

# Winkelsteeg: waar werken woont en wonen werkt?

Een kwalitatief onderzoek naar de policy arrangement van de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg

Gabrielle Schlatmann



Bachelorscriptie Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Nijmegen School of Management

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2025

# Winkelsteeg: waar werken woont en wonen werkt?

Een kwalitatief onderzoek naar de policy arrangement van de gebiedsontwikkeling van  
Winkelsteeg

Gabrielle Schlatmann

Bachelorscriptie Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Nijmegen School of Management

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni, 2025

Studentnummer: s1042979

Begeleider: M. Kaufmann

Tweede lezer: P. Garidou

Woordenaantal: 19.020

Afbeelding voorblad: eigen foto

# Samenvatting

Nederland heeft op dit moment te maken met een woningcrisis. Tegelijkertijd is er weinig ruimte om steden uit te breiden buiten de stadsgrenzen. Daarnaast bestaat er ook een ander probleem, namelijk de verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen. De oplossing voor beide problemen wordt op dit moment gevonden in het transformeren van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen die tot gemengd woon-werkgebied. Op deze manier kan de woningvoorraad namelijk toch binnen de bestaande stadsgrenzen groeien. Het nadeel van dit soort transformaties is echter dat voor de functies wonen en werken verschillende eisen worden gesteld die niet altijd verenigbaar zijn met elkaar. Als daar geen rekening mee wordt gehouden in de beleidskeuzes, is er een risico op wederzijds overlast.

Ook in Nijmegen vindt een grootschalige gebiedsontwikkeling plaats op een verouderd binnenstedelijk bedrijventerrein: Winkelsteeg. Deze gebiedsontwikkeling is onderzocht aan de hand van de policy arrangement approach. Dit analytisch framework bestaat uit vier dimensies: actoren, spelregels, macht en middelen en discoursen. Deze dimensies zijn allemaal met elkaar verbonden. De policy arrangement approach is gebruikt om de gemaakte beleidskeuzes voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg te kunnen analyseren.

Dit onderzoek bestaat uit een enkelvoudige casestudie. De data is verzameld aan de hand van semigestructureerde interviews, de analyse van beleidsstukken en observaties. Er is gekozen voor verschillende databronnen om de data te kunnen trianguleren.

De **actoren** binnen de policy arrangement van Winkelsteeg zijn ten eerste de verschillende overheden: de gemeente Nijmegen speelt de grootste rol, maar de Rijksoverheid en de provincie Gelderland zijn ook betrokken. Ten tweede bestaan de ontwikkelende partijen uit projectontwikkelaars en de Nijmeegse woningcorporaties. Tot slot zijn nog andere actoren betrokken zoals omwonenden en de bedrijven die in het plangebied gevestigd zijn.

Verschillende **spelregels** zijn van toepassing binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Zo zijn verschillende omgevings- en ontwikkelvisies van toepassing. Ook zijn er afspraken gemaakt tussen verschillende actoren die zijn vastgelegd in onder andere de woondeal Arnhem-Nijmegen en het Schone Luchtakkoord.

De gemeente beschikt over een aantal beleidsinstrumenten op basis van onder andere de Omgevingswet en de Crisis- en Herstelwet, die **macht** geven binnen de policy arrangement. De **middelen** voor de gebiedsontwikkeling komen onder andere uit actief grondbeleid en subsidies.

Tot slot zijn verschillende **discoursen** van toepassing op de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. De belangrijkste discoursen gaan over woningnood, de verbinding met Dukenburg, functiemenging, (on)aantrekkelijkheid, groen en duurzaamheid, autoluwe woonwijken en de sociale mix.

In dit onderzoek zijn vier beleidskeuzes uitgelicht: de locatie, de doelgroep, de inrichting en de inzet van placemaking en branding. De wisselwerking tussen de vier dimensies van de policy arrangement verklaart waarom deze beleidskeuzes gemaakt zijn.

# Inhoud

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	4
1.1 Van bedrijventerrein naar gemengd woon-werken.....	4
1.2 Winkelsteeg.....	5
1.3 Probleemstelling.....	6
1.4 Doelstelling.....	6
1.5 Hoofdvraag.....	7
1.6 Maatschappelijke relevantie.....	7
1.7 Wetenschappelijke relevantie.....	7
2. Theoretisch kader.....	9
2.1 Functiemenging.....	9
2.2 Werken en wonen op een bedrijventerrein.....	11
2.3 Policy Arrangement Approach.....	13
2.4 Conceptueel model.....	16
2.5 Operationalisering.....	16
3. Methode.....	17
3.1 Onderzoeksstrategie.....	17
3.2 Onderzoeksmethode.....	17
3.3 Data-analyse.....	21
4. Resultaten.....	23
4.1 Beleidskeuzes.....	23
4.2 Actoren.....	25
4.3 Spelregels.....	28
4.4 Macht en middelen.....	31
4.5 Discoursen.....	34
5. Conclusie.....	40
5.1 Beantwoording deelvragen.....	40
5.2 Beantwoording hoofdvraag.....	42
6. Discussie.....	45
6.1 Aanbevelingen praktijk.....	46
6.2 Aanbevelingen wetenschap.....	46
Literatuurlijst.....	47
Bijlage I: interview guide.....	53
Bijlage II: observatieprotocol.....	55

# 1. Inleiding

## 1.1 Van bedrijventerrein naar gemengd woon-werken

Nederland kampt op dit moment met een woningcrisis. In 2024 waren er namelijk 401.000 woningen te weinig (Ministerie van VRO, 2024). Om dit tekort op te kunnen lossen, heeft de overheid het voornemen om 900.000 nieuwe woningen tot en met 2030 te bouwen (Rijksoverheid, 2023). Dit is een enorme opgave, met een aantal uitdagingen.

Eén van de uitdagingen die daarbij spelen is dat men het weinige groen in Nederland niet nog verder wil terugdringen. De stad mag dus niet uitdijen ten koste van het groen (Pols et al., 2009). Nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten daarom zo veel mogelijk binnen de bestaande stadsgrenzen plaatsvinden. Inbreiding heeft dus de voorkeur boven uitbreiding (Korthals Altes & Tambach, 2008).

Daarnaast hebben Nederlandse steden vrijwel geen ongebruikt land. Het verder verdichten van steden kan bovendien leiden tot onwenselijke situaties (Korthals Altes & Tambach, 2008). Om de vereiste hoeveelheid woningen te kunnen realiseren, moet er echter op grote schaal bijgebouwd worden. De oplossing wordt gevonden in een ander probleem dat al langer in Nederland speelt: verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen (Louw & Olden, 2023; Van Der Krabben & Van Dinteren, 2010). Het transformeren van deze terreinen naar gemengd woon-werkgebied wordt gezien als één van de oplossingen voor de woningcrisis (Louw & Olden, 2023). Het mengen van wonen en werken is een opvallende ontwikkeling binnen de Nederlandse planologie. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot recentelijk lag de focus namelijk op het ruimtelijk scheiden van verschillende functies (Van der Cammen & Klerk, 2012).

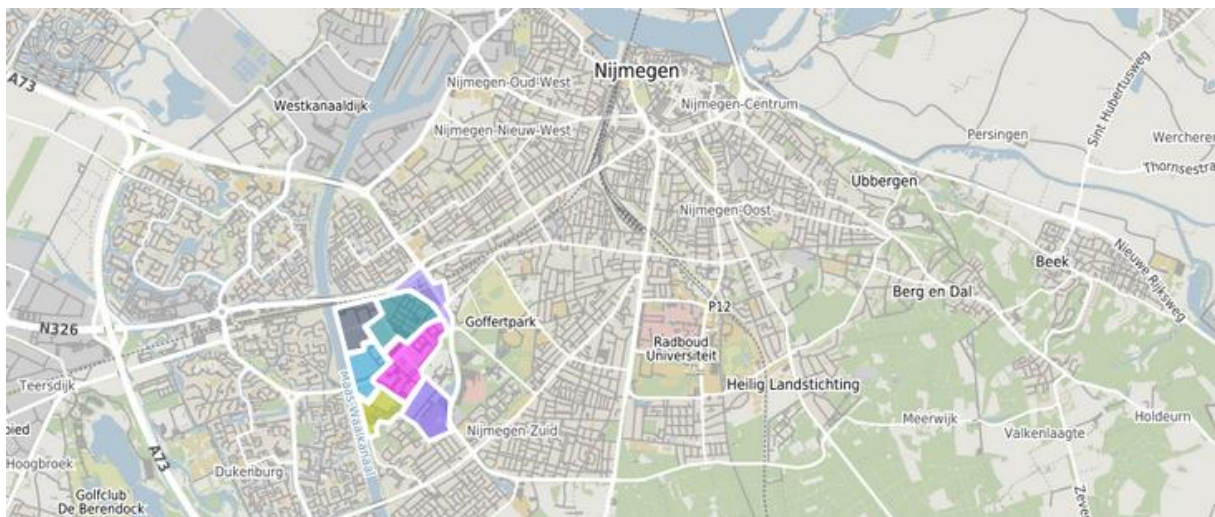
De bedrijventerreinen zijn interessant voor woningbouw, omdat ze vaak inefficiënt ingericht zijn met veel loze ruimte en lage dichtheid. Hierdoor is er ruimte voor een grote hoeveelheid woningen. Nergens anders in de stad kan op een dergelijke schaal bijgebouwd worden (Loures, 2015). Zo kan de woningvoorraad dus toch flink groeien, zonder dat de stad uitdijt. Door hun locatie in stedelijk gebied zijn ze bovendien makkelijk bereikbaar en kunnen ze goed worden opgenomen in omliggend stedelijk gebied (Loures, 2015; Pols et al., 2009). Het transformeren van binnenstedelijke bedrijventerreinen is in Nederland dan ook bijzonder populair in de praktijk (Louw & Olden, 2023). Er zijn vele voorbeelden van dergelijke projecten te vinden, waaronder Strijp in Eindhoven, Binckhorst in Den Haag en Sloterdijk I in Amsterdam.

De transformatie van een bedrijventerrein tot een gemengd woon-werkgebied gaat echter niet zomaar. Het is moeilijker om bedrijventerrein dat nog in werking is, te transformeren, dan een leegstaande. Aan een woonwijk worden immers andere eisen gesteld dan aan een bedrijventerrein (Korthals Altes & Tambach, 2008). Die verschillende eisen moeten met elkaar verenigd worden bij het opstellen van het beleid voor de gebiedsontwikkeling. Als dit niet gebeurt, kan dit ten eerste zorgen voor milieuoverlast, zoals vervuiling, slechte luchtkwaliteit en geluidsoverlast. Ten tweede kan ongeschikte infrastructuur leiden tot verkeers- en parkeeroverlast. Tot slot worden bedrijventerreinen over het algemeen als onaantrekkelijk beschouwd. Dit alles maakt het creëren van een aantrekkelijke woonwijk in een gemengd woon-werkgebied lastig. Om een succesvolle transformatie te kunnen bereiken is het dus belangrijk dat zorgvuldig beleid wordt opgesteld (Korthals Altes & Tambach, 2008; Pols et al., 2009).

## 1.2 Winkelsteeg

Ook de gemeente Nijmegen heeft te kampen met een woningtekort. De stad staat zelfs in de top drie steden met hoogste percentage woningtekort in Nederland. Daarom heeft de gemeente in haar omgevingsvisie vastgesteld dat er 10.000 nieuwe woningen bij moeten worden gebouwd tot 2030. De gemeente kiest hiervoor voor inbreiding en niet voor uitbreiding: deze woningen moeten binnen de bestaande stadsgrenzen worden gebouwd. Om deze doelstelling te halen, is het binnenstedelijke bedrijventerrein Winkelsteeg aangewezen om te worden getransformeerd tot een gemengd woon-werkgebied (2020). Deze beslissing van de gemeente Nijmegen past dus goed binnen de bovengenoemde trend.

Winkelsteeg is met een oppervlakte van 195 hectare een van de grootste binnenstedelijke bedrijventerreinen van Nederland en is gelegen tussen het Goffertpark en het Maas-Waalkanaal. Het bedrijventerrein is in de jaren 1950 ontstaan, destijds aan de rand van de stad. In de loop van de eeuw heeft echter een grote stadsuitbreiding aan de overkant van het kanaal plaatsgevonden, waardoor het bedrijventerrein midden in de stad kwam te liggen (Gemeente Nijmegen, 2021). Winkelsteeg is het gekleurde stadsdeel op figuur 1. Op de kaart is de centrale locatie van het gebied goed te zien.



Figuur 1: Ligging Winkelsteeg (Gemeente Nijmegen, z.d.)

Op dit moment worden er ongeveer 250 zowel grotere als kleinere bedrijven in het gebied gehuisvest. Een deel daarvan bevinden zich op de Novio Tech Campus, waar de focus ligt op innovatie op het gebied van gezondheid en hightech sector. In het gebied zijn ook een aantal (psychische) zorginstellingen gevestigd, zoals onder andere Pluryn en de Pompestichting. Ook zijn er meerdere sportvoorzieningen te vinden, waaronder de Jan Massinkhal. Naast de variatie in detail-, bouw- en autohandel zijn er op moment nog geen voorzieningen die aansluiten bij het dagelijks gebruik van inwoners, zoals bijvoorbeeld een supermarkt (Gemeente Nijmegen, 2021).

Verkeerstechnisch lopen er twee grote aders door het gebied: de s100, de route van west naar oost Nijmegen, en de Nieuwe Dukenburgseweg over het Maas-Waalkanaal. De auto speelt op dit moment dan ook een dominante rol in het gebied. Voor voetgangers en fietsers is de infrastructuur beperkt en wordt als enigszins onveilig ervaren. In het plangebied ligt ook nog het treinstation Nijmegen Goffert (Gemeente Nijmegen, 2021).

De gemeente heeft als doel om van Winkelsteeg een plek te maken waar men ‘fijn [kan] samen leven, werken en wonen’. Om dit doel te kunnen bereiken, is een grote transformatie vereist. Ten eerste zullen er 6.000 woningen worden gebouwd in het gebied. Dit zal met name stedelijke hoogbouw zijn, maar ook eengezinswoningen. Er komt een mix van koop- en huurwoningen, waarbij betaalbaarheid een grote rol speelt (Gemeente Nijmegen, 2021)

Ook leefbaarheid is belangrijk in het gebied. Daarom zal er veel groen rondom de woningen komen. Om plaats te maken voor het groen, zullen de woningen autoluw worden. Dit houdt in dat men niet meer de auto bij de woning kan parkeren, maar in nabij gelegen parkeergarages. De fietser en voetganger zullen voortaan voorrang krijgen in het gebied. De bereikbaarheid zal bovendien verbeterd worden door de toevoeging van nieuwe bushaltes en fiets- en wandelpaden. Ook zullen er nieuwe faciliteiten bijgebouwd worden, waaronder de toevoeging van een zwembad (Gemeente Nijmegen, 2021, 2025).

Ondanks de toevoeging van een grote hoeveelheid woningen, blijft Winkelsteeg nog altijd een bedrijventerrein. Het merendeel van de bedrijven die er nu gevestigd zijn, zullen niet vertrekken. De werkgelegenheid in het gebied moet zelfs met zo’n 3.000 banen toenemen (Gemeente Nijmegen, 2021, 2025).

De transformatie van Winkelsteeg is al begonnen. De eerste wijk, genaamd NDW21, is zelfs al gerealiseerd en bewoond. De wijk bestaat uit tijdelijke woningen en appartement (welke voor ongeveer 25 jaar zijn vergund). Deze gebouwen zijn in gebruik door de Nijmeegse woningcorporaties die voorzien in sociale huur en studentenhuisvesting. Op dit moment zijn de werkzaamheden geconcentreerd rondom de s100, die wordt verlegd om ruimte te maken voor nieuwe woonwijken. Onder de s100 worden bovendien twee fietstunnels aangelegd, die de verbinding met de omliggende wijken en de veiligheid voor fietsers en voetgangers moet verbeteren (Gemeente Nijmegen, 2025).

### **1.3 Probleemstelling**

De herontwikkeling van Winkelsteeg tot een gemengd woon-werkgebied is een project met een aantal uitdagingen. Ten eerste is het een werkend bedrijventerrein waar een woonfunctie aan toe wordt gevoegd. Hierbij bestaat een risico op verschillende soorten overlast. Het voorkomen daarvan is erg belangrijk voor een succesvolle transformatie. Ten tweede is er een sterke wens om het een autoluw gebied te maken, terwijl de auto er op dit moment nog een belangrijke rol speelt. Bovendien is de bereikbaarheid voor auto’s en vrachtverkeer van belang voor de werkfunctie van het gebied. Ten derde worden bedrijventerreinen als onaantrekkelijk ervaren, wat het creëren van een aantrekkelijke wijk moeilijker maakt (Pols et al., 2009). Tot slot is het een bijzonder groot gebied. De schaal van de transformatie vereist een uitgebreide ruimtelijke planning. Om ervoor te zorgen dat de transformatie van bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied een succes wordt, is het belangrijk dat geschikt beleid wordt opgesteld om met deze uitdagingen om te kunnen gaan.

### **1.4 Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is om met behulp van de policy arrangement approach inzicht te brengen in het proces van totstandkoming van het beleid rondom de transformatie van Winkelsteeg naar een gemengd woon-werkgebied en hoe dit proces invloed heeft op de gebiedsontwikkeling.

## 1.5 Hoofdvraag

Om het doel van dit onderzoek te kunnen volbrengen, is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*Hoe kunnen de gemaakte beleidskeuzes voor de transformatie van Winkelsteeg worden verklaard aan de hand van policy arrangement approach?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke beleidskeuzes zijn gemaakt voor de transformatie van Winkelsteeg?
- Welke actoren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?
- Welke spelregels golden er bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?
- Welke macht en middelen hadden actoren bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?
- Welke discoursen hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?

## 1.6 Maatschappelijke relevantie

Nederland kent op dit moment 3.800 bedrijventerreinen (Overheidspublicaties, z.d.). Het transformeren van verouderde bedrijventerreinen kan voor gemeentes een oplossing bieden voor het woningtekort, wat op dit moment een groot maatschappelijk probleem is. Hoewel er op deze bedrijventerreinen veel ruimte is om woningen bij te bouwen, kan dit echter niet zomaar. Het mengen van de functies werken en wonen brengt namelijk risico op wederzijds overlast met zich mee, bijvoorbeeld op het gebied van geluidshinder of parkeerproblematiek. Voor het slagen van dergelijke transformatieprojecten is goed beleid daarom essentieel. Inzicht in het proces van beleidsvorming van Winkelsteeg en de keuzes die als gevolg daarvan zijn gemaakt, kan daardoor heel waardevol zijn voor gemeentes die ook een dergelijk projecten in hun gemeente willen opstarten. Enerzijds door een bron van inspiratie te zijn en anderzijds kan het waarschuwen voor bepaalde valkuilen. Loures stelt namelijk dat leren van de praktijk erg belangrijk is bij het ontwerpen van een nieuwe gebiedsontwikkeling (2015).

## 1.7 Wetenschappelijke relevantie

Het mengen van wonen en werken op een bedrijventerrein is een toepassing van functiemenging. De verschillende effecten van functiemenging op de omgeving is al veelvuldig onderzocht. Zo is er bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het effect op het sociale leven, persoonlijke relaties en sociale integratie (Mouratidis, 2018; Xia & Lu, 2023), CO<sub>2</sub>-uitstoot (Li et al., 2022) en de kwaliteit van leven (Bahr, 2024).

Het herontwikkelen van een oud bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied is een specifieke toepassing van functiemenging in de praktijk. Loures onderzocht de verschillende barrières en voordelen van een dergelijke gebiedsontwikkeling. Hij stelt bovendien dat de transformatie van oude bedrijventerreinen naar gemengde woon-werkgebied te weinig is onderzocht (2015). Uit onderzoek van Korthals Altes & Tambach blijkt dat er een aantal risico's zijn verbonden aan dergelijke projecten. Zo ontstaat bijvoorbeeld de kans op verschillende soorten overlast. Ze stellen dat het mengen van functies op een bedrijventerrein daarom een complex beleidsmakingsproces vereist (2008).

De manier waarop beleid tot stand komt, bepaalt in grote mate hoe de eindplannen eruit zien. Omdat een herontwikkelingsproject van een bedrijventerrein dus zorgvuldig uitgedacht beleid nodig heeft, is het dus interessant om dieper in te gaan op het proces dat achter het beleid schuilt. Met behulp van de policy arrangement approach kan inzicht worden geboden in dat proces aan de hand van een casestudie. Loures stelt namelijk dat casestudies een belangrijke rol kunnen spelen bij het begrijpen van en het ontwikkelen van theorie (2015). Zowel het transformeren van bedrijventerreinen naar functiegemengde gebieden als het beleidsproces zijn onderbelichte onderwerpen in de literatuur, waardoor dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan de wetenschap.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Functiemenging

#### 2.1.1 Historische context

Begin 20<sup>e</sup> eeuw kampten Europese steden met slechte woonomstandigheden en overlast van industrie en verkeer. Men zag dit als gevolg van de 19<sup>e</sup>-eeuwse manier van stadsontwikkeling. Daarom werd gezocht naar een moderne oplossing waarbij een wetenschappelijke basis belangrijk werd gevonden (Korthals Altes & Tambach, 2008; Van der Cammen & Klerk, 2012). In 1933 introduceerde het CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) de functionele stad als oplossing. Men ging ervan uit dat een stad verschillende functies heeft die incompatibel met elkaar zijn. Er werden vier functies onderscheiden: wonen, werken, recreatie en transport. Deze functies moesten gescheiden van elkaar worden om wederzijdse overlast te voorkomen. Als wonen en werken bijvoorbeeld gecombineerd zouden zijn, zouden bewoners last hebben van geluid en uitstoot. Door de functies te scheiden zou de functionele stad efficiënt en veilig zijn (Hoppenbrouwer & Louw, 2005; Van der Cammen & Klerk, 2012).

Deze ideeën over functiescheiding hebben in Europa en Noord-Amerika veel invloed gehad. Ook in Nederland, waar ze bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog een grote rol hebben gespeeld omdat men een moderniseringsslag wilde maken. Het gevolg was een gesegmenteerde stad, waarbij elk stadsdeel een eigen functie had (Van der Cammen & Klerk, 2012). In deze periode ontstonden onder andere gescheiden woonwijken, kantoorlocaties en ook bedrijventerreinen (Pols et al., 2009). De functiescheiding was onder andere mogelijk door de enorme toename van autogebruik na de Tweede Wereldoorlog. Ineens kon men een stuk verder reizen naar het werk of voorzieningen dan voorheen. In Nederlandse steden kwam dan ook veel ruimte voor de auto, wat ten koste ging van de ruimte voor de stad en de mens (Van der Cammen & Klerk, 2012).

In de oorspronkelijke functionele stad zouden werken en wonen overigens gescheiden zijn, maar niet ver uit elkaar liggen om lange reistijden te voorkomen (Korthals Altes & Tambach, 2008). In de praktijk bleek dit dus toch anders uit te vallen. Met name in de Verenigde Staten leidde functiescheiding daardoor tot urban sprawl, oftewel stedelijke wildgroei (Garde, 2020). Als reactie op urban sprawl ontstonden nieuwe bewegingen zoals New Urbanism in de VS en de Compact Stad in Nederland, die sterk waren beïnvloed door het boek *The Death and Life of Great American Cities*, dat Jane Jacobs in 1961 publiceerde. In dat boek keerde zij zich tegen functiescheiding en betoogde zij dat functiemenging juist essentieel was voor de levendige stad (Garde, 2020; Van der Cammen & Klerk, 2012). Tegenwoordig gaat men in zowel de theorie als de praktijk ervan uit dat functiemenging veel voordelen heeft ten opzichte van functiescheiding, waardoor functiemenging de norm is geworden bij stedelijke ontwikkelingen (Garde, 2020). In de nationale omgevingsvisie (NOVI) is ook opgenomen dat combinaties van functies, oftewel functiemenging, de voorkeur heeft (Rijksoverheid, 2020).

#### 2.1.2 Functiemenging

Hoppenbrouwer en Louw onderscheiden verschillende dimensies van functiemenging: verticaal, horizontaal en tijd. Horizontale functiemenging houdt in dat twee of meer functies in één gebouw zitten. Op de begane grond van een gebouw kan bijvoorbeeld een winkel op de begane grond en

een woning op de eerste verdieping gevestigd zijn. Verticale functiemenging houdt in dat twee of meerdere functies in één gebied zitten. In de literatuur varieert de schaal van dit gebied van wijk- tot stadniveau. De tijdsdimensie houdt in dat een gebouw of gebied op een bepaald moment voor een functie wordt gebruikt, en op een ander moment binnen een dag, week, maand jaar etc. voor een andere functie (2005). In dit onderzoek wordt met ‘functiemenging’ horizontale functiemenging bedoeld. Verticale functiemenging kan echter wel onderdeel zijn van horizontale functiemenging.

In de ‘functionele stad’ onderscheidde het CIAM vier functies: wonen, werken, recreatie en transport. In de literatuur worden echter meer functies onderscheiden (Hoppenbrouwer & Louw, 2005). Ook in de praktijk zijn er meer functies te onderscheiden. In Nederland geldt sinds 1 januari 2024 de Omgevingswet. Met de invoering van deze wet is onder andere het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. Het omgevingsplan is een belangrijk instrument waarin alle geldende regels voor een gemeente zijn opgenomen. In dit plan kan de gemeente ook bepalen welke functie waar plaats vindt. Het staat de gemeente echter vrij om te bepalen welke functies zij onderscheiden (Van Oosten, 2023).

### 2.1.3 *Gevolgen van functiemenging*

Een eerste gevolg van functiemenging is dat de noodzaak tot reizen afneemt, doordat voorzieningen of werk immers in hetzelfde gebied zitten. Dit heeft ten eerste als gevolg dat autogebruik afneemt, terwijl duurzamere vormen van vervoer, zoals het openbaar vervoer, de fiets en te voet juist toenemen. Dit is goed voor de volksgezondheid, omdat men meer beweegt. Doordat het autoverkeer afneemt, neemt ook de schadelijke uitstoot af. Dit is goed voor zowel de volksgezondheid als het milieu (Hoppenbrouwer & Louw, 2005; Tian et al., 2020). Ten tweede neemt de sociale gelijkheid toe, doordat voorzieningen en werk beter bereikbaar zijn voor mensen zonder auto of met een beperking (Hirt, 2016).

Een toename van stedelijke diversiteit en vitaliteit is een tweede gevolg van functiemenging, doordat het de kwaliteit en aantrekkelijkheid van een gebied kan vergroten. Er is meer aandacht voor de inrichting van de openbare ruimte en de levendigheid van het gebied neemt toe. Dit heeft onder andere te maken met de tijdsdimensie van functiemenging: een gebied kan continu in gebruik zijn (Hoppenbrouwer & Louw, 2005; Pols et al., 2009). Zo kan er bijvoorbeeld overdag gewerkt en in de avond gewoond worden. Dit voorkomt dat het gebied de helft van de tijd niet wordt gebruikt (Hirt, 2016). Op kleinere schaal wordt ditzelfde principe bijvoorbeeld ook toegepast op parkeerplekken, waardoor er in totaal minder parkeerplekken nodig zijn (Pols et al., 2009). Door het mengen van functies kan bovendien synergie ontstaan tussen de functies, doordat bijvoorbeeld voorzieningen kunnen worden gedeeld. Hierdoor kunnen economische activiteiten gestimuleerd kunnen worden (Hirt, 2016; Pols et al., 2009).

Of functiemenging daadwerkelijk voordelen heeft, hangt echter af van welke functies op welke manier worden gemengd. Als dit niet goed gebeurt, kan overlast ontstaan. Bovendien blijven bepaalde functies incompatibel met elkaar (Hoppenbrouwer & Louw, 2005). Het mengen van functies vereist dus een complex beleidsmakingsproces (Korthals Altes & Tambach, 2008).

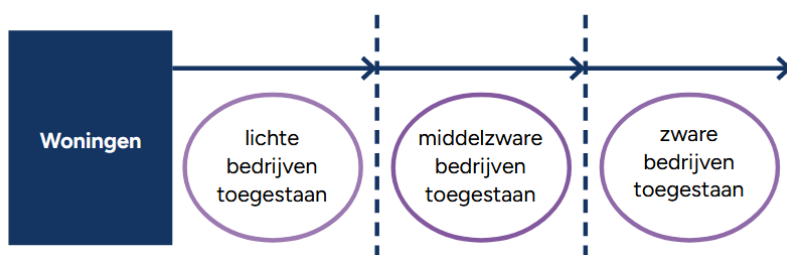
## 2.2 Werken en wonen op een bedrijventerrein

### 2.2.1 Milieuoverlast

Milieugevoelige activiteiten zijn activiteiten waarvoor een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ vereist is. Of een woon- en leefklimaat ‘aanvaardbaar’ is, wordt onder andere bepaald door de hoeveelheid milieuhinder die op die locatie wordt ondervonden. Met andere woorden: deze activiteiten mogen niet te veel overlast ervaren. De belangrijkste vormen van milieuhinder zijn geluids- en geuroverlast, maar ook trillings-, stof-, veiligheids- en lichtoverlast kunnen hieronder vallen. Wonen is de belangrijkste activiteit binnen de milieugevoelige activiteiten. Ook scholen, kinderdagverblijven en ziekenhuizen vallen binnen deze categorie (Bruinsma, 2024).

Een bedrijventerrein wordt in Nederland gedefinieerd als ‘een werklocatie van minimaal 1 ha bruto bestemd en geschikt voor gebruik door handel, nijverheid en industrie. Op deze terrein kan ook enige commerciële en niet-commerciële dienstverlening aanwezig zijn’ (Rijksoverheid, z.d.). Bedrijventerreinen hebben als doel om ruimte te bieden voor activiteiten die milieuhinder kunnen veroorzaken. Hierdoor zijn ze belangrijk voor het ondernemersklimaat in de stad (Bruinsma, 2024). Bedrijventerreinen zijn dus bedacht om de functies werken en wonen te scheiden, omdat deze functies onverenigbaar werden gevonden vanwege de ervaren overlast. Een bedrijventerrein is dan ook niet direct geschikt om een woonfunctie aan toe te voegen, ondanks dat daar wel ruimte voor is.

Om toch een succesvol gemengd woon-werkgebied te kunnen creëren op een nog werkend bedrijventerrein, moet er ten eerste op maat gemaakt oplossingen worden bedacht voor milieuoverlast (Korthals Altes & Tambach, 2008). Het belangrijkste instrument dat gemeenten hiervoor hebben zijn milieuzoneringen in het omgevingsplan. Er zijn twee manieren om te zoneren: inwaarts en uitwaarts. Uitwaartse zonering houdt in dat rondom een bedrijventerrein een zone wordt ingesteld waarin milieugevoelige functies zoals wonen niet zijn toegestaan. Binnen het bedrijventerrein zijn milieuhinderlijke activiteiten willekeurig verdeeld. Dit leidt echter tot inefficiënt ruimtegebruik. Daarom wordt voorkeur gegeven aan inwaarts zoneren, waarbij de afstand tot een milieugevoelige activiteit bepaalt hoeveel milieuhinder toelaatbaar is, zoals is geïllustreerd in figuur 2 (Bruinsma, 2024). Bij het mengen van wonen (milieugevoelig) en werken (potentieel milieuhinderlijk) moet dus goed nagedacht worden over de inrichting van het gebied, zodat de ruimte zo efficiënt mogelijk kan worden gebruikt zonder dat overlast optreedt. Het is hierbij ook mogelijk om met behulp van bijvoorbeeld geluidswallen geluidshinder te verminderen, waardoor milieugevoelige functies dicht bij milieuhinderlijke activiteiten geplaatst kunnen worden. Daarnaast is de industrie sinds het ontstaan van bedrijventerreinen veranderd. Onder andere verbeterde technologie zorgt voor minder overlast, waardoor wonen en werken makkelijker gecombineerd kunnen worden (Korthals Altes & Tambach, 2008).



Figuur 2 Inwaarts zoneren (Bruinsma, 2024)

### 2.2.2 Aantrekkelijkheid en placemaking

Ten tweede is het erg belangrijk dat bij de transformatie van een bedrijventerrein wordt gelet op de aantrekkelijkheid van het nieuwe gemengd woon-werkgebied. Mensen moeten er immers willen wonen. De eerder genoemde milieuhinder speelt natuurlijk een rol bij de (on)aantrekkelijkheid van het gebied. Maar ook de fysieke omgeving is hierbij van groot belang (Korthals Altes & Tambach, 2008). Over het algemeen worden bedrijventerreinen door de monotone gevels van bedrijfspanden als onaantrekkelijk ervaren (Pols et al., 2009). Dit zorgt dus voor een grote uitdaging bij de transformatie van blijvend functionerende bedrijventerreinen, aangezien de bestaande bedrijfspanden (deels) zullen blijven staan.

De aantrekkelijkheid van een gebied kan worden verbeterd door fysieke ingrepen in de ruimte. Het effect daarvan kan bovendien worden versterkt door placemaking (Korthals Altes & Tambach, 2008). Placemaking is een 'concept, methode en planning tool die wordt gebruikt om de publieke ruimte te vormen en hervormen' (Keidar et al., 2024, p. 144), waarbij de relatie tussen de publieke ruimte en de gemeenschap centraal staat. Participatie en de lokale identiteit zijn hierbij belangrijk (PPS, z.d.). Het doel van placemaking is om de publieke ruimte aantrekkelijk te maken voor de gebruikers ervan. Het is een concept dat net zoals functiemenging onder andere is geïnspireerd door *The Death and Life of Great American Cities* van Jane Jacobs (Strydom et al., 2018).

Ook discours speelt een belangrijke rol bij het aantrekkelijker maken van een voormalig bedrijventerrein. Raco stelt zelfs dat discours het succes van de transformatie kan maken of breken. Bij een dergelijke gebiedsontwikkeling is het volgens hem dus belangrijk dat nieuwe discourses en nieuwe verbeeldingen van het gebied worden geïntroduceerd (2003). Opvallend is dat bij veel succesvolle placemaking en placemaking discours bij de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen tot gemengd woon-werkgebied water, zoals een rivier of een kanaal dat door het plangebied stroomt, centraal wordt gezet (Korthals Altes & Tambach, 2008; Pols et al., 2009; Raco, 2003).

### 2.2.3 Overige barrières en voorwaarden

Naast het optreden van verschillende soorten overlast en de onaantrekkelijkheid van bedrijventerrein, zijn er nog enkele andere barrières die een rol kunnen spelen bij het transformeren van bedrijventerreinen tot gemengd woon-werkgebied. Ten eerste kan de grond van een industrieterrein sterk vervuild zijn, wat gezondheidsrisico's met zich mee kan brengen voor toekomstige bewoners. Het schoonmaken van de vervuiling is echter erg duur en soms is het niet altijd duidelijk welke partij daarvoor verantwoordelijk is (Loures, 2015). Ten tweede zijn er economische barrières. Grondbezit kan een probleem opleveren als er veel verschillende eigenaren zijn. Als de gemeente een gebiedsgerichte aanpak van de transformatie wil, moet het dan alle verschillende eigenaren uitkopen. Dit kan erg duur zijn en vereist bovendien de medewerking van de eigenaren, wat niet vanzelfsprekend is (Loures, 2015; Pols et al., 2009).

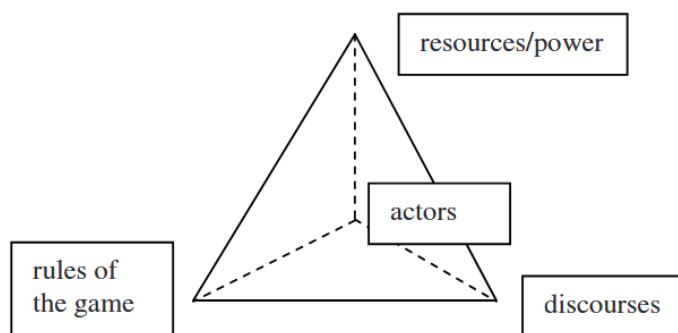
Daarnaast zijn er nog een aantal randvoorwaardes. Zo is een goede ligging van het te ontwikkelen gebied erg belangrijk. Ook is een goede infrastructuur vereist om de transformatie een succes te maken. Pols stelt dat het belangrijk is om deze indien nodig aan te passen vóóordat er daadwerkelijk gewoon zal worden in het gebied. Als dit niet gebeurt, is er namelijk kans op verkeers- en parkeeroverlast, doordat er meer mensen het gebied in en uit moeten (2009). Daarnaast is het belangrijk dat participatie plaats vindt, zodat het project goed past binnen de

bestaande context en de sociale en economische belangen van de gemeenschap gewaarborgd worden (Loures, 2015).

### 2.3 Policy Arrangement Approach

De policy arrangement approach (Hierna: PAA) is een analytisch instrument waarmee een policy arrangement kan worden beschreven (Arts & Goverde, 2006). Een policy arrangement wordt gedefinieerd als 'een tijdelijke stabilisatie van de *inhoud* en *organisatie* van een bepaald beleidsdomein' (Van Tatenhove et al., 2000, p. 54). Uit deze definitie blijkt ten eerste de twee hoofdaspecten van een policy arrangement: de inhoud en organisatie. Ten tweede blijkt dat er een tijdsaspect is verbonden aan een policy arrangement. De stabilisatie van een beleidsdomein is namelijk altijd tijdelijk. Op den duur vindt namelijk altijd verandering plaats (Arts et al., 2000). Zoals eerder genoemd is de PAA een analytisch instrument. Het kan alleen een policy arrangement beschrijven en is dus niet geschikt als hulpmiddel bij het evalueren of opstellen van beleid (Arts & Goverde, 2006).

De analyse van een policy arrangement met de PAA gebeurt aan de hand van vier dimensies, waarbij de hoofdaspecten worden geoperationaliseerd (Arts et al., 2000). Drie dimensies zijn organisatorisch, namelijk *actoren*, *spelregels* en de *macht en middelen*. De vierde dimensie *discoursen* heeft betrekking op de inhoud (Lieverink, 2006). Belangrijk is dat deze dimensies niet los van elkaar gezien kunnen worden. alle dimensies zijn juist sterk met elkaar verbonden, zoals duidelijk wordt weergegeven in figuur 3. De verschillende dimensies zullen eerst los van elkaar worden besproken. Vervolgens zal worden ingegaan op de onderlinge verbanden tussen de dimensies.



Figuur 3 De PAA (Lieverink, 2006)

#### 2.3.1 Actoren

De actoren zijn de hoofdspelers binnen een bepaald beleidsdomein (Veenman et al., 2009). In de eerste dimensie worden alle relevante actoren en hun invloed op het beleidsproces geïdentificeerd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen centrale en perifere actoren. Actoren kunnen bovendien coalities vormen tijdens het proces (Lieverink, 2006) als zij vergelijkbare beleidsdoelen hebben. Hierbij moet met name gekeken worden naar coalities tussen verschillende betrokken organisaties. (Arts et al., 2000). Tot slot kunnen bij de analyse actoren die een vergelijkbare rol spelen, geclusterd worden (Lieverink, 2006).

Bij een grote gebiedsontwikkeling spelen veel verschillende actoren een rol. De drie belangrijkste groepen actoren bij een gebiedsontwikkeling zijn de publieke sector, de private sector en

bewoners. Bij een succesvolle gebiedsontwikkeling zijn de verschillende actoren goed gecoördineerd (Haksever & Çitak, 2019). Het is dus belangrijk om een goed overzicht te hebben van de verschillende actoren en de samenwerking daartussen.

### *2.3.2 Spelregels*

De spelregels duiden op het geheel aan regels binnen een bepaald beleidsdomein. De bewegingsruimte van de actoren binnen het beleidsproces wordt hiermee ingekaderd (Veenman et al., 2009). Hierbij zijn zowel formele als informele regels van belang (Lieverink, 2006). Onder formele regels vallen bijvoorbeeld wetgeving en beleidsprocedures (Veenman et al., 2009). Onder de informele regels vallen bijvoorbeeld gedragsroutines binnen instellingen (Lieverink, 2006), zoals de hiërarchie of de manier van besluitvorming binnen een instelling (Wiering et al., 2017). Bij een gebiedsontwikkeling moet rekening worden gehouden met regelgeving en procedures op allerlei verschillende niveaus (gemeentelijk, provinciaal en landelijk). De spelregels vormt dus de plannen vanaf het begin.

### *2.3.3 Macht en middelen*

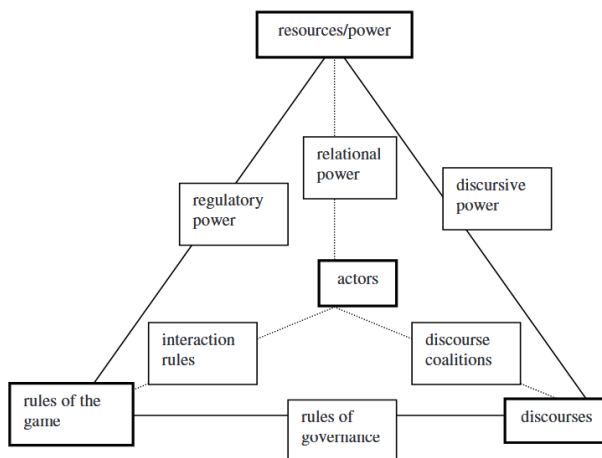
De derde dimensie heeft betrekking op de middelen en de mach die actoren bezitten. Onder middelen kunnen bijvoorbeeld geld, kennis en technologie worden verstaan. Macht heeft betrekking op de verdeling van die middelen onder de actoren. Doordat deze doorgaans niet gelijk verdeeld zijn, ontstaan machtsverschillen (Veenman et al., 2009). Ook beleidsinstrumenten kunnen actoren macht geven, doordat deze bepaalde bevoegdheden verschaffen (Lieverink, 2006). Een gebiedsontwikkeling, in het bijzonder de transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied is erg duur (Korthals Altes & Tambach, 2008; Pols et al., 2009). Om een succesvolle transformatie neer te kunnen zetten, is het dus belangrijk om voldoende middelen te hebben.

### *2.3.4 Discoursen*

Discoursen zijn een set aan ideeën, concepten en narratieven die betekenis geven aan een bepaald fenomeen (Hajer, 1995). In het geval van de PAA gaat het daarbij om het beleidsdomein (Arts et al., 2000). Binnen de PAA zijn twee soorten discoursen relevant. De eerste soort discours gaat over de inrichting van de maatschappij en welke relatie er zou moeten bestaan tussen de staat, de markt en de burger. De tweede soort discours gaat concreet over het beleidsdomein. Hierbij kan het gaan over welke problemen er worden gedefinieerd binnen dat domein, wat de oorzaken daarvan zijn, en welke mogelijke oplossingen bestaan (Lieverink, 2006). Zowel formele beleidsplannen en -programma's als taaluitingen die deze ondersteunen of tegenspreken vallen onder discours (Arts et al., 2000). Beiden soorten discours zijn belangrijk bij een gebiedsontwikkeling, maar de tweede soort is met name van belang. Uit discours blijkt namelijk welke onderwerpen en thema's beleidsmakers en andere actoren belangrijk vinden binnen de gebiedsontwikkeling. Bepaalde thema's zullen altijd meer nadruk krijgen dan anderen, waardoor zij de plannen voor de gebiedsontwikkeling vormen. Raco stelt bovendien dat discours bovendien dat het succes van een transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied kan worden gemaakt of gebroken door discours (2003). Discours kan namelijk helpen om een tot dan toe onaantrekkelijk gevonden gebied in een nieuw daglicht te zetten, waardoor men het wel aantrekkelijk kan gaan vinden (Korthals Altes & Tambach, 2008).

### 2.3.5 De onderlinge verhoudingen tussen dimensies

De verschillende dimensies staan niet los van elkaar. Zoals ook al blijkt uit het bovenstaande, zijn ze allemaal onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit wordt ook goed weergegeven in figuur 4.



Figuur 4 (Lieverink, 2006)

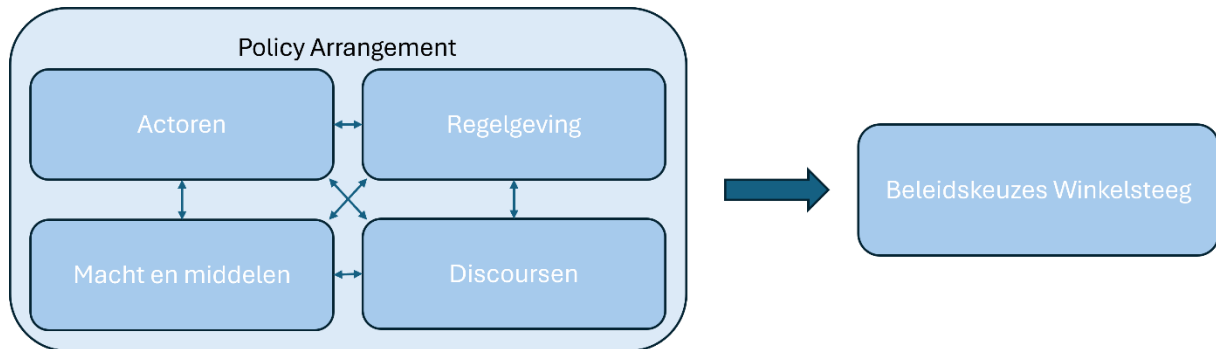
De verschillende relaties tussen de dimensies zoals beschreven in figuur 4 worden hieronder kort toegelicht (Lieverink, 2006).

- *Relational power*: de relatieve macht van actoren tegenover elkaar. Actoren zijn van elkaar afhankelijk voor bepaalde middelen, omdat ze bijvoorbeeld een gedeelde controle hebben over een bepaalde resource. Hierdoor kunnen middelencoalities ontstaan.
- *Interaction rules*: de regels die de interacties tussen actoren beheersen.
- *Regulatory power*: de spelregels van een policy arrangement kunnen worden veranderd door actoren die daar de macht of juiste bevoegdheid voor hebben.
- *Discourse coalitions*: coalities die ontstaan tussen actoren omdat zij zich gezamenlijk scharen achter een bepaalde discours.
- *Rules of governance*: de bestaande regels in een policy arrangement zijn gebaseerd op bepaalde discourses. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ideeën over de verhoudingen tussen de staat, markt en de maatschappij. Deze discourses zijn over het algemeen breder dan het beleidsdomein in kwestie.
- *Discursive power*: discourses kunnen als 'wapen' worden gebruikt voor bijvoorbeeld politieke legitimatie. Sommige actoren kunnen bovendien de inhoud van belangrijke discourses in een policy arrangement veranderen of zelfs volledig nieuwe discourses in het debat introduceren.

Vanwege de samenhang tussen de verschillende dimensies, is het mogelijk om enerzijds stabiliserende factoren en anderzijds juist factoren die verandering introduceren in het beleidsproces identificeren en beschrijven. Het is ook mogelijk om combinaties van beide soort factoren te onderscheiden (Wiering et al., 2017).

## 2.4 Conceptueel model

De policy arrangement, die bestaat uit vier dimensies, namelijk actoren, spelregels, macht en middelen, en discoursen, is bepalend voor de keuzes die gemaakt worden binnen het beleid van de transformatie van Winkelsteeg van een bedrijventerrein tot een gemengd woon-werkgebied. In figuur 5 is dit verwerkt in het conceptueel model.



Figuur 5: conceptueel model

## 2.5 Operationalisering

De policy arrangement is geanalyseerd aan de hand van de volgende dimensie: actoren, spelregels, macht en middelen en discoursen. De dimensies en de verschillende indicatoren die daarbij horen, zijn opgenomen in de onderstaande tabel. De dimensies en indicatoren zijn gebaseerd op Lieferrink (2006). Op basis van deze tabel is een interview guide opgesteld, die is opgenomen in bijlage I. Beleidskeuzes worden in dit onderzoek gedefinieerd als de keuzes die gemaakt worden bij het opstellen van een beleidsprogramma. Een beleidsprogramma is volgens Van Thiel een plan om een bepaald probleem op te lossen (2014).

Dimensies	Indicatoren
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren</li> <li>• Rol</li> <li>• Coalities</li> </ul>
Spelregels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelgeving</li> <li>• Beleidsprocedures</li> <li>• Informele regels binnen instellingen</li> </ul>
Macht en middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis</li> <li>• Budget</li> <li>• Beleidsinstrumenten</li> </ul>
Discoursen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemen</li> <li>• Oplossingen</li> <li>• Thema's</li> </ul>

Tabel 1: operationalisering

## 3. Methode

### 3.1 Onderzoeksstrategie

#### 3.1.1 *Kwalitatief onderzoek*

Bij het opstellen van de onderzoeksstrategie moet ten eerste de keuze worden gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek bestaan de data en resultaten uit getallen. Het voordeel van kwantitatief onderzoek is dat het onderzoek over het algemeen breder is, en daardoor beter te generaliseren. Bij kwalitatief onderzoek bestaan de data en resultaten uit woorden (Verschuren & Doorewaard, 2010) en is over het algemeen diepgaander dan kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is geschikt om een complex en gedetailleerd begrip van het onderzoeksonderwerp te krijgen (Creswell & Poth, 2018). Een nadeel van kwalitatief onderzoek is echter dat het lastiger is om de resultaten te generaliseren (Verschuren & Doorewaard, 2010). Een policy arrangement valt niet in cijfers te vatten. Een kwalitatieve methode is dus beter geschikt voor dit onderzoek.

#### 3.1.2 *Deductief onderzoek*

Ten tweede moet een keuze worden gemaakt tussen deductief en inductief onderzoek. Inductief onderzoek gaat van het specifieke naar het gegeneraliseerde. Dit houdt in dat een algemene theorie wordt afgeleid uit specifieke waarnemingen. Deductief onderzoek gaat juist van het gegeneraliseerde naar het specifieke. Hierbij wordt een bestaande theorie toegepast op de werkelijkheid. De werkelijkheid wordt vervolgens getoetst aan de theorie (Vennix, 2019). Dit onderzoek is deductief. De theorie van de PAA wordt namelijk gebruikt om het beleidsproces voor Winkelsteeg te kunnen analyseren.

#### 3.1.3 *De casestudie*

Een casestudie is 'een onderzoeksstrategie waarbij een of meerdere casus van het onderzoeksonderwerp wordt bestudeerd' (Thiel, 2014, p. 86). Een casestudie gaat niet de breedte, maar de diepte in. Het onderzoeksonderwerp wordt gedetailleerd en uitgebreid beschreven (Thiel, 2014), waardoor het onderzoeksonderwerp diepgaand en integraal onderzocht kan worden (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te brengen in de totstandkoming van beleid om een bedrijventerrein te transformeren tot een gemengd woon-werkgebied aan de hand van de PAA. Volgens Liefferink is een diepgaand en integraal onderzoek vereist om een analyse met de PAA uit te kunnen voeren. (2006). Hierom is gekozen om een casestudie uit te voeren, omdat daarbij voldoende diepgang mogelijk is. Er is gekozen voor een enkelvoudige casestudie om binnen het beschikbare tijdsbestek een onderzoek met de diepgang uit te voeren die is vereist voor de PAA.

### 3.2 Onderzoeksmethode

Om de kwaliteit van de data en het onderzoek te kunnen waarborgen, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Dit is een methode waarbij data uit verschillende bronnen met elkaar wordt vergeleken. Als de verschillende bronnen consistent zijn met elkaar, zijn de conclusies die vervolgens daaruit getrokken worden geloofwaardiger (Vennix, 2019). Omdat dit onderzoek een enkelvoudige casestudie betreft, is het belangrijk dat triangulatie wordt toegepast. De casus kan

immers niet met een andere casus vergeleken worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door te trianguleren, neemt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toe (Thiel, 2014).

Bovendien stelt Liefverink dat een analyse met de PAA uitgebreid moet zijn (2006). Om een uitgebreide analyse te kunnen uitvoeren, is het belangrijk om de case vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. De data in dit onderzoek is verzameld aan de hand semigestructureerde interviews, beleidsstukken en observaties. De verschillende methodes van dataverzameling zullen apart worden besproken.

### 3.2.1 Semigestructureerde interviews

De eerste methode van dataverzameling is het afnemen van semigestructureerde interviews. De keuze voor semigestructureerd is gemaakt omdat dit type interview aan de ene kant genoeg gestructureerd is om alle belangrijke onderwerpen aan bod te laten komen. In dit onderzoek gaat het daarbij om de verschillende dimensies van de PAA. Aan de andere kant biedt het voldoende flexibiliteit en ruimte voor inbreng vanuit de respondent. Dit is belangrijk, omdat het gaat om een redelijk open onderzoeksvraag en de respondent meer kennis heeft over het onderwerp dan de onderzoeker. De onderzoeker kan daardoor nieuwe kennis opdoen die nog niet verwerkt is in de interview guide (Farthing, 2016). Voorafgaan aan de interviews is een interview guide opgesteld, die is opgenomen in bijlage I. De interview guide is opgesteld aan de hand van de vier dimensies van de PAA. De interviews zijn, na toestemming van de respondent opgenomen en getranscribeerd. Tijdens de interviews zijn ook enkele aantekeningen gemaakt. Indien deze nog relevante nieuwe informatie bevatten, zijn ze opgenomen in de transcripties.

De respondenten zijn in te delen in twee categorieën: medewerkers van de gemeente Nijmegen en medewerkers van betrokken woningcorporaties. De medewerkers van de gemeente Nijmegen zijn alle drie op verschillende manieren betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid voor Winkelsteeg. Talis en SSHN zijn beiden woningcorporaties die betrokken zijn bij NDW21, de eerste en vooralsnog enige woonwijk in het gebied. Het hoofdkantoor van Talis ligt bovendien in Winkelsteeg. Beide woningcorporaties zijn bovendien betrokken bij verdere projecten in het gebied. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in tabel 2.

Nummer	Respondent	Locatie	Datum
1	Medewerker gemeente Nijmegen 1	Nijmegen	15/04/2025
2	Medewerker gemeente Nijmegen 2	Online	23/04/2025
3	Medewerker gemeente Nijmegen 3	Nijmegen	21/05/2025
4	Medewerker SSHN	Nijmegen	25/04/2025
5	Medewerker Talis	Nijmegen	15/05/2025

Tabel 2: overzicht van de respondenten

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat respondenten voor interviews zouden worden gekozen op basis van maximum variation. Dit houdt in dat een zo breed mogelijke hoeveelheid verschillende perspectieven wordt geïnterviewd om het beleidsproces van verschillende kanten te kunnen bekijken. Zo wordt een te eenzijdig beeld voorkomen.

Het is echter alleen mogelijk gebleken om met de bovenstaande respondenten te spreken. Dit komt onder andere doordat de transformatie van Winkelsteeg nog in de beginfase zit. Zoals eerder genoemd is er nog maar één (flex)woonwijk daadwerkelijk gerealiseerd. Deze zijn gerealiseerd door de Nijmeegse woningcorporaties. Het is ook al lang bekend dat zij verder

betrokken zullen zijn bij de ontwikkeling van Winkelsteeg. De plannen van de woningcorporaties zijn al vergevorderd, waardoor zij waardevolle informatie hebben voor het onderzoek.

De overige ontwikkelaars moeten worden gekozen aan de hand van tenders. Een deel van de ontwikkelaars is nog maar bekend: niet alle tenders zijn nog vergeven. Pas tegen het einde van dit onderzoek is bekend geworden welke ontwikkelaars hun respectievelijke tenders hebben gewonnen. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om hen te betrekken bij het onderzoek. Deze plannen zijn bovendien nog lang niet zo vergevorderd als de plannen van de woningcorporaties. Er is overigens wel kort gesproken met vertegenwoordigers van deze ontwikkelaars op Dag van Winkelsteeg (zie observatie 3). Zo is deze groep toch enigszins vertegenwoordigd binnen de data.

Om te voorkomen dat het beeld te eenzijdig werd, is ervoor gekozen om binnen de twee categorieën verschillende respondenten te interviewen. Bovendien is de data uit de interviews aangevuld met data uit beleidsstukken en observaties om triangulatie toe te passen, zoals eerder aangegeven. De totale data is daardoor voldoende dekkend om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. In de discussie in hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op dit onderwerp.

### 3.2.2 Beleidsstukken

Als tweede databron zijn verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd. Met beleidsstukken delen beleidsmakers wat zij belangrijk vinden in het proces, waardoor deze stukken erg waardevol zijn voor het onderzoek (Farthing, 2016). Formele beleidsplannen en -programma's vallen bovendien binnen de dimensie discours van de PAA (Arts et al., 2000). Ook de formele spelregels zijn in beleidsdocumenten vastgelegd. Om de PAA volledig uit te kunnen voeren, is het dus van belang om beleidsstukken te analyseren. Naast informatie over discours, bevatten ze bovendien ook informatie over de andere dimensies van de PAA. Zo bevatten ze informatie over en onderbouwing van de keuzes die gemaakt zijn in het beleidsproces en het eindproduct van die keuzes. Een deel van de documenten is verzameld via het Omgevingsloket, waarin alle geldende regels en onderbouwende documenten voor een bepaalde locatie zijn opgenomen. De rest is verzameld nadat ze in andere data zijn genoemd en dus relevant zijn voor het onderzoek. Een overzicht van de gebruikte beleidsstukken is opgenomen in tabel 3.

Naam document	Auteur	Datum
Omgevingsvisie Nijmegen 2020 - 2040	Gemeente Nijmegen	06/2020
NOVI	Rijksoverheid	09/2020
Ontwikkelvisie Winkelsteeg 2035	<i>Site urban development</i> en <i>PosadMaxwan</i> in opdracht van de gemeente Nijmegen	05/2021
Reactie op participatie over plannen Winkelsteeg	Gemeente Nijmegen	10/2022
Programma NOVEX	Rijksoverheid	07/2022
Ruimtelijke onderbouwing NDW21	Gemeente Nijmegen	01/2023
Woondeal Arnhem-Nijmegen	De Jonge et al.	03/2023

Tabel 3: overzicht van de documenten

### 3.2.3 Observaties

Tot slot is data verzameld door verschillende observaties te doen. Er zijn twee soorten observaties te onderscheiden: participierend en non-participierend. Een participerende observatie houdt in dat de onderzoeker onderdeel wordt van de onderzochte situatie. Bij een non-participerende observatie blijft de onderzoeker buiten de onderzochte situatie. Het is belangrijk dat de onderzoeker zo objectief mogelijk observeert (Vennix, 2019).

In dit onderzoek is alleen participierend geobserveerd. Alle observaties zijn namelijk gedaan op momenten die door de gemeente Nijmegen zijn georganiseerd om de buitenwereld te betrekken bij Winkelsteeg. Het doel van de observaties was dan ook om erachter te komen hoe de gemeente anderen bij Winkelsteeg wil betrekken en wat de gemeente naar de buitenwereld wil communiceren. Tijdens de observaties zijn aantekeningen gemaakt. Zo snel mogelijk daarna zijn deze aantekeningen samengevat, zodat deze geanalyseerd konden worden. Een overzicht van de verschillende observaties is opgenomen in tabel 4 en worden daaronder stuk voor stuk nog kort toegelicht.

Nummer	Observatie	Type observatie	Vorbereiding	Datum
6	Winkelsteeg Challenge	Participierend	Niet gestructureerd	07/02/2025
7	Gluren bij Winkelsteeg	Participierend	Gestructureerd	16/04/2025
8	Dag van Winkelsteeg	Participierend	Gestructureerd	20/05/2025

Tabel 4: overzicht van de observaties

De eerste observatie was een deelname aan de zogenaamde Winkelsteeg Challenge. Dit was een participatiesessie voor studenten van Nijmeegse onderwijsinstellingen, georganiseerd door de gemeente. De onderzoeker heeft als student aan de Radboud Universiteit hieraan deelgenomen. De observatie was niet gestructureerd, omdat de sessie plaatsvond tijdens de oriënterende fase van het opstellen van het onderzoeksvoorstel. De precieze afbakening van het onderzoek was op dat moment nog niet duidelijk, waardoor het nog niet mogelijk was om een concreet observatieprotocol op te stellen.

De tweede observatie was een deelname aan de sessie ‘Gluren bij Winkelsteeg’. Bij deze sessie kregen deelnemers op locatie een presentatie over de plannen en de huidige stand van zaken rondom station Goffert. Daarbij was ook de mogelijkheid om vragen te stellen aan de gemeente. Deze observatie heeft gestructureerd plaats gevonden op basis van het observatieprotocol dat is opgenomen in bijlage II. Dit observatieprotocol is opgesteld aan de hand van de vier dimensies van de PAA.

De derde observatie heeft plaats gevonden op de ‘Dag van Winkelsteeg’. Dit was een soort open dag voor Winkelsteeg voor alle geïnteresseerden, die plaats vond op de Novio Tech Campus. De gemeente en alle andere op dit moment betrokken partijen waren aanwezig met posters en maquettes over de plannen op een soort markt. Zij konden ook vragen beantwoorden en in gesprek gaan met de deelnemers. Naast deze markt waren er ook een aantal presentaties en excursies naar het plangebied georganiseerd. Ook deze observatie heeft gestructureerd plaats gevonden op basis van het in bijlage II opgenomen observatieprotocol.

### 3.3 Data-analyse

Nadat de verschillende databronnen tot tekst zijn verwerkt, zullen zij worden geanalyseerd Atlas.ti software. Om de tekst te kunnen analyseren, is deze gecodeerd. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.2 is de analyse deductief geweest, aangezien de data is getoetst aan de PAA. Bij deductief onderzoek is het erg belangrijk om te coderen aan de hand van de operationalisering (Thiel, 2014). Dit is met name gebeurd in de tweede ronde coderen. De operationalisering is terug te vinden in tabel 1 in hoofdstuk 2.5. De interviews en observaties zijn volledig en uitgebreid gecodeerd. De beleidsdocumenten zijn alleen gecodeerd voor zover ze relevant waren voor het onderzoek. Zo zijn bijvoorbeeld niet alle hoofdstukken uit de Omgevingsvisie Nijmegen relevant voor Winkelsteeg.

Er is in twee rondes gecodeerd. In de eerste ronde is descriptief gecodeerd: in een woord of korte zin is samengevat wat in de gecodeerde passage staat. Er is gekozen voor descriptief coderen omdat deze manier erg geschikt is voor studies met verschillende soorten databronnen (Saldaña, 2009), zoals ook in dit onderzoek het geval is.

In de tweede ronde zijn de verschillende codes samengevoegd tot verschillende categorieën, waarbij de operationalisering leidend was. Tot slot zijn de categorieën verdeeld over de verschillende dimensies van de PAA, namelijk actoren, macht en middelen, spelregels en discoursen. Het verdelen van de informatie verdelen over de dimensies vergemakkelijkt namelijk het beantwoorden van de verschillende deelvragen, aangezien die overeenkomen met de dimensies. Een voorbeeld van de drie lagen codes die hieruit kwamen, is opgenomen in tabel 5.

Dimensie	Indicator	Inhoudelijk
Spelregels	Wetgeving	Crisis- en herstelwet

Tabel 5: voorbeeld van de drie lagen codes

### 3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

#### 3.4.1 Validiteit

Interne validiteit houdt in dat het onderzoek daadwerkelijk meet wat het wil meten. Hiervoor moet het theoretische concept op de juiste manier geoperationaliseerd worden. De operationalisatie van de PAA in dit onderzoek is gebaseerd op peer reviewed onderzoek, waardoor de interne validiteit groter wordt (Thiel, 2014). Doordat er is gekozen voor een casestudie, is het onderwerp in de diepte onderzocht. Hierdoor is er minder kans op onzekerheden in het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010), waardoor de interne validiteit toeneemt.

Externe validiteit heeft betrekking tot de mate waarin een studie kan worden gegeneraliseerd. Dit onderzoek is een enkelvoudige casestudie. Een casestudie gaat de diepte in en niet de breedte. Aangezien het om een enkelvoudige casusstudie gaat, is de casus niet met andere casus vergeleken. Om deze redenen zijn de resultaten moeilijk te generaliseren (Thiel, 2014) en alleen één op één toepasbaar op Winkelsteeg in Nijmegen. Dit betekent dat de externe validiteit van dit onderzoek gelimiteerd is. Dat is echter eigen aan kwalitatief onderzoek (Thiel, 2014).

#### 3.4.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen zijn gemeten. Een hogere betrouwbaarheid betekent dat de getrokken conclusies geen toeval zijn. In dit onderzoek wordt het beleidsproces van Winkelsteeg in Nijmegen beschreven. Hierbij gaat

het dus om descriptief onderzoek. Betrouwbaar descriptief onderzoek geeft geen vertekent beeld van de casus (Thiel, 2014).

Betrouwbaar onderzoek heeft betrekking op de herhaalbaarheid. Als dezelfde stappen onder dezelfde omstandigheden in het onderzoek worden uitgevoerd, moet er steeds hetzelfde resultaat uitkomen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit type interview heeft als voordeel dat ze flexibel zijn, maar dit heeft wel het gevolg dat elk interview anders is. De consistentie van de data, en dus ook de betrouwbaarheid neemt hierdoor af. Dit is opgelost door triangulatie toe te passen: naast interviews is ook gebruik gemaakt van documenten en observaties. Daarnaast zijn alle gemaakte keuzes en codes gedocumenteerd (Thiel, 2014).

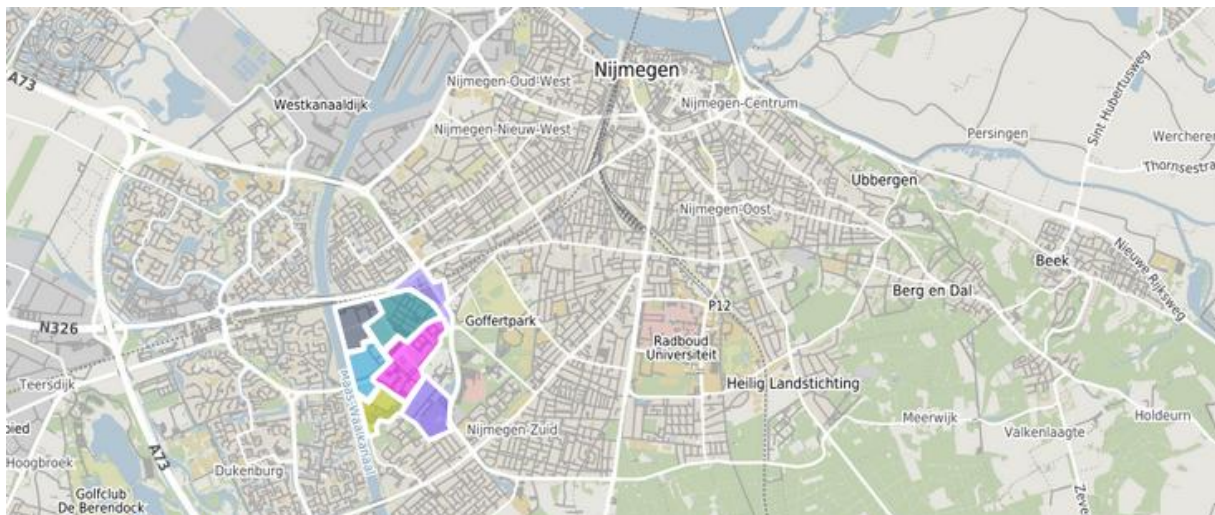
## 4. Resultaten

### 4.1 Beleidskeuzes

Bij een gebiedsontwikkeling moeten veel verschillende beleidskeuzes worden gemaakt. Dat is niet anders voor Winkelsteeg. Uit de analyse van de data zijn vier verschillende beleidskeuzes naar voren gekomen die kenmerkend zijn voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg.

#### 4.1.1 Locatie

Ten eerste is gekozen voor om de gebiedsontwikkeling plaats te laten landen in Winkelsteeg, een bedrijventerrein dat midden in de stad ligt, zoals te zien is op de kaart in figuur 6. Het is een bewuste keuze van de gemeente geweest om binnen de bestaande stadsgrenzen te groeien (inbreiding) en de stad niet verder uit te breiden. Twee respondenten van de gemeente noemen dan ook de Waalsprong, een grote stadsuitbreiding ten noorden van de Waal, als voorbeeld om te illustreren wat de gemeente op dit moment juist *niet* wil [interview, 1,3].



Figuur 6: Ligging Winkelsteeg (Gemeente Nijmegen, z.d.)

Inbreiding in Winkelsteeg betekent bovendien het mengen van functies. Aan het bestaande bedrijventerrein wordt namelijk een woonfunctie toegevoegd. Om te voorkomen dat de functies wonen en werken overlast van elkaar zullen ervaren zijn een aantal maatregelen genomen. Ten eerste worden de functies niet volledig gemengd. Het noorden van het plangebied zal voornamelijk blijven bestaan uit bedrijven. In het midden van het gebied zal er een mix van wonen en werken komen. In het zuiden zal er voornamelijk gewoond worden, hoewel er wel ruimte is voor 'light industrie', waarbij een fietsenmaker als voorbeeld wordt genoemd door een respondent van de gemeente [2,3]. Ten tweede is in het bestemmingsplan de toegestane milieucategorie verlaagd en het gebied met geluidszonering verkleind. Tot slot is er nog de mogelijkheid om extra maatregelen te nemen indien dat nodig wordt geacht, zoals het plaatsen van een geluidswerende muur (Gemeente Nijmegen, 2023b) [4,5].

#### 4.1.2 Doelgroep

Ten tweede zijn er twee hoofddoelgroepen aangewezen. De eerste doelgroep is jonge starters. De andere doelgroep is ouderen, met het idee dat deze groep graag wat kleiner wil gaan wonen, waardoor grotere woningen elders in de stad weer vrijkomen. Om verschillende doelgroepen aan te kunnen spreken, is Winkelsteeg opgedeeld in deelgebieden met ieder hun eigen karakter. De gemeente wenst bovendien een goede sociale mix in het gebied. Om dit te bereiken is besloten dat 30% van de woningen sociale huur, 30% betaalbaar en 40% vrije markt zal zijn (Gemeente Nijmegen, 2021) [1,2,3,6,7,8].

#### 4.1.3 Invulling van het gebied

Ten derde heeft de gemeente gekozen om de woonwijken autoluw te maken. Dit betekent dat de auto maar beperkt de woonwijken in kan. Bewoners zullen de auto tijdelijk voor de deur kunnen zetten om bijvoorbeeld boodschappen uit te laden, maar zullen daar niet kunnen parkeren. Daarvoor zullen enkele grote parkeerhubs worden gebouwd. Deze hubs zijn overigens niet alleen voor de bewoners, maar ook voor medewerkers van de bedrijven in het gebied. De gemeente gaat er namelijk vanuit dat medewerkers er doordeweeks overdag zullen parkeren en bewoners in de avond en in het weekend. Daarnaast gaat de gemeente er vanuit dat niet iedereen een auto zal hebben. De parkeernorm zal namelijk op 0,5 auto per woning liggen. Daar tegenover staat wel een fietsparkeernorm van 3 fietsen per woning. Hieruit blijkt duidelijk de voorkeur van de gemeente voor langzaam verkeer. In de plannen wordt overigens wel rekening gehouden met mindervalide bewoners. Voor hen is wel ruimte gereserveerd om voor de deur te parkeren, al zullen deze plekken pas daadwerkelijk gerealiseerd worden indien dit nodig blijkt te zijn [2,3,4,5,6,7,8].

In plaats van de auto, zou de gemeente het openbaar vervoer graag zien als hoofdvervoermiddel van bewoners en werknemers van de bedrijven. Het plangebied bevat op dit moment een station (Goffert) en meerdere bushaltes. De gemeente zou graag de bereikbaarheid van Winkelsteeg willen vergroten door het aanbod van OV op te schalen, maar is hiervan afhankelijk van de NS en busvervoerders. Zij willen echter de vraag dat de vraag toeneemt voordat zij het aanbod vergroten. De gemeente is op dit moment samen met de provincie aan het onderhandelen over dit onderwerp [8].

Voor de bedrijven in het plangebied is het echter erg belangrijk om goed bereikbaar te zijn voor auto- en vrachtverkeer. De keuze voor autoluw richt zich dan ook specifiek op de woonwijken. De s100 en de Nieuwe Dukenburgseweg zullen niet verdwijnen en blijven goed toegankelijk voor de bedrijven. Om de veiligheid van het langzaam verkeer rondom deze verkeersaders te verbeteren, worden een aantal fiets- en wandeltunnels aangelegd onder deze wegen. Hiermee worden de verschillende Winkelsteegse wijken verbonden met elkaar, maar ook met buurwijk Neerbosch en het Goffertpark [2,3,4,5,7,8], vertelt ook de respondent van Talis [5]:

*'Dus het Goffertpark, daar ben je straks te voet heel snel. Je hoeft ook geen wegen over te steken, te wachten op stoplichten. Je kunt gewoon oversteken'*

Deze verbindingen tussen de wijken zullen groen zijn. Dit is niet alleen prettiger voor de mens, maar ook zeker voor de dieren in het plangebied. Die zullen zich daardoor namelijk veilig door het gebied kunnen bewegen [1,2,3,4,5,6,7,8]. Om de biodiversiteit te beschermen, wordt bovendien de nadruk gelegd op natuurinclusief bouwen. Dit houdt in dat niet alleen rondom, maar ook in de

gebouwen maatregelen worden genomen om diersoorten te beschermen en ruimte te geven, vertelt een respondent van de gemeente [3]:

*‘wat ook in de gebouwen zit. Waarin er een wisselwerking ook is tussen vleermuizenkasten, nestkasten. In de gebouwen, insecten, kasten, hotels en wat er in de openbare ruimte gebeurt, ook dat hele samenspel’*

Ook de bedrijven in het plangebied worden hierbij betrokken [2,5]. Zo vertelt de respondent van Talis dat zij op verzoek van een projectontwikkelaar vogelkasten gaan ophangen aan hun kantoorgebouw [5]. Daarnaast heeft de gemeente strenge duurzaamheidseisen opgesteld aan ontwikkelaars met betrekking tot bijvoorbeeld de afkoppeling van hemelwater of het gebruik van bodemenergie [3,4,5,8].

#### 4.1.4 Inzet van placemaking en branding

Tot slot is besloten om placemaking en branding in te zetten in het gebied om de zichtbaarheid van het gebied te vergroten. De branding bestaat onder andere uit een logo en een slogan. Het slogan is door de tijd veranderd. De oorspronkelijke slogan luidt ‘Winkelsteeg, waar werken woont en wonen werkt’ en is veranderd naar ‘Winkelsteeg, waar werken, wonen en ontmoeten’. Daarnaast hebben de verschillende deelgebieden allemaal een eigen naam gekregen. Ook zijn er rondom het gebied een aantal borden opgehangen om de naamsbekendheid te vergroten [2].

Daarnaast probeert de gemeente Winkelsteeg op de kaart te zetten met placemakingsinitiatieven. Hieronder verstaat de gemeente tijdelijke initiatieven die mensen naar het gebied toe moeten trekken en hun beeld ervan moet veranderen. Zo wordt er bijvoorbeeld een Fun Run georganiseerd voor bewoners en medewerkers van de in Winkelsteeg gevestigde bedrijven. Ook evenement als Gluren bij Winkelsteeg en Dag van Winkelsteeg zijn bedoeld om mensen kennis te laten maken met het gebied en te informeren over met name het autoluwe aspect van de gebiedsontwikkeling [2,7,8]. Daarnaast wordt horeca gezien als een goede manier om mensen naar het gebied te trekken. Zowel bij de toekomstige Jan Massinkhal en zwembad, Park Winkelsteeg als bij het kanaal komen horecagelegenheden [2,3,5].

## 4.2 Actoren

Bij de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg zijn veel actoren betrokken. Deze actoren zijn opgedeeld in drie categorieën, namelijk overheden, ontwikkelende partijen en overige belanghebbenden. In dit deel zullen de actoren, hun rol en coalities tussen actoren worden besproken.

### 4.2.1 Overheden

De overheid is op drie niveaus betrokken bij de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg: zowel het Rijk, de provincie Gelderland en de gemeente Nijmegen zijn belangrijke actoren. De provincie heeft een monitorende rol en houdt in de gaten of het project wordt uitgevoerd binnen centrale overheidsregels, binnen de regels van bestemmingsplannen en of de gemeente zich aan haar ambities houdt. Het Rijk speelt met name een belangrijke rol wat betreft subsidies. De gemeente is de belangrijkste actor en is verantwoordelijk voor het actief grondbeleid, aanpassing van de infrastructuur, ruimtelijke ordening, de begeleiding van ontwikkelende partijen en de branding en marketing van het gebied. Hiermee heeft de gemeente in feite de regie over de gebiedsontwikkeling. [1,2,3,4,5].

Binnen de gemeente houdt Team Winkelsteeg zich bezig met de gebiedsontwikkeling. Dit team bestaat uit ongeveer 20 mensen die intern bij de gemeente werken. Daarnaast zijn nog een groot aantal externe adviseurs betrokken bij het project [3]. Het team bestaat onder andere uit stedenbouwkundigen, gebiedsontwikkelaars, medewerkers op het gebied van ruimtelijke ordening, communicatie en branding [2,3]. De samenstelling van het team verandert naar mate van de vordering van het project. Aan het begin lag de focus bijvoorbeeld op ruimtelijke ordening, nu ligt deze op het uitwerken van de verschillende plannen [3].

De overheden hebben een coalitie gevormd in de vorm van de woondeal Arnhem-Nijmegen. Deze samenwerking is volgens de verschillende partijen nodig omdat de woningopgave het lokale niveau overstijgt. Bovendien menen ze dat processen sneller kunnen verlopen door samen te werken, wat belangrijk is vanwege de woningnood (De Jonge et al., 2023).

#### 4.2.2 Ontwikkellende partijen

De gemeente Nijmegen bouwt zelf geen woningen, maar voert actief grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente de grond verkavelt, bouwrijp maakt en dan verkoopt aan een vastgoedontwikkelaar of een woningcorporatie [1,3,4,5].

Een van de afspraken die is gemaakt in de eerder genoemde woondeal Arnhem-Nijmegen, is dat 30% van alle nieuwbouw in het plangebied sociale huur moet zijn. In de deal is ook afgesproken dat de Nijmeegse woningcorporaties (Talis, Portaal, Woonwaarts en studentenhuusvester SSHN) de eerste partners zijn voor de gemeente als het gaat om sociale huurwoningen (De Jonge et al., 2023). Deze afspraken zorgen ervoor dat de woningcorporaties een belangrijke groep actoren zijn binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg.

Op dit moment zijn alle vier de woningcorporaties woningen aan het ontwikkelen in het gebied 'rondom het station'. Hoewel het vier losse projecten zijn, werken de corporaties veel samen en stemmen zij hun plannen op elkaar af, blijkt uit de volgende citaten van de respondent van Talis [5]:

*'En zijn we aan de slag gegaan, ieder met onze eigen architect en andere adviseurs, om een gebouwoontwerp te maken. En we hebben steeds overleg gehad met elkaar om te zorgen dat het bij elkaar past. Dat het op elkaar afgestemd is, ook met de gemeente'*

*'Maar verder stemmen we alles af. En dat gaat eigenlijk prima tot nu toe. De ene is iets sneller dan de ander. En de ander heeft weer iets meer perikelen dan de ander. Maar we staan samen wel sterk, denk ik.'*

De woningcorporaties vormen dus samen een coalitie. In het project NDW21 is er zelfs nog meer samengewerkt dan in de huidige projecten. NDW21 is de eerste gerealiseerde wijk van Winkelsteeg en bestaat uit 500 flexwoningen, allemaal sociale huur. In dit project hadden de vier corporaties een gemeenschappelijke aannemer. Hiervoor is gekozen omdat het aanbod van flexwoningen beperkt is. Het voordeel van een gemeenschappelijke aannemer is dat het schaalvoordelen oplevert. Het nadeel is echter dat de vier corporaties verschillende eisen, wensen en manier van werken hebben [4,5]. Hoewel positief wordt teruggekeken op de samenwerking bij NDW21, heeft men gekozen om niet meer met een gemeenschappelijke aannemer te werken voor de projecten rondom station Goffert, vertelt de respondent van de SSHN [4]:

*‘Weet je wat je wint aan dat je één aannemer kiest, en dat het dus op schaalgroter beter gecalculeerd kan worden, dat verlies je weer in efficiëntie. In het hele proces en op de bouwplek. En dat is eigenlijk de aanleiding geweest, om er toch vier aparte bouwplekken voor te maken.*

De overige 70% woningen die geen sociale huur zijn, worden ontwikkeld door vastgoedontwikkelaars. Zo zal Kanaalknoop-Noord, aan het kanaal en de noordkant van de Nieuwe Dukenburgseweg, worden ontwikkeld door Borghese en Amvest. Dit gebied zal het Laskwartier gaan heten. Aan de zuidkant van de Nieuwe Dukenburgseweg zullen Living-Inn en Duux worden ontwikkeld door respectievelijk Roozen van Hoppe en VanWonen [2,3,4,5]. Voor de overige deelgebieden is nog niet vastgesteld welke bedrijven zullen gaan ontwikkelen.

De gemeente wil graag een goede sociale mix in Winkelsteeg (Gemeente Nijmegen, 2021). Om te voorkomen dat alle sociale huur evenwichtig over het gebied verspreid wordt, moet een deel van de woningen die door de ‘gewone’ vastgoedontwikkelaars worden gebouwd ook sociale huur bevatten [3,4,5]. Om deze sociale huur te realiseren, moeten zij verplicht eerst in gesprek gaan met de Nijmeegse woningcorporaties en zich inspannen om tot overeenstemming te komen, vertelt de respondent van Talis [5]:

*‘Dus in de anterieure overeenkomst staat dat de ontwikkelaars eerst met ons moeten gaan praten voordat ze met anderen, dus niet de Nijmeegse woningcorporaties, maar andere woningcorporaties of beleggers mogen gaan praten over deze 30%. Dat heet premium partnership. En dat houdt in dat de ontwikkelaars zich moeten inspannen om met ons tot zaken te komen. Tot een overeenkomst te komen. Als het niet lukt mogen ze dus naar een ander.’*

De Nijmeegse woningcorporaties hebben hierdoor dus een bijzondere positie binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. De afspraak is gemaakt dat de sociale huurwoningen zullen worden gebouwd door de projectontwikkelaars, maar vervolgens worden verkocht aan een woningcorporatie die ze zal verhuren. De ontwikkelaars en de woningcorporaties moeten intensief samenwerken om tot geschikte plannen te komen [3,4,5], en vormen daarom dus een coalitie.

#### 4.2.3 Overige belanghebbenden

Er zijn nog veel meer actoren betrokken bij de ontwikkeling van Winkelsteeg. Ten eerste de bewoners van eerste wijk NDW21 en van omliggende wijken. Ten tweede zijn er veel zorginstellingen in het gebied, zoals het Leger des Heils, Iriszorg en de Pompekliniek (Gemeente Nijmegen, 2021). Ten derde was en blijft het gebied een bedrijventerrein. De gevestigde bedrijven zijn daarom ook een actor [1,2,3,4,5,7,8]. Niet alle bedrijven zijn het eens met de keuzes die zijn gemaakt in de gebiedsontwikkeling. Daarom hebben supermarkt Lidl en gasleverancier Antargaz een coalitie gevormd. Zij hebben samen een beroepsprocedure aangespannen tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Dit beroep is echter ongegrond verklaard door de rechter (ECLI:NL:RVS:2025:535, Raad van State, 202307234/1/R4, 2025). De rechter is hierdoor overigens ook een actor, die een controlerende rol op het bestuur uitvoert.

Daarnaast zijn ook andere actoren met specifieke kennis betrokken bij het project en geraadpleegd. Voorbeelden hiervan zijn het Waterschap [3] de fietsersbond [2], de NS en busvervoerders [8]

#### 4.2.4 Samenwerking met de gemeente

Wat opvalt binnen de dimensie actoren is dat de gemeente Nijmegen de regie heeft over de gebiedsontwikkeling. Alle partijen werken samen met de gemeente, maar de gemeente heeft het laatste woord (zie ook dimensie macht en middelen). Over het algemeen gaat deze samenwerking goed en zijn de respondenten daar ook tevreden over. Op detailniveau ontstaat echter soms enkele onenigheid tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen. De respondenten van Talis en SSHN vertellen dat de gemeente op die punten te veel vasthoudt aan haar eigen beleid. Beide noemen zij daarbij als voorbeeld de fietsparkeernorm van 3 fietsen per woning die zij te hoog vinden. De respondenten hebben het gevoel dat hun jarenlange ervaring met hun doelgroep hen een beter beeld geeft van de behoeftes van die doelgroep. De gemeente staat er echter niet voor open om af te wijken van de door hun gestelde normen [4,5]. Dit leidt tot enige frustratie, zoals duidelijk wordt in het onderstaande citaat [4]:

*'Zij vinden echt met oogkleppen op dat ze het goede systeem hebben bedacht. En dit moet maar overgenomen worden. En natuurlijk, er is nog niet getekend en er is nog geen hard besluit genomen of zo. Maar ik merk nergens aan dat de bezwaren die ik tegen dat systeem heb en gewoon al meerdere keren heb voorgelegd... Dat daar alert op wordt gereageerd van... Oh ja, is goed dat we daar ook in rekening mee moeten houden of daar moeten we nog even nader over hebben'*

Ook een respondent van de gemeente ziet dat Team Winkelsteeg soms te intern gericht is. Ze vertelt dat dit onder andere komt door de grootte van het team. Om goed op de hoogte te blijven van de realiteit van de gebiedsontwikkeling worden daarom activiteiten georganiseerd voor het team zoals een fietstour door het plangebied [2]. Op Dag van Winkelsteeg vertelde een medewerker van de gemeente en tevens lid van team Winkelsteeg dat het fijn was om daar aanwezig te zijn, zodat het project meer gaat leven binnen het team en zij bovendien beter weten wat er speelt bij betrokkenen [8].

### 4.3 Spelregels

#### 4.3.1 Visies

De Omgevingswet bepaalt dat elke overheidslaag (Rijk, provincie en gemeente) een omgevingsvisie moet hebben. In deze visies wordt uitgelicht welke uitdaging de betreffende overheid belangrijk vindt en wordt aan die uitdagingen richting gegeven. Twee visies worden hier uitgelicht, omdat ze belangrijke spelregels bevatten voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg.

Op nationaal niveau geldt de nationale omgevingsvisie, oftewel de NOVI. Hierin zijn een aantal grootschalige woningbouwlocaties aangewezen om de druk op de woningmarkt te kunnen verlagen (Rijksoverheid, 2020). Het programma NOVEX is hier een nadere uitwerking van. Omdat de woningmarkt van de regio Arnhem-Nijmegen dusdanig gespannen is, zijn er maar liefst vier ontwikkellocaties in deze regio aangewezen. Een daarvan is Kanaalzone-Zuid (Ministerie van BZK, 2022). Binnen Kanaalzone-Zuid is Winkelsteeg veruit het gebied met het grootst aantal te

realiseren woningen. Maar liefst 6.500 van de 10.000 geplande woningen (tot en met 2030) in heel Nijmegen worden namelijk in Winkelsteeg gebouwd (Gemeente Nijmegen, 2020). Het precieze aantal woningen staat overigens nog niet vast, omdat nog niet alle plannen in detail zijn uitgewerkt. Het aantal te bouwen woningen is over de jaren omhoog geschroefd [4]. In de NOVEX is afgesproken dat deze zogenaamde NOVEX-gebieden onder andere mensen, instrumenten en middelen om de gebiedsontwikkelingen op gang te brengen of te versnellen zullen ontvangen van de Rijksoverheid (Ministerie van BZK, 2022). De NOVI zal overigens waarschijnlijk in 2026 worden vervangen door de Nota Ruimte. Gezien de lange duur van het project, zal deze Nota in de toekomst dus ook op Winkelsteeg van toepassing zijn.

Voor Winkelsteeg is een ontwikkelvisie opgesteld waarin alle ambities voor de gebiedsontwikkeling zijn vastgelegd. Deze ontwikkelvisie is erg belangrijk voor het opstellen van meer gedetailleerdere plannen later in het proces. Als de plannen niet voldoen aan de ontwikkelvisie, zijn ze niet voldoende. Dit blijkt uit de onderstaande citaten van een respondent van de gemeente Nijmegen, waarin de ontwikkelvisie een leidraad en het hogere doel wordt genoemd [3].

*‘Het begint altijd met ambities, dus die ontwikkelvisie. Dat is onze leidraad’*

*‘Want je gaat ongetwijfeld in het proces compromissen moeten sluiten, maar als het maar blijft voldoen aan het hogere doel (...) de ontwikkelvisie’*

Het stellen van de ontwikkelvisie als ‘hogere doel’ zou een verklaring kunnen zijn voor de onbereidheid van de gemeente om af te wijken van bepaalde beleidsnormen, zoals de fietsparkeernorm die naar voren kwam in 4.2.4.

#### 4.3.2 Afspraken

Naast visies zijn er ook afspraken gemaakt die bepalend zijn voor het verloop van de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Twee daarvan worden in dit deel uitgelicht.

Ten eerste is de eerder genoemde woondeal Arnhem-Nijmegen gesloten tussen de Rijksoverheid, de provincie Gelderland en de gemeente Nijmegen (en zoals uit de naam blijkt, uiteraard ook Arnhem). De deal wordt ook ondersteund door marktpartijen en woningcorporaties. In deze deal zijn een aantal afspraken gemaakt. Zo is onder andere bepaald hoeveel woningen op welke plek zullen komen. Erg belangrijk is bovendien de afspraak dat twee derde van de te realiseren woningen betaalbaar moeten zijn. 30% van het geheel moet zelfs sociale huur zijn (De Jonge et al., 2023) [1,2,3,4,5]. Deze afspraak ligt in lijn met de ambities van de Rijksoverheid. Op dit moment ligt er zelfs een wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, ook wel de regiewet genoemd, waarin (onder andere) deze normen voor het hele land verplicht zullen worden (Rijksoverheid, 2024). In de woondeal is ook afgesproken dat de verplichte sociale huur in principe moet worden verhuurd door de Nijmeegse woningcorporaties, die daarmee een voorkeurspositie krijgen (De Jonge et al., 2023).

Ten tweede heeft de gemeente Nijmegen het Schone Lucht Akkoord getekend. Het doel van dit akkoord is om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren, wat de volksgezondheid ten goede moet komen. Het akkoord is getekend door alle provincies en ruim 100 gemeentes, waaronder dus de gemeente Nijmegen. Het akkoord is dus op vrijwillige basis. De Rijksoverheid, provincies en deelnemende gemeentes hebben erin afgesproken dat zij maatregelen zullen

nemen om de uitstoot van fijnstof, ammoniak en stikstof te verminderen aan de bron (Rijkswaterstaat, z.d.-b). Ook de gemeente Nijmegen heeft op basis van dit akkoord maatregelen genomen om de uitstoot van deze stoffen te verminderen. Een belangrijk onderdeel van dit beleid is de afname van auto's in de stad. Dit is een reden geweest voor de gemeente Nijmegen om te kiezen voor autoluwe wijken in Winkelsteeg [3].

#### 4.3.3 Proces

Nadat alle ambities in de ontwikkelvisie zijn vastgelegd, is de gemeente begonnen met de ruimtelijke ordening in het gebied. Drie verschillende bestemmingsplannen zijn vastgesteld: Stationsomgeving Goffert, Kanaalknoop Noord, Kanaalknoop Zuid (Gemeente Nijmegen, z.d.-a). Voor NDW21 is een vergunning afgegeven om voor langer dan 10 jaar af te wijken van het geldende bestemmingsplan op basis van de Crisis- en herstelwet (Gemeente Nijmegen, 2023a). De wijzigingen van de bestemmingsplannen bevatten onder andere het toevoegen van een woningfunctie aan het gebied, maar ook de maximaal toegestane milieucategorie is verlaagd en het geluidsgezoneerde gebied is verkleind (Gemeente Nijmegen, 2023b). Dit heeft als gevolg gehad dat een aantal bedrijven, waaronder Antargaz die een rechtszaak aanspande, uit Winkelsteeg moet vertrekken (*ECLI:NL:RVS:2025:535, Raad van State, 202307234/1/R4, 2025*), omdat hun bedrijfsvoering niet te verenigen is met de toegevoegde woonfunctie.

Het gebied is opgedeeld in verschillende vlekken, waarbij elke vlek één bouwproject is. In de ontwikkelvisie is een bepaald woonprogramma opgesteld. Op basis daarvan bepaalt de gemeente vervolgens welke sociale doelgroep op welke vlek moet komen. Als een vlek is aangeduid voor de sociale huur, worden de Nijmeegse woningcorporaties benaderd. Zij mogen dan beslissen of zij wel of niet geïnteresseerd zijn om op die vlek te ontwikkelen, vertellen de respondenten van SSHN en Talis [3,4,5]. De overige vlekken worden uitgegeven aan vastgoedontwikkelaars. Zij worden geselecteerd met behulp van tenders. Dit houdt in dat geïnteresseerde projectontwikkelaars een plan indienen mogen indienen. De gemeente kiest vervolgens een winnaar uit de ingezonden plannen. Op deze manier is het plan Duux van ontwikkelaar VanWonen recentelijk gekozen. De tenders van de overige vlekken lopen nog of moeten nog worden uitgeschreven. Er is één uitzondering op deze procedure. Ontwikkelaars Borghese en Amvest hebben namelijk de grond van Kanaalknoop-Noord direct van de vorige eigenaar gekocht. Voor het Laskwartier kon de gemeente dus geen tender uitschrijven [3].

Omdat de gemeente hele uitgebreide tenders met veel eisen uitschrijft voor Winkelsteeg, hebben de projectontwikkelaars als zij winnen al een schetsontwerp. In samenwerking met de gemeente gaan zij vervolgens werken aan een voorlopig ontwerp en tot slot een definitief ontwerp. In het project neemt de vastgoedontwikkelaar de gebouwen voor rekening en de gemeente de openbare ruimte. In deze fase wordt het oorspronkelijke schetsontwerp realistisch gemaakt en wordt ervoor gezorgd dat het voldoet aan alle bestaande regels en eisen [3]. Dit plan is erg gedetailleerd vertelt een respondent van de gemeente [3]:

*'boven staat de ontwikkelvisie met de ambities, grotere structuurplannen die we dan maken en uiteindelijk gaan we steeds meer in detailniveau, wat uiteindelijk landt in een heel technisch ontwerp waarbij het op de millimeter uitgewerkt is'*

De respondent vertelt vervolgens dat het definitieve ontwerp kan worden ingediend bij de gemeente, zodat de benodigde omgevingsvergunningen verleend kunnen worden. Als dat is

gebeurd, kan worden gestart met de bouw. Op dit moment zijn de plannen van de woningcorporaties voor het stationsgebied dusdanig vergevorderd dat zij binnenkort al de vergunningsaanvraag kunnen doen [4,5]

#### **4.4 Macht en middelen**

##### *4.4.1 Beleidsinstrumenten*

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden heeft een groot aantal bestaande wetten samengevoegd tot één wet. Deze wet geeft de gemeente een aantal belangrijke beleidsinstrumenten die ook in Winkelsteeg zijn toegepast. Deze instrumenten zullen hier worden besproken. Het eerste instrument is de eerder genoemde omgevingsvisie, waarin de ambities van de gemeente zijn vastgelegd en uitdagingen worden geïdentificeerd. De omgevingsvisie is een belangrijke leidraad voor de gemeente bij het maken van beleid.

Het tweede instrument is het omgevingsplan. Alle mogelijke ruimtelijke regels die gelden binnen de gemeente zijn hierin opgenomen, bijvoorbeeld geluidszoneringen en welke functie waar is toegestaan. Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan. Het grote verschil is echter dat een bestemmingsplan voor een specifiek gebied werd opgesteld binnen de gemeente, terwijl het omgevingsplan voor de hele gemeente wordt opgesteld (Rijkswaterstaat, z.d.-c). Zoals eerder genoemd heeft de gemeente drie bestemmingsplannen aangepast in Winkelsteeg omwille van de gebiedsontwikkeling (Gemeente Nijmegen, z.d.-a), waarin een woonfunctie aan het gebied is toegevoegd, de maximaal toegestane milieucategorie is verlaagd en het geluidsgezoneerd gebied is verkleind (Gemeente Nijmegen, 2023b).

Ten derde kan de gemeente omgevingsvergunningen verlenen. Het is 'een vergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu' (Omgevingsdienst Regio Nijmegen, z.d.). Voor vrijwel alle aanpassingen aan de ruimte is een omgevingsvergunning nodig. Voor het daadwerkelijk uitvoeren en bouwen van de plannen in Winkelsteeg is dan ook een omgevingsvergunning vereist [3,4,5].

Tot slot kan de gemeente het voorkeursrecht uitroepen over een gebied. Dit houdt in dat de gemeente bij verkoop van een perceel binnen dat gebied als eerste de kans moet krijgen om het te kopen. De gemeente heeft inderdaad het voorkeursrecht uitgeroepen over een deel van Winkelsteeg, destijds nog op basis van de Wet voorkeursrecht gemeentes [1], die inmiddels is opgenomen in de Omgevingswet. Voor het voeren van actief grondbeleid, is het namelijk belangrijk dat de gemeente grondposities heeft [3].

Participatie is een pijler van de Omgevingswet en wordt daarin verplicht gesteld voor alle kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals de bovenstaande omgevingsvisie en omgevingsplan. Overheden mogen zelf invullen hoe zij hun participatiebeleid invullen (Rijkswaterstaat, z.d.-a). Ook voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg zijn meerdere participatiesessies georganiseerd (Gemeente Nijmegen, 2021, 2023b) [2,6,8].

Tot slot is de Crisis- en herstelwet ingezet om de benodigde vergunningen voor NDW21 af te geven. Dit project is namelijk in strijd met het geldende (toen nog) bestemmingsplan. De Crisis- en herstelwet maakte het mogelijk om toch een vergunning voor langer dan 10 jaar af te geven voor de flexwoningen. Het aanpassen van een bestemmingsplan is namelijk een erg lang durend proces. Door te kunnen afwijken van het bestemmingsplan, was het niet nodig om dit proces te

doorlopen, wat veel tijd heeft gescheeld. Vanwege het woningtekort was het namelijk erg belangrijk dat deze woningen er zo snel mogelijk zullen komen (Gemeente Nijmegen, 2023a).

#### 4.4.2 Middelen

De gemeente voert actief grondbeleid in Winkelsteeg. Dit houdt in dat de gemeente grond verkavelt, bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan een ontwikkelaar. De kosten van de gemeente, bijvoorbeeld om nieuwe infrastructuur aan te leggen, worden hierdoor niet volledig gedekt, vertelt een respondent van de gemeente [3]:

*‘wij verkopen vierkante meters grond. Dat is een inkomst voor de gemeente Nijmegen om eigenlijk alles uit te betalen. Onderaan de streep is dit voor ons nul en soms ook min zoveel en daar hebben we die subsidies voor nodig’*

De gemeente heeft een aantal subsidies ontvangen van het Rijk om de tekorten te kunnen dekken. Zo is een woningbouwimpuls-bijdrage van 9 miljoen euro ontvangen voor het gebied rondom station Goffert en NDW21. Tegenover subsidies staan altijd eisen. Een van de gestelde eisen voor de subsidie voor NDW21 was dat 30% van de bewoners statushouder moest zijn. De gemeente en de woningcorporaties vonden dit percentage te hoog voor een goede sociale mix. Uiteindelijk stemden zij toch in, omdat het project zonder de subsidie niet voltooid zou kunnen worden (Nijtmans, 2023). De overige subsidies hebben geen problemen opgeleverd [3,4,5]. De afspraken die zijn gemaakt in de Woondeal-Arnhem Nijmegen hebben het toekennen van subsidies makkelijker gemaakt (De Jonge et al., 2023).

Niet alleen de gemeente, maar ook de ontwikkelende partijen hebben subsidie nodig om hun projecten van de grond te krijgen. Dit heeft te maken met de eis dat twee derde van de te bouwen woningen betaalbaar moet zijn. Betaalbare woningen hebben echter vaak te maken met een onrendabele top. Om deze projecten toch van de grond te krijgen, kunnen de ontwikkelende partijen allerlei subsidies aanvragen [4,5]. Vooral voor de woningcorporaties zijn deze subsidies essentieel vertelt de respondent van SSHN [4]:

*‘Dat is een mooie bijdrage. Die hebben we ook echt hard nodig. (...) Anders is dat een tekort dat we echt niet kunnen dragen.’*

Er zijn een hele hoop subsidies beschikbaar voor de gebiedsontwikkeling in Winkelsteeg. Zo biedt het Rijk bijvoorbeeld subsidies voor specifieke doelgroepen en voor ontmoetingsruimtes [4,5]. Ook de gemeente Nijmegen biedt belangrijke subsidies. Ten eerste heeft ze een woonfonds opgericht om betaalbare woningen te subsidiëren. Deze subsidie staat open voor zowel de woningcorporaties en projectontwikkelaars als voor particulieren die een eigen woning willen bouwen. Dit woonfonds is uniek in Nederland (Gemeente Nijmegen, z.d.-b). Ten tweede verkoopt de gemeente grond aan woningcorporaties voor een lager prijs, waardoor in feite de sociale woningbouw wordt gesubsidieerd. Deze subsidie is een goede bijdrage, aldus de respondent van Talis [5]:

*‘de sociale grondprijs maakt het wel veel haalbaarder’*

Het Rijk heeft niet alleen met behulp van subsidies invloed op de beschikbare middelen voor de gebiedsontwikkeling, maar ook via beleid. Zo heeft het kabinet een plan aangekondigd om sociale huren voor twee jaar te bevriezen. Dit zou als gevolg hebben dat Nederlandse corporaties maar

liefst 3 miljard euro zouden mislopen, terwijl maar 1,1 miljard compensatie wordt geboden. Dit plan heeft dan ook grote gevolgen voor de investeringsmogelijkheden van corporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw verwacht dat meer dan de helft van de corporaties erdoor in de financiële problemen zullen komen (Kraniotis, 2025). Omdat 30% van Winkelsteeg sociale huur is, oftewel ongeveer 1.800 woningen, zou de huurbevrozing ook grote gevolgen kunnen hebben voor de herontwikkeling van Winkelsteeg vertelt de respondent van Talis [5]:

*‘Dat wij niet kunnen aankopen of minder kunnen aankopen. Dus dat er in plaats van 30% sociaal, 20% sociaal is. Of dat er maar 20% sociaal is van de Nijmeegse corporaties en 10% van een andere eigenaar. Dat zou kunnen. Of dat we helemaal niet tot een deal komen met ontwikkelaars. Omdat wij zoveel niet kunnen betalen als zij willen. Ja, dat is wel vervelend.’*

De woningcorporaties hebben daarom aangekondigd naar de rechter te stappen om de huurbevrozing tegen te houden. Omdat de huurbevrozing als ‘juridisch kwetsbaar’ werd gezien, was de kans groot dat de rechter een streep zou trekken door het plan (NOS, 2025a). Na de val van het kabinet heeft verantwoordelijk minister Keijzer het plan echter definitief ingetrokken (NOS, 2025b).

#### 4.4.3 Kennis

Een groot deel van de kennis heeft de gemeente zelf in huis. Wel zijn er veel adviseurs ingeschakeld op specifieke deelgebieden [1,2,3]. Zo is bijvoorbeeld de fietsersbond geraadpleegd over veilige en comfortabele fietspaden [2].

Ook omwonenden hebben waardevolle kennis voor de gemeente. Zoals eerder aangegeven is participatie erg belangrijk binnen gebiedsontwikkelingen, met name sinds de invoering van de Omgevingswet. Voor Winkelsteeg zijn ook meerdere participatiemomenten georganiseerd. Op deze momenten kan de gemeente goed meekrijgen wat er speelt bij betrokkenen. Het is echter niet altijd duidelijk wat de gemeente concreet doet met de opgedane kennis. Zo werd bijvoorbeeld tijdens de Winkelsteeg Challenge niet duidelijk of de gemeente iets zou doen met de ideeën van de studenten [6]. Ook uit het onderstaande citaat van een respondent van de gemeente blijkt niet direct dat de gemeente er daadwerkelijk iets mee doet [2]:

*‘Sommige dingen liggen vast. Dus daar kunnen mensen niks meer van vinden. Maar soms kan het best wel zo zijn. En daarom moet je altijd wel goed de verwachtingen managen, zeggen van, nou mensen dit ligt vast. En hier mag je nog over meepraten. En mocht er daar heel veel opmerkingen over komen. Dan kijkt de gemeente of daar wat aan te doen is’*

Tot slot hebben de woningcorporatie veel kennis over hun doelgroepen. De respondent van Talis vertelt dat zij daarom een voorkeurspositie hebben gekregen binnen de woondeal Arnhem-Nijmegen [5]. Het eerder aangehaalde voorbeeld van de fietsparkeernorm geeft echter aan dat de gemeente niet altijd open staat voor de kennis van de woningcorporaties [4,5].

#### 4.4.4 Macht

Ten eerste valt op dat de gemeente een enorme machtspositie heeft binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg en de touwtjes stevig in handen houdt. Dit leidt ertoe dat de gemeente heel veel keuzes zelfstandig kan maken en is daarbij weinig of nauwelijks afhankelijk

van andere actoren binnen de gebiedsontwikkeling. In geval van onenigheid tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen heeft de gemeente de bovenhand, aangezien de ontwikkelende partijen afhankelijk van bijvoorbeeld het omgevingsplan en de omgevingsvergunningen om te kunnen bouwen. De beleidsinstrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft zijn dus van groot belang. Daarnaast heeft de gemeente veel grondpositie in het plangebied, waardoor het actief grondbeleid kan voeren en veel eisen kan opleggen aan ontwikkelende partijen, wat de gemeente ook daadwerkelijk doet. Daarnaast heeft de gemeente deze beleidsinstrumenten ook ingezet om te voorkomen dat wonen en werken overlast van elkaar heeft ervaren. Dit heeft wel als gevolg gehad dat enkele bedrijven het gebied hebben moeten verlaten.

Ook de Rijksoverheid heeft een aanzienlijke machtspositie binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Ten eerste heeft de gemeente de bovengenoemde bevoegdheden alleen op grond van landelijke wetgeving. Ten tweede kan de gebiedsontwikkeling alleen doorgang vinden omdat het Rijk substantiële subsidies toekent. Aan deze subsidies zijn bepaalde eisen verbonden. Partijen zullen zich altijd aan deze eisen houden, gezien het grootste deel van de subsidies achteraf wordt uitbetaald [3]. Tot slot is de gebiedsontwikkeling afhankelijk van het politieke klimaat, wat goed geïllustreerd wordt door het plan van kabinet Schoof I om de sociale huren te bevriezen voor twee jaar. Dit plan zou vergaande gevolgen hebben voor de financiën van woningcorporaties, waardoor zij minder zouden kunnen bouwen, ook in Winkelsteeg. Vanwege de val van het kabinet vindt het plan definitief geen doorgang, maar het geeft wel aan in welke mate de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg ook afhankelijk is van de nationale politiek.

## **4.5 Discoursen**

### *4.5.1 Woningnood*

Zowel op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau is men het met elkaar eens dat er een woningtekort is en dat dit moet worden opgelost door op grote schaal woningen erbij te bouwen. Op Rijksniveau blijkt dit bijvoorbeeld uit het aanwijzen van grootschalige gebiedsontwikkelingen in de NOVEX waar extra steun voor uit wordt getrokken (Ministerie van BZK, 2022). Op regionaal niveau blijkt dit uit de woondeal Arnhem-Nijmegen, waarin ook afspraken zijn gemaakt over steun en samenwerking om de woningopgave voor elkaar te krijgen (De Jonge et al., 2023). In de omgevingsvisie van de gemeente Nijmegen wordt genoemd dat de stad landelijk in de top drie steden met het hoogste percentage woningtekort staat en dat de gemeente daarom 10.000 extra woningen wil gaan bouwen (Gemeente Nijmegen, 2020). Ook de respondenten zijn het er allemaal mee eens dat het belangrijk is om veel nieuwe woningen erbij te bouwen [1,2,3,4,5]. Een deelnemer van een participatieavond noemt ook de woningnood als een belangrijke reden om te bouwen in Winkelsteeg (Gemeente Nijmegen, 2023b):

*‘Ik begrijp dat Nijmegen uit moet breiden, zeker gezien de woningnood’*

Daarnaast benadrukt een respondent van de gemeente meermaals de snelheid waarmee de gebiedsontwikkeling gaat en dat dit belangrijk is om de woningnood op te kunnen lossen [3].

### *4.5.2 Verbinding met Dukenburg*

Om te kunnen verklaren waarom een groot bedrijventerrein midden in de stad ligt, moet men terug in de tijd. Oorspronkelijk is Winkelsteeg namelijk aan de rand van de stad gebouwd. In de jaren 1960-1980 bouwde men echter Dukenburg, een volledig nieuw stadsdeel aan de overkant van het

Maas-Waalkanaal. Hierdoor kwam Winkelsteeg ineens midden in de stad te liggen (Gemeente Nijmegen, 2021). De ligging van het vrij lege Winkelsteeg midden in de stad zorgt volgens de gemeente tot een grote psychologische afstand tot Dukenburg. De gemeente wil de twee oevers van het kanaal weer met elkaar verenigen en zo Dukenburg beter bij de stad betrekken. Door Winkelsteeg te ontwikkelen tot stedelijk gebied, hopen ze dat de psychologische afstand tot Dukenburg ook wordt verkleind (Gemeente Nijmegen, 2020, 2021). Meerdere respondenten noemen het verkorten van de afstand tot Dukenburg als een belangrijke reden om Winkelsteeg te ontwikkelen. [3,4,5]. De respondent van de SSHN noemt Winkelsteeg zelfs een ‘holle kies’ en is erg blij dat er eindelijk een gebiedsontwikkeling komt in Winkelsteeg [4]:

*‘Maar overall vind ik het een hele mooie locatie om dit te doen wat ze nou van plan zijn (...). Ik heb destijds eigenlijk niet begrepen waarom er zo'n holle kies zit.’*

#### 4.5.3 Functiemenging

In Winkelsteeg wordt een woonfunctie toegevoegd aan een bedrijventerrein. Er is dus sprake van functiemenging. Deze keuze ligt in lijn met de NOVI, waarin is opgenomen dat functiemenging altijd de voorkeur heeft boven functiescheiding (Rijksoverheid, 2020). In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat het combineren van functies, en in het bijzonder het toevoegen van de functie wonen aan een bedrijventerrein potentieel kan leiden tot overlast. Geen van de gesproken respondenten maakt zich echter zorgen over het combineren van de functies wonen en werken en verwachten weinig overlast. Dit komt vooral doordat zowel de gemeente als de andere respondenten menen dat er voldoende maatregelen zijn getroffen om dat te voorkomen [2,3,4,5]. Zo vertelt de respondent van SSHN [4]:

*‘Het is een hele uitdaging en ik vind het ook een kunststukje wat ze daar maken. Maar ik heb er wel geloof in, het is gewoon stadsgebied.’*

Ook de respondent van Talis is erg enthousiast over het mengen van de verschillende functies [5]:

*‘Ja, ik ben er heel erg voorstander van. Het scheiden van wonen en werken vind ik heel slecht. Dus dat we hier nu woningen gaan toevoegen aan een wijk waar al veel gewerkt wordt, dat is hartstikke goed.’*

Een aantal betrokkenen hebben wel zorgen geuit over mogelijk overlast op een participatieavond. Ze zijn bang dat nieuwe bewoners gaan ‘klagen over stank, gevaar van chemicaliën of het vervoer van gevaarlijke stoffen’ (Gemeente Nijmegen, 2023b). Het is opvallend dat deze ongerustheid niet wordt gedeeld door de gemeente en ontwikkelende partijen.

#### 4.5.4 (On)aantrekkelijkheid

Hoewel de respondent van Talis dus een groot voorstander is van het mengen van functies, is hij ook van mening dat Winkelsteeg op dit moment nog niet aantrekkelijk genoeg is, omdat het nog een echt een bedrijventerrein is [5]:

*‘Het is niet bekend als woongebied. Als je daar nu komt, ziet het er ook niet heel aantrekkelijk uit’*

Hij denkt dat het gebied met name voor toekomstige bewoners met wat meer te besteden voorlopig nog niet aantrekkelijk genoeg is [5]:

*'Ja, dat is natuurlijk voornamelijk de aantrekkingskracht als woongebied op de 70% die niet sociale huur is. Ik denk dat wij niet zoveel last zullen hebben van verhuurbaarheidsproblemen in de Winkelsteeg. Er zijn enorme wachtlijsten voor sociale huur. Heel veel mensen zitten echt al heel lang te wachten. Dus dat komt wel goed. Maar ik maak me soms wel zorgen over die 70% die naar hogere inkomens gaat. Mensen die wat meer keuzemogelijkheden hebben op de woningmarkt.'*

Ook de andere respondenten zien dat het gebied op dit moment nog niet erg aantrekkelijk is voor nieuwe bewoners, maar verwachten dat het gebied vanzelf aantrekkelijker wordt als er gebouwd en gewoond gaat worden [1,2,3,4]. De respondent van Talis noemt goede marketing en placemaking als manieren om het gebied bekender en aantrekkelijker te maken en zo mensen naar het gebied te trekken [5]. Op dit moment heeft het gebied ook nog niet voldoende naamsbekendheid. Weinig Nijmegenaren zijn nog maar bekend met Winkelsteeg. Dit kwam onder andere duidelijk naar voren uit de observatie bij de Winkelsteeg Challenge. Een aantal deelnemende (Nijmeegse) studenten had nog nooit van het gebied gehoord en dachten dat Winkelsteeg een straat in het centrum van de stad was [6]. De gemeente is hiervan op de hoogte en zet daarom ook veel in op branding en placemaking om mensen bekend te maken met het gebied en ze ernaar toe te trekken [2,3]. Ook deelnemers van een participatieavond zijn van mening dat Winkelsteeg aantrekkelijker zal zijn met de komst van bewoners en bezoekers (Gemeente Nijmegen, 2023b):

*Ik vind het fijn dat er meer leven in onze omgeving gaat komen en dat delen als bijvoorbeeld rondom NXP een ander aanzien gaan krijgen. Het lijkt me een positieve ontwikkeling.'*

Opvallend is dat drie respondenten horeca noemen als een belangrijke manier om het gebied aantrekkelijker te maken. Deze horeca zal met name in het park Winkelsteeg en langs het kanaal komen [2,3,5]. Dat extra aandacht wordt besteed aan het aantrekkelijker maken van de omgeving rond het kanaal is niet gek, gezien het gebied op dit moment als onaantrekkelijk en onprettig wordt ervaren. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat van de respondent van Talis [5]:

*'Langs het kanaal zal wel echt wat flink moeten verbeteren om dat ook een aantrekkelijk verblijfsgebied te laten zijn. Ