennis de bijbehorende risico's tot een

minimum te beperken. Naar aanleiding van de structurele daling van de bouwproductie van eind jaren zestig zijn marktpartijen steeds frequenter strategische grondposities in gaan nemen (Nozeman et. al., 2008). Deze actieve rol heeft er toe geleid dat gebiedsontwikkelaars een betere onderhandelingspositie hebben gekregen in de situatie wanneer gemeenten besluiten over te gaan tot (her-)ontwikkeling van het betreffende gebied. Private partijen trachten middels de strategisch verworven grondposities hun marktpositie te versterken en hiermee hun omzetpotentieel veilig te kunnen stellen, waardoor deze private partijen dus veel beter in staat zijn hun bedrijfsvoering te kunnen blijven continueren. Waarmee private partijen trachten hun bedrijfsvoering te kunnen blijven continueren (Van der Krabben & Jacobs, 2013).

Met de introductie van de VINEX en de hoge vraag op de woningmarkt is er een geleidelijke verschuiving tot stand gekomen waarbij (grote) projectontwikkelaars strategische grondposities in zijn gaan nemen in de zogenaamde grote uitleglocaties, VINEX-locaties genoemd. Van der Krabben (2013) stelt dat in die tijd maar een paar partijen de financiële middelen hadden om grootschalig gronden aan te kopen, waardoor zij *“al heel snel de partner van de gemeente werden”*. Dit met als gevolg dat de marktwerking uitbleef en de projectontwikkelaars in grote mate de prijzen van de woningen konden bepalen / reguleren (Nozeman et. al., 2008). Dit heeft er onder andere toe geleid dat marktpartijen de productieketen zo efficiënt mogelijk zijn gaan inrichten, om hiermee de (gestandaardiseerde) woningen goedkoop op de markt te kunnen zetten (Nieuwenburg, 2010). Om zo de Nederlandse burgers toch te kunnen voorzien in hun woningbehoefte, produceerden marktpartijen de woningen zo rationeel mogelijk (Middenkoop, 2006). De eindafnemer / woonconsument had in die tijd dan ook een ondergeschikte rol in het proces. Met de komst van de Nota Wonen werd de woonconsument pas echt “centraal” gezet en maakte het monotone straatbeeld steeds meer ruimte voor gevarieerde woningproductie (Kamminga, 2004). Vanwege het gegeven dat de vraag op de woningmarkt in die tijd erg hoog lag, heeft dit er volgens Schimmel (2013) aan bijgedragen dat gebiedsontwikkeling in die tijd niet alleen door projectontwikkelaars, maar ook door gemeenten werd gezien als een *“melkkoe”*. Maar ook consumenten profiteerden van de forse waarde stijging van hun woning. Vastgoed werd vanuit dit perspectief in die tijd dan ook gezien als een goede investering, omdat het een soort *“multiplier”* vormde op de economie van Nederland (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013).

Niet alleen de grondposities die (grote) marktpartijen verworven hebben, kunnen als *resources* gezien worden, maar ook kennis aangaande het gebiedsontwikkelingsproces speelt hierbij een belangrijke rol. De kennis richt zich hierbij met name op het zo efficiënt en effectief mogelijk inrichten van het gebiedsontwikkelingsproces, om zodoende de woningen zo snel en goedkoop mogelijk te kunnen realiseren, om de woningen vervolgens weer tegen een hoge marktprijs af te kunnen zetten (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Marktpartijen zijn echter binnen het gebiedsontwikkelingsproces veelal in grote mate afhankelijk van de overheid. Dit is mede te verklaren doordat institutioneel bepaald is dat de overheid zorg moet dragen voor een ‘goede ruimtelijke ordening’ voor haar burger (Nozeman et. al., 2008). Vanuit dit perspectief kunnen gemeenten een bestemmingsplan inzetten om ten gunste van een ‘goede ruimtelijke ordening’ bepaalde zaken af te dwingen. Tevens hebben gemeenten de bevoegdheid om een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op één of meerdere objecten. Door het vestigen van het voorkeursrecht wordt het eigendomsrecht beperkt. De eigenaar kan niet meer vrij beschikken

over zijn onroerende zaak. Op het moment dat de eigenaar besluit het object te verkopen, is hij verplicht om de gemeente voortijdig in de gelegenheid te stellen het betreffende object aan te kopen (Van Buuren, et. al., 2010). Mocht er geen consensus bereikt worden over de hoogte van de vergoeding, dan heeft de gemeente desgewenst ook de mogelijkheid het object te onteigenen, waarbij de prijs wordt bepaald door een deskundig taxateur (Schütte, 2002). Tot slot hebben gemeenten, afhankelijk van hun financiële middelen, de mogelijkheid om actief mee te participeren in de vastgoedmarkt en hiermee dus actief grondbeleid te voeren. De achterliggende gedachte was dat gemeenten hiermee meer grip hadden op de gewenste ontwikkeling van een gebied, zodat het ruimtelijk beleid dus daadwerkelijk gerealiseerd zou worden. Tevens biedt actief grondbeleid voor gemeenten de mogelijkheid om kosten ten aanzien van publieke voorzieningen en onrendabele vastgoedprojecten te verhalen, middels het verkopen van bouwrijpe kavels (Van der Krabben, 2011b). Vanuit dit perspectief kunnen, zoals gebleken is, de genoemde *resources* in bepaalde gevallen worden ingezet als productiemacht en/of blokkademacht (Hidding & Vlist, 2009).

Op basis van bovenstaande beschrijving van het traditionele gebiedsontwikkelingsproces kan worden opgemaakt dat de vraag naar woningbouwproductie begin jaren '90 relatief hoog lag. Niet alleen ontwikkelaars en gemeenten profiteerden hiervan, maar ook woonconsumenten konden daarvan volledig meeprofiteren, doordat hun woning in een relatief kort tijdsbestek fors in waarde toenam. De hoge marktvraag in combinatie met de introductie van de Vierde Nota Extra heeft ertoe geleid dat marktpartijen frequenter strategische grondposities in zijn gaan nemen. Vastgoed werd in die tijd dan ook veelal gezien (*discours*) als een goede investering, zo ook voor woonconsumenten. Vanuit dit gegeven valt te beredeneren dat marktpartijen de samenwerking aangaan om vanuit een strategische coalitievorming hun eigen doelen / belangen optimaal te kunnen verwezenlijken. De rol van de eindgebruiker / consument in die tijd was tijdens het ontwikkelen van het vastgoedprogramma veelal van ondergeschikt belang. Publieke partijen daarentegen gaan hoofdzakelijk de samenwerking aan, omdat zij op basis van de grondwet verplicht zijn om zorg te dragen voor voldoende woongelegenheid. Vanuit dit perspectief kan worden opgemaakt dat de betrokkenheid van de publieke sector institutioneel bepaald is. Om deze rol optimaal te kunnen uitoefenen hebben de verschillende overheidslagen ieder hun eigen *resources*, om ervoor te zorgen dat er op een zeer discrete wijze wordt omgegaan met de relatief schaarse ruimtes die wij in Nederland kennen. Niet alleen de hulpmiddelen van de betrokken partijen spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook de *rules* die binnen het gebiedsontwikkelingsproces van kracht zijn. Het beleidsarrangement zoals in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen, zal als vertrekpunt dienen tijdens het inzichtelijk maken van het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en de belemmeringen die daarbij mogelijk kunnen optreden.

5 Waalfront Nijmegen

In de hierna volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de verschillende beleidsalternatieven, de daarbij behorende problemen en de politieke context die van belang is. Ik zal dan kijken of er met het koppelen van de verschillende stromingen mogelijkwerwijs een 'window of opportunity' kan ontstaan en daarmee, afhankelijk of er gebruik van gemaakt wordt,

ook een beleidsverandering optreedt. Aan de hand van het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zal het veranderingsproces van het Nijmeegse project het Waalfront in kaart worden gebracht.

De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen om naar aanleiding van de gewijzigde economische situatie een andere ontwikkelstrategie te hanteren, waarmee men tracht alsnog het gewenste vastgoedprogramma te kunnen realiseren. Het Waalfront vormt hiermee een project waarbij men het veranderingsproces reeds heeft ingezet. Vanuit dit perspectief kan gesteld worden dat het project Waalfront voor mij als onderzoeker van grote toegevoegde waarde is om het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en de daarbij gepaard gaande belemmeringen in beeld te brengen. Om dit veranderingsproces in beeld te brengen zal er onder andere gebruik gemaakt worden van het stromenmodel van Kingdon waarin een drietal stromingen onderscheiden worden, te weten de polity-, de problem- en de political stream. Middels dit model zal inzichtelijk worden gemaakt welke belemmerende factoren van invloed zijn tijdens de transfer naar een nieuw beleidsarrangement. Hierbij zal er gekeken worden in hoeverre er een koppeling tussen de drie stromingen tot stand gekomen is en hoe dit vervolgens heeft geleid tot het ontstaan van een 'window of opportunity'. Door de drie centrale stromingen nader te analyseren kan beter begrepen worden waarom op bepaalde momenten de stromingen wel gekoppeld kunnen worden, terwijl deze stromingen op een ander moment niet gekoppeld kunnen / konden worden (Teisman, 1995). Om de drie stromingen helder in beeld te brengen zal er per stroming een 'snapshot' gemaakt worden waarbij gedurende het analyseren van de eerste twee stromingen er tevens gebruik gemaakt zal worden van de beleidsarrangementenbenadering waarbij er gekeken zal worden naar de combinaties die er gemaakt kunnen worden tussen actors, rules, discourses en resources. Bij de laatste stroom, de *political stream*, zal er gekeken worden naar het maatschappelijk belang van de beleidsverandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en zal er in worden gegaan op het politieke krachtenveld welke van invloed is bij het tot stand brengen van een beleidsverandering. Alvorens deze drie stromingen nader te analyseren, zal eerst in de hierna volgende paragraaf het project Waalfront te Nijmegen worden toegelicht.

5.1 Casusbeschrijving

Nijmegen is momenteel verwickeld in een uitdagende en complexe gebiedsontwikkelingsopgave. Dit is te verklaren doordat het gebied aan de Waal zich niet alleen zal moeten richten op de herontwikkeling van een stedelijk gebied langs de rivierzone van de Waal, maar ook zal door de herontwikkeling de bereikbaarheid van Nijmegen e.o. verbeterd moeten worden. Tevens zal er rekening gehouden moeten worden met de hoogwaterproblematiek dat resulteert in een project 'Ruimte voor de Rivier' (Gemeente Nijmegen, 2012d). Vanuit dit perspectief heeft het college van B&W in 2003 het zogeheten 'Koers Document' opgesteld waarin bovenstaande ambitieuze ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn opgenomen. Deze projecten moeten eraan bijdragen dat Nijmegen-West zich ontplooit tot een mooi en hoogwaardig gebied. De drie projecten die onderdeel uitmaken van de overkoepelende naam 'Koers West' zijn: de gebiedsontwikkeling van het Waalfront, de realisatie van stadsbrug 'De Oversteek' en de revitalisatie van bedrijventerrein Noord- en Oost (Gemeente Nijmegen, 2012d). In de Nijmeegse structuurvisie 'Kansen voor Ontwikkeling' worden deze aspecten uitgebreid beschreven binnen het overkoepelende plan 'Nijmegen omarmt de Waal' (Gemeente Nijmegen, 2009). In figuur 6 staat de nieuwe stadsbrug

‘De Oversteek’ weergegeven die voor een verbinding zorgt tussen Nijmegen-West en de Waalspong.



Figuur 6: Stadsbrug ‘De Oversteek’ (Koedam, 2013).

Dit onderzoek richt zich op het project Waalfront, dat gepositioneerd is op de locatie waar vroeger de Romeinse stad gelegen heeft. Vanuit dit gegeven is het Waalfront een zeer rijk archeologisch gebied (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Het Waalfront wordt in de lengterichting afgebakend door rivier de Waal en de bestaande bebouwing van het Waterkwartier, zie hiervoor figuur 7 en 8.



Figuur 7: De Weurtseweg (Koedam, 2013).



Figuur 8: Rivier de Waal (Koedam, 2013).

Aan de oostzijde vormt de spoordijk de grens tussen het Waalfront en de binnenstad. De westelijke begrenzing van het Waalfront is de Winselingseweg en het Stadsbrugtracé. Zie hiervoor figuur 9. Het Waalfront is momenteel een ontoegankelijk bedrijventerrein dat Nijmegen-West afsluit van de Waal, zie figuur 10. De bedrijven die gepositioneerd zijn op het Waalfront leveren een belangrijke bijdrage aan de economie en werkgelegenheid van Nijmegen (Gemeente Nijmegen, 2012d).



Figuur 9: De Weurtseweg (Koedam, 2013).



Figuur 10: Waalbanddijk (Koedam, 2013).

Rekening houdend met de huidige uitbreidingsmogelijkheden en de maximale milieubelasting bevindt het bedrijventerrein gelegen aan het Waalfront zich bijna op de grens van wat op deze locatie is toegestaan. Het verplaatsen van het bedrijventerrein biedt de bedrijven de mogelijkheid voor expansie en vergroting van de efficiency. Maar ook de stad zelf krijgt de mogelijkheid om weer in balans te komen (Gemeente Nijmegen, 2012d). Het college van B&W had destijds het ambitieuze voornemen om het voormalige industriegebied te transformeren tot een gebied waar de functies wonen, werken en recreëren samengebracht worden. Het Waalfront wordt in dit kader gezien als dé aantrekkelijke locatie van Nijmegen om een stedelijk programma te realiseren met een relatief hoge dichtheid en gestapelde bouw (Gemeente Nijmegen, 2012d).

Vanuit dit perspectief heeft het college van B&W in 2004 besloten om de herontwikkeling van het Waalfront “in de markt weg te zetten” (Zeeuw, Franzen, Mensink, 2013). In totaal zijn er destijds 6 à 7 partijen uitgenodigd om zich in te schrijven voor een deel van de ontwikkelrechten, in ruil voor een deel van het risico in de grondexploitatie. Aan de hand van een Europese aanbesteding konden marktpartijen aangeven onder welke condities zij bereid waren om mee te participeren in het Ontwikkelbedrijf Waalfront (OBW) (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Op basis van deze aanbesteding is “het master development” voor het Waalfront gegund aan Rabo Vastgoed, dat in 2006 Bouwfonds Ontwikkeling heeft overgenomen (Zeeuw, Franzen, Mensink, 2013). Met het instemmen van een evenredige risicoverdeling op de grondexploitatie heeft Bouwfonds Ontwikkeling het recht verworven om 50% van de opstellen te ontwikkelen (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). De overige 50% van het vastgoedprogramma wordt door middel van een marktconsultatie op de markt gebracht (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013).

De gemeenteraad van Nijmegen heeft in 2007 op basis van het Koers Document officieel besloten ‘Koers West’ te volgen, en daarmee de aanleg van de brug en de herontwikkeling van het Waalfront in praktijk te brengen. In de tussenliggende jaren is er reeds gestart met de revitalisatie van bedrijventerrein Noord en Oost, dat in maart 2007 is afgerond (Gemeente Nijmegen, 2012d). Tijdens het opstellen van het masterplan (1.1) is getracht om de woonkwaliteit van de kern van Nijmegen voort te zetten in het plan Waalfront. Hierbij is rekening gehouden met de aanwezige bebouwing, de reeds aanwezige groenvoorzieningen en de ligging aan de Waal. Het masterplan voorziet in een stedelijk woonprogramma van ca. 2.600 woningen, waarbij er een grote variatie in het bouwprogramma wordt toegepast. Dit in combinatie met 30.000 m² te besteden aan

voorzieningen en bedrijfsdoeleinden, ten einde een klimaat te creëren bestaande uit woon- en werkgelegenheid. Met het in uitvoering brengen van het masterplan zal er een nieuw stadsdeel moeten ontstaan dat voor iedereen toegankelijk is (Gemeente Nijmegen, 2012d). In figuur 11 is de programmatische invulling en de begrenzing van het Waalfront weergegeven.



Figuur 11: Programmatische invulling en begrenzing van het project Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2012d)

Echter het hierboven geschetste masterplan is opgesteld in een periode van hoogconjunctuur. Het vastgoedprogramma dat beide partijen vooraf beoogden te realiseren werd vanwege de economische crisis in een relatief kort tijdsbestek abrupt gewijzigd. Het in 2007 door de gemeenteraad vastgestelde masterplan voor het Waalfront dat gebaseerd is op grootschalige 'blauwdrukachtige' plannen, hoge ambities, een zeer gedetailleerd bestemmingsplan en een 'aanbodgestuurde markt' bleek binnen de gewijzigde marktsituatie op bepaalde onderdelen bijgesteld te moeten worden (Gemeente Nijmegen, 2012e). Medio 2010 werd voor beide partijen steeds duidelijker dat het in 2007 vastgestelde masterplan voor het Waalfront en de bijbehorende grondexploitatie niet meer correspondeert met de realiteit van dat moment (Gemeente Nijmegen, 2012d). Een second opinion wees uit dat het beoogde plan uiteindelijk wel gerealiseerd zou kunnen worden, *"maar dan wel 30 jaar later dan gepland"*. Gelet op de forse overheidsinvesteringen die in het verleden zijn gedaan, met de daarbij behorende rentelast van 4 miljoen per jaar, betekent dit dus dat hierdoor de exploitatie *"om zeep"* gebracht is (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Vanuit dit kader was gemeente Nijmegen genoodzaakt om te kijken naar andere beleidsstrategieën om het geplande vastgoedprogramma desgewenst toch te kunnen realiseren. In de hierna volgende paragrafen zijn de verschillende beleidsalternatieven, die binnen de casestudie het Waalfront aan de orde zijn geweest, nader toegelicht. Zoals reeds aangegeven zal er, op basis van het theoretisch hoofdstuk, in de hierna volgende paragraaf de problematiek rondom de hedendaagse gebiedsontwikkeling nader uiteen worden gezet. Aan de hand hiervan worden de verschillende combinaties van actors, rules, discoursen en resources in beeld gebracht. Waarna er vervolgen gekeken zal worden naar het maatschappelijke belang en het daarbij gepaarde politieke krachtveld dat optreedt tijdens het beleidsverandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

5.2 Problem stream

De *problem stream* zal zich richten op het herkennen en helder definiëren van het probleem (Kingdon, 1995). Een actueel probleem heeft in dit kader vaak een aanleiding nodig om daadwerkelijk als probleem te worden beschouwd (Kingdon, 1984). Deze aanleiding kan positief zijn wanneer bijvoorbeeld het probleem in de aandacht komt van belanghebbende actoren, maar kan ook negatief van aard zijn (bijvoorbeeld in het geval van een economische crisis). In beide situaties krijgen politici en beleidsmedewerkers door drie soorten feedbackmechanismen aandacht voor het probleem (Kingdon, 1984). Ten eerste kan het probleem de aandacht oproepen doordat het huidige beleid wordt geëvalueerd, ten tweede kan het probleem in de aandacht komen door informele informatie vanuit de hogere overheidslaag en ten derde zorgt de feedback van beleidsmedewerkers, die dagelijks problemen ondervinden tijdens de uitvoering van het beleid, voor erkenning van het probleem (Kingdon, 1995). In deze paragraaf zal aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering in kaart worden gebracht welke problemen zich momenteel voordoen bij het gebiedsontwikkelingsproces van het Waalfront. Hierbij zal de *problem stream* aan de hand van de vier centrale begrippen van de beleidsarrangementenbenadering worden geanalyseerd, te weten actors, rules, discourses en resources. Op basis van deze beschouwing zal er gekeken worden in hoeverre er binnen de problem stream er een '*window of opportunity*' ontstaat. Aan de hand van de problemen die binnen deze stroming herkend en gedefinieerd worden zal er binnen de *policy stream* worden gekeken naar mogelijke combinaties van actors, rules, discourses en resources waarmee een oplossing gegeven kan worden aan de gedefinieerde problemen.

5.2.1 Actors

Deze paragraaf zal ingaan op de problemen die zouden kunnen optreden rondom het besluitvormingsproces dat wordt gevormd door een netwerk van individuen (entrepreneurs en burgers) of organisaties (gemeenten en marktpartijen) die met elkaar samenwerken. Deze uiteenzetting dient als basis om in paragraaf 5.3 te kijken naar een passende oplossing rondom de geformuleerde problemen.

In het verleden waren er vrijwel geen discussies over voorinvesteringen en de te nemen risico's in de grondexploitatie. "*We gingen samen in een grondbedrijf en we gingen samen aan de slag met grondexploitaties die allemaal best wel positief uitkwamen*" (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Dit maakte het dan ook dat het voor marktpartijen veel minder noodzakelijk om goed te luisteren naar de wensen van de woonconsumenten. Om die reden trachten ontwikkelende partijen dan ook het ontwikkelproces zo efficiënt mogelijk in te richten. De consumenten werden om die reden dan ook structureel op twee momenten bij het ontwikkelproces betrokken, namelijk tijdens het ondertekenen van de koop-aannemingsovereenkomst en tijdens de oplevering van de woning. Gelet op de gewijzigde economische situatie kan deze werkwijze niet zonder meer worden voortgezet, omdat het woningtekort fors is teruggenomen en hiermee de onderhandelingspositie van woonconsumenten bij de zoektocht naar een geschikte woonruimte is toegenomen (Nieuwenburg, 2010). Dit gegeven draagt eraan bij dat zowel de overheid als de marktpartijen het in deze tijd erg lastig vinden om met elkaar gezamenlijk op te trekken, om zodoende te komen tot verkleuring van een gebied. Dit is te verklaren doordat de belangen van zowel de gemeente als de

marktpartijen op bepaalde onderdelen uiteenlopen, hetgeen zijn weerslag vindt in de afwegingen die de betrokken partijen maken (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Zwart (2013) bevestigt dat het vanuit de gemeente in bepaalde gevallen ingewikkeld is om met marktpartijen samen te werken. Vanuit dit perspectief is het essentieel om voortijdig heldere afspraken te maken over een eerlijke risicoverdeling. *“Je moet als overheid niet alle risico’s willen dragen, maar uiteindelijk ben je als overheid wel vaak de Sjaak”* (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Gedurende de onderhandeling is er veelal een spanningsveld waarneembaar waarbij de overheid gaat voor de ontwikkeling van een mooi gebied, maar hiervoor wel compromissen moet sluiten en keuzes moet maken onder welke voorwaarden het gebied ontwikkeld wordt (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Schimmel (2013) stelt dat de afspraken die in het verleden zijn gemaakt in deze gewijzigde context doorgaans niet meer reëel zijn. Niet alleen de gemeente moet haar verlies nemen, maar ook de marktpartijen. In bepaalde gevallen levert een besluit om af te wijken van de afgesproken koers tot spanningen tussen beide partijen en mogelijk zelfs tot ontbinding van de samenwerking, omdat ze zeggen *“wij kunnen het naar onze aandeelhouder(s) niet meer verantwoorden”* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). De Waalsprong, een uitbreidingslocatie in gemeente Nijmegen, is daar een voorbeeld van. Op deze locatie is de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) ontbonden, waardoor gemeente Nijmegen 100% verantwoordelijk geworden is voor de ontwikkeling van het gebied (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Niet alleen in Nijmegen is de GEM ontbonden, ook op andere locaties is de GEM ontbonden, waardoor er een situatie is ontstaan waarbij men zegt *“dat de omstandigheden niet zo snel terugkeren zoals het vroeger was, omdat je niet zomaar terug kan gaan naar de oude situatie”* (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Een helder voorbeeld waarin het verschil tussen het bedrijfsleven en de overheid helder tot uitdrukking komt, bleek tijdens het interview met Vergunst (2013):

“Een bedrijf dat koffiekopjes maakt kan op een gegeven moment zeggen dat daar geen markt meer voor is. Je kunt stoppen met de productie hiervan, je gaat failliet, of je verkoopt het bedrijf. Bedrijven kunnen dit doen, in tegenstelling tot de overheid. De gemeente Nijmegen kan niet zeggen dat ze gewoon niets meer gaat doen in het Waalfront. De gemeente moet altijd iets doen”.

Kunst (2013) sluit zich hierbij aan, en geeft aan dat ontwikkelaars vanuit financieel en kwalitatief oogpunt gericht zijn op wat er in het Waalfront gerealiseerd moet worden. Ontwikkelaars kijken in dit kader vooral naar de betreffende ontwikkellocatie in de stad. Slappendel (2013) bevestigt dat een projectontwikkelaar gericht is op het ontwikkelen van vastgoed met als doel dit vervolgens weer te verkopen op de vastgoedmarkt. Ontwikkelaars zijn hierbij echter afhankelijk van de vraag van de markt. De toon wordt hierbij neergezet door een goede ruimtelijke kwaliteit te leveren. Bij vervolgprojecten kan hier aan gerefereerd worden. Hierbij geldt als motto: *“als je mij kiest, dan krijg je deze kwaliteit, maar uiteindelijk gaat het wel om je profit”* (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013).

Ook Kunst (2013) tracht bij de herontwikkeling van het Waalfront *“zo min mogelijk financiële kleerscheuren op te lopen”*. Omdat gemeente Nijmegen in samenwerking met Bouwfonds het Waalfront ontwikkelt, hebben zij er ieder een gelijk belang bij dat het gebied zo spoedig mogelijk

ontwikkeld wordt, met de juiste ruimtelijke kwaliteit. Want beide partijen verliezen iedere maand rente over de voorinvesteringen die zijn gedaan (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). In tegenstelling tot marktpartijen voelt wethouder Kunst zich veel breder verantwoordelijk dan alleen voor het gebied Waalfront. Wethouder Kunst tracht middels de herontwikkeling van het Waalfront voor ca. 100 à 150 jaar waarde toe te voegen aan de hele stad Nijmegen. Dit is volgens Kunst (2013) een geheel andere benadering dan een ontwikkelaar heeft, want een ontwikkelaar is *“er 20 jaar actief en dan gaat hij weer weg. Over 10 jaar weet niemand meer dat Bouwfonds in het Waalfront ontwikkeld heeft”*. Wethouder Kunst voegt hieraan toe dat zij dit in de praktijk nog wel eens als een spanningsveld ervaart (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Onderstaand worden hiervan enkele voorbeelden beschreven:

Praktijkvoorbeeld 1:

Op de locatie van het Waalfront heeft vroeger de Romeinse stad gelegen (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Het ontwikkelingsgebied het Waalfront is in dit kader dan ook gelegen *“in één van de rijkste archeologische gebieden van Nederland”* (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). De gemeenteraad heeft zich om die reden herhaaldelijk uitgesproken dat er zeer zorgvuldig om gegaan dient te worden met cultuurhistorische en archeologische resten (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Vanuit dit perspectief streeft men er naar om daar waar archeologische vondsten kunnen worden getoond, deze elementen te behouden en weer in een goede staat terug te brengen (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). De ervaring leert dat marktpartijen veel minder waarde hechten aan het in stand houden van deze archeologische vondsten, omdat het altijd geld kost en mogelijk zelfs het gehele plan zou kunnen verstoren. Ondanks dat gemeente Nijmegen voornemens is om de archeologische resten zoveel mogelijk te behouden, ligt er momenteel een voorstel bij de gemeenteraad om te bezuinigen en daarmee het archeologische programma te minimaliseren. Dit is politiek gezien een zeer interessant vraagstuk. Als men door geldgebrek de archeologische vondsten niet conserveert, zal deze generaties lang verborgen blijven of zelfs verloren gaan. *“Iedereen roept al heel snel dat je als oudste stad van Nederland goed moet omgaan met dit soort historische waarden en dit optimaal dient te benutten. Maar dat is een hele dure grap”* (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Zoals duidelijk is geworden streeft de gemeentelijke politiek ernaar om de aanwezige cultuurhistorische elementen zoveel mogelijk te conserveren. Deze gedachten staan lijnrecht tegenover het standpunt van marktpartijen die trachten zo snel mogelijk tot de herontwikkeling van het gebied te komen, om zodoende een zo hoog mogelijk opbrengstpotentieel te genereren.

Praktijkvoorbeeld 2:

Er wordt momenteel regelmatig gesproken over het moment waarop het slachthuis aangekocht moet worden, dit terwijl het slachthuis niet direct verworven hoeft te worden (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Kunst (2013) voegt hieraan toe dat zij in dit geval vanuit de gemeente Nijmegen voornamelijk kijkt naar het belang dat dit slachthuis heeft voor de werkgelegenheid van de stad Nijmegen. En dit algemene belang is dus iets waar marktpartijen nu *“helemaal geen boodschap aan hebben”*. Marktpartijen focussen zich enkel op het *“zo laat mogelijk geld uitgeven en zo vroeg mogelijk geld ontvangen, want de rentefactor is verschrikkelijk*

belangrijk in dit grote geheel” (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Ook uit dit voorbeeld kan worden geconcludeerd dat de gemeente Nijmegen een bredere maatschappelijke functie en dus rol heeft dan dat marktpartijen dat hebben. Vanuit dit perspectief kan er in een dergelijke situatie dan ook een spanningsveld ontstaan tussen gemeente Nijmegen en de betreffende marktpartij.

Praktijkvoorbeeld 3:

Vanuit gemeente Nijmegen was de wens om een goede fietsroute aan te leggen van en naar de gemeente Beuningen, en daarmee ook een ontsluiting te vormen voor het gebied Waalfront. Ondanks dat de fietsroute een positief effect heeft voor de ontsluiting van het gebied had de betrokken marktpartij er geen behoefte aan om bij te dragen aan de aanleg van deze fietsroute. Uiteindelijk heeft gemeente Nijmegen met een financiële bijdrage van de provincie en de stadsregio de fietsroute alsnog zelf aangelegd (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Ook binnen dit voorbeeld zien we weer dat marktpartijen voornamelijk de samenwerking aangaan op basis van een strategische coalitievorming. Vanuit bovenstaande voorbeelden kunnen de marktpartijen zich dan ook voornamelijk focussen op hun eigen bedrijfscontinuïteit. Dit in tegenstelling tot de gemeente Nijmegen die het belang van de gehele stad in ogenschouw moet houden.

5.2.2 Rules

Deze paragraaf zal ingaan op de problemen die optreden binnen de huidige wet- en regelgeving en het mogelijk maken van nieuwe beleidsalternatieven. Aan de hand van deze beschouwing zal er vervolgens binnen paragraaf 5.3 worden ingegaan op mogelijke beleidsalternatieven op het gebied van wet- en regelgeving. In de conclusie van deze paragraaf zal er gekeken worden naar de combinatie van actors, rules, discourses en resources, welke te samen een gepast antwoord zouden kunnen geven op de problematiek die momenteel ten grondslag ligt aan de herontwikkeling van het Waalfront.

Net als in andere gemeenten loopt gemeente Nijmegen bij het implementeren van tijdelijke activiteiten tegen een paar praktische problemen aan. Als eerste blijkt dat de kosten en opbrengsten van tijdelijke initiatieven over het algemeen niet in de grondexploitatie zijn verwerkt (Gemeente Nijmegen, 2012g). Als tweede blijkt uit de praktijk dat het selecteren van de meest renderende initiatieven moeizaam verloopt (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Als derde zijn de gebouwen over het algemeen slecht geïsoleerd, waardoor de energierekening in de wintermaanden nogal eens *“uit de pan gieren”*. Deze kosten kunnen volgens De Zeeuw (2013) veelal niet door de tijdelijke initiatiefnemers worden gedragen, doordat het kleine bedrijfjes en/of kunstenaars betreft. Maar één van de belangrijkste argumenten waarom tijdelijke initiatieven veelal worden belemmerd is te verklaren doordat vigerende instrumentaria, zoals ruimtelijke ordeningsbeleid en regels op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieu, niet of nauwelijks ingaan op de mogelijkheden van tijdelijke initiatieven (Gemeente Nijmegen, 2013a). Van Hees (2013) stelt dat dit te verklaren is doordat de gehele wetgeving niet gestoeld is om tijdelijk functies in een gebied toe te staan, *“want er worden in deze situatie functies toegestaan die je in de eindsituatie daar helemaal niet wil”*. Binnen de

Nederlandse wet- en regelgeving is men zeer terughoudend in het toestaan van tijdelijke initiatieven. Dit is te verklaren doordat de wetgever het toestaan van tijdelijke bestemmingen ziet als laagwaardigheid en een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit. Een fenomeen dat binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening zo min mogelijk toegepast zal moeten worden, zeker wanneer men kijkt naar de rechtszekerheid van burgers (Gemeente Nijmegen, 2012e). Om die reden schrijft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor dat tijdelijke initiatieven te allen tijde moeten voldoen aan het vigerend bestemmingsplan en aan de daaraan gekoppelde juridische kaders rondom de Wabo-regelgeving, gebruiksvoorwaarden, brandveiligheid en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (Gemeente Nijmegen, 2013b). Vanuit dit kader bestaat er vanuit bestuurlijk en juridisch perspectief dan ook volledige consensus over het kabinetsstandpunt 'Nota Gedogen 1998' waarin staat vermeldt dat gedogen alleen in uitzonderingsgevallen is toegestaan. De uitzonderingsgevallen zijn hierbij nadrukkelijk gerelateerd aan een in tijd en omvang beperkte periode, dat gebaseerd is op een expliciete kenbare belangenafweging, waarbij de naleving kan worden getoetst en handhaving mogelijk is. Tevens zal er hierbij sprake moeten zijn van een overmacht situatie, waarbij zicht is op legalisatie. Gelet op het feit dat de gemeenteraad van Nijmegen voornemens is om na verloop der tijd woningen te realiseren op de TAB-locaties, is van dit laatste geen sprake (Gemeente Nijmegen, 2013a).

Een ander praktisch probleem waarmee we in Nederland te maken hebben is volgens De Zeeuw (2013) dat we de afgelopen dertig jaar *"gebaad"* hebben in welvaart. Met als gevolg dat er een opeenstapeling ontstond van publieke wensen en eisen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat *"we een prinses-op-de-erwt-houding aan zijn gaan nemen"*. Uit het parlementair onderzoek van Kappart, Wildt, Hermans en Pijl (2013) dat zich richt op de toegenomen huizenprijzen in relatie tot de wet- en regelgeving tussen 1990 en 2011 wordt bovenstaand bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt dat naast de kwaliteitsverbetering van de woningen ook de opeenstapeling van wet- en regelgeving ertoe heeft geleid dat de woningprijzen met 5% zijn toegenomen, hetgeen neerkomt op een toename van circa 22.000 euro gemiddeld. De belangrijkste factoren die er vanuit het Bouwbesluit toe hebben geleid dat de woningprijzen zijn toegenomen zijn: de gestelde EPC-normen, eisen aan de woninggrootte, eisen op het gebied van brandveiligheid en gestelde geluidsnormeringen (Kappart et. al., 2013). Niet alleen regels die voortkomen uit het bouwbesluit, maar ook lokale eisen, zoals welstandscriteria en parkeernormen, leiden tot een opeenstapeling van regels (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin regels worden opgesteld enerzijds afhangt van de signalen die de gemeenteraad krijgt van burgers, en anderzijds afhangt van signalen vanuit de sector zelf. Denk hierbij aan een gezondheidsonderzoek, milieuvoorschriften of bijvoorbeeld een ramp (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). De ramp in Volendam en Enschede hebben er volgens Vergunst (2013) onder andere aan bijgedragen dat gemeenten strenger zijn gaan controleren op brandveiligheid. Er zijn volgens De Zeeuw (2013) *"dag in dag uit motoren aan het werk, die ervoor zorg dragen dat sectorale eisen steeds maar weer op tafel komen en worden aangescherpt"*. Vanuit het gegeven dat de wet- en regelgeving zich de afgelopen jaren heeft opgestapeld, is het wenselijk om bepaalde maatregelen te schrappen en/of niet van toepassing te verklaren (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). De Zeeuw (2013) stelt: *"als de hoepel waar de investeerder door heen moet springen wat groter gemaakt wordt en wat lager gehouden wordt, zal de kans groter worden dat investeerders private activiteiten gaan ontplooiën"*. Slappendel (2013) bevestigt deze stelling en voegt hieraan toe dat ontwikkelaars in

de huidige economische situatie door het opgestapelde lokale beleid minder snel een haalbare case hebben, omdat *“consumenten in vergelijking tot het verleden veel minder staan te dringen om een handtekening te zetten”*. Ontwikkelaars zijn hierdoor in deze tijd minder snel geneigd om te investeren in een gebied.

5.2.3 Discourses

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende problemen rondom het kernelement ‘discourses’. Binnen deze bebouwing zal er enerzijds in worden gegaan op de problematiek die de contextwijziging met zich mee brengt en anderzijds zal er worden ingaan op de problematiek die voorkomt op basis van de gewenste verandering die wordt ingezet. Op basis van deze uiteenzetting zal er binnen paragraaf 5.3 worden ingegaan op de mogelijke beleidsalternatieven en zal er vervolgens binnen de conclusie van deze zelfde paragraaf worden ingegaan op de mogelijke combinatie van actors, rules, discourses en resources, welke te samen mogelijk een gepast antwoord kan geven op de problematiek welke momenteel ten grondslag ligt aan de herontwikkeling van het Waalfront.

Zoals reeds uit het traditionele beleidsarrangement is gebleken stond gebiedsontwikkeling ondanks de forse voorinvesteringen en de lange terugverdientijden voor zowel publieke als private partijen lange tijd garant voor de “winstgevendheid” van een project (Gemeente Nijmegen, 2012e). Deze aanpak kon volgens Schimmel (2013) in die tijd dan ook gehanteerd worden, omdat de vraag op de woningmarkt in die tijd hoog was. Niet alleen private- en publieke partijen zagen in die tijd gebiedsontwikkeling als een *“melkkoe”* (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Maar ook consumenten profiteerden in die tijd mee van de goede marktomstandigheden, doordat de waarde van hun woning in zeer korte tijd fors toenam (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). De huidige woningmarkt kent niet meer de dynamiek zoals hierboven beschreven, en dit kent zijn weerslag op de gehele economie en ook op de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Met het instorten van de woningmarkt in 2008 is men nu *“meer down to earth gekomen”* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Deze benadering staat haaks op de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling. Onder meer omdat volgens Zwart (2013) de forse prijsstijgingen zoals we die in de jaren '90 gekend hebben niet meer zo snel terug zullen komen. Consumenten die de afgelopen 5 jaar een woning kochten, dachten veelal dat *“je een spekkoper was. Dat was je ook heel even, totdat je zag dat je woning niet in één keer 20.000 euro meer waard werd, maar je geconfronteerd werd met een minderwaarde van 20.000 euro”*. De pijn bij woningconsumenten zit in dit verband met name in het feit dat de hypotheek hoger is dan de waarde van hun woning (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Vergunst (2013) voegt hieraan toe dat consumenten vaak wel willen verhuizen, maar geen financiering meer kunnen krijgen voor een nieuwe woning. Slappendel (2013) stelt dat het in 2015 op de woningmarkt echt nog niet *“booming”* zal zijn. Dit is te verklaren doordat het *“consumentenvertrouwen zo verschrikkelijk de bodem is ingetrapt”*. Naar verwachting zal het nog jaren duren voordat het consumentenvertrouwen volledig hersteld is. Dit leidt er onder andere toe dat jongeren langer thuis blijven wonen, met als gevolg een opgespaarde vraag. En dit zal op den duur mogelijk weer de aanleiding zijn voor het ontstaan van een woningtekort (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013).

Kunst (2013) stelt dat het een proces is geweest voordat men in zag dat er echt een structureel andere tijd aan komt, waarbij het nooit meer zal worden zoals het vroeger was. Vanaf dat *“moment zie je mensen wel een soort mindshift maken”*. Slappendel (2013) suggereert dat er wel geleidelijk een trend ontstaat waarin men bereid is om de zekerheden steeds meer los te laten, *“maar dat kost nog wel enige moeite”*. Volgens Kunst (2013) komt dit onder andere doordat *“ieder mens in een veranderingsproces ontkent dat er iets moet veranderen, maar dat er door die weerstand heen op een gegeven moment het gevoel ontstaat van ‘shit het is echt waar’. Het is echt een andere wereld en dan veranderen mensen ook wel”*. Kunst (2013) voegt hieraan toe dat de mate waarin mensen in staat zijn om te veranderen sterk afhangt van de karakterstructuur, de persoonlijkheid en de leeftijd van deze mensen. Vanuit dit perspectief zijn conservatieve mensen minder geschikt om bij dit veranderingsproces te betrekken. Kunst (2013) merkt hierbij echter wel op dat variatie aan karaktereigenschappen in de organisatie wel noodzakelijk is, want *“ik heb niks aan alleen maar van die luchtfietsers en mensen die het moeten uittekenen en moeten berekenen en daar zorgvuldig in zijn”* (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013).

Ondanks dat men bewust heeft gekeken naar de samenstelling van de regiegroep is De Zeeuw (2013) van mening dat er binnen de gemeentelijke organisatie verschillende motieven zijn om het veranderingsproces te traineren. Dit is te verklaren doordat het veranderingsproces in bepaalde gevallen ook de medewerkers persoonlijk kan raken, waardoor men zegt *“dat doen wij niet meer”*. Dit met als consequentie *“dag baantje”*. Een andere verklaring kan gevonden worden wanneer men oprechte zorgen heeft over de gezondheid van burgers en/of de brandveiligheid. Daarnaast kan een belemmering gevonden worden in de wijze waarop de machtsverhoudingen binnen de gemeentelijke organisatie vorm krijgen (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Van Hees (2013) voegt hieraan toe dat deze belemmeringen ook te verklaren zijn door het systeem waarin men gewend is om te werken. Het is in dit geval vaak lastig om dit systeem te doorbreken, omdat het al als dusdanig is *ingericht en geregeld dat je er bijna niet doorheen komt”* (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Men is gewend geraakt om te werken volgens een bepaalde systematiek en op vaste momenten, die ook nog op een chronologische volgorde doorlopen moeten worden. Bepaalde medewerkers vinden het lastig om hier vanaf te wijken. Dit ziet men dan ook terug bij de afdeling Vergunningen die geneigd is om nieuwe aanvragen te toetsen aan het voormalige vergunningensysteem en de daarbij behorende toelatingseisen. Dit is te verklaren doordat de afdeling gewend is om al die zekerheden op te zoeken en te koesteren, die een gedetailleerd bestemmingsplan biedt (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). De afdeling Vergunningen vindt het in dit geval dan ook lastig en heeft het lef niet om een vergunningsaanvraag te toetsen op basis van soepelere regelgeving, om zodoende een nieuwe ontwikkelstrategie te laten floreren (Gemeente Nijmegen, 2013b).

Een ander probleem dat door Van Hees (2013) onderschreven wordt is dat de gemeente Nijmegen het in bepaalde gevallen toch lastig vindt om de verantwoordelijkheid bij private partijen neer te leggen, want *“op het moment dat er iets gebeurt, dan gaan toch weer alle bellen rinkelen. Bestuurders voelen zich in deze situatie dan toch weer verantwoordelijk”*. Deze situatie deed zich voor toen de afdeling Economische Zaken aangaf dat *“de ondernemers in de binnenstad het al zo moeilijk hebben en dat er met het toestaan van tijdelijke activiteiten in het Waalfront ook nog eens extra concurrentie bij zal komen. Dan zal de binnenstad nog verder verarmen zodat de ondernemers daar omvallen”*. Het gevolg was dat de wethouder bij de desbetreffende afdeling

deze situatie weer moest gaan bespreken. *“Dan begint de hele molen weer opnieuw en moet je weer opnieuw uitleg geven waarom we dit doen”* (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

Niet alleen de overheid heeft moeite om af te wijken van de bestaande paden, ook marktpartijen vinden het lastig om van de oude beproefde patronen af te wijken, *“zeker als de paden zich steeds dieper hebben ingegraven”* (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Dit is volgens Van Hees (2013) te verklaren doordat er bij opstalontwikkelaars nog geen andere kijk is ontstaan rondom de benaderingswijze van een herontwikkelingsproject. Vanuit dit perspectief is Zwart (2013) van mening dat de *shift* naar een andere ontwikkelstrategie niet zo enorm rigide is dan men doet vermoeden. Van der Krabben (2013) voegt hieraan toe dat het niet zozeer een cultuurverschuiving is, maar meer gezien moet worden als een veranderende markt. Van Hees (2013) vraagt zich in dit kader dan ook af of er hier sprake is van een systeemwijziging of een conjunctuurbeweging. De verwachting is dat zodra de markt weer aantrekt er weer projectmatige ontwikkeling tot stand zal komen. Dit is te verklaren doordat het een vraag- en aanbodprincipe is. Wanneer de markt weer aantrekt zal het ontwikkelrendement toenemen, maar de plankwaliteit zal echter verschraken, omdat de woningen zichzelf al verkopen (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Van Hees (2013) suggereert dat zolang steden nog groeien en marktpartijen hier nog hun rendement uit kunnen genereren de economische effecten leidend zijn bij het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. *“Op het moment dat de economie zich er toe leent, dan zal er weer op een natuurlijke manier achteraan gehold worden”*. Vanaf het moment dat de economische effecten ondergeschikt zijn, doordat er bijvoorbeeld voldoende woningen op de markt zijn, zal er daadwerkelijk sprake zijn van een systeemverandering (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

5.2.4 Resources

Deze paragraaf zal zich richten op de problematiek rondom één van de belangrijkste resources die binnen dit gebied een rol speelt, te weten de verworven grondposities. Aan de hand van deze beschouwing zal er vervolgens in de hierna volgende paragraaf een volledige uiteenzetting worden gegeven aangaande de problematiek op het gebied van het huidige beleidsarrangement van de Nederlandse gebiedsontwikkeling.

Zwart (2013) suggereert dat de grondexploitatie momenteel volop de discussie bepaalt binnen de gemeenteraad van Nijmegen. Dit is volgens (Kunst, 2013) te verklaren doordat gemeenten als gevolg van een groot woningtekort in de jaren '90 vanuit de Rijksoverheid en de provincie nadrukkelijk gestimuleerd zijn om te *“bouwen, bouwen, bouwen”*. Op basis hiervan hebben zowel de Rijksoverheid als de provincie planologisch ruimte geboden om nieuwe woonwijken aan te leggen (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Naar aanleiding hiervan hebben gemeenten geanticipeerd door *“zoveel mogelijk te bouwen en daarvoor gronden aan te kopen”* (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Dit heeft er onder andere toe geleid dat gemeente Nijmegen aan het begin van deze eeuw heeft besloten om na jarenlang faciliterend grondbeleid te hebben gevoerd over te gaan naar een actief grondbeleid. Voor gemeente Nijmegen heeft dit tot gevolg dat zij meer gronden hebben aangekocht dan dat ze op dat moment bouwrijp hoefden te maken of hoefden te investeren (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25

november 2013). Kunst (2013) is van mening dat de Rijksoverheid en de provincie *“zich snel terug trekken”* nu blijkt dat het beoogde woningprogramma niet meer reëel is. Zwart (2013) voegt hieraan toe dat de Rijksoverheid en de provincie de verworven grondposities voornamelijk het probleem vinden van de gemeente, omdat gemeenten zelf de gronden hebben aangekocht *“en dit probleem dus ook maar zelf moet oplossen”*.

Niet alleen gemeenten hebben met de introductie van de VINEX strategische grondposities ingenomen, maar ook (grote) projectontwikkelaars hebben op de zogenoemde VINEX-locaties hun positie ingenomen. Dit met als gevolg dat kleinere ontwikkelaars weinig tot geen mogelijkheid hadden om tot de markt toe te treden. Grote projectontwikkelaars konden hierdoor in grote mate de prijzen van de woningen bepalen / reguleren (Nozeman et. al., 2008). Van der Krabben (2013) suggereert dat in die tijd maar een paar partijen de financiële middelen hadden om grootschalig gronden aan te kopen, waardoor zij *“al heel snel de partner van de gemeente werden”*. Slappendel (2013) voegt hieraan toe dat Bouwfonds in het verleden ook als welvarend ontwikkelaar strategisch gelegen gronden heeft aangekocht, echter in het Waalfront heeft gemeente Nijmegen reeds het grootste deel van de benodigde gronden en opstallen aangekocht (Gemeente Nijmegen, 2012e). Inclusief de gronden van de Waalsprong heeft gemeente Nijmegen voor ca. 300 miljoen euro aan gronden in portefeuille (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Bouwfonds heeft door middel van een Europese aanbesteding het recht verworven om 50% van de opstallen te ontwikkelen. Dit in ruil voor een deel van het financiële risico dat gepaard gaat met de herontwikkeling van het Waalfront (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013).

Met de Europese aanbesteding is niet alleen de gemeente verantwoordelijk geworden voor het probleem rondom de te vroeg aangekochte grondposities, maar is ook Bouwfonds hiervoor 50% verantwoordelijk. Gelet op het feit dat het te vroeg verwerven van alle gronden *“gepaard gaat met een gigantische rentelast”* (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013), bevindt zich momenteel niet alleen de gemeente Nijmegen, maar ook Bouwfonds in een spagaat tussen enerzijds de grondexploitatie en anderzijds de gewenste ruimtelijke kwaliteit in het gebied aan de Waal (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Dit is te verklaren doordat wanneer men besluit de woningen voordeliger op de markt te zetten zal het gat in de grondexploitatie groter worden. Wanneer men echter besluit om kleinere en goedkopere woningen te realiseren wordt er in grote mate afgeweken van de ruimtelijke ambities die men had. Vergunst (2013) is van mening dat het zonde zou zijn om op deze locatie aan de Waal en aan de rand van het Nijmeegse centrum over te gaan naar goedkopere woningen. Dit is wel besloten tijdens de bouwcrisis begin jaren '80 inzake de ontwikkeling van de stadsdelen Benedenstad en Lindenholt, waar men overgegaan is naar goedkopere woningen met een relatief lage ruimtelijke kwaliteit (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Vergunst voegt hieraan toe dat uit de second opinion van Facton ook nog eens naar voren komt dat enerzijds de verwachte opbrengsten per woningtype te hoog zijn ingeschat. En anderzijds de stichtingskosten hoger uitvallen dan in de grondexploitatie is aangehouden (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Dit met als gevolg dat in scheidende gevallen de daaraan gerelateerde grondwaarden te hoog zijn aangehouden. Vanuit dit perspectief hebben we momenteel niet meer de positie om achter de tekentafel te bepalen hoe het ruimtelijk programma er in detail uit komt te zien. Er worden dan ook vraagtekens gezet of er aan de Handelskade behoefte is aan de

geplande dichtheid, dat nu lijkt op “een soort Manhattan”, zie figuur 12 (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013).



Figuur 12: Skyline van Manhattan.

Ondanks het feit dat er miljoenen aan overheids gelden in het gebied wordt gesubsidieerd, zal de herontwikkeling van het Waalfront de gemeente Nijmegen naar verwachting tientallen miljoenen euro's kosten. Toch probeert men de beoogde ruimtelijk kwaliteit op pijl te houden, ondanks deze tekorten. Hierdoor wil men ook voorkomen dat men *“anders hier mee nieuwe problemen creëert voor de toekomst”* (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013). Zwart (2013) stelt dan ook dat deze tekorten *“voor de stad natuurlijk een molensteen om de nek zijn. Dat slepen we nog wel een tijdje met ons mee”*. Er moeten volgens Zwart (2013) dan ook maatregelen getroffen worden om te voorkomen dat de gemeente Nijmegen haar begroting niet meer rond kan krijgen en de Rijksoverheid hierdoor moet optreden. Dit met als gevolg dat gemeente Nijmegen zal vallen onder artikel 12 waarbij je al je beleidsvrijheid verliest. Dit met als gevolg dat de gemeenteraad van Nijmegen genooddaakt is om te stoppen met het sociale beleid dat is opgebouwd, omdat dit landelijk gezien niet verplicht is. Vanuit dit perspectief is Zwart (2013) van mening dat je behoedzaam moet opereren, om zodoende je sociale beleid overeind te houden. Echter zal dit volgens Kunst (2013) leiden tot lastenverzwaring voor de inwoners van de gemeente, doordat dit onder andere ten koste zal gaan van het schuldhulpverleningsbeleid, cultuurbeleid, sportbeleid en/of het armoedebelaid. Dit met als gevolg dat de tarieven voor bijvoorbeeld sport en onderwijs omhoog gaan. Men ziet deze terughoudende houding van de gemeente Nijmegen dan ook terug in het dagelijks straatbeeld doordat er minder geld beschikbaar wordt gesteld voor het onderhoud van de openbare ruimte en de differentiatie en het beplanten van groenstroken. De gevolgen van hogere tarieven voor het ophalen van huisafval kan mogelijk zichtbaar worden in het straatbeeld van Nijmegen (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). De lastenverzwaring voor de Nijmeegse burgers heeft mede tot gevolg dat men minder heeft te besteden aan hun woning en/of dagelijkse levensbehoeften en is dus van grote invloed op de economische bedrijvigheid (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013).

5.2.5 Conclusie problem stream

Aan de hand van voorgaande beschouwing is duidelijk geworden dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling momenteel flink onder vuur ligt. Binnen de analyse van het kernbegrip 'actors' werd dit duidelijk doordat de afspraken die er in het verleden zijn gemaakt doorgaans niet meer realistisch blijken te zijn, doordat het beoogde omzetspotentieel in veel gevallen niet meer haalbaar blijkt te zijn. Dit leidt ertoe dat de samenwerking tussen beide partijen ingewikkeld

verloopt, wat zijn weerslag kent doordat er tussen de genoemde partijen een spanningsveld merkbaar is. Dit is mede te verklaren doordat de belangen van zowel de gemeente als de marktpartijen op bepaalde onderdelen uiteenlopen, hetgeen zijn weerslag kent in de afwegingen die de betrokken partijen maken. In de tijd van hoogconjunctuur trachten ontwikkelende partijen om die reden dan ook het ontwikkelproces zo efficiënt mogelijk in te richten. Wat er toe heeft geleid dat woonconsumenten structureel op twee momenten bij het ontwikkelproces worden betrokken. Gelet op de gewijzigde economische situatie kan deze werkwijze niet zonder meer worden voortgezet, omdat het woningtekort fors is teruggenomen en hiermee de onderhandelingspositie van woonconsumenten bij de zoektocht naar een geschikte woonruimte is toegenomen.

Ook binnen het kernbegrip 'rules' kunnen er binnen het huidige beleidsarrangement een tweetal problemen onderscheiden worden. Ten eerste kunnen we zien dat de huidige wet- en regelgeving nog onvoldoende gestoeld is op het toestaan van tijdelijke activiteiten. Dit is te verklaren doordat tijdelijke activiteiten doorgaans gezien worden als laagwaardigheid en een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit. Ten tweede kan worden opgemerkt dat de huidige wet- en regelgeving een afspiegeling is van de publieke wensen en eisen. Deze opeenstapeling van publieke wensen en eisen dragen eraan bij dat marktpartijen minder snel geneigd zijn om te investeren in een gebied, omdat zij binnen de huidige economische tijd minder snel een haalbare businesscase kunnen genereren. Dit is mede te verklaren doordat consumenten momenteel minder snel geneigd zijn om over te gaan tot het kopen van een woning.

Daarnaast kunnen er ook binnen het kernbegrip 'discourses' diverse problemen onderscheiden worden. Vanuit de gewijzigde context kan gesteld worden dat consumenten die hun woning willen verkopen vaak geen hypotheek krijgen en/of hun eigen woning niet verkocht krijgen. Dit draagt eraan bij dat men langer in een suboptimale woonruimte moet blijven wonen. Dit maakt dat de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling, dat lange tijd garant stond voor "winstgevendheid", niet langer meer gehanteerd kan worden. De gedachte dat vastgoed gezien kan worden als een goede investering is in het geval men geconfronteerd wordt met een waardedaling van hun woning dan ook niet realistisch. Naast de contextwijziging zijn er ook enkele problemen te onderscheiden die het implementeren van een beleidsverandering kunnen belemmeren. Dit valt te verklaren doordat het succes van een beleidsverandering in belangrijke mate afhankelijk is van de karakterstructuur, de persoonlijkheid en de leeftijd van de betrokken medewerkers. Ook kan dit verklaard worden doordat een veranderingsproces ook de medewerkers zelf kan raken en/of dat medewerkers zich oprecht zorgen maken over een bepaald beleidsthema, waardoor zij het proces proberen te traineren. Een derde verklaring is dat niet alle medewerkers in staat zijn om af te wijken van bepaalde systematieken en vaste toetsingsmomenten, die volgens een chronologische volgorde doorlopen dienen te worden. Ten vierde kan het bestuur het veranderingsproces ook blokkeren, doordat zij zich op een bepaald moment toch weer verantwoordelijk voelt voor een zaak die dreigt mis te gaan. En tot slot vinden marktpartijen het lastig om van de oude beproefde patronen af te wijken. Dit komt tot uiting doordat marktpartijen de huidige ontwikkeling doorgaans zien als een conjunctuurbeweging in plaats van dat er sprake is van een systeemwijziging. Vanuit dit kader kan dan ook gesteld worden dat marktpartijen de problematiek op de vastgoedmarkt momenteel nog onvoldoende erkennen.

Tot slot kan er binnen het kernbegrip ‘resources’ één centraal probleem worden aangewezen, dat zijn weerslag heeft op de gehele gemeentelijke beleidsvoering. Dit is te verklaren doordat de gemeente Nijmegen in de jaren '90 door de rijksoverheid en de provincie is gestimuleerd om zoveel mogelijk locaties te bebouwen en daarvoor gronden aan te kopen. Nu blijkt dat het beoogde woningprogramma niet meer reëel is, trekken de rijksoverheid en de provincie zich terug. Dit heeft als gevolg dat de strategisch verworven grondposities en de daaraan gerelateerde rentelasten dus veelal gezien wordt als een probleem van de gemeente Nijmegen. Mede door de vraaguitval van woningen bevindt de gemeenteraad van Nijmegen zich momenteel dan ook in een spagaat tussen enerzijds de grondexploitatie en anderzijds de gewenste ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Door op bepaalde onderdelen af te wijken van het vastgestelde vastgoedprogramma kunnen de rentelasten gedeeltelijk worden weggenomen. Een nadelig effect van deze herprogrammering zou kunnen zijn dat hiermee teveel moet worden ingeleverd op de ruimtelijke kwaliteit, met als gevolg dat dit mogelijk in de toekomst weer tot problemen aanleiding kan geven. De gemeenteraad zal vanuit dit perspectief bepaalde afwegingen moeten maken, om de tientallen miljoenen euro's die de herontwikkeling van het Waalfront gaat kosten tot een minimum te beperken. Er dienen dan ook maatregelen getroffen te worden om te voorkomen dat de gemeente wordt gekenmerkt als een artikel 12 gemeente, waarbij men alle beleidsvrijheid verliest. Het effect hiervan zou dan ook kunnen zijn dat dit zal leiden tot lastenverzwaring voor de inwoners van de gemeente Nijmegen. Dit met als resultaat dat men minder te besteden heeft aan hun woning en/of dagelijkse levensbehoefte. Deze ontwikkeling kan gezien worden als een neerwaartse spiraal die van grote invloed kan zijn op de (lokale) economische bedrijvigheid.

Op basis van deze beschouwing is duidelijk geworden dat er zich binnen het gehele beleidsarrangement problemen voordoen die een belangrijke aanleiding vormen om het geldende beleid te heroverwegen. Gesteld kan worden dat het intreden van de economische crisis heeft geleid tot het ontstaan van een ‘*window of opportunity*’. In de hierna volgende paragraaf zal er gekeken worden naar verschillende combinaties van actors, rules, discourses en resources welke een mogelijke bijdrage zouden kunnen leveren aan een gepaste oplossing voor de hierboven geformuleerde problematiek rondom de herontwikkeling van het Waalfront.

5.3 Polity stream

Uit paragraaf 5.2 komt naar voren dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling momenteel flink onder vuur ligt. Niet alleen de verschillende belangenafwegingen die momenteel als gevolg van de economische recessie gemaakt worden dragen er aan bij dat er tussen de gemeenten en marktpartijen een spanningsveld merkbaar is. Maar ook op het gebied van ‘rules’ zien we dat de huidige wet- en regelgeving niet gestoeld is op het toestaan van tijdelijke activiteiten, dan wel een opeenstapeling is van publieke wensen en eisen die eraan bijdragen dat marktpartijen minder snel geneigd zijn om in een gebied te investeren. Daarnaast speelt ook de huidige contextwijziging een belangrijke rol in de wijze waarop men tegen de vastgoedmarkt aankijkt (discourses). De gewijzigde context vraagt in dit kader dan ook om een beleidsverandering. Echter loopt men bij het implementeren van deze beleidsverandering nog tegen enkele belemmeringen aan. Naast dat de karakterstructuur, de persoonlijkheid en de leeftijd van de betrokken medewerkers een belangrijke rol speelt bij het succesvol kunnen implementeren van een beleidsverandering, speelt ook het ingrijpen van de politiek op het moment dat het dreigt mis te gaan een belangrijke

belemmering. Niet alleen binnen de gemeentelijke overheid vindt men het lastig om af te wijken van de oude beproefde patronen, ook marktpartijen zien de hedendaagse contextwijziging meer als een conjectuurbeweging dan een structurele systeemwijziging. Tot slot kan worden opgemerkt dat de in het verleden verkregen ‘resources’, te weten de strategisch verworven grondposities, een belangrijke rol spelen binnen de hedendaagse problematiek rondom het Nederlandse gebiedsontwikkelingsproces, nu blijkt dat het beoogde woningprogramma niet meer reëel blijkt te zijn. Dit met als gevolg dat de rentelasten, die voortkomen uit de voorinvesteringen die in het Waalfront gedaan zijn, leiden tot lastenverzwaring voor de inwoners van de gemeente Nijmegen. Vanuit bovenstaande beschouwing, waarin de problem stream in kaart is gebracht, valt te beredeneren dat er een *window of opportunity* is ontstaan, om te komen tot een beleidsverandering. In deze paragraaf zal er gekeken worden naar verschillende beleidsalternatieven die door een netwerk van beleidsmakers, onderzoekers, adviseurs en belangenorganisaties gegenereerd, bediscussieerd, herschreven en overwogen zijn (Kingdon, 1984). Op basis van deze beschouwing zal er worden gekeken in hoeverre de “oersoep” op basis van een natuurlijk selectieproces een antwoord zou kunnen bieden op de in voorgaande paragraaf gedefinieerde problematiek (Kingdon, 1995). Er zal hierbij niet per kernelement worden ingegaan op de mogelijke verbanden tussen de verschillende beleidsalternatieven en de reeds beschreven problematiek, maar er zal in de conclusie van deze paragraaf worden stilgestaan bij de mogelijke oplossingen die binnen het herziene beleidsvoorstel worden gevonden. Dit wordt in beeld gebracht door te onderzoeken welke nieuwe combinaties van actors, rules, discourses en resources er in de beleidsmolen tot stand zijn gekomen.

5.3.1 Actors

In de paragraaf ‘Actors’ zal worden ingegaan op mogelijke beleidsalternatieven welke een antwoord zouden kunnen geven op de hierboven beschreven problematiek. Ten eerste zal het beleidsalternatief ketenintegratie nader worden beschreven, waarbij men tracht door het samenbrengen van verschillende ketens goedkoper te bouwen. Vervolgens zal er gekeken worden naar alternatieve samenwerkingsvormen. Daarnaast zal er worden ingegaan op het koppelen van ‘gebruik’ en ‘stromen’ aan het te realiseren vastgoed. Verder zal het alternatief co-creatie worden beschreven, waarbij men poogt optimaal te luisteren naar de vraag van de consument, om zodoende een woning te ontwikkelen die aansluit bij de kwalitatieve en financiële wensen van de woonconsument. Tot slot zal het concept ‘plant je vlag’ worden beschreven, waarbij verschillende doelgroepen bij elkaar worden gebracht om gezamenlijk hun droomwijk te formeren. Hierbij moet worden aangegeven dat onderstaande deelparagrafen niet specifiek gericht zijn op het Waalfront. De besproken alternatieven hebben betrekking op het gehele gebiedsontwikkelingsproces binnen Nederland en kunnen dus ook mogelijk toegepast worden op het Waalfront. In de conclusie van deze paragraaf zal er worden gekeken welke voorgestelde beleidsalternatieven zijn toegepast binnen het Waalfront.

5.3.1.1 Ketenintegratie

Vergunst (2013) stelt dat een dergelijk ontwikkelingsopgave mogelijk bij één marktpartij kan worden neergelegd die vervolgens de gehele gebiedsontwikkeling organiseert en realiseert. Dit zou ook het geval kunnen zijn binnen het Waalfront. Een mogelijk voordeel om de ontwikkeling van het Waalfront bij één marktpartij neer te leggen zou kunnen zijn dat de marktpartij hiermee vrijheid geboden wordt om het stratenpatroon te bepalen, de openbare ruimte in te richten en

het gewenste woonprogramma te realiseren. Momenteel wordt een gebiedsontwikkelingsopgave veelal gesegmenteerd, waarbij er verschillende ontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor een deel van de opstalontwikkeling. Vergunst (2013) suggereert dat wanneer men besluit om in een gebiedsontwikkelingsproces alle ketens bij één marktpartij neer te leggen een reductie bewerkstelligd kan worden van ca. 20% op de stichtingskosten. Deze oplossing biedt echter volgens Van Hees (2013) echter geen soelaas, omdat *“we dan slecht hebben geleerd van het verleden”*. Op basis van geldende Europese regelgeving mogen deze activiteiten niet meer worden gekoppeld, omdat ontwikkelrechten moeten worden aanbesteed, zodat hiermee de kans op staatssteun en oneerlijke concurrentie zo klein mogelijk gehouden wordt (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Van Hees (2013) voegt hieraan toe dat het niet wenselijk is om alle activiteiten in één keten te integreren, omdat gesloten ketens *“leiden tot weinig transparantie en geldstromen waarop je geen zicht krijgt”*.

5.3.1.2 Alternatieve samenwerkingsvormen

Van der Krabben (2013) veronderstelt dat er in de toekomst meer private-private samenwerkingsvormen zullen ontstaan, waarbij private partijen collectief investeren in een gebied. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn het faciliteren van herverkaveling door gemeenten. Een andere mogelijke oplossing is een samenwerkingsvorm tussen een financier en ontwikkelaar. Weer een andere alternatieve samenwerkingsvorm zou kunnen zijn het ontstaan van een gemengd woonfonds waarbinnen een woningcorporatie en een institutionele partij samen participeren en zich richten op het middensegment van de huurmarkt (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Van Hees (2013) stelt echter dat het van belang is dat de markt binnen deze strategie het ruimtelijk vraagstuk op zou moeten kunnen pakken. Anders gezegd, marktpartijen moeten een haalbare businesscase kunnen genereren, want anders komt de ontwikkelopgave niet van de grond (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

Zwart (2013) voegt hieraan toe dat men tijdens het formeren van nieuwe samenwerkingsvormen rekening moet houden met het aantal partijen dat betrokken wordt, teneinde een *“heel circus”* te voorkomen. De Zeeuw (2013) stelt dat samenwerkingsverbanden waarbij meerdere partijen betrokken zijn ook wel aangeduid worden als *“groepsseks, waarbij de partijen de neiging hebben dat zij alle energie op elkaar moeten richten”*. Dit is te verklaren doordat marktpartijen zeer alert zijn om hun eigen belang veilig te stellen, waardoor er minder energie overblijft om in de kwaliteit van het project te steken. Daarnaast kunnen er allerlei wrijvingsverschijnselen en/of inefficiënties ontstaan. Vanuit dit kader kan gesteld worden *“hoe meer zielen, hoe minder vreugd”* (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Een samenwerkingsvorm waarbij de onderlinge schakels geminimaliseerd zijn, zal naar verwachting de samenwerking ten goede komen. Met als gevolg dat dit ook ten goede komt aan de te realiseren ruimtelijke kwaliteit (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013).

5.3.1.3 Het koppelen van ‘gebruik’ en ‘stromen’ aan het te realiseren vastgoed

In juni 2012 is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een mogelijk antwoord geïnitieerd op de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Voorgesteld wordt om het te realiseren vastgoed te koppelen aan het ‘gebruik’ en de ‘stromen’ van het te realiseren vastgoed. Hiermee hebben niet

alleen de gemeenten en de marktpartijen een belangrijke rol binnen het gebiedsontwikkelingsproces, maar krijgen nutsleveranciers ook een prominentere rol binnen dit proces. In tegenstelling tot de traditionele benadering wordt voorgesteld om voorafgaand aan het gebiedsontwikkelingsproces een samenwerking aan te gaan tussen de drie kernelementen, te weten vastgoed, stromen en gebruik. Dit met als oogpunt om op een duurzame manier zorg te dragen voor wooneenheden die voldoen aan de vraag van de gebruikers (Peek, 2012). Schimmel (2013) is van mening dat het betrekken van nutsvoorzieningen bij een transformatie van een oud bedrijventerrein naar een woongebied *“nooit leidend zal zijn in de transformering van een gebied”*.

De Zeeuw (2013) voegt hieraan toe dat er afhankelijk van de ruimtelijke ingreep al vaak gewerkt wordt met een ‘smart-grid’, waarbij er in een vroeg stadium gekeken wordt naar energieleveranciers in de buurt van de ontwikkellocatie. Echter is het vooraf betrekken van potentiële energieleveranciers alleen rendabel wanneer men met een *“schone lei”* gaat beginnen. Met andere woorden: wanneer men een grootschalige uitleglocatie gaat ontwikkelen. Een vorm van gebiedsontwikkeling die juist lijnrecht tegenover de gedachte staat van de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, waarbij men poogt de huidige opstallen zoveel mogelijk te behouden en tracht bepaalde gebieden een nieuwe invulling te geven (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013).

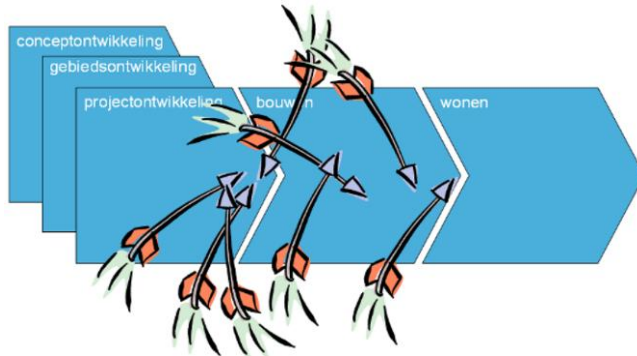
Schimmel (2013) ziet het vervroegd betrekken van nutsvoorzieningen echter als een bijkomstigheid, waardoor het niet direct een *“driver”* zal vormen voor een gebiedsontwikkelingsproces. Uit onderzoek van Bouwfonds Ontwikkeling komt dan ook naar voren *“baat het niet, dan gaat het niet”*. Met andere woorden: een klant is in sommige gevallen bereid om € 5.000,- te betalen, maar dan moet het wel binnen enkele jaren terugverdiend kunnen worden (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013).

Op basis hiervan kan gesteld worden dat het vroegtijdig betrekken van nutsvoorzieningen binnen een herontwikkelingslocaties in praktijk doorgaans niet voldoende rendabel is. Dit is mede te verklaren doordat woonconsumenten veelal kijken naar bereikbaarheid, ligging en de kwaliteit van een dergelijke woning aldus Schimmel (2013).

5.3.1.4 Co-creatie

Consumentgericht ontwikkelen wordt gezien als een ontwikkelvorm waarbij projectontwikkelaars trachten optimaal in te kunnen spelen op de individuele behoeften van de woningzoekende door deze op meerdere momenten in het ontwikkelproces te betrekken, zie hiervoor figuur 13. Bouwfonds Ontwikkeling, één van de twee partners van het ontwikkelbedrijf Waalfront, presenteert zich relatief vroeg als een meer marktgerichte gebieds- en projectontwikkelaar. Volledige keuzevrijheid werd niet geboden, doordat er in wezen gewerkt werd met uitgebreidere meer- en minderwerklijsten en er extra aan- en opbouwmodules werden aangeboden. Wel nam de keuzemogelijkheid van de klant toe (Keers & Ham, 2010). In het verleden was deze noodzaak lang niet zo groot als dat het momenteel het geval is. Slappendel (2013) stelt: *“al zet ik de huizen op zijn kop, dat maakt niet uit, ze worden wel verkocht”*. Vanuit de huidige economische context is het van groot belang om goed te kijken naar de vraag van de markt, omdat je *“alleen maar kunt ontwikkelen wat de markt echt graag wil hebben”* (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). De afgelopen periode hebben projectontwikkelaars getracht hun ontwikkelvisie zo

goed mogelijk af te stemmen op de kwalitatieve en financiële wensen van de woonconsument. Hierbij moeten ontwikkelaars uiteraard rekening houden met hun eigen bedrijfscontinuïteit. Marktpartijen pogen hierbij de juiste mix te vinden tussen de 'unieke eenling' (maatwerk, hoge kosten) en de 'uniforme massa' (standaardproduct, lage kosten) (Terpstra, 2007).



Figuur 13: Vraaggestuurde markt (Koedam, 2011).

Nog vrij recent brachten ontwikkelaars de behoeften vanuit de markt voornamelijk in beeld door middel van het verrichten van een (eigen) marktonderzoek. Om aan de hand van de resultaten van dit onderzoek voor de betreffende locatie het optimale vastgoedprogramma op de markt te zetten. In veel gevallen voldoet deze aanpak nog steeds maar in bepaalde gevallen, waarbij de verkoop niet vanzelfsprekend is, zal er actief geluisterd moeten worden naar hetgeen de markt daadwerkelijk wil. Bouwfonds heeft dit vertaald naar een ontwikkelvorm genaamd “co-creatie” (Bouwfonds Ontwikkeling, 2011). Het te realiseren vastgoedprogramma vindt hierbij plaats binnen de (planologische en juridische) kaders die worden opgesteld, waarbij het financiële risico bij de initiatiefnemer ligt (Gemeente Nijmegen, 2012g). Co-creatie wordt door Bouwfonds Ontwikkeling gezien als *“het productief maken van burgers, consumenten en klanten bij ons concept-, gebieds-, projectontwikkelings-, marketing-, verkoop- en serviceproces. Dit met als doel de klant (belevings-)waarde te bieden en de klant productief te maken”* (Koedam, 2011). Door het vroegtijdig betrekken van consumenten wordt er de mogelijkheid geboden om binnen vooraf vastgestelde contouren (zoals bv. buitenmuren, installaties) mee te denken over de voor hun gewenste woninginrichting (Bouwfonds Ontwikkeling, 2011). Hierbij wordt een standaardproduct (een woning die is afgestemd op de behoefte van de klant) geconfectioneerd. Tijdens dit proces staat de klant centraal en wordt hierbij het gevoel opgewekt dat de woning voor hem individueel op maat is gemaakt (Koedam, 2011). Binnen diverse sessies krijgen belangstellenden de mogelijkheid te reageren op het voorlopige schetsontwerp. Vervolgens krijgt men onder begeleiding van een woonadviseur de gelegenheid een eigen plattegrond uit te werken. Hierbij komt de ‘droomwoning’ tot stand op basis van een gelijkwaardige samenwerking tussen de ontwikkelaar en de ‘klant’. Deze samenwerking is in de loop van de tijd steeds verder uitgegroeid tot een ontwikkelvorm waarbij de klant daadwerkelijk centraal wordt gezet. Dit komt onder andere doordat woonconsumenten steeds beter weten wat ze willen en op basis hiervan steeds meer de behoefte hebben om mee te denken met het ontwikkelen van hun eigen woning. Deze vorm van projectontwikkeling bevordert de betrokkenheid van de toekomstige bewoners en speelt hiermee in op een vraaggestuurde ontwikkeling (Bouwfonds Ontwikkeling, 2011).

5.3.1.5 Plant je vlag

Een stap verder dan het hierboven beschreven co-creatie is het concept 'plant je vlag'. Een concept dat in de uitleglocatie aan de overzijde van de Waal bij Nijmegen, genaamd de Waalsprong, wordt toegepast. Binnen dit concept heeft de gemeente Nijmegen verschillende gelijkgezinden bijeengebracht en hebben deze gefaciliteerd om te komen tot *"een droomwijk die gemaakt is door mensen"* (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Gemeente Nijmegen heeft onder andere een groep gevormd van senioren die voornemens waren om zorgwoningen te ontwikkelen, alsmede een groep die voornemens zijn een ecologische woongroep te vormen. Binnen dit gebied wordt dus geen top-down benadering gevolgd, de groepen bepalen in grote lijnen hoe de wijk er uit komt te zien. Om dit mogelijk te maken heeft de gemeenteraad van Nijmegen ingestemd met het niet van toepassing verklaren van welstandscriteria voor dit gebied (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Vergunst (2013) is in dat opzicht niet bang dat de ruimtelijke kwaliteit van de te realiseren woonwijk niet optimaal zal worden, omdat de woonwijk tot stand komt middels een collectief van initiatiefnemers, waarbij *"wel degelijk rekening gehouden wordt met elkaar"*.

Deze geheel andere benadering van ontwikkelen zal naar verwachting niet één op één overgenomen kunnen worden in het Waalfront. Dit is volgens Van Hees (2013) te verklaren omdat slechts 5% van de totale bouwopgave tot stand komt op basis van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Dit is enerzijds te verklaren doordat CPO doorgaans gekenmerkt wordt door zeer complexe processen, waarin men collectief afspraken maakt over essentiële onderdelen die zijn weerslag kunnen hebben op iedere woning afzonderlijk. Vanuit dit kader is CPO slechts interessant voor een selecte doelgroep, vaak met een bouwgerelateerde achtergrond, die het leuk vinden om een eigen woning cq. woonwijk te bouwen. Het is dan ook de vraag of men na de realisatie van hun woning in de toekomst nog prettig met het collectief samen kan wonen, omdat je geleidelijk *"allerlei onhebbelijkheden van elkaar ziet"* (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Anderzijds wordt CPO doorgaans weinig toegepast, omdat de wijze waarop woonconsumenten zoeken naar een woning nauwelijks gewijzigd is. *"Woonconsumenten zijn 40 à 50 jaar opgevoed om een woning te kopen of te huren, maar niet om zelf iets te ontwikkelen of samen met andere mensen te bouwen. Dat zit helemaal niet in onze brains"* (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

5.3.2 Rules

Op basis van de problematiek zoals deze uiteen is gezet in paragraaf 5.2, zal er binnen de paragraaf 'rules' gekeken worden naar alternatieve manieren waarop wet- en regelgeving vorm gekregen heeft in het Waalfront. Er zal hierbij een beschrijving gegeven worden van Tijdelijk Anders Bestemmen, waarbij door het wijzigen van de locale regelgeving tijdelijke initiatieven in het gebied worden gestimuleerd. Daarnaast zal er worden ingegaan op het organisch ontwikkelen, waarbij men besloten heeft het gedetailleerde bestemmingsplan te vervangen voor vlekkenplannen. Hiermee krijgt men de mogelijkheid om per deelgebied zeer gericht te kijken naar de marktvraag op dat moment. Onderstaand worden de genoemde beleidsalternatieven op het gebied van wet- en regelgeving nader beschreven.

5.3.2.1 Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB)

Naar verwachting zullen er binnen het plangebied Waalfront geruime tijd een aantal gebieden onbenut blijven. Dit gegeven biedt mogelijkheden om binnen het plangebied tijdelijke bestemmingen toe te staan (Gemeente Nijmegen, 2013b). Het toestaan van een slimme mix van tijdelijke functies in de leegstaande gebouwen en buitenruimte zal hiermee naar verwachting ten goede komen aan de publiek aantrekkende werking van het gebied Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2013a). TAB is landelijk gezien een begrip geworden voor locaties die geleidelijk transformeren tot de gewenste ruimtelijke invulling door het tijdelijk toestaan van activiteiten (Gemeente Nijmegen, 2012e). Gedurende de transfer ontstaat de mogelijkheid om de naamsbekendheid van het Waalfront te bevorderen (het zgn. place-making), bewoners (in)direct te betrekken bij hun leefomgeving, ruimte te bieden aan creatieve functies en tot slot een financiële bijdrage te leveren aan de verlengde exploitatieduur van het gebied (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Schimmel (2013) voegt hieraan toe dat het toestaan van tijdelijke activiteiten *“fantastisch is voor onze gebiedsbranding”*. Met het toestaan van tijdelijke activiteiten ontstaat er de mogelijkheid om van een ontoegankelijk gebied, omsloten door hoge omheiningen, een transformatie te bewerkstelligen naar een *“hippe plek”* (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). In figuur 14 krijgt u een indruk in welke mate het Waalfront-gebied ontoegankelijk is.



Figuur 14: Ontoegankelijk gebied achter de omheining (Koedam, 2013).



Figuur 15: het honig-complex (Koedam, 2013).

Dit met als positief effect dat de bereidheid van mensen om meer te betalen voor deze ontwikkellocatie zal toenemen (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Vanuit dit perspectief stelt Van Hees (2013) dat *“het mes hiermee aan twee kanten snijdt”*. Met het toepassen van tijdelijke bestemmingen ontstaat hiermee dan ook de mogelijkheid om maatschappelijke en financiële waardecreatie binnen het gebied te ontplooien (Gemeente Nijmegen, 2012e). Het toestaan van tijdelijke functies, in bijvoorbeeld het Honig-complex (zie figuur 15), vormt een essentieel onderdeel van de nieuwe ontwikkelvisie. TAB kan in dit verband gezien worden als een *“katalysator”* waarmee nieuwe doelgroepen kunnen worden aangesproken om (tijdelijk) te investeren in het Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2012a).

Uit opgedane ervaringen blijkt dat het toepassen van TAB vraagt om een andere houding en gedrag van betrokken partijen (gemeente en initiatiefnemers). *“Het hele denken van top-down van hoe gaan we alles invullen, dat bestaat ook niet meer. Je moet echt van onderop die*

initiatieven laten komen en dat ruimte geven. Dat past ook wel echt bij het nieuwe denken in de nieuwe rol van een faciliterende gemeente.” (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Om TAB-locaties voor initiatiefnemers interessant te maken en te houden, waarbij tegelijkertijd de (financiële) haalbaarheid van TAB kan worden gewaarborgd, heeft het college van B&W besloten voor deze locaties een soepeler beleid te voeren. Ondanks dat het toewijzen van TAB-locaties vanuit juridische perspectief onwenselijk is en in strijd is met het vigerende beleidskader, tracht de gemeente Nijmegen door middel van het aanwijzen van enkele gebieden en gebouwen voor tijdelijke bestemmingen een maatschappelijke en financiële waardecreatie binnen het gebied mogelijk te maken (Gemeente Nijmegen, 2012e). Deze werkwijze sluit aan bij het standpunt van De Zeeuw (2013) die stelt dat gemeenten onder druk van de huidige economische situatie steeds meer bereid zijn om het opgestapelde pakket aan publieke wensen en regels geleidelijk af te bouwen. Om te komen tot het geleidelijk afbouwen van het lokale beleid is het niet alleen van belang dat het college er van overtuigd raakt dat deregulering noodzakelijk is, maar is het ook wenselijk dat de gemeenteraad wordt geconfronteerd met de hoeveelheid regels die in de praktijk belemmerend zouden kunnen werken. Om de gemeenteraad hiervan te overtuigen is het aan te bevelen om hierbij ambtenaren, inwoners en organisaties te betrekken die de ballast van die regels hebben ervaren (De Zeeuw et al., 2013).

Om de tijdelijke activiteiten juridisch mogelijk te kunnen maken heeft het college ingestemd om de toetsing en handhaving van de tijdelijke bestemmingen expliciet te gedogen (Gemeente Nijmegen, 2013c). Tijdelijke bestemmingen kunnen echter alleen mogelijk gemaakt worden wanneer er voortijdig een scala van heldere privaatrechtelijke afspraken gemaakt worden met de initiatiefnemers. Door middel van deze privaatrechtelijke afspraken tracht gemeente Nijmegen de belangrijkste maatschappelijke risico's te kunnen beheersen (Gemeente Nijmegen, 2012e). Voor het gebruik van het exploitatieobject zal er met de initiatiefnemer een gebruikersovereenkomst worden afgesloten waarbij er een minimale handhavingmodus geldt. Er worden daarentegen wel voorwaarden opgenomen op het gebied van veiligheid, gezondheid, overlast en milieu. Het gedoogbeleid is er hiermee op gericht dat de verantwoordelijkheid voor het gewenste gebruik komt te liggen bij de huurder en/of gebruiker van het exploitatieobject (Gemeente Nijmegen, 2012a). Vanuit dit perspectief heeft de gemeenteraad van Nijmegen ingestemd om tijdelijke activiteiten te toetsen op drie essentiële onderdelen, namelijk *“op de G van gezondheid, op de B van Brandveiligheid, en op de C van constructie”* (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Het voordeel van deze gedoogvorm is dat de gemeente desgewenst adequaat kan reageren op nieuwe initiatieven, zonder dat zij haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid verliest. Hierbij worden initiatiefnemers niet geconfronteerd met (veel tijd kostende) procedures verband houdend met het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Wel zal de initiatiefnemer over de te gebruiken ruimtes een beschrijving met (bouw)tekeningen moeten aandragen. Op basis van bovenstaande criteria zal de aanvraag worden getoetst, waarbij de toetsing niet gericht is op voortdurend gebruik van het gebouw, maar gericht is op de veiligheid van de aanwezige mensen (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). *“Dat het gebouw dan naar de filistijnen gaat is van veel minder groot belang, veiligheid voor de mensen die daar verblijven en/of werken staat hierbij puur centraal”* (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Een van de risico's die het afwijken van vastgestelde wet- en regelgeving met zich mee brengt, is dat gebruikers niet in alle opzichten kunnen voldoen aan de eisen van de Wabo-regelgeving, mits de initiatiefnemers grote investeringen doen. Echter zal het, gelet op de tijdelijke aard van de

bestemmingen, voor initiatiefnemers naar verwachting niet rendabel zijn om dermate grote investeringen te verrichten (Vergunst, persoonlijke communicatie 15 november 2013).

5.3.2.2 Organische gebiedsontwikkeling

Vergunst (2013) stelt dat gemeente Nijmegen in het verleden hoofdzakelijk heel klassieke bestemmingsplannen maakte waarin tot op de meter alles werd vastgelegd. Vanuit de economie meegegeven heeft de gemeenteraad desondanks besloten om in het Waalfront een voor Nijmeegse begrippen zeer revolutionair bestemmingsplan te hanteren. Dit is te verklaren doordat er *“twee puzzels op elkaar gelegd moeten worden”*. Enerzijds is iedere opstalontwikkeling vanuit de grondexploitatie wenselijk. Anderzijds is het vanuit de ruimtelijke visie wenselijk om een goede ruimtelijke kwaliteit neer te zetten (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). In tegenstelling tot het masterplan 1.1, waarin het te realiseren vastgoedprogramma al integraal was uitgewerkt en hier naar toe wordt gewerkt, in het vakjargon ook wel bekend als het zogeheten ‘blauwdrukdenken’, richt de nieuwe ontwikkelstrategie zich op een organische gebiedsontwikkeling. Deze benadering gaat uit van de bestaande kwaliteiten waarover het plangebied Waalfront reeds beschikt (Gemeente Nijmegen, 2012a). Er wordt hierbij uitgegaan van ontwikkelingen die zich op een bepaald moment aandienen in plaats van te werken volgens een gestandaardiseerd plan van aanpak (Gemeente Nijmegen, 2012a), waarbij men *“het plangebied leeg veegt en het weer voor decennia invult”* (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Door de ontwikkeling van de deelgebieden gefaseerd te laten verlopen, kan middels evaluaties bekeken worden wat een logische vervolgstap kan zijn en is hiermee minder gevoelig voor faseringseffecten. De herontwikkeling van het Waalfront kan zodoende vanuit een scherpe marktanalyse beter inspelen op vraag en aanbod en op de wisselende economische en maatschappelijke omstandigheden (Gemeente Nijmegen, 2012b). De Zeeuw (2013) voegt hieraan toe dat men bij het toepassen van organische gebiedsontwikkeling tevens rekening dient te houden met de financiële consequenties die deze herprogrammering tot gevolg heeft. Het tempo waarin het gebied zich in de toekomst zal ontwikkelen zal hierin mede bepalend zijn voor de financiële tekorten die voortkomen uit deze grondexploitatie (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013).

Volgens Van Hees (2013) is deze benadering puur een verkoopargument om zodoende de productie ook goed te kunnen verkopen. Er wordt hierbij nog wel heel sterk vastgehouden aan de stedenbouwkundige patronen en archeologische kwaliteiten in het gebied, het *“Frame Work Urbanism”* genoemd (Gemeente Nijmegen, 2012d). Op basis van deze gegevens wordt het gebied in deelgebieden uitgewerkt, om zodoende de (financiële) risico's te kunnen beheersen (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Om deze benadering te doen laten slagen is het volgens Van der Krabben (2013) echter wel noodzakelijk dat de gemeenteraad meer rekening houdt met grotere marges van onzekerheid. Organische gebiedsontwikkeling kan vanuit dit perspectief dan ook fungeren als *“een soort salami tactiek, waarbij alleen maar dingen worden opgepikt die direct gerealiseerd kunnen worden”* (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013).

Er zal vanuit het planologisch en juridisch speelveld dan ook meer aandacht uit moeten gaan naar het opstellen van vlekkenplannen in plaats van een zeer gedetailleerd bestemmingsplan (Gemeente Nijmegen, 2012d). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om beter in te spelen op

gerealiseerde voorzieningen in de omgeving. Het masterplan ging er tot voor kort vanuit dat de herontwikkeling van het Waalfront vanuit het oosten zou geschieden. Het afronden van 'De Oversteek' en het Mercuriuspark in 2013 / 2014, en de wens om meer woondiversiteit binnen het plangebied te genereren in combinatie met de bestaande verwervingssituatie heeft het college van B&W doen laten besluiten om vanaf 2014 ook vanuit het westen woningen te ontwikkelen (Gemeente Nijmegen, 2012b). De nieuwe ontwikkelstrategie speelt hierbij ook in op de aldaar gerealiseerde groenvoorzieningen (Gemeente Nijmegen, 2012d).

5.3.3 Discourses

De gewijzigde context heeft er mede toe geleid dat deze traditionele werkwijze niet meer levensvatbaar is, waardoor men genoodzaakt was om verder te gaan kijken naar een andere ontwikkelstrategie. Een strategie die gevormd wordt door organische gebiedsontwikkeling te combineren met het toestaan van tijdelijke activiteiten (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Echter vraagt het toestaan en implementeren van deze nieuwe ontwikkelstrategie niet alleen om een andere houding, maar ook om een andere rol van het bestuur en de ambtelijke organisatie (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Binnen deze paragraaf zal er nagegaan worden in hoeverre er binnen het Waalfront andere ideeën en/of werkwijzen gehanteerd worden. Daarnaast zal er gekeken worden op welke wijze de regiegroep om is gegaan met het implementeren van het veranderingsvoorstel.

Uitnodigingsplanologie

Voorafgaand aan de Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening (hierna te noemen Nota Ruimte) verscheen in 1999 de startnotitie. De door de ministerraad vastgestelde Nota Ruimte heeft als ondertitel 'De ruimte van Nederland' gekregen, dat voortkomt uit het motto van minister Dekker 'van hindermacht naar ontwikkelkracht'. In de Nota Ruimte wordt de visie van het kabinet weergegeven met betrekking tot de ruimtelijke ordening in Nederland. Hierin zijn verschillende basiskwaliteitseisen geformuleerd die voor geheel Nederland gelden. Daarnaast zijn er ten aanzien van bepaalde ruimtelijke aspecten beslissingen opgenomen die van nationaal belang zijn. De in 2004 gepubliceerde Nota Ruimte in combinatie met onderliggende VINEX vormen gezamenlijk het ruimtelijk beleid zoals wij dat in Nederland kennen (Nozeman, et al., 2008). In tegenstelling tot de VINEX zijn de contouren rondom toekomstige woningbouw in de Nota Ruimte minder helder aangegeven. Wel wordt in de Nota Ruimte de decentralisatie van taken en bevoegdheden aangehouden, hetgeen tot uiting komt in een nieuwe vorm van planologie genaamd ontwikkelingsplanologie (Ministerie van VROM, 2004). Needham (2003) stelt dat de Rijksoverheid bij ontwikkelingsplanologie op hoofdlijnen aanstuurt, waarbij de lagere overheid de samenwerking aangaat met private partijen om gezamenlijk te komen tot meer initiatieven en hogere plan kwaliteit van de ruimtelijke omgeving. Dit met als doel om met behoud van waardevolle groengebieden, de Nederlandse economie te versterken en te streven naar krachtige steden en een vitaal platteland (Dammers et al., 2004; Van der Krabben, 2011b). Needham (2003) geeft aan dat de toelatingsplanologie zeer geschikt is voor het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Het is echter minder geschikt, omdat het wijzigen van het bestemmingsplan in sommige situaties afdoende is om een gewenste ontwikkeling op initiatief van een ontwikkelaar

tot uitvoering te brengen. Daarnaast wordt het gebruik van creativiteit ontmoedigd, doordat ontwikkelingsplanologie ontwikkelaars een geringe flexibiliteit bieden (Needham, 2003).

In tegenstelling tot de traditionele gebiedsontwikkeling waarbij gemeenten door middel van beleidskaders sturing geven aan de gewenste ontwikkeling zal gemeente Nijmegen bij het toepassen van de nieuwe ontwikkelstrategie meer uitnodigend moeten opereren om zodoende organische gebiedsontwikkeling en het toestaan van tijdelijke initiatieven in het Waalfront mogelijk te maken (Gemeente Nijmegen, 2012e). Binnen deze faciliterende rol proberen gemeenten minder vaak het initiatief te nemen. In het vakjargon ook wel bekend als uitnodigingsplanologie. Gemeenten proberen hierbij een faciliterende rol in te nemen om te komen tot een (her)ontwikkeling van het gebied (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Volgens Van Hees (2013) is het hierbij essentieel dat gemeenten goed nadenken en argumenteren over de ontwikkelstrategie die men bereid is te hanteren. Dit kan enerzijds actief zijn, maar een gemeente kan ook een faciliterende rol innemen. Bij deze laatste strategie is het van belang dat de markt deze rol ook moet kunnen oppakken. Met andere woorden: *“de markt moet er dan wel wat aan kunnen verdienen, anders komt het nooit van de grond”*. Van Hees (2013) is van mening dat gemeente vanuit maatschappelijk perspectief soms in een gebied moet investeren, omdat de herontwikkeling van dit gebied dermate grote investeringen vergt, dat er op korte termijn geen haalbare businesscase gegenereerd kan worden. Het is aan de gemeentelijke politiek om af te wegen in hoeverre het verantwoord is om gemeenschapsgeld in te zetten voor het inrichten van een gebied (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Het project is vanwege haar goede landschappelijke ingreep van bovenstads belang en heeft hiermee de status sleutelproject gekregen. Met de herontwikkeling van het gebied zal er ruimtelijke kwaliteit aan de stad en de regio worden toegevoegd, net zoals er woonkwaliteit van de aangrenzende wijk wordt toegevoegd met wonen aan de Waal. Hierdoor zal naast de sociale structuur ook de veiligheid rondom het gebied bevorderd worden. Tevens zal de OZB van de omliggende wooneenheden toenemen (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Van Hees (2013) is dan ook van mening dat wanneer men deze positieve effecten in een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit zal drukken in euro's, de herontwikkeling van het Waalfront nog steeds een goede investering zal zijn. In dit verband hebben de Rijksoverheid, de Provincie en de gemeente Nijmegen besloten om toch voor dit project ca. 100 miljoen euro's aan subsidies beschikking te stellen (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Van Hees (2013) voegt hieraan toe dat de markt echter wel nadrukkelijk zal worden betrokken om *“het financiële rendement voor de gemeente zo maximaal mogelijk te maken”*, maar eigenlijk *“is het gewoon gekkenwerk”* (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

Een daadkrachtige projectorganisatie

Van Hees (2013) is van mening dat de werkwijze van gebiedsontwikkeling lang en erg diep is ingenesteld in het Nederlandse gebiedsontwikkelingssysteem, waardoor een verandering niet zomaar kan worden ingezet. Om het veranderingsproces desgewenst toch in te kunnen zetten is het enerzijds noodzakelijk dat het college van B&W, met name de portefeuillehouder, achter het plan staat. En anderzijds is het van belang dat de gemeentelijke projectleider *“ook een potje kan breken en niet bij het eerste sectorloket al een bloedneus oploopt”* (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). De projectleider heeft hierbij wel de ruimte (en bestuurlijke

steun) nodig om knopen door te kunnen hakken. De Zeeuw (2013) voegt hieraan toe dat er op een transparante wijze onderhandeld moeten worden over de nieuw te volgen koers, waarbij ten alle tijde rekening gehouden moet worden voor elkaars motieven en drijfveren. Er zal hierbij een balans gevonden moeten worden in welke mate beide partijen hun verlies nemen, om zodoende het onderling vertrouwen te borgen (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Het is hierbij van belang dat discussies zoveel mogelijk voorkomen worden door, indien gewenst, op te schalen naar een hoger ambtelijk of bestuurlijk niveau (Zeeuw en Feijter, 2013). Van Hees (2013) voegt hieraan toe dat de keuze van het type medewerkers die bij het veranderingsproces betrokken wordt essentieel is, omdat je mensen nodig hebt *“die durven te vernieuwen en die willen vernieuwen”*. Vanuit dit perspectief is het van belang dat er een regiegroep wordt gevormd die beschikt over de juiste competenties en vaardigheden om te anticiperen op de belemmeringen die zich gedurende het veranderingsproces zullen voordoen. Het is dan ook noodzakelijk dat de regiegroep volledig achter de nieuwe ontwikkelstrategie staat en hiervoor willen blijven gaan (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013). Kunst (2013) voegt hieraan toe dat medewerkers desgewenst ook onder druk kunnen veranderen, alleen moeten zij daarin wel ondersteund worden.

5.3.4 Resources

De paragraaf ‘resources’ zal ingaan op de gewijzigde (machts)middelen die het ontwikkelbedrijf heeft na het implementeren van de herziene ontwikkelstrategie. Er zal enerzijds worden ingegaan op de (strategisch) verworven grondposities en anderzijds worden ingegaan op de benodigde kennis die vereist is om een veranderingsproces in te kunnen zetten.

Grondposities

Slappendel (2013) suggereert dat mede door diverse artikelen van het VNG steeds meer gemeenten geleidelijk beginnen in te zien dat zij kapitaal zullen moeten afschrijven op de grondexploitatie. Naar aanleiding van het onderzoek dat is uitgevoerd door Facton stelt Zwart (2013) dat zowel de gemeente Nijmegen als Bouwfonds tracht de tekorten op te vangen door de grondwaarde op basis van de realiteit geleidelijk af te waarden. Door het geleidelijk afboeken is er volgens Zwart (2013) momenteel nog geen sprake van onrust over de financiële gevolgen die met deze herontwikkeling gepaard gaan, *“maar het is voor de stad natuurlijk een molensteen om de nek. Dat slepen we nog wel een tijdje met ons mee”*. Dit komt onder andere tot uiting doordat gemeente Nijmegen de afgelopen periode stevig heeft moeten bezuinigen, mede om de financiële reserves aan te sterken. *“We moeten ons wapenen als de markt nog langer tegenzit”*. Ondanks de risicoreservering geeft Kunst (2013) aan dat de gemeenteraad nogmaals wordt *“voorgesteld om een extra buffer van 15 miljoen per partij mee te nemen voor het geval de grondexploitatie inderdaad eindigt waar het nu op uitkomt”*. Ondanks dat hogere overheden zich het standpunt hebben ingenomen dat de strategisch verworven gronden en de daaraan gerelateerde rentelasten het probleem van de gemeente is, ziet Provincie Gelderland ook in dat veel steden in de provincie niet de middelen hebben om zelf het probleem op te lossen en is in bepaalde gevallen bereid om gemeenten financieel te ondersteunen (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Schimmel (2013) is echter van mening dat het verstrekken van een dergelijke subsidie niet direct bijdraagt om te komen tot een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

Schimmel (2013) suggereert dat, mede door de economische crisis, de rol van het grondeigendom steeds minder dominant wordt. Dit is te verklaren door onder andere het investeringsniveau en het risico dat het innemen van een grondpositie teweeg brengt. Van Hees (2013) deelt zijn mening en stelt dat het te *“risicovol is om gebieden met deze omvang aan te kopen en maar te hopen dat we die met winst, of in ieder geval kostendekkend, kunnen ontwikkelen”*. Van der Krabben (2013) ziet deze trend ook en geeft aan dat ontwikkelaars die in een moeilijke situatie verkeren in bepaalde gevallen ook bereid zijn om hun verworven gronden weer af te stoten.

Kennis / ervaring

Bouwfonds Ontwikkeling heeft het afgelopen decennium op diverse locaties ervaring opgedaan in de grond- en opstalexploitatie van zowel binnenstedelijke als uitleglocaties (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Niet alleen voor Bouwfonds maar ook voor gemeente Nijmegen levert dit proces van het hanteren van een nieuwe ontwikkelstrategie veel nieuwe kennis en ervaring op, die in volgende projecten meegenomen kunnen worden. Beide partijen moeten in deze context dan ook beschikken over een goede visie en de ambitie *“om het op te pakken wanneer het langs komt”* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Schimmel (2013) is van mening dat de *“nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling geen bewuste keuze is geweest op een zaterdagochtend, van nu gaan we het even heel anders doen. Het is gewoon een organisch proces dat door de hele context is meegegeven”*. Een private partij zal binnen de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling niet alleen kennis moeten hebben van het realiseren van een woningbouwprogramma, maar zal ook kennis en inzicht moeten hebben in grondexploitaties en civiele werkzaamheden. Dit aan de hand van een duidelijke visie gericht op de inrichting van een gebied en voldoende capaciteit om dit proces vorm te kunnen geven (Schimmel (2013)). Deze auteur is van mening dat wanneer *“je traditioneel blijft denken je überhaupt niet toe kunt komen aan gebiedsontwikkeling. Dus per definitie geef je ook geen vorm aan de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling”* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Partijen moeten in die zin over het vermogen beschikken om te kunnen veranderen.

5.3.5 Conclusie polity stream

Op basis van voorgaande bebouwing kan worden gesteld dat in overeenstemming met het stromenmodel van Kingdon (1984) er door een netwerk van beleidsmakers, onderzoekers en adviseurs verschillende beleidsalternatieven zijn gegenereerd, bediscussieerd, herschreven en overwogen. Door te kijken naar verschillende nieuwe combinaties van actors, rules, discourses en resources tracht men een passende oplossing te vinden aangaande de problematiek rondom het gebiedsontwikkelingsproces van het Waalfront. In deze paragraaf zal er gekeken worden in hoeverre de geformuleerde beleidsalternatieven daadwerkelijk een oplossing bieden tegen de problematiek zoals in paragraaf 5.2 is beschreven.

Aan de hand van paragraaf 5.2 is duidelijk geworden dat de problematiek op het gebied van ‘actors’ mede te verklaren is doordat de afspraken die in het verleden zijn gemaakt doorgaans niet meer realistisch blijven te zijn. Dit is mede te verklaren doordat het omzetspotentieel van een ontwikkellocatie lager ligt dan dat men vooraf voor ogen had. Dit draagt er in belangrijke mate aan bij dat er een spanningsveld is ontstaan tussen de overheid, die vanuit een institutioneel

perspectief bij het proces betrokken is, en de marktpartij die vanuit een strategische coalitievorming binnen het proces participeert. Gelet op het verschil in onderlinge belangen is het om die reden van essentieel belang dat er bij het herzien van de ontwikkelstrategie op een transparante wijze rekening gehouden wordt met elkaars motieven en drijfveren. Bij het heroverwegen van de verschillende beleidsalternatieven dient er dan ook een zekere balans gevonden te worden, zonder dat beide partijen het vertrouwen in elkaar verliezen.

Aan ander probleem op het gebied van 'actors' dat onderscheiden kan worden is dat de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling er voornamelijk op gericht was om de productieketen zo efficiënt mogelijk in te richten, om hiermee de (gestandaardiseerde) woningen goedkoop op de markt te kunnen zetten. De eindafnemer had in die tijd dan ook een ondergeschikte rol in het proces. Met de introductie van het overheidsbeleid en de teruglopende woningverkoop kreeg de woonconsument een steeds prominentere rol in het gebiedsontwikkelingsproces. Een van de beleidsalternatieven waarbij er veel meer rekening gehouden wordt met de wensen van de klant, is het zogeheten co-creatie. Met het hanteren van co-creatie wordt de ontwikkelvisie veel beter afgestemd met de kwalitatieve en financiële wensen van de woonconsumenten. Het uitgangspunt voor marktpartijen blijft hierbij echter wel dat hun bedrijfscontinuïteit hierbij in acht genomen dient te worden. Het beleidsalternatief 'plant je vlag' gaat weer een stap verder dan het beleidsalternatief 'co-creatie'. Binnen dit concept krijgt een collectief de gelegenheid om hun eigen woonwijk te realiseren. Dit concept dat gekenmerkt wordt door een bottom-up benadering is echter geschikt voor 5% van de totale bouwopgave. Dit is te verklaren doordat enerzijds het toepassen van CPO binnen een hoogstedelijk woonprogramma zeer complex is. En anderzijds, en misschien wel de meest fundamentele reden, dat de wijze waarop woonconsumenten naar een woning op zoek zijn in de afgelopen periode nauwelijks veranderd is. Dit maakt dat dit laatste concept niet één op één bij de herziening van de ontwikkelstrategie is overgenomen.

Het alternatief waarbij één vaste marktpartij is aangesteld om zelfstandig de gehele ontwikkeling te organiseren en te realiseren, waardoor er een gesloten keten ontstaat, is evenmin een geschikte oplossing, omdat er hiermee gesloten ketens ontstaan wat leidt tot weinig transparantie en geldstromen waarop je geen zicht krijgt. Alsmede dat het tot stadssteun zou kunnen leiden. Tevens biedt het vervroegd betrekken van een energieleverancier geen soelaas, omdat het nooit leidend zal zijn in de transformatie van een gebied. Dit is te verklaren doordat woonconsumenten veelal kijken naar bereikbaarheid, ligging en de kwaliteit van de woning, in plaats van de aanwezige nutsvoorzieningen. Het beleidsalternatief dat tot slot werd geopperd is het aangaan van een alternatieve samenwerkingsvorm, waarbij private partijen collectief investeren in een gebied. Het is bij deze benadering echter wel nadrukkelijk van belang dat een private partij het ruimtelijk vraagstuk ook moet kunnen oppakken, omdat het op basis van de (financiële) haalbaarheid niet kan worden gerealiseerd. Dit laatste is ook bij de herontwikkeling van het Waalfront het geval, waar een deficit van 100 miljoen euro op rust. In dit geval zal de markt het vraagstuk nooit oppakken zonder dat de overheid hen daarbij financieel in tegemoet komt, middels het verstrekken van subsidies.

Vanuit bovenstaande beschouwing is duidelijk geworden dat er geen eenduidige weg bewandeld kan worden, aangaande de partijen die bij een gebiedsontwikkelingsproces betrokken moeten worden. Wel is duidelijk geworden dat het beleidsalternatief 'co-creatie' een benadering is

waarbij er meer rekening gehouden wordt met de wensen van de woonconsument. Dit alternatief draagt in die zin dan ook bij aan een betere afstemming tussen de ontwikkelvisie en de kwalitatieve en financiële wensen van de woonconsumenten. Met betrekking tot de overige alternatieven kan gesteld worden dat deze vanuit de “oersoep” om bovengenoemde argumentatie niet zijn geselecteerd om na het herzien van de ontwikkelstrategie toe te passen. Wel valt op te merken dat men bij de herziening van de ontwikkelstrategie er (bewust) voor heeft gekozen om het aantal actoren tot een minimum te behouden. Een gedachte die overeenkomt met het advies van De Zeeuw (2013) die stelt dat er voorkomen dient te worden dat de betrokken actoren naar elkaar en hun eigen belangen gaan kijken en hiermee de te realiseren ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan. Vanuit dit perspectief blijft het spanningsveld beperkt tussen een tweetal partijen, te weten: de gemeente Nijmegen en de marktpartij.

Op het gebied van ‘rules’ is duidelijk geworden dat de huidige wet- en regelgeving nog onvoldoende is gestoeld op het toestaan van tijdelijke activiteiten. Ook heeft de opstapeling van publieke wensen en eisen eraan bijdraagt dat marktpartijen minder snel geneigd zijn om in een gebied te investeren. Vanuit dit kader kan dan ook gesteld worden dat de huidige wet- en regelgeving er mede aan bijdraagt dat het ontwikkelen van vastgoed moeizaam tot stand komt. Om de herontwikkeling Waalfront desgewenst toch in beweging te brengen en te houden hebben de medewerkers van de gemeente Nijmegen en Bouwfonds gekeken in hoeverre Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB) en organische gebiedsontwikkeling hier een impuls aan zouden kunnen geven. Om TAB in het Waalfront mogelijk te maken is het echter wel noodzakelijk dat er soepeler beleid gehanteerd wordt. Om te komen tot het geleidelijk afbouwen van het lokale beleid is het niet alleen van belang dat het college van de deregulering overtuigd wordt, maar is het ook wenselijk dat de gemeenteraad wordt geconfronteerd met de hoeveelheid regels die in de praktijk belemmerend zouden kunnen werken. Met het besluit om een soepel beleid te hanteren en daarmee het toestaan van tijdelijke activiteiten te laten floreren is de mogelijkheid ontstaan om de naamsbekendheid van het Waalfront te bevorderen en daarmee nieuwe doelgroepen aan te trekken om (tijdelijk) in het Waalfront te investeren. Ook het beleidsalternatief waarmee men het gebied herontwikkelt aan de hand van vlekkenplannen, draagt er aan bij dat het plangebied meer gefaseerd herontwikkeld kan worden en daarmee beter naar de vraag van de markt geluisterd kan worden. Het is hierbij echter wel noodzakelijk dat men overgaat van het opstellen van zeer gedetailleerde bestemmingsplannen naar vlekkenplannen, waarbij afhankelijk van de vraag van dat moment een deelgebied invulling krijgt. Op basis van deze beschouwing kan worden opgemaakt dat de gemeente Nijmegen er bewust voor gekozen heeft om de opgestapelde publieke wensen en eisen zoveel mogelijk te minimaliseren en middels het hanteren van een gedoogbeleid de tijdelijke activiteiten expliciet te toetsen aan essentiële onderdelen. Hierbij is de lokale wet- en regelgeving dusdanig geconformeerd aan het mogelijk maken van tijdelijke activiteiten, die mogelijk als “katalysator” van het gebied kan fungeren.

Vervolgens in bij het in beeld brengen van de problematiek rondom het kernbegrip ‘discourses’ duidelijk geworden dat de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling niet meer levensvatbaar is. Dit is onder andere te verklaren doordat consumenten die hun woning willen kopen vaak geen hypotheek krijgen en/of hun huidige woning niet verkocht krijgen. De gewijzigde situatie vraagt om die reden dan ook om een andere houding, maar ook om een andere rol van het

gemeentebestuur. Een beleidsalternatief zou kunnen zijn dat gemeenten om die reden veel minder snel actief moeten zijn op de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Er ontstaat hiermee een verschuiving van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie, waarbij gemeenten een faciliterende rol proberen in te nemen om zodoende minder vaak het initiatief te nemen en hiermee het risico horend bij een gebiedsontwikkelingsproces te verschuiven naar private partijen. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het Waalfront een herontwikkeling betreft met een deficit van 100 miljoen. Vanuit dit perspectief is het dan ook niet altijd mogelijk om een ruimtelijk ordeningsvraagstuk geheel aan de markt over te laten. Het is aan de overheid de taak om af te wegen in hoeverre het verantwoordelijk is om gemeenschapsgeld in te zetten voor het inrichten van een gebied. Op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse is er echter wel besloten om het Waalfront te herontwikkelen, mede omdat de herontwikkeling van deze locatie een goede landschappelijke ingreep betreft dat van bovenstads belang is.

Verder worden er ook enkele belemmeringen ervaren tijdens het implementeren van het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Enerzijds is dit te verklaren door de wijze waarop de betrokken medewerkers zich inzetten om een veranderingsproces wel al dan niet te laten slagen. Anderzijds speelt ook de karakterstructuur, de persoonlijkheid en de leeftijd van de betrokken medewerkers een belangrijke rol of men in staat is om af te wijken van de bepaalde paden, die zeer vertrouwd zijn. Om de genoemde belemmeringen op te kunnen vangen is het van belang dat het college van B&W, met name de portefeuillehouder, achter het plan staat. Daarnaast is het van belang dat de projectleider beschikt over de juiste competenties en vaardigheden om te anticiperen op de belemmeringen die zich gedurende het veranderingsproces voordoen en hier ook de ruimte (en bestuurlijke steun) heeft om knopen door te kunnen hakken. Tot slot kunnen medewerkers ook onder druk hun zienswijze of gebaande wegen aanpassen, alleen moeten zij daarin wel ondersteund worden.

Tot slot is uit de analyse van het kernbegrip 'resources' duidelijk geworden dat het door de Rijksoverheid en de provincie stimuleren van het op grote schaal verwerven van strategische grondposities één van de centrale problemen vormt binnen de gemeentelijke politiek. Dit is mede te verklaren doordat de grondposities gepaard gaan met forse rentelasten. Nu duidelijk is geworden dat het beoogde woningprogramma in deze tijd niet meer reëel blijkt te zijn, drukken deze rentelasten, voor de gemeente Nijmegen bedraagt dit 4 miljoen per jaar, langer op de gemeentelijke reserves dan gepland. De verwachting is dat de herontwikkeling van het Waalfront de gemeente Nijmegen zonder het treffen van maatregelen tientallen miljoenen euro's gaat kosten. Om te voorkomen dat de gemeente Nijmegen komt te vallen onder artikel 12 gemeente, waarbij men alle beleidsvrijheid verliest, is het dan ook noodzakelijk om van beleid te wijzigen. De gemeente Nijmegen tracht de tekorten onder andere te kunnen opvangen door de grondwaarde op basis van de realiteit geleidelijk af te waarderen. Daarnaast heeft de gemeente Nijmegen besloten om te bezuinigen om zodoende haar financiële reserves aan te sterken. De genoemde beleidsalternatieven zullen er mede aan bij moeten dragen dat de gemeente Nijmegen niet wordt aangemerkt als een artikel 12 gemeente. Niet alleen de genoemde maatregelen moeten in positieve zin bijdragen aan de herontwikkeling van het Waalfront, maar ook nieuwe kennis en ervaring die men gedurende de herontwikkeling van het Waalfront heeft opgedaan kunnen bij vervolgprojecten worden meegenomen, om zodoende een positieve bijdrage aan deze projecten te leveren. Vanuit dit perspectief is het niet alleen van belang dat men beschikt over een goede

visie, maar men moet ook over de ambitie en het vermogen beschikken om nieuwe kansen überhaupt op te kunnen pakken.

Op basis van bovenstaande beschouwing kan worden geconcludeerd dat er aan de hand van een “oersoep” aan verschillende beleidsalternatieven er een selectie is gemaakt van meest kansrijke beleidsalternatieven, die ieder (een deel van) het probleem oplossen. Middels het combineren van verschillende beleidsalternatieven is er een ‘*window of opportunity*’ ontstaan waarmee de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen geholpen kan worden. Dit wordt niet alleen bereikt door meer naar de wensen en eisen van de woonconsumenten te luisteren, of door bepaalde wet- en regelgeving geleidelijk af te bouwen, maar ook door bewust na te denken over de ontwikkelstrategie die er in de huidige tijd voor het betreffende project gehanteerd dient te worden. Evenals dat bepaalde medewerkers gedurende het veranderingsproces ondersteund dienen te worden en dat zowel de gemeente als de marktpartij af zal moeten boeken op de reeds verworven gronden en/of het treffen van bezuinigingen, om zodoende de tekorten te minimaliseren.

5.4 Political stream

Bij de *political stream*, die zich onafhankelijk beweegt van de reeds eerder besproken stromingen, wordt er gekeken naar het politieke klimaat op nationaal en/of lokaal niveau. Een beleidsverandering kan in dit verband vanuit de *political stream* ingezet worden wanneer het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij nieuwe geoptimaliseerde beleidsprogramma's. Niet alleen het politieke klimaat is van invloed op de *political stream*, maar ook de verkiezingen, die mogelijk leiden tot een bestuurswisseling, hebben direct invloed op de politieke agenda. In dit kader kunnen er bepaalde items vervroegd op de agenda worden geplaatst. Ook kunnen bepaalde items van de agenda verdwijnen (Kingdon, 1995). Daarnaast spelen ook politieke krachten een belangrijke rol ten aanzien van de beleidsuitkomsten. Machtsposities kunnen er toe leiden dat bepaalde beleidsveranderingen juist wel worden ingezet, terwijl ander beleid waar verandering wenselijk is, wordt gecontinueerd (Kingdon, 1995). In deze paragraaf zal er gekeken worden naar het maatschappelijk belang van beleidsverandering, alsmede het politieke krachtenveld dat hier bij een rol speelt.

5.4.1 Maatschappelijk belang

Naar aanleiding van de gewijzigde economische context is Facton gevraagd om aan de hand van het vastgestelde masterplan (zgn. blauwdruk) en de bijbehorende grondexploitatie een second opinion uit te voeren waarbij kritisch gekeken wordt naar het beoogde vastgoedprogramma (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). Op basis van deze toetsing werd duidelijk dat het vastgestelde plan “*er uiteindelijk wel zal komen te staan, maar het staat er wel 30 jaar later dan gepland*”. Uitgaande van een rentelast van 4 miljoen euro per jaar werd vanaf dat moment duidelijk dat “*hiermee de gehele grondexploitatie om zeep is gebracht*” (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). De forse voorinvesteringen die er in het verleden zijn gedaan, om bij voorbeeld de stadsbrug mogelijk te maken, hebben er toe geleid dat er een situatie is ontstaan waarbij er sprake is van een ‘point of no-return’. Met andere woorden, het plan kon niet zonder meer in de ‘ijskast’ worden gezet (Gemeente Nijmegen, 2012b). Mede

hierdoor, maar ook vanuit cultureel en maatschappelijk oogpunt, is het wenselijk om het gebied te revitaliseren, want anders ontstaan er volgens Schimmel (2013) *“grotere problemen dan wanneer we het niet doen”*.

Dit is de aanleiding geweest dat men tot het besef kwam dat er een nieuwe ontwikkelstrategie gehanteerd moest gaan worden. Dit onderzoek van Facton was de aanleiding waar bij men *“verplicht was om na te denken”* (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Op basis van dit onderzoek, in combinatie met het advies van Ecorys, dat zich richt op de wijze hoe om te gaan met de conclusies uit het *second opinion*, is besloten zowel het *second opinion* als het advies van Ecorys te hanteren bij de herziening van de ontwikkelstrategie (Gemeente Nijmegen, 2012d). Tevens is op basis hiervan de grondexploitatie (GREX) aangepast. Hierbij zijn dus de adviezen van Facton en Ecorys als uitgangspunt gehanteerd. Op basis hiervan zijn de grondprijzen en het te realiseren vastgoedprogramma aangepast aan de huidige realiteit. Dit heeft ertoe geleid dat de grondprijzen met 10% zijn verlaagd en dat er voor de eerste vijf jaar uitgegaan zal worden van een matig opbrengstpotentieel (Gemeente Nijmegen, 2012c). De nieuwe strategie voor het Waalfront gaat uit van een te realiseren programma van zo’n 2000 à 2100 woningen (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Het programma is hiermee met 500 woningen naar beneden bijgesteld. Daarnaast worden er parkeervoorzieningen in het openbaar gebied geïntegreerd in plaats van het toepassen van dubbel grondgebruik door middel van het realiseren van ondergrondse parkeergarages (Zeeuw, et. al., 2013). Het verlagen van het ambitieniveau heeft naar verwachting als positief effect dat een minimale woningafzet van 150 à 175 woningen per jaar (tot 2024/2025) door vastgoedontwikkelaars gemakkelijker gerealiseerd kan worden. Om deze doelstelling te bewerkstelligen moeten de woningen gelijktijdig en gedifferentieerd op de markt gebracht worden. Rekening houdend met de rentelasten die verband houden met de investeringen die gedaan zijn om ‘De Oversteek’ aan te kunnen leggen is een lager afzettempo niet gewenst, omdat hiermee de beoogde kwaliteit van het plan onder druk komt te staan (Gemeente Nijmegen, 2012a).

Het herzien van de ontwikkelstrategie heeft als doel de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen te helpen (Gemeente Nijmegen, 2012d). Hierbij blijft het uitgangspunt ten aanzien van de ontwikkelopgave: *“het creëren van een nieuw stedelijk woonmilieu, met nieuwe woontypologieën om daarmee nieuwe markten aan te boren, waar eerder in Nijmegen nog geen (of nauwelijks) vraag naar was”* (Gemeente Nijmegen, 2012a). Naar aanleiding hiervan is er in 2012 een gewijzigde ontwikkelingsstrategie gepubliceerd, te weten *“Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2”* (Zeeuw, et. al., 2013). Hierbij moet nadrukkelijk vermeld worden dat het geen vervangen van het Masterplan Waalfront is, maar een ontwikkelstrategie die is aangepast op basis van de huidige economische omstandigheden en daarmee een gezond meerjarig kader vormt voor het Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2012c). Vanuit dit licht spreekt men niet over een versie 2.0, maar over een versie 1.2. Belangrijke ambities welke zijn opgenomen in ‘Koers West’, zoals het realiseren van een stedelijk woonmilieu, in combinatie met het toevoegen van nog niet aanwezige woonmilieus en typologieën, blijft in deze herziene strategie overeind (Gemeente Nijmegen, 2012a)

5.4.2 Politiek krachtenveld

Deze paragraaf zal ingaan op het politieke krachtenveld op zowel landelijk als gemeentelijk niveau. Aan de hand van deze analyse wordt getracht uitspraken te doen in hoeverre het politieke krachtenveld bijgedragen heeft aan het op de politieke agenda plaatsen van de noodzaak te komen tot een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Waardoor de mogelijkheid ontstaat dat zich een *'window of opportunity'* vormt waarvan gebruik gemaakt kan worden.

5.4.2.1 Landelijk niveau

Van der Krabben (2013) geeft aan dat een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling vraagt om een transitie van de ene werkwijze naar een andere werkwijze. Echter is er vanuit de landelijke politiek nog onvoldoende aandacht voor het belang van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij niet alleen om de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Van der Krabben (2013) geeft aan dat er onvoldoende aandacht geschonken wordt aan de waarschuwingen van het Economisch Instituut van de Bouw (EIB) op het gebied van het toekomstige woningtekort en de problematiek die ontstaat doordat de markt niet kan voorzien in de toenemende vraag naar woningen, doordat de expertise in de bouwsector tijdens de crisis fors is teruggelopen. Slappendel (2013) geeft aan dat de Rijksoverheid wel geleidelijk begint in te zien dat er behoefte is aan een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, alleen nog niet weet op welke wijze dit vormgegeven moet worden. Van der Krabben (2013) voegt hieraan toe dat hiervoor bij de Rijksoverheid expertise vrij wordt gemaakt om proefprogramma's op te zetten, om zodoende inzicht te krijgen in nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. De Zeeuw (2013) geeft aan dat de benadering die medio 2012 door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is aangedragen *"nogal vergezocht"* is. Het voorstel voorziet in het creëren van ketenintegratie waarbij 'stromen' en 'gebruik' vroegtijdig worden gekoppeld aan de vastgoedproductie. Hiermee worden toekomstige eigenaren en eindgebruikers gestimuleerd om al in een vroegtijdig stadium te participeren in het planproces. De focus zal binnen deze benadering worden gelegd op het transformeren van bestaand vastgoed in plaats van het realiseren van nieuw vastgoed (Peek, 2012). De Zeeuw (2013) is van mening dat deze benadering enerzijds in 9 van de 10 projecten niet is toe te passen, omdat het een herontwikkeling betreft waarbij de benodigde nutsvoorzieningen reeds aanwezig zijn. En anderzijds levert deze nieuwe kijk op gebiedsontwikkeling volgens De Zeeuw (2013) niets extra's op.

Specifiek voor het project Waalfront is Schimmel (2013) van mening dat de rol van de Rijksoverheid tweeledig is. Enerzijds schept de overheid door middel van planologische kaders gelegenheid om het gebied het Waalfront te herontwikkelen. Vanuit dit perspectief heeft de Rijksoverheid het project Waalfront aangewezen als een crisis- en herstelwetproject. *"Daarmee probeert men ook wel het probleem te dimmen"* (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Hierbij moet worden opgemerkt dat voordat een wetswijziging wordt voorgesteld men er zeker van wil zijn dat de te introduceren wet in de praktijk ook de gewenste uitkomst biedt (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Diverse studies en experimenten zijn hiervoor nodig, omdat *"er geen toverformule is van hoe je van de ene stijl naar de andere gaat"*. Dit is te verklaren doordat gebiedsontwikkeling gepaard gaat met diverse onzekerheden. Hierdoor is het ministerie terughoudend met nieuwe voorstellen op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit is te verklaren doordat men bang is om een *"flater te slaan in de tweede Kamer"*, en hiermee het proces verder te vertragen (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013).

Anderzijds is het project Waalfront vanwege haar goede landschappelijke ingreep van bovenstads belang en is derhalve door de provincie aangewezen als sleutelproject (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Vanwege de status van dit project heeft de Rijksoverheid en de provincie een subsidie van 100 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeente Nijmegen, om de herontwikkeling van het gebied alsnog mogelijk te maken (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013). De subsidie draagt in dit kader bij aan het kostendekkend maken van bepaalde kostenposten en/of het wegnemen van bepaalde risico's en maakt hiermee de exploitatie van het gebied gemakkelijker. Ondanks subsidiering, nieuwe wetgeving en voorgestelde nieuwe beleidsalternatieven is Slappendel (2013) van mening dat de Rijksoverheid weliswaar geleidelijk begint in te zien dat er een probleem is, maar nog niet goed weet hoe hier dan vorm en inhoud aan gegeven moet worden. Slappendel (2013) voegt hieraan toe dat je het probleem pas echt goed kunt aanpakken wanneer je de ideeën ook echt in de daden omzet. *“Het is het verhaal van hoe eet je een olifant... hapje voor hapje en aan het eind is die op”* (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013).

5.4.2.2 Gemeentelijk niveau

Slappendel (2013) is van mening dat de gemeentelijke organisatie in het Waalfront zich daadwerkelijk inzet voor een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling. Schimmel (2013) voegt hieraan toe dat het succesvol implementeren van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling niet direct afhangt van subsidies die door de hogere overheden worden verstrekt, maar sterk afhangt van de *“guts”* en de betrokkenheid van het bestuur, dat bereid is *“om af te wijken van de gebaande paden”*. Schimmel (2013) vult dit aan met de opmerking dat de bereidheid om af te wijken van de gebaande paden afhangt van het feit of een bestuurder bereid is om met het gebied iets goeds te doen voor de stad. De eerder genoemde stelling van Kingdon, dat een bestuurswisseling van invloed kan zijn op de politieke agenda, werd bewaarheid doordat in 2006 een nieuw college van B&W aan het bewind kwam. De nieuwe wethouder Kunst heeft op een gegeven moment gezegd: *“op deze manier kunnen we niet door”*. Sindsdien is er voortdurend gekeken naar de wijze waarop er *“vorm gegeven kan worden aan een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling”* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Kunst (2013) stelt, als verantwoordelijk wethouder, dat de herontwikkeling waarschijnlijk langer zal duren dan men in eerste instantie voor ogen had, *“maar wat is nou twintig à dertig jaar in de geschiedenis van de oudste stad van Nederland. Over twintig jaar weet niemand meer iets over de ellende die we hebben gehad in dit gebied”*. Ook bepaalt het risicoprofiel van de gemeente in grote mate de bereidheid om af te wijken van de gebaande paden. Schimmel (2013) is van mening dat gemeenten in een Publieke Private Samenwerking (PPS), en daarmee een financieel belang hebben bij een gebiedsontwikkeling, eerder geneigd zijn om af te wijken *“van een koers die zij al jaren hebben gevolgd en daarbij elke dag actief te kijken naar een innovatieve stijl van gebiedsontwikkeling”*. Kunst (2013) bevestigt dat een samenwerking waarbij zowel de gemeente Nijmegen als Bouwfonds Ontwikkeling ieder voor 50% verantwoordelijk zijn voor de grondexploitatie, en de financiering ervan, er toe bijdraagt dat men zich blijft inzetten om de herontwikkeling van het Waalfront weer aan de gang te brengen en te houden. De gemeenteraad heeft daarom besloten de focus te richten op een tweetal projecten, namelijk het Waalfront en het project Waalsprong. Kleinschalige ontwikkelingen worden hierbij enkel nog incidenteel opgepakt (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013). Andersom geredeneerd zal een gemeente minder geneigd zijn om te zoeken naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling

wanneer er sprake zou zijn van een bestuurder die geen betrokkenheid toont, omdat hij het project overgedragen heeft gekregen van zijn voorganger en *“het project eigenlijk maar niets vind en denkt van laat ik mijn bureau maar schoon houden”*. Ook zal een gemeente minder snel zoeken naar beleidsalternatieven als de herontwikkeling van het Waalfront een private aangelegenheid zou zijn en gemeente Nijmegen hierbij geen financieel belang zou hebben (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013).

Van der Krabben (2013) voegt hieraan toe dat men op lokaal niveau bij de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling ook te maken heeft met een onzekere uitkomst, want *“alle voorstellen om het op een andere manier te doen, zijn voorstellen met een onzekere uitkomst. Dat maakt de transitie extra lastig”*. Het is vanuit dit kader essentieel dat er op bestuurlijk niveau gemotiveerde en betrokken aansturing plaatsvindt rondom het gebiedsontwikkelingsproces. Het is hierbij van belang dat bestuurders transparant een afweging maken aangaande de extra afwegingsmogelijkheden op het gebied van globaliteit en flexibiliteit in plannen (Zeeuw, F. de, en J. Feijtel, 2013). Onderstaand wordt een vergelijking gemaakt met de transfer rondom stedelijke gebiedsontwikkeling en de transfer die is ingezet omtrent grootschalige infrastructurele projecten. Op basis van deze vergelijking kan worden opgemaakt waarom de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling relatief moeizaam verloopt, in vergelijking met de transfer tot grootschalige infrastructurele projecten.

De wijze waarop grootschalige infrastructurele projecten benaderd worden, is in de afgelopen periode flink veranderd. Van der Krabben (2013) is van mening dat infrastructuurontwikkeling een heel duidelijk en helder traject is, omdat vooraf reeds helder is welke stappen er doorlopen moeten worden. Echter het grote verschil met de transfer van gebiedsontwikkeling is dat de transfer die is ingezet bij infrastructurele projecten relatief zeker was, omdat de Rijksoverheid voorafgaand aan het project reeds voldoende financiële middelen reserveerde om het project te kunnen realiseren. Infrastructurele projecten worden in dit kader door de Rijksoverheid duidelijk gezien als een taak van de overheid, mede omdat er geen opbrengsten tegenover staan (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013). Het veranderingsproces bij infrastructurele projecten ging er in die zin om, *“om zo zorgvuldig mogelijk om te gaan met het beschikbaar gestelde budget”*, waarbij men tracht de overlast voor de burger zo beperkt mogelijk te houden. De onzekerheid bij infrastructurele projecten is aanzienlijk kleiner, omdat vooraf het benodigde budget al beschikbaar wordt gesteld, terwijl bij gebiedsontwikkeling de financiering gedurende van het project relatief onzeker blijft (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013).

5.4.3 Conclusie political stream

Aan de hand van bovenstaande beschouwing kan worden geconcludeerd dat de political stream zich onafhankelijk beweegt van de problem en de polity stream. Duidelijk is geworden dat het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij de herziening van het beleid. Dit is mede te verklaren doordat vanuit het second opinion naar voren is gekomen dat het vastgestelde masterplan niet meer in haar toenmalige vorm gerealiseerd kon worden. Rekening houdend met de forse voorinvesteringen die gedaan zijn, om onder andere de stadsbrug mogelijk te maken, is er een ‘point of no-return’ ontstaan waarin men *“verplicht was om na te denken”* over een

nieuwe ontwikkelstrategie (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Naar aanleiding van het second opinion en het advies van Ecorys is besloten om de grondprijzen met 10% te verlagen en het te realiseren vastgoedprogramma van 2600 naar 2100 woningen te verlagen. Daarnaast is er besloten om parkeervoorzieningen in het openbaar gebied te realiseren in plaats van ondergronds. Niet alleen deze maatregelen, maar ook het toepassen van TAB en organische gebiedsontwikkeling, moeten er aan bijdragen dat de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen geholpen wordt. Deze herziene ontwikkelstrategie zal binnen de huidige economische situatie dan ook voor de herontwikkeling van het Waalfront een gezonde meerjarig kader vormen.

Ondanks bovenstaande problematiek en het maatschappelijk belang dat bij een beleidsverandering gediend is, is er vanuit de landelijke politiek nog onvoldoende aandacht voor het inzetten van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Er wordt weliswaar expertise vrijgemaakt om proefprogramma's op te zetten en is het Waalfront aangewezen als een crisis- en herstelwetproject, maar desondanks is het ministerie nog terughoudend met het inzetten van nieuwe voorstellen op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit is mede te verklaren doordat gebiedsontwikkeling gepaard gaat met diverse onzekerheden, waardoor *"er geen toverformule is van hoe je van de ene stijl naar de andere gaat"* (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013). Desondanks heeft het Waalfront, gezien haar goede landschappelijke ingreep, de status sleutelproject gekregen, wat inhoudt dat de rijksoverheid en de provincie gezamenlijk een subsidie van 100 miljoen euro aan de gemeente Nijmegen beschikbaar hebben gesteld, om de onrendabele top van de herontwikkeling (deels) weg te nemen. Ondanks dat de Rijksoverheid weliswaar geleidelijk begint in te zien dat er een probleem is, weet men nog niet goed hoe hier vorm en inhoud aan gegeven zou moeten worden.

Het succesvol implementeren van een nieuwe beleid hangt in dit kader dan ook veel minder af van de hoogte van de subsidie die wordt verstrekt. Het succesvol implementeren van een beleidsverandering hangt dan ook af van de *"guts"* en de betrokkenheid van het gemeentebestuur. Grotendeels hangt het risicoprofiel en dus het financiële belang dat een gemeente bij een gebiedsontwikkeling heeft af van de mate waarin gemeenten bereid zijn *"om af te wijken van de gebaande paden"*. Om die reden heeft de gemeenteraad besloten de focus te richten op een tweetal projecten, namelijk het Waalfront en het project Waalspong. Kleinschalige ontwikkelingen worden hierbij nog incidenteel opgepakt (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2014). Niet alleen het risicoprofiel van de gemeente speelt een belangrijke rol om nog eens kritisch na te denken over een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, ook een wisseling in het bestuur kan volgens Kingdon (1995) van invloed zijn op de politieke agenda. Dit werd in Nijmegen bewaarheid doordat er in 2006 een nieuw college van B&W werd aangesteld en de verantwoordelijk wethouder aangaf: *"op deze manier kunnen we niet door"* (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2014).

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de landelijke politiek het doorgaans lastig vindt om beleid voor te schrijven waardoor de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling kan worden vereenvoudigd. Om die reden wordt deze taak dan ook veelal aan de gemeente zelf overgelaten. Of gemeenten deze taak oppakken hangt in dit kader sterk af van het risicoprofiel dat zij bij een gebiedsontwikkeling hebben. Maar ook de *"guts"* en de

betrokkenheid van het gemeentebestuur spelen hierbij een belangrijke rol. De gemeente Nijmegen heeft zowel een groot (financieel) belang bij de herontwikkeling van het Waalfront, alsmede bestuurlijke drang om het gebied in een goede ruimtelijke kwaliteit te herontwikkelen. Vanuit dit perspectief kan dan ook gesteld worden dat er hiermee een “*window of opportunity*” is ontstaan, dat de mogelijkheid geeft om de beleidsverandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in te zetten.

5.5 De koppeling van de polity-, problem en de political stream

Aan de hand van het stromenmodel van Kingdon is er in voorgaande paragrafen gekeken naar een drietal stromingen, te weten: de polity-, de problem en de political stream. Tevens is er bij de eerste twee stromingen gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering. Op basis van deze beschouwing zal er in deze paragraaf gekeken worden naar het proces en de wijze waarop de genoemde stromingen zich tot elkaar verhouden. Hierbij zal ik als onderzoeker voornamelijk focussen op het per stroming gelijktijdig openen van een *window of opportunity*, waardoor de mogelijkheid ontstaat om een beleidsverandering op de politieke agenda te plaatsen (Kingdon, 1995). Hierbij moet worden opgemerkt dat het openen van een *window of opportunity* volgens Kingdon (1995) niet in iedere situatie voorspelbaar is, omdat het openen ervan geen objectief gegeven is. Het openen van een *window of opportunity* is namelijk in grote mate afhankelijk van de interpretatie van de betrokken actoren aangaande het probleem dat zij niet kunnen negeren (Kingdon, 1984). Binnen dit hoofdstuk is er aan de hand van het project Waalfront te Nijmegen gekeken in hoeverre deze stromingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden, wat uiteindelijk de mogelijkheid biedt om een veranderingsproces naar een nieuwe stijl in te kunnen zetten.

Gebiedsontwikkeling is een zeer complex proces dat, ook in de tijd van hoogconjunctuur, niet vanzelf ging. In deze tijd van economische recessie komt hier ook nog eens bij dat de vraag naar vastgoed grotendeels is weggevallen. Deze contextwijziging heeft er onder andere toe geleid dat er tussen gemeente en de marktpartij een spanningsveld merkbaar is. Dit is mede te verklaren doordat de belangen van zowel de gemeente als de marktpartij op bepaalde onderdelen uiteenlopen, het geen zijn weerslag kent in de afwegingen die de betrokken partijen maken. De werkwijze waarbij de woonconsument structureel op twee momenten bij het ontwikkelproces betrokken wordt, kan dan ook niet zonder meer worden voortgezet, omdat het woningtekort fors is teruggenomen en hiermee de onderhandelingspositie van consumenten bij de zoektocht naar een geschikte woonruimte is toegenomen. Daarnaast draagt de huidige wet- en regelgeving er aan bij dat de huidige problematiek op de vastgoedmarkt niet adequaat kan worden opgepakt. Dit is enerzijds te verklaren doordat de huidige wet- en regelgeving niet gestoeld is op het toestaan van tijdelijke activiteiten en anderzijds doordat de opgestapelde publieke wensen en eisen er toe leidt dat er minder snel een haalbare businesscase gegenereerd kan worden. Niet alleen de samenwerkingsvorm en de wet- en regelgeving kunnen binnen het huidige gebiedsontwikkelingsproces als een probleem worden aangeduid, maar ook de huidige moeilijkheden rondom de hypotheekverlening, alsmede het gemak waarin woningen in het verleden werden verkocht spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast kan ook de wijze waarop de betrokken actoren omgaan met de beleidsverandering een belangrijke belemmering vormen, omdat zij gewend zijn om gebaande paden te volgen en daarbij geijkte en vertrouwde procedures toe te passen en/of zich verantwoordelijk voelen voor een zaak die dreigt mis te gaan. Tot slot kan

gesteld worden dat verworven grondposities en de daaraan gerelateerde rentelasten voor gemeenten een gegeven kan zijn dat zijn weerslag kent op de gehele beleidsvoering. De gemeenteraad zal vanuit dit perspectief bepaalde afwegingen moeten maken, om het miljoenen tekort te minimaliseren, om zodoende te voorkomen dat de gemeente wordt aangemerkt als een artikel 12 gemeente, met alle gevolgen die daar aan vast hangen. Op basis van deze beschouwing, waarin de problematiek rondom het gebiedsontwikkelingsproces in beeld is gebracht, kan worden gesteld dat de economische crisis er toe heeft geleid dat er een *“window of opportunity”* is ontstaan, dat uiteindelijk tot een beleidsverandering heeft geleid.

Naar aanleiding van de huidige problematiek is er door een netwerk van beleidsmakers, onderzoekers en adviseurs in de polity stream gekeken naar verschillende beleidsalternatieven die een mogelijk antwoord zouden kunnen geven op de hiervoor beschreven problematiek. Om te komen tot een beleidsverandering is het op het gebied van ‘actors’ van belang dat er op een transparante wijze rekening gehouden wordt met elkaars motieven en drijfveren. Er zal vanuit dit perspectief een zekere balans gevonden moeten worden, zonder dat beide partijen het vertrouwen in elkaar verliezen. Gelet op de economische crisis is het in deze tijd daarnaast van belang dat woonconsumenten een prominentere rol in het gebiedsontwikkelingsproces krijgen. Het concept “co-creatie” zou hier een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren, omdat binnen dit beleidsalternatief de ontwikkelvisie veel beter wordt afgestemd op de kwalitatieve en financiële wensen van de woonconsumenten. Daarnaast heeft men bij de herziening van de ontwikkelstrategie er (bewust) voor gekozen om het aantal actoren tot een minimum te beperken. Dit met als doel om hiermee te voorkomen dat de betrokken actoren meer naar elkaar en hun eigen belangen gaan kijken dan naar de te realiseren ruimtelijke kwaliteit. Op het gebied van ‘rules’ tracht men door het toepassen van Tijdelijk Anders Bestemmen en organische gebiedsontwikkeling een positieve wending te geven aan de herontwikkeling van het Waalfront. Door het hanteren van soepeler (gedoog)beleid en het toepassen van vlekkenplannen tracht men het gebied weer te laten floreren en hiermee de naamsbekendheid van het Waalfront te bevorderen. Beide alternatieven bieden tevens de mogelijkheid om de herontwikkeling meer marktgericht tot stand te laten komen. De gewijzigde situatie vraagt om die reden vanuit het begrip ‘discourses’ niet alleen om een andere houding, maar ook om een andere rol van het gemeentebestuur. Gemeenten zouden afhankelijk van de ontwikkelopgave meer aan uitnodigingsplanologie moeten doen, waarbij zijzelf minder vaak het initiatief nemen en hiermee het risico lopen. Binnen de herontwikkeling van het Waalfront kon deze benadering echter niet worden gehanteerd, omdat er op de herontwikkeling van het Waalfront een deficit zit van 100 miljoen euro. Vanwege haar goede landschappelijke ingreep is er desgewenst toch besloten om het gebied met belastinggeld te herontwikkelen. Los hiervan vinden de betrokken medewerkers het vanwege hun karakterstructuur, persoonlijkheid en/of leeftijd in bepaalde gevallen toch lastig om een veranderingsproces te implementeren. Om de problematiek die optreedt tijdens het implementeren van een veranderingsproces op te kunnen vangen, is het van belang dat het college van B&W, met name de portefeuillehouder, achter het plan staat. Daarnaast is het van belang dat de projectleider beschikt over de juiste competenties en vaardigheden om te anticiperen op de belemmeringen die zich gedurende het veranderingsproces voordoen. Maar medewerkers kunnen ook onder (bestuurlijke) druk tot verandering worden aangespoord. Het is hierbij wel essentieel dat de betreffende medewerker hierin wordt ondersteund. Vanuit het begrip ‘resources’ wordt als beleidsalternatief voorgesteld om de tekorten op te vangen door

enerzijds de grondwaarden op basis van de realiteit geleidelijk af te waarderen en anderzijds tracht de gemeente Nijmegen door te bezuinigen hun reserves aan te kunnen sterken. De genoemde beleidsalternatieven moeten er aan bijdragen dat de herontwikkeling door de crisis heen geholpen wordt. Door het hanteren van deze alternatieven ontstaat er mogelijk nieuwe kennis en ervaring, waarvan in vervolgprojecten mogelijk gebruik van gemaakt kan worden. Het is hierbij echter wel van belang dat men over de capaciteit beschikt om deze (nieuwe) kennis ook daadwerkelijk in te kunnen zetten. Op basis van bovenstaande beschouwing, waarin de polity stream in beeld is gebracht, kan worden geconcludeerd dat de voorgestelde beleidsalternatieven gericht zijn op de in de problem stream beschreven problemen en deze (deels) weg te nemen. Vanuit dit perspectief kan gesteld worden dat er ook binnen de polity stream een *'window of opportunity'* is ontstaan.

Vanuit de political stream, de stroom die zich volgens Kingdon (1995) onafhankelijk beweegt van de problem- en de polity stream, is er ook een grote mate van consensus over de problemen die met de herontwikkeling van het Waalfront gepaard gaan. Dit is mede te verklaren doordat er met de forse voorinvesteringen er een *'point of no-return'* is ontstaan waarin men *"verplicht was om na te denken"* over een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Ondanks dat het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij de herziening van het beleid, is er vanuit de landelijke politiek nog onvoldoende aandacht voor het inzetten van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Dit is te verklaren doordat zij nog niet goed weet hoe hier vorm en inhoud aan gegeven zou moeten worden. Om die reden hangt het succesvol implementeren tot op heden af van de lokale politiek en daarbij met name van de *"guts"* en de betrokkenheid van het gemeentebestuur. Ook het in 2006 aangestelde college van B&W heeft eraan bijdragen dat de gemeentelijke politiek actief is gaan zoeken naar beleidsalternatieven waarmee het Waalfront toch tot ontwikkeling gebracht en gehouden kan worden. Ook in de landelijke politiek is er geleidelijk steeds meer een trend te constateren dat men gericht op zoek is naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

Op basis van de beschreven stromingen kan gesteld worden dat er binnen alle drie de stromingen er gelijktijdig een *'window of opportunity'* is ontstaan. Er is ten eerste een probleem dat veranderd moet worden. Ten tweede is er een *"oersoep"* aan verschillende beleidsalternatieven die de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen moeten helpen. En ten derde is er vanuit de politieke stroming de behoefte om de herontwikkeling vlot te trekken. Het koppelen van de stromingen heeft er vervolgens toe geleid dat in 2012 de herziening van het masterplan op de politieke agenda is gekomen. Dit met als resultaat dat er naast het verlagen van de grondwaarden, het vastgoedprogramma en het parkeren in het openbaar gebied, er eveneens gekeken is naar mogelijke beleidsalternatieven waarmee de ontwikkeling van het Waalfront desgewenst toch vorm en inhoud kan krijgen. Op basis van een natuurlijk selectieproces zijn er een tweetal beleidsalternatieven als meest kansrijk geacht, te weten organische gebiedsontwikkeling en het concept Tijdelijk Anders Bestemmen. Op basis hiervan is er een gewijzigde ontwikkelingsstrategie genaamd *"Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2"* opgesteld. Dit voorstel is op de politieke agenda gezet. Vervolgens is deze gewijzigde ontwikkelstrategie in 2012 door de gemeenteraad van Nijmegen vastgesteld. Deze herziene ontwikkelstrategie zal binnen de huidige economische situatie dan ook een gezond meerjarig kader moeten gaan vormen. Aan de vastgestelde ontwikkelstrategie wordt momenteel in de praktijk vorm en inhoud gegeven, waardoor er hiermee een *mind shift* is ontstaan van een traditioneel gebiedsontwikkelingsproces

naar een voor het Waalfront passende ontwikkelstrategie die aansluit bij de huidige economische context.

6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Dit onderzoek is erop gericht uitspraken te doen over de barrières die zouden kunnen ontstaan tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Om dit doel te verwezenlijken is gebruik gemaakt van het stromenmodel van Kingdon en van de beleidsarrangementenbenadering. Beide theorieën hebben binnen dit onderzoek een belangrijk uitgangspunt gevormd bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Door middel van het stromenmodel van Kingdon heb ik inzichtelijk gekregen welke problemen zich binnen het gebiedsontwikkelingsproces voordoen en hiermee de aanleiding vormen om het veranderingsproces in te zetten. Daarnaast heb ik op basis van de theorie gekeken naar mogelijke combinaties van beleidsalternatieven waarmee de problematiek rondom het gebiedsontwikkelingsproces aangepakt zou kunnen worden. Daarnaast ben ik op basis van de drie stromingen, die binnen de theorie onderscheiden worden, ingegaan op het maatschappelijk belang van de beleidsverandering en het politieke krachtenveld dat binnen het proces mogelijk een rol zou kunnen spelen. Bij de eerste twee stromingen is er tevens gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering waarbij er gericht gekeken is naar de problematiek op het gebied van actors, rules, discourses en resources. Binnen de tweede stroming is er getracht op basis van deze vier begrippen antwoord te geven op de hedendaagse problematiek. Door iedere stroming apart te analyseren kan beter begrepen worden dat in sommige situaties de stromingen gekoppeld kunnen worden. Dit terwijl diezelfde stromingen op een ander moment niet gekoppeld kunnen / konden worden, doordat zij aan barrières onderhevig zijn / waren. Gelet op de onderzoeksvraag is er in hoofdstuk vijf al ingegaan op het ontstaan van een ‘window of opportunity’ en het daarmee mogelijk maken van een beleidsverandering, doordat het betreffende onderwerp op de politieke agenda geplaatst kan worden. Onderstaand zal iedere stroming kort beschreven worden. Vervolgens zal er worden ingegaan op de mogelijke belemmeringen die binnen iedere stroming op zouden kunnen treden.

6.1.1 Problem stream

Op basis van de problem stream is duidelijk geworden dat gebiedsontwikkeling niet alleen een boeiend, maar ook een weerbarstig proces is. In deze tijd van economische recessie is er tevens sprake van een vermindering van de vraag naar vastgoed. Dit gegeven en het feit dat banken veel voorzichtiger zijn geworden met het verstrekken van een financiering, maakt dat de in het verleden opgestapelde ambities vaak niet meer haalbaar en realistisch zijn. De contextwijziging leidt ertoe dat er binnen het domein ‘actors’ een spanningsveld merkbaar is. Dit is mede te verklaren doordat de betrokken partijen ieder hun eigen afwegingen maken en deze hoeven zeker niet op elkaar afgestemd te zijn. Daarnaast vormt ook de wijze waarop het gebiedsontwikkelingsproces is ingericht, namelijk aanbodgericht, binnen de gewijzigde marktomstandigheden een belangrijk aspect. Ook het domein ‘rules’ draagt er in belangrijke mate aan bij dat de hedendaagse problematiek in stand gehouden wordt. Dit is mede te verklaren doordat Nederland zich het afgelopen decennia heeft “gebaad” in welvaart. Dit heeft er o.a. toe

geleid dat er sprake was van een *“prinses-op-de-erwt-houding”*. Dit met als gevolg dat er een opeenstapeling van publieke wensen en eisen is ontstaan, die mogelijk zijn gemaakt door de economische hoogconjunctuur. Daarnaast kan ook worden geconcludeerd dat de Nederlandse wet- en regelgeving niet gestoeld was op het toestaan van Tijdelijk Anders Bestemmen. Dit is te verklaren doordat de wetgever het toestaan van tijdelijke activiteiten ziet als laagwaardig en daarbij dus ook afbreuk doet aan ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast kan vanuit het domein ‘discourses’ gesteld worden dat gebiedsontwikkeling niet alleen voor gemeenten en marktpartijen winstgevend was, maar ook woonconsumenten profiteerden van de grote multiplier waardoor hun woning binnen no-time ca. 170% in waarde toenam. Ondanks de forse voorinvesteringen en de lange terugverdientijden stond gebiedsontwikkeling in die tijd dan ook garant voor winstgevendheid. Met de intrede van de vastgoedcrisis in 2008 kwam hier abrupt een einde aan. Tot slot vormt binnen het domein ‘resources’ de voorinvesteringen die onder invloed van de Rijksoverheid en de provincie zijn gedaan om zoveel mogelijk vastgoed te bouwen en daarvoor gronden aan te kopen ook een belemmering. Dit heeft er mede toe geleid dat gemeente Nijmegen meer gronden heeft verworven dan momenteel noodzakelijk is. De forse voorinvesteringen en de rentelasten die daarbij gepaard gaat, leiden er toe dat enerzijds de grondexploitatie van het Waalfront onder druk is komen te staan en anderzijds er mogelijk afgeweken zal moeten worden van de hoge ambities op het gebied van de gewenste ruimtelijke kwaliteit op deze locatie.

6.1.2 Policy stream

Vanuit het (financiële) belang dat de gemeente Nijmegen en de marktpartij hebben bij de herontwikkeling van het Waalfront wordt er niet alleen ingezet op het verlagen van de grondwaarde, het te realiseren vastgoedprogramma en het treffen van parkeervoorzieningen op het maaiveld i.p.v. ondergronds parkeren. Maar ook wordt er gericht gekeken naar andere beleidsalternatieven waarmee de herontwikkeling van het Waalfront door de crisis heen geholpen kan worden. Binnen het domein ‘actors’ is duidelijk geworden dat het aantal samenwerkingspartners tot een minimum moet worden beperkt, om zodoende te voorkomen dat teveel energie uitgaat naar het veiligstellen van ieders eigenbelang. Vanuit dit perspectief wordt er een optimale situatie gecreëerd waarin men zich richt op de gewenste ruimtelijke uitkomst. Een andere belemmering die mogelijk zou kunnen optreden is de vraag of de markt het ruimtelijk vraagstuk daadwerkelijk zou kunnen oppakken. Immers, wanneer er geen haalbare businesscase gegenereerd kan worden komt de geplande herontwikkeling niet tot stand. Op het gebied van ‘rules’ wordt voorgesteld om over te gaan tot soepelere beleidsvoering en/of het gedeeltelijk ‘schrappen’ of niet van toepassing verklaren van het geldende beleid. Het versoepelen van het lokale beleid zal naar verwachting er aan bijdragen dat de kans wordt vergroot dat investeerders private activiteiten gaan ontplooien. Bij het dereguleren van het lokale beleid is het gewenst dat de gemeenteraad wordt geconfronteerd met de hoeveelheid regels die in de praktijk belemmerend zouden kunnen werken. Om de gemeenteraad te overtuigen van het belang van deregulering is het aan te bevelen om hierbij ambtenaren, inwoners en organisaties te betrekken die de ballast van die regels hebben ervaren. Het al dan niet in voldoende mate dereguleren kan ook als een belemmering worden gezien. Ook vanuit het domein ‘discourses’ kan worden gesteld dat bepaalde afdelingen moeite hebben om af te wijken van het systeem waarin zij gewend zijn te werken, namelijk volgens een bepaalde systematiek en (vaste) momenten, die op een

chronologische volgorde doorlopen moeten worden. De mate waarin mensen in staat zijn om te veranderen hangt hierbij sterk af van de karakterstructuur, de persoonlijkheid en de leeftijd van de betrokken medewerkers. Ook kunnen medewerkers het veranderingsproces proberen te trainen, omdat zij zich oprecht zorgen maken over de gezondheid en/of de brandveiligheid van burgers. Ook de concurrentiepositie van de ondernemers in de binnenstad kan een aanleiding zijn waarom men terughoudend tegenover het veranderingsproces staat. Niet alleen de gemeentelijke afdelingen kunnen bij de implementatie van het veranderingsproces een belemmering vormen, maar ook het gemeentebestuur kan vanwege haar verantwoordelijkheidsgevoel in een bepaalde situatie toch weer ingrijpen. Maar ook marktpartijen vinden het lastig om af te wijken van de gebaande paden, omdat zij er vooralsnog vanuit gaan dat er geen sprake is van een cultuurwijziging maar van een gewijzigde marktsituatie waarbij marktpartijen meer rekening houden moeten worden met de vraag vanuit de markt. Het is vanuit dit kader van belang dat de gemeentelijke projectleider voldoende capaciteit en overtuigingskracht heeft om het veranderingsproces succesvol te kunnen implementeren. Wanneer niet de juiste persoon sturing geeft aan het veranderingsproces, kan dit tot gevolg hebben dat dit proces vertraging oploopt en/of moeizaam verloopt, maar zelfs ook tot mislukking kan leiden. Het is hierbij tevens van belang dat de projectleider de ruimte (en bestuurlijke steun) heeft om knopen door te hakken. Tot slot kan vanuit het domein 'resources' gesteld worden dat de betrokken partijen inzien dat er te hoge grondprijzen in de boeken staan en hierop afgeboekt dient te worden. Om de herontwikkeling te kunnen laten slagen is het om die reden van belang dat de grondwaarden aan de hand van de realiteit geleidelijk worden afgeboekt. Vanuit dit kader dienen de gemeentelijke organisatie als de marktpartij te beschikken over een visie waarmee het gebied optimaal ingevuld kan worden. Niet alleen een goede visie en het beschikbare kapitaal spelen hierbij een belangrijke rol, maar men moet ook over de ambitie en de capaciteit beschikken om het proces aan de gang te brengen en te houden. Wanneer men niet over voldoende capaciteit kan beschikken om bepaalde kansen op te pakken, kan dit uiteindelijk niet alleen ten koste gaan aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied zelf, maar het kan ook verstrekende gevolgen hebben voor de stad aan zich.

6.1.3 Political stream

Ook in Nijmegen lagen de ambities ten aanzien van de geplande ontwikkelingopgave relatief hoog. Dit is te verklaren doordat het gebied aan de Waal niet alleen onderhevig is aan een uitdagende herontwikkelingsopgave in combinatie met een stadsuitbreiding aan de overzijde van de Waal, maar ook omdat de bereikbaarheid van Nijmegen en omgeving verbeterd zou moeten worden. Om bovenstaande ambities te kunnen verwezenlijken zijn deze ambities opgenomen in het beleidsdocument, genaamd Koers West. Aan de hand van dit beleidskader is er besloten om de benodigde gronden voor de herontwikkeling van het Waalfront te verwerven. Net zoals dat er gelden vrij zijn gemaakt om de nieuwe stadsbrug mogelijk te maken. Gelet op de gewijzigde economische situatie en de voorinvesteringen die zijn gedaan om bovenstaande ambities te kunnen verwezenlijken, heeft ertoe geleid dat de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling voor het project Waalfront onhoudbaar en onrendabel is geworden. Vanuit dit perspectief was het noodzakelijk dat men verder is gaan kijken naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraad van Nijmegen in 2012 een gewijzigde ontwikkelingsstrategie vastgesteld. De strategie die momenteel ten grondslag ligt aan de

herontwikkeling van het Waalfront. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat voor beide partijen er in bepaalde mate sprake moet zijn van een financieel belang. Want mocht dit belang er voor één van beide partijen niet zijn, dan zou de noodzaak om af te wijken van de gebaande paden een stuk onaantrekkelijker zijn. Tevens is gebleken dat een bestuurswisseling, zoals in 2006 het geval was, ook ten goede kan komen aan het veranderingsproces. Het kan echter ook minder positief kunnen uitpakken, wanneer men het project bijvoorbeeld van zijn voorganger heeft gekregen en het project eigenlijk maar niets vindt en hierdoor de herontwikkeling van het Waalfront niet de aandacht te geven dan dat het project daadwerkelijk nodig heeft. Deze instelling zou het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling in bepaalde mate kunnen belemmeren.

6.1.4 Resumé

Zoals reeds in paragraaf 5.5 duidelijk is geworden heeft er tussen de problem, policy en de political stroom een koppeling plaatsgevonden. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat er ondanks het koppelen van de genoemde stromingen er in de praktijk toch enkele belemmeringen te onderscheiden zijn. Door bij een vervolgproject rekening te houden met de geformuleerde belemmeringen kan hier adequaat op worden ingespeeld.

6.2 Reflectie

Alvorens wordt ingegaan op de aanbevelingen ten aanzien van vervolgonderzoek, is het essentieel om aandacht te besteden aan enkele opvallendheden en limitaties van dit onderzoek. Deze zullen binnen deze paragraaf aan de orde komen en onderverdeeld worden in 'theoretisch kader' en 'methode'.

Theoretisch kader

Om het veranderingsproces inzichtelijk te maken, is er gebruik gemaakt van een drietal theorieën, te weten: de *institutional theory*, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. De wijze waarop de genoemde theorieën in dit onderzoek worden toegepast is in hoofdstuk twee nader toegelicht. *Institutional theory* en de beleidsarrangementenbenadering hebben bijgedragen aan het duidelijk maken van de wijze waarop instituties een rol spelen binnen een institutioneel veranderingsproces. Het koppelen van de *institutionel theory* en de beleidsarrangementen benadering aan het Stromenmodel van Kingdon heeft laten zien dat dit sterk bijdraagt aan het inzichtelijk maken van beleidsveranderingen. Het model van Kingdon, dat gekenmerkt wordt door heldere structuren en begrippen, heeft er voor gezorgd dat het veranderingsproces vanuit een relatief rationele visie beschreven kon worden. Hierbij rekening houdend met de complexiteit en dynamiek die gepaard gaat bij een beleidsverandering zoals in dit rapport onderzocht is. Vanuit dit kader kan er gesteld worden dat de theoriekeuze volledig aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek, waardoor er ik als onderzoeker de centrale onderzoeksvraag zorgvuldig en discreet heb kunnen beantwoorden.

Methode

Binnen dit onderzoek hebben we aan de hand van een casus, te weten Waalfront te Nijmegen, getracht belemmeringen te signaleren die optreden tijdens het veranderproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De keuze hiervoor had te maken met enerzijds de haalbaarheid binnen de beschikbare tijd, anderzijds vanwege het gegeven dat er binnen Nederland weinig tot geen simultane casussen zijn met dezelfde omvang en grootte als het Waalfront. Ondanks dat er binnen dit onderzoek helder is geworden door welke factoren het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling mogelijk belemmerd zou kunnen worden, is het voor de generaliseerbaarheid van de verkregen onderzoeksresultaten wenselijk om ook andere veranderingsprojecten te analyseren. Aan de hand hiervan zal inzichtelijk worden welke belemmeringen structureel van aard zijn en hiervoor dus een oplossing gevonden zal moeten worden om te komen tot efficiënt verlopende veranderingsprocessen. Tevens heeft een tweede of derde casuïstiek een positieve invloed op de validiteit en betrouwbaarheid van een dergelijk onderzoek.

Binnen dit onderzoek is er voor gekozen om de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces inzichtelijk te maken door in de eerste plaats de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling in beeld te brengen. Deze beschouwing heeft voor mij als onderzoeker een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de institutionele context van gebiedsontwikkeling. Vervolgens is ervoor gekozen om te kijken naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces. Hiervoor is gebruik gemaakt van een enkelvoudige casestudie. Het veranderingsproces is hierbij inzichtelijk gemaakt door het uitvoeren van een bureauonderzoek, aangevuld met informatie verkregen uit semi-gestructureerde interviews. De achtergrondinformatie, verkregen na het bestuderen van diverse overheidsdocumenten, vormde een zeer belangrijke basis die ten grondslag lag aan de interviews. Zowel de informatie die verkregen is uit de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling als de informatie die over het project Waalfront verkregen is, heeft voor mij als onderzoeker een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling.

In dit onderzoek hebben een achttal diepgaande interviews plaatsgevonden met relevante sleutelfiguren die vooraf waren geselecteerd. Deze sleutelfiguren zijn benaderd of zij als respondent in de gelegenheid waren om te participeren in dit onderzoek. Er bleek geen uitvaller te zijn. Dit heeft er toe geleid dat er sprake is van voldoende diepgang, aangezien de respondenten samen over een breed kennisvlak beschikken en een ieder veel ervaring heeft binnen de gebiedsontwikkeling. De verkregen empirie heeft bijgedragen aan een gedegen analyse en uiteindelijk tot een conclusie om de vraagstelling te kunnen beantwoorden. Gebleken is dat het afnemen van diverse interviews voor mij als onderzoeker een flexibel hulpmiddel is bij het in beeld brengen van de ervaringen en belevingen die de deskundigen hebben rondom het gebiedsontwikkelingsproces van het Waalfront. Dit heeft er aan bijgedragen dat er eenvoudig kon worden doorgevraagd op gevoelige en complexe onderwerpen die binnen een gebiedsontwikkelingsproces aan de orde komen. Een punt van aandacht zou kunnen zijn om in het vervolg meerdere interviews binnen een kort tijdsbestek in te plannen, wat mogelijk ten goede zal komen aan de analytische doorgronding van het onderwerp. Dit is mede te verklaren doordat er sneller geschakeld kan worden tussen de diverse interviews en hierbij beter

geanticipeerd kan worden op de reeds verkregen informatie. Zodoende kan er ook zorg gedragen worden dat er binnen de interviews antwoord wordt verkregen op de vraagstelling. Een groot probleem is echter de beschikbaarheid en agenda van de respondenten.

Bovenstaand punt kan aangevuld worden met het gegeven dat de vooraf opgestelde interviewgids meer gebaseerd had kunnen zijn op de indeling die binnen dit onderzoek centraal staat, te weten: actors, rules, discourses en resources. Hierdoor hadden de vragen meer gericht kunnen worden op de problematiek die momenteel binnen het gebiedsontwikkelingsproces gaande is rondom bovenstaande begrippen. Tevens had er hierdoor beter gekeken kunnen worden naar de verschillende combinaties van actors, rules, discourses en resources, die samen een mogelijk antwoord zouden kunnen geven op de eerder geformuleerde problematiek. Op basis hiervan had er gericht gekeken kunnen worden naar het selectieproces dat tijdens de herziening van de ontwikkelstrategie heeft plaatsgevonden. Aan de hand hiervan had er in de conclusie van hoofdstuk 5 mogelijk gericht ingegaan kunnen worden op de koppeling van de drie stromingen die door Kingdon onderscheiden worden, te weten: problem, polity en de political stream.

6.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de onderzoeksreflectie zoals in voorgaande paragraaf beschreven is, kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan die bij een vervolgonderzoek meegenomen zouden kunnen worden. Onderstaand zal er op deze aanbevelingen worden ingegaan.

- Binnen dit onderzoek heeft er een enkelvoudige casestudie plaatsgevonden, waarmee getracht is de belemmeringen die tijdens het veranderingsproces optreden in beeld te kunnen brengen. Ondanks dat dit project, middels een bureauonderzoek en het afnemen van een achttal interviews, zeer uitgebreid onderzocht is, is het aan te bevelen bij een vervolgonderzoek meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten te onderzoeken waar ook besloten is de ontwikkelstrategie te wijzigen. Hierdoor kunnen belemmeringen die binnen dit onderzoek nog onderbelicht zijn gebleven toch nog in beeld worden gebracht. Het is hierbij vanzelfsprekend dat de punten die tijdens de reflectie aan bod zijn gekomen, dienen te worden meegenomen;
- Op basis van bovenstaand punt is het aan te bevelen om door het opstellen van een *longlist* te onderzoeken in hoeverre de belemmeringen generaliseerbaar zijn. Hierdoor kan middels een *shortlist* inzichtelijk worden gemaakt welke onderdelen er binnen het veranderingsproces structureel een belemmering vormen;
- Vervolgens is het aan te bevelen om aan de hand van deze *shortlist* gericht te kijken naar mogelijke oplossingen waarmee de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces weggenomen kunnen worden. De resultaten vanuit dit onderzoek kunnen een waardevolle bijdrage leveren, om zodoende de verandering naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling ook op andere locaties te vereenvoudigen.

7 Referentielijst

Adviesbureau Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Abma T.A., R.J. in 't Veld (2001). *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam.

Adair, A; Berry, J; McGreal, S; Hutchison, N; Watkins, C; Gibb, K (2003) Urban regeneration and property investment performance, "Journal of Property Research", 20(4), 371-386.

Arts, B., & Leroy, P. (2003). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid*. Nijmegen: Nijmegen University Press.

Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.

Arts, B. en Tatehove, J. van (2002) *Policy and power, a conceptual framework between the old and new paradigm*.

Arts, B., & Tatenhove, J. v. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Sciences*, 37, 339 - 356.

Arts, B., & Tatenhove, J. v. (2006). Political Modernisation. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.

Baakman, N.A.A. (1990), *Kritiek van het openbare bestuur. Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Baarda, D. B., de Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). *Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution*, *Organization Studies*, vol. 18(1), pp. 93-117.

Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.

Berger, P. L., & Luckmann, T., (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*, London: Allan Lane The Penguin Press.

Beyers, J. (2005). Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *International Organization* 59(4): 899-936.

Boeije, H. 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden (8e druk)*. Den Haag: Boom Onderwijs.

Boer, S. de, Zouwen, M. van der, Roza, P. en Berg, J. van der. (2007). *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid*. WOT studies.

Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2003). *Reframing Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass. Third edition.

Boonstra, F.G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels, verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Van Gorcum, Assen.

Börzel, T. & T. Risse (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone K. & C. Radaelli (eds.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Bosch, F.J.P., Balduk, C., Dam, v.R.I., Veeneklaas, F.r., Vreke, J., (2005). *Speltheorie en complexe besluitvorming*. Wageningen: Natuurplanbureau, p. 11-95

Bouwfonds Ontwikkeling (2011). Kwartaalmagazine over integrale gebiedsontwikkeling. *NAW Magazine*, vol 39, pp 20 – 25

Bruijn, H., de, Ten Heuvelhof, E., In 't Veld, R. (2010). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, 3^e herziene druk. Den Haag: Sdu Uitgevers

Brunsson, N. en J.P. Olsen (1997), *The Reforming Organization*, Bergen: Fagbokforlaget.

Buitelaar, E. (2010), 'Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands', *TESG*, 101 (3), 49-356.

Buizer, M. (2008). *Samenvatting van het proefschrift Worlds Apart*. Wageningen.

Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking: De Interactie centraal*, Lemma BV, Utrecht.

Burke, W.W. (2002). *Organization change: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2010). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, geheel herziene achtste druk. Deventer: Kluwer.

Caiden, G.E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin/New York: Walter de Gruyter.

Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P., (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17(1), 1-25.

Commons, J. R., (1968). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison: University of Wisconsin Press.

Crawford, E.S. en E. Ostrom. (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*. 89 (3): 582-600.

- Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock Publications.
- Currie, W., & M. Guah, (2007). Conflicting Institutional logics: a national program for IT in the organisational field of health care. *Journal of Information Technology*. 22:235-247.
- Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Sun.
- Daamen, T. (2010). *Strategy as Force, Toward Effective Strategies for Urban Development Projects: The case of Rotterdam Cityports*. IOS Press.
- Dacin, M.T., J. Goodstein, W.R. Scott., (2002). Institutional theory and institutional change; introduction to the special research forum. *The academy of management journal*, Vol. 45(1), 43-56.
- DEVO (2012). *Duurzame Energievoorziening Veenendaal-oost: Winst voor het milieu én bewoners!* Geraadpleegd op 2-01-12. Opgeroepen via, <http://www.opgewekt.nu/wpcontent/uploads/2010/03/devo-p-nuts-inschrijving.pdf>.
- Dijk, A. van (2011). *Stedelijke gebiedsontwikkeling 2.0: een verkenning naar de nieuwe kenmerken van gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dil, E., Luin, A. van & Rooy, P. van (2006). *Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Habiforum, Nirov, VROM.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W., (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, pp 147-160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W., (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Driessen, P., Leroy, P. (2007). Milieu en samenleving. In Driessen, P. en Leroy, P. , *Milieubeleid, Analyse en perspectief*(p.25-50). Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Drogendijk, D., (2012) *Afscheid van Gebiedsontwikkeling*. Arnhem: Ruimtevolk.
- Energy researcher Centre of the Netherlands (2011). *Innovatieve energieconcepten en pilots voor energieneutrale gebiedsontwikkeling in 2050*.
- Evers, D., Kooijman, D., & Krabben, Van der, E. (2011). *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Fokkema, J. & Reus, C. de (2002). *Gebiedsontwikkeling: Naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt*. Voorburg: Neprom.
- Foley, P. (1999). Competition as Public Policy: a Review of Challenge Funding. Public Administration.

Fox, H., Mc Dade, P., Reid, D.R., Strati, A., Huey, P., (1989). *Joint Development for Offshore Oil and Gas. A Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary*, Londen, *British Institute for International and Comparative Law*.

Frissen, P.H.A. (1993). *Zelfregulering en besturingsconcepties*. In: Eijlander, Ph. e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*. Zwolle: T. Willink.

Galbraith, J.K. (1967). *The New Industrial State*.

Ganz, J. S., (1971). *Rules: A systematic study*. Paris: Mouton.

Gemeente Nijmegen (2010). *Structuurvisie Nijmegen 2010: Kansen voor ontwikkeling Nijmegen tot 2030*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen

Gemeente Nijmegen (2012a). *Collegevoorstel: Brief aan de Raad betreffende Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2 en de concept GREX 2012 op hoofdlijnen*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2012b). *Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2 en de concept GREX 2012 op hoofdlijnen*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2012c). *Persbericht: Nieuwe ontwikkelingsvisie voor het Waalfront*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2012d). *(herziene Ontwikkelingsvisie Waalfront 1.2*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2012e). *Collegevoorstel: Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB)*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2012g). *Brief aan de Raad: Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB)*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2013a). *Collegevoorstel: Tijdelijk bestemmen Honigcomplex Waalfront*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2013b). *Brief aan de Raad: Tijdelijk anders bestemmen Waalfront*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (2013c). *Persbericht: Soepele regels voor Honigcomplex*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

George, W. A., Maas, J., & J. W. Pleunis (2006). *Facility Management: strategie en bedrijfsvoering van de facilitaire organisatie*. Deventer: Kluwer.

Goodin, R.E. (ed.) (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gordillo, G., & Andersson, K. (2004). From Policy Lessons to Policy Actions: Motivation to take Evaluation Seriously. *Public Administration and Development* , 305-320.

Greenwood, R., Suddaby, R. & Hinings, C. R. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields, *Academy of Management Journal*, vol. 45, vol. 1, pp. 58-80.

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M., (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, vol. 5, pp. 317-371.

Hajer, M.A. (1997). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press .

Hall, P. and R. Taylor (1996), *Political science and the three new institutionalisms*, *Political Studies* 44(5): 952–973.

Hajer, M. (2005). Coalitions, Practices and Meaning in Environmental Politics. In D. Howarth & J. Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. pp. 300-315, Palgrave Macmillan.

Ham, H. van & J. Koppenjan (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*, Lemma BV, Utrecht.

Hanf, F.W. Scharpf, (eds.), (1978). *Interorganizational policymaking*, London, Sage Publication.

Haran, M; Newell, G; Adair, A; McGreal, S; Berry, J (2011) The performance of UK regeneration property within a mixed asset portfolio, *Journal of Property Research*, 28(1), 75-95.

Hasenfeld, Y. (1992). *Human Services as Complex Organizations*, Londen: Sage Publications.

Hasenfeld, Y. (2000). Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments, *The Social Service Review*, vol. 74(3), 329 -352.

Hay, C. (2001). 'The "Crisis" of Keynesiansm and the Rise of Neoliberalism in Britain. An Ideational Institutional Approach', in: J.L. Campbell en O.K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, pp. 193-218.

Hay, C., (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.

Healey, M. (2005). Linking research and teaching to benefit student learning, *Journal of Geography in Higher Education*. 29(2), 183-201.

Hendriks, M., (2012). *Beter luisteren. Hoe komt de ontwikkelaar de crisis door?* Blauwe Kader. 31-33.

Hidding, M., & Vlist, M. v. d. (2009). *Ruimte en Water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hofs, V.R.W. (2008). *Perspectief of uitzichtloos: Marktconsultatie bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hoogerwerf, A., (1982). *Overheidsbeleid*. 2^e druk, Alphen aan den Rijn: Samson.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Ontario: Oxford University Press.

Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (1990). *Beleidsnetwerken: overheids-, semioverheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag: VUGA.

Hulsman, B. (2005). Een huis bouwen? Vergeet het!, artikel in NRC Handelsblad, in Zaterdag Bijvoegsel, 6 augustus 2005.

Jacobs, Harvey M., (2006). *The "Taking" of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property?*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Janssen-Jansen, L. (2010). *Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door?* Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Jepperson, R. 1991. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. p. 143–163. Chicago: University of Chicago Press.

Kappart. M., Wildt, R., Hermans, M., en P. Pijl (2013). *Uitgevoerd ten behoeve van het Parlementair Onderzoek Huizenprijzen: Verdiepingsonderzoek veranderende regelgeving*. Amsterdam: RIGO Research en Advies & Brink Groep

Keers, G. & Ham, M. van den (2010). *Collectief particulier opdrachtgeverschap - markt voor bouwers*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Kingdon, J.W., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Kingdon, J.W., (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd edition). Michigan.

Kingston, C. & Caballero, G. (2006). *Comparing theories of institutional change*.

Kiser, L., & Ostrom, E., (2000). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In M. D. McGinnes, *Polycentric Games and Institutions. Readings from the workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 56-88). Michigan: The University of Michigan Press.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). *Public Management and Policy Networks*. Public Management, 2(2), 135 - 158.

Koedam, E. (2011). *Consumentgericht ontwikkelen: Het ideale ontwikkelproces voor woningkopers*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Koops, J. (2012). *Zelforganisatie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: een hype en/of de oplossing?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Koppenjan, J.F.M., (1993). Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur. 's Gravenhage: VUGA.

Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.

Korthals Altes, WK (2008). Actief Grondbeleid Betaalt zich Terug. *Property Research Quarterly*, 1, 22-27.

Krabben, E., van der., (2011a). Gemeente hoeft geen projectontwikkelaar te zijn. *Vastgoedmarkt* 3: 37-37.

Krabben, E. van der., (2011b). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

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

Krol, M., & Buitelaar, E., (2007). *Een etnografische benadering van de markt: een analyse van de weekmarkt in Boxtel*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

Kraatz, M. S. & Block, E. S., (2008). Organizational implications of institutional pluralism. In In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.), *The Sage handbook of Organizational Institutionalism*: 243-275. London: Sage.

Kuipers, C. (2010). INADEC, Congres over Gebiedsontwikkeling, Amersfoort, Elba Media.

Lane, C. (1998). *Introduction: Theories and issues in the study of trust*. In C. Lane & R. Bachman (Eds.), *Trust within and between organizations, conceptual issues and empirical applications* (pp. 1–30). Oxford: Oxford University Press.

Lange, R. H. Schuman, N.M. Montessori, (2011). *Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals*. Apeldoorn: Garant.

Leemans, A.F. (1976), 'Overview', in: Leemans, A.F. (ed.), *The Management of Change in Government*, Den Haag; Martinus Nijhoff, pp. 1-98.

Lefcoe, G. (1977). When Governments Become Land Developers: Notes on the Public Sector Experience in the Netherlands and California, *California Law Review*, 51, 165-263.

Leroy, P., & Arts, B. (2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.

Ligtenberg, L., (2005). De opmars van de ontwikkelende bouwer. Den Haag: PropertyNL Magazine.

Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public Administration*, 74 (2): 181-97.

Lombarts, A. (2011). *Citymarketing in Amsterdam: Een organisatieantropologische studie van het publiekprivate samenwerkingsverband op citymarketinggebied in Amsterdam*. Apeldoorn: Garant.

Lowndes, V. (2002). Institutionalism. in D. Marsh and G. Stoker (eds.) *Theory and Methods in Political Science* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave (Macmillan).

March, J.G. en J.P. Olsen, (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. New York: The Free Press.

March, J. G. and J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review* 78, 738–49.

March, J.G. en J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.

March, J.G., J.P. Olsen (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.

McAllister, D. J. (1995). Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation organizations. *Academy of Management Journal*, 38, pp. 24–59.

Meyer, J. W., & Rowan, B., (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Sociological Review*, vol. 83, pp. 340-363.

Middenkoop, G.W. (2006). *Macro economie: Collectieve sector en macro-economische ontwikkeling*. Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting en Markttwerking.

Ministerie van VROM (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig; van bouwen naar wonen*. Den Haag: Tweede Kamer, 20.691, nr. 2-3.

Ministerie van VROM (1991). *Vierde nota ruimtelijke ordening extra*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Ministerie van VROM (2000). *Nota Wonen: Nota Mensen, Wensen, Wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Ministerie van VROM (2011). *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minnesma, M. & Rotmans, J. (2007). *Systeem Ruimtelijke Orde vanuit transitieperspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Muñoz Gielen, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment: a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. Nijmegen: Radboud University Nijmegen

Needham, B. (2003). 'Onmisbare toelatingsplanologie'. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*. No. 2, page 10-13.

Needham, B., (2007). *Dutch Land-use Planning: Planning and Managing Land-use in the Netherlands, the Principles and the Practice*. Sdu Uitgevers, The Hague.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspective*, vol. 5(1), pp. 97-112.

North, D. C. (1994). Economic Performance through Time. *American Economic Review*, vol. 84, no. 3. pp. 359–67.

Noordanus, P. (2010). *Terug reis uit Utopia: een strategische agenda voor een meer uitvoeringsgerichte praktijk voor gebiedsontwikkeling*.

Nooteboom, B. (2002). *Trust: Forms, foundations, functions, failures and figures*. Cheltenham: Edward Elgar.

Nozeman, E.F. e.a. (2008). *Handboek Projectontwikkeling, een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*, 2e druk, Doetinchem: Reed Business.

Oliver, C., (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, vol. 16, pp. 145-179.

Oliver, C., (1997). Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views, *Strategic Management Journal*, vol. 18, no. 9, pp. 697-713.

Oostendorp, J., & van Nispen tot Pannerden, F. (2005). *Nieuwe sturing, oude verandering*. Staatscourant, p. 9.

Orbie, J. (2009). Theorie van de Europese integratie : belangen, ideeën en instellingen. Leuven: Acco. Pettersen, P. A., Jenssen, A. T., & Listhaug, O. (1996). *The 1994 EU referendum in Norway: Continuity and change*. *Scandinavian Political Studies*, 19(3), 257-281.

Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice* 48: 3-25.

Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., & Andersson, K. (2002). *Aid, Incentives and Sustainable Development: An Institutional Analysis of International Development Cooperation*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.

Ostrom, E., (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, E., (2007). Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. Sabatier, *Theories of the policy process* (pp. 21-64). Colorado: Westview Press.

Ostrom. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, 7-27.

O'Toole, L. J., (1988). Strategie of intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational networkt, *International Journal of Public Administration*. Vol 4, pp. 417 – 441.

Parsons, T., (1956). *Structure and process in modern societies*, Glencoe, Illinois: The Free Press.

Parto, S. (2005). *Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions*.

Peek, G.J., (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Pelders, E. (2008) *De geboorte van een project, een onderzoek naar de sense of urgency in een regionale gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Perrow, C. (1986), *Complex Organizations. A Critical Essay*, New York: McGraw-Hill Inc.

Pestman, P. (2001). *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Peters, B.G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London: Pinter.

Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Londen: Continuum.

Peters, B. G. & Pierre, J. (2006). Governance, Government and the State', 209-222 in Hay, C., Lister, M. & Marsh D. (eds.), *The State: Theories and Issues*, New York: Palgrave MacMillan.

Polski, M., & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Indiana University.

Powell, W.W. and P.J. DiMaggio (eds) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Powell, W. W., (2007). *The new institutionalism. In: The international encyclopedia of organizational studies*. Thousand Oaks, CA: Sage, vol. 3, pp. 975–78.

Priemus, H. (2005). Waarom is bouwgrond zo duur in Nederland, in NRC Handelsblad zaterdag Bijvoegsel, 6 augustus 2005.

Randeraat, G. van (2006). *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Riet, O.A.W.T. van de (2003), *Policy Analysis in Multi-Actor Policy Settings*. Delft: Eburon.

Rooy, P. van (2009). *Nederland Boven Water II. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum Nirov.

Rosenthal, A.B. Ringeling, M.A.P. & Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van twist (1996). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Samson.

Salie, J. (2003). *Nederland en de Industriële Revolutie*. Themanummer. Spiegel Historie.

Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delft University Press.

Schmidt, V.A. (2000), Values and discourse in the politics of adjustment, in F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, pp. 229–309.

Schmidt, V.A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, V. A., (2004). *Conflict and cooperation: Institutional and Behavioural economics*, Malden, MA: Blackwell Publishing.

Schmidt, V.A. (2008), Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303–326.

Schütte, A., Schoonhoven, P. & Dolmans-Budé I., (2002). *Commercieel vastgoed*, tweede druk. Utrecht: Berenschot Osborne

Scott, W.R., M., Ruef, P.J., Mendel, C.A., Caronna., (2000). *Institutional change and healthcare organization: from professional dominance to managed care*. Chicago: University of Chicago Press.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed.

Scott, W.R., (2003). Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and corporate change*, vol. 12 (4), pp. 879-894.

Scott, W.R., (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd ed. Sage Publications, Los Angeles, CA.

Segeren, A., B. Needham, B. & J. Groen (2005). *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Selznick, P., (1949). *TVA and the Grass Roots: A study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row.

Simon, H. A., (1950). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Macmillan Company.

Sharfman, M. P., Gray, B., & Yan, A. (1991). The context of interorganizational collaboration in the garment industry: An institutional perspective. *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27(2), 181-208.

Spakman, J., (2011). *Instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling: doorbreken van institutionele barrières bij stagnerende processen van stedelijke gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Suchman, M., (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 571-611.

Tatenhove, J. van en Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse. *Beleidswetenschap*, (2):128-145

Tatenhove, J. van, Arts, B. & Leroy, P. eds. (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers.

Taylor C. & B.J. Gans-Morse (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 44, Nr. 2, p. 137-161

Teisman, G. R., (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA.

Teisman, G. R., (1995). *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*. In Publieke besluitvorming. 's Gravenhage: VUGA.

Teisman, G. R., (1998). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Elsevier.

Termeer, K., & Kessener, B. (2006). *Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen*. M&O, 2, 26 - 40.

Terpstra, P.R.A. (2007). *Consumentgericht bouwen niet zonder haken en ogen*. Den Haag: BNG.

The Crystal, (2013). Image The Crystal. Geraadpleegd op 21-03-13. Opgeroepen via, http://www.thecrystal.org/_img/ft_view20_300dpi.jpg

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 22-39.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G., (1996). Institutionalization of institutional theory, in Glegg, S. Hardy, C. en W. Nord (Eds.), *The handbook of organization studies*:. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 175-190.

Velden, B. van der (2009), *Tijd voor Marktkwaliteit: Naar een marktgerichtere houding voor woningcorporaties bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ven, B. L. M. van der (1995). *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa*. Delft: Delft University Press.

Verlaet, J. van 't. (2008). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verhoeven, N. (2010). *Wat is onderzoek?: Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Vermeulen, P., (2012). *Omgaan met institutionele complexiteit: tussen Scylla, Charybdis en andere zeemonsters*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Verschuren, P., & Doorewaard, H., (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vierde druk ed.). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Vreke, J. (2007). *Evaluatie van natuurbeleidsprocessen*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR.

Wiering, M., & Immink, I. (2009). *Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening?* In M. Hidding & M. v. d. Vlist (Eds.), *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wilber, C.K. & R.S. Harrison (1978). The Methodological basis of Institutional Economics; Pattern Model, Story-Telling, and Holism, *Journal of Economic Issues*, Vol 10, 61-90

Williamson O.E. (1993). Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, 107-156.

Williamson, O.E. (1995). Efficiency, Power, Authority and Economic Organization, in: J. groenewegen (red.), *Transaction Costs Economics and Beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrechts, Boston.

- Williamson O.E., (2000). New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, vol. 38, 595-613.
- Wu, Y., (2009). New Institutionalism Politics: Integration of Old Institutionalism and Other Methodologies. *Asian Social Science*, Volume: 5, Issue: 9, 105-108.
- Zand, D. E., (1972). Trust and managerial problem solving. *Administrative Science Quarterly*, 17, 229– 239.
- Zand, D. E., (1997). *The leadership triad, knowledge, trust and power*. New York: Oxford University Press.
- Zandstra, A., (2010). *Volkshuisvesting versus verzorgingsstaat*, Amsterdam:RIGO Research en Advies BV.
- Zeeuw, F. de (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Stichting Kennis Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A., Rheenen, R. van, (2011). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen?*, Delft: Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. de, (2011). *Het Zwitserlevensgevoel is ook niet alles*, Real Estate Research Quarterly, 10 (augustus 2011), nr. 2, p. 4-6.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A., Mensink, J., (2013a). *Bulletin bij het congres Gebiedsontwikkeling: Werkzame ontwikkelstrategieën*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Zeeuw, F. de, en J. Feijtel, (2013). *Ontslakken van gebiedsontwikkeling: Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence, *American Journal of Sociology*, 42:726-43.
- Zucker, L. G. (1983). Organizations as institutions. *Research in Sociology of Organizations*, vol. 2, p. 1-47.
- Zucker, L. G., (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840–1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53–111.

Bijlage 1: Uitnodigingsbrief

Erwin Koedam
Aragonstraat 18
6663 NH Lent (Nijmegen)

Naam
Adres
Woonplaats

Lent (Nijmegen), .. oktober 2013

Betreft: Uitnodiging interview

Geachte heer / mevrouw,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekening houdend met de huidige institutionele context waarin dit veranderingsproces plaats moet vinden.

Een van de onderzoeksmethodieken die gedurende dit onderzoek toegepast zal worden is het afnemen van interviews. Door middel van het afnemen van interviews zal specifiek ingegaan worden op de motieven en de beleving van de betrokken actoren binnen het Nederlandse gebiedsontwikkelingsproces. Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag worden onder andere projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, gemeenten en energieleveranciers gevraagd voor hun medewerking. Bij dezen wil ik u vragen een bijdragen te leveren aan dit onderzoek. Bent u ook bereid om mij en de wetenschap te helpen bij het in beeld brengen van de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling?

Graag verneem ik van u of u in de gelegenheid bent een interview in te plannen. Het interview zal circa 45 minuten duren en zal op een door u gekozen (rustige) locatie plaatsvinden. Om u op voorhand inzicht te geven in de vragen die tijdens het interview aanbod zullen komen, zijn deze voor uw beeldvorming alvast als bijlage opgenomen. Voor meer informatie kunt u ten alle tijden contact met mij opnemen via de onderstaande contactgegevens.

Alvast bedankt voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,
Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen
E: erwin_koedam@hotmail.com
T: 06-10765042

Bijlage 2: Interviewvragen

Inleiding

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de barrières die optreden tijdens het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekening houdend met de huidige institutionele context waarin dit veranderingsproces plaats moet vinden.

Om antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag zal ten eerste het traditionele gebiedsontwikkelingsproces in beeld worden gebracht. Aan de hand van deze beschouwing wordt in de vervolgstap de mogelijke barrières in de praktijk (middels een casestudie) getoetst. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van een drietal theorieën, te weten: *institutionalism theory*, de beleidsarrangementenbenadering en het stromenmodel van Kingdon. De combinatie van de genoemde theorieën biedt mij als onderzoeker een zevental fundamentele onderzoeksbegrippen die binnen dit onderzoek als kapstok fungeren.

Voorafgaand het interview zal ik uw toestemming vragen het interview op te nemen. De opnames worden ter beantwoording van dit onderzoek zorgvuldig en discreet ingezet. Voorafgaand aan het interview zal ik u de procedure persoonlijk toelichten, waarna ik u om uw schriftelijke toestemming vraag. In de bijlage vindt u het informed consent met daarin de betreffende procedure. Onderstaand vindt u de vragen die tijdens het interview aan bod komen.

Algemene vragen

- Kunt u aangeven wat uw specifieke rol is binnen het gebiedsontwikkelingsproces?
- Wat wordt verstaan onder Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB), en tegen welke problemen loopt men aan in de praktijk?
- Hoe komt co-creatie in de praktijk tot uiting, en is dit binnen de institutionele context mogelijk?
- Op welke wijze is cashflow-gestuurd ontwikkelen vormgegeven, en door welke factoren kan dit proces belemmerd worden?

Policy stream

Actors

- Welke (hoofd) actoren zijn er binnen het gebiedsontwikkelingsproces betrokken, en wat is hun rol? Welke voor –en nadelen kent deze samenwerkingsvorm?
- Handelen de betrokken actoren vanuit strategisch perspectief, of is de samenwerking institutioneel bepaald?
- Welke verandering in de samenwerkingsvorm zou volgens u het gebiedsontwikkelingsproces ten goede komen en waarom?

Rules

- Zijn de taken –en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren volgens u eerlijk verdeeld, of zouden deze verantwoordelijkheden anders georganiseerd moeten worden? Kunt u dit toelichten?

- Zijn de kansen voor actoren om toe te treden tot het gebiedsontwikkelingsproces evenredig verdeeld? Zou dit uw inziens moeten wijzigen?
- Welke actoren zijn volgens u afhankelijk, en kunt u dit verklaren?
- In hoeverre is het veranderingsproces van invloed op de bestaande formele regels, zoals de wet- en regelgeving en de eigendomsrechten, en komt deze verandering ten goede aan een effectievere gebiedsontwikkeling?

Discourses

- Wat moet er wijzigen in de cultuur om het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling mogelijk te maken?
- In hoeverre ziet u binnen de nieuwe ontwikkelstrategie van het Waalfront een overheidsgerichte aanpak en/of een participatie maatschappij terug?
- Kunnen en willen commerciële partijen volgens u mee met de opkomende participatie maatschappij?
- Wat vindt u van het veranderingsproces naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling en in welk opzicht verschilt uw mening van de ideeën en denkpatronen van de andere betrokken actoren?

Resources

- Over welke formele hulpmiddelen (bevoegdheden, financiële middelen en (grond)posities) en informele hulpmiddelen (expertise en kennis) beschikken de betrokken actoren?
- Bent u bereid de genoemde hulpmiddelen in te zetten tijdens een veranderingsproces, zo ja, als een productiemacht of als een blokkademacht? Kunt u dit toelichten?
- Komt de machtspositie van betrokken actoren in het geding wanneer het veranderingsproces zich doorzet en verwacht u dat de betrokken actoren bereid zijn hun machtspositie af te staan?

Political stream

- Is er volgens u (nationaal) voldoende aandacht voor het ontplooiën van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling?

Problem stream

- In hoeverre bent u van mening dat een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling noodzakelijk is, gelet op de economische- en sociaal-culturele problematiek? Wordt uw mening gedeeld door alle betrokken actoren?

Afsluiting

- Wilt u naar aanleiding van dit interview nog ergens op terugkomen en/of onderwerpen toevoegen aan het interview die nog niet behandeld zijn?
- Wie zou ik volgens u nog zeker over dit onderwerp moeten interviewen?

Bijlage 3: Beschrijving respondenten

- **Wout van Hees**

Geïnterviewd op 25 november 2013

Hoofd Ontwikkelingsbedrijf, gemeente Nijmegen.

Dhr. Van Hees heeft in 2002 als procesmanager aan de wieg gestaan van Koers West, waar het project Waalfront onderdeel van uitmaakt. Nadat het oude masterplan in 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld heeft dhr. Van Hees zich teruggetrokken uit het project en hebben anderen het project van hem overgenomen. Sinds januari 2013 is dhr. van Hees weer actief betrokken bij het project Waalfront, maar nu vanuit de publieke zijde als directeur van het ontwikkelbedrijf. In samenwerking met Bouwfonds Ontwikkeling draagt gemeente Nijmegen 50% van het ontwikkelrisico in de grondexploitatie. Dhr. Van Hees richt zich hierbij op het gehele proces dat noodzakelijk is om te komen tot het geplande woningbouwprogramma zoals is opgenomen in de herziene ontwikkelstrategie. Vanaf het aankopen van diverse kavels en opstallen, het (deels) slopen van de opstallen en het bouwrijp maken van de genodigde bouwgronden (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

- **Hannie Kunst**

Geïnterviewd op 17 december 2013

Wethouder, gemeente Nijmegen

Na 15 jaar als directeur van een woningcorporatie werkzaam te zijn geweest heeft zij in 2006 afscheid genomen van deze functie, om als wethouder van de gemeente Nijmegen aan de slag te gaan. Na een collegevorming in 2010 kwam mevr. Kunst als wethouder terug met de portefeuille Stedelijke Ontwikkeling, Cultuurhistorie, Maatschappelijk Vastgoed en P&O (Kunst, persoonlijke communicatie, 17 december 2013). Vanuit haar rol als wethouder met Stedelijke Ontwikkeling in haar portefeuille is mevr. Kunst onder andere aandeelhouder van het project Waalfront (Van Hees, persoonlijke communicatie, 25 november 2013).

- **Erwin van der Krabben**

Geïnterviewd op 22 oktober 2013

Hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dhr. Van der Krabben is als hoogleraar betrokken bij een aantal onderzoeken en experimenten, al dan niet in samenwerking met gemeenten en private partijen, waarin getracht wordt antwoord te geven op de vraag of er een andere (financiële) strategie en/of sturingsarrangement bij gebiedsontwikkeling gehanteerd kan worden (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2013).

- **Hans Slappendel**

Geïnterviewd op 23 oktober 2013

Directeur ontwikkelbedrijf, Bouwfonds Ontwikkeling

Dhr. Slappendel is na tweeëntwintig jaar in gemeentelijk dienstverband gaan werken bij Bouwfonds Ontwikkeling. In de economische hoogtijdagen was hij met een relatief klein

team verantwoordelijk voor het realiseren van 2.400 woningen per jaar (Slappendel, persoonlijke communicatie, 23 oktober 2013). Momenteel is dhr. Slapendeel namens Bouwfonds Ontwikkeling gestationeerd op het ontwikkelbedrijf Waalfront, met als doel het realiseren van het geplande woningbouwprogramma (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013).

- **Henri Schimmel**

Geïnterviewd op 24 oktober 2013

Ontwikkelingsmanager, Bouwfonds Ontwikkeling

Dhr. Schimmel maakt afspraken met beide directeuren van het Ontwikkelbedrijf Waalfront, te weten Hans Slappendel en Wout van Hees, over de opstalrechten die hij namens Bouwfonds Ontwikkeling invulling mag geven. Namens Bouwfonds is dhr. Schimmel verantwoordelijk voor het realiseren van een bepaald percentage woningen in het Waalfront (Schimmel, persoonlijke communicatie, 24 oktober 2013).

- **Noël Vergunst**

Geïnterviewd op 15 november 2013

Fractievoorzitter GroenLinks, gemeente Nijmegen

Dhr. Vergunst is op twee manieren betrokken geweest bij het project Waalfront. Enerzijds is hij als buurtbewoner van het Waterkwartier betrokken geweest bij de planontwikkeling van het oude masterplan. Anderzijds is hij in de periode tussen 2006 en 2008 als raadslid van GroenLinks betrokken geweest bij het project Waalfront. In die tijd had hij Ruimtelijke Ordening in zijn portefeuille en was hij vanuit dit perspectief als raadslid betrokken bij het vaststellen van Koers West. In de periode van 2008 tot 2012 is hij vanuit de portefeuille financiën betrokken geweest bij het Waalfront. In die tijd was hij minder betrokken geweest bij de planontwikkeling van het Waalfront. Sinds 2012 is hij weer vanuit de portefeuille Ruimtelijke Ordening betrokken bij het Waalfront (Vergunst, persoonlijke communicatie, 15 november 2013).

- **Friso de Zeeuw**

Geïnterviewd op 9 december 2013

Hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

De interesse van dhr. de Zeeuw gaat primair uit naar het vlak van ruimtelijke ordening en de rol die de markt en de overheid daarin spelen. Vanuit dit spectrum is dhr. de Zeeuw sinds 1998 directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling, de grootste projectontwikkelaar van Nederland. Daarnaast is de dhr. de Zeeuw praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. Verder bekleed hij nog eens diverse bestuursfuncties en commissariaten (De Zeeuw, persoonlijke communicatie, 9 december 2013).

- **Rutger Zwart**

Geïnterviewd op 28 november 2013

Fractievoorzitter PVDA, gemeente Nijmegen

Dhr. Zwart heeft nadrukkelijk aan de wieg gestaan van planontwikkeling, waarbij een industrieterrein transformeert tot een hoogwaardige woonomgeving. Als raadslid wordt

hij gedurende het planproces voortdurend geïnformeerd en is hij betrokken bij het vaststellen van bepaalde besluiten (Zwart, persoonlijke communicatie, 28 november 2013).

Bijlage 4: Informed consent

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het verkrijgen en bewerken van de interviewgegevens:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en discreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn indien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,

Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Handtekening

Plaats en datum

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het verkrijgen en bewerken van de interviewgegevens:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en concreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn indien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam	Handtekening	Plaats en datum
E. van der Krabben		Nijmegen, 22-10-2013

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u nogmaals de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het vergaderen en bewerken van de gegevens die verkregen worden uit het interview:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en discreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn alleen inzien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

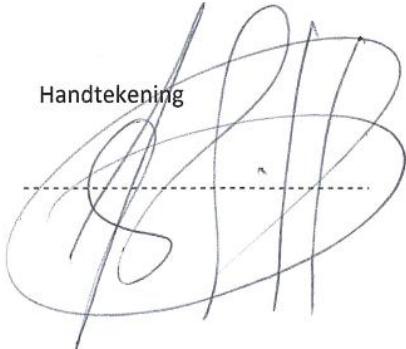
Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam	Handtekening	Plaats en datum
J Slappendel		Nijmegen 23-10-2013

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u nogmaals de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het vergaderen en bewerken van de gegevens die verkregen worden uit het interview:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en discreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn alleen inzien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,

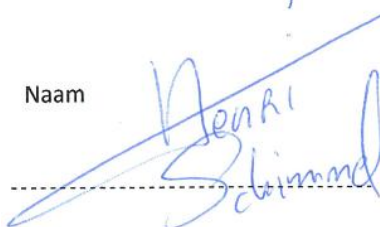


Erwin Koedam

Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam



Handtekening



Plaats en datum

Nijmegen/24/10/13

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het verkrijgen en bewerken van de interviewgegevens:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en concreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn indien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Handtekening

Plaats en datum

N.P. Veyens



Nijmegen 15-11-2013

Beste respondent,

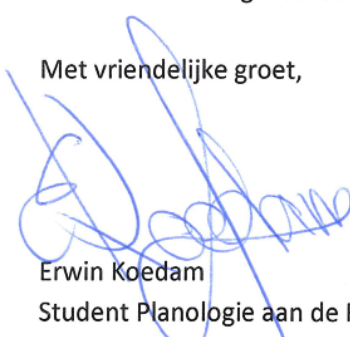
In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u nogmaals de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het vergaderen en bewerken van de gegevens die verkregen worden uit het interview:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en discreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn alleen inzien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam

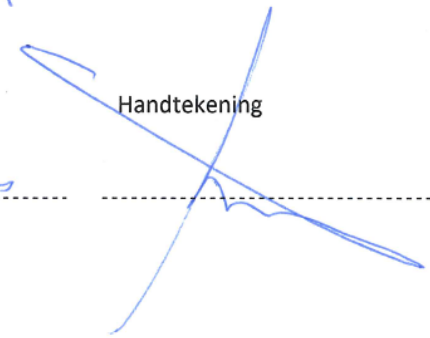
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Wout van Gies

Handtekening



Plaats en datum

25-11-2013

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u nogmaals de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het vergaderen en bewerken van de gegevens die verkregen worden uit het interview:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en discreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn alleen inzien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

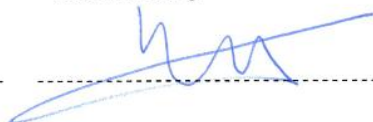
Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Handtekening

Plaats en datum

R.S. Zwart



20/11/2013 Nijmegen

Beste respondent,

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het verkrijgen en bewerken van de interviewgegevens:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en concreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn indien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Friso de Zeeuw

Handtekening



Plaats en datum

9-12-2013

Beste respondent,

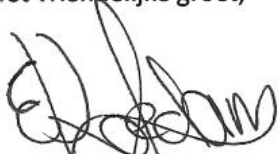
In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen voer ik (Erwin Koedam) momenteel een onderzoek uit naar de belemmeringen die optreden tijdens het veranderingsproces van de traditionele gebiedsontwikkeling naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met de huidige institutionele context waarin de transfer naar een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling plaats moet vinden.

Ten behoeven van bovenstaand onderzoek vraag ik u schriftelijk toestemming te geven voor het opnemen van het interview en het verwerken van de opname in mijn onderzoeksrapport. Onderstaand vindt u de procedure die doorlopen zal worden ten aanzien van het verkrijgen en bewerken van de interviewgegevens:

- Het interview zal worden opgenomen met een voice recorder;
- Na het interview zal de opname worden geanalyseerd;
- De opnames worden naast wetenschappelijke literatuur zorgvuldig en concreet verwerkt in mijn onderzoeksrapport;
- De opnames worden zorgvuldig door de onderzoeker bewaard en zijn indien wenselijk door de examencommissie op te vragen en af te luisteren;
- Indien gewenst, stuur ik u mijn definitieve onderzoeksrapport toe;
- Het definitieve onderzoeksrapport wordt door de Radboud Universiteit Nijmegen gepubliceerd op een landelijke website voor wetenschappelijke scripties.

Indien u akkoord gaat met deze procedure wil ik u vragen dit formulier te ondertekenen.

Met vriendelijke groet,



Erwin Koedam
Student Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij deze verklaar ik vrijwillig akkoord te gaan met bovenstaande onderzoeksprocedure.

Naam

Kunst

Handtekening

Kunst

Plaats en datum

Nijmegen, 17 dec '13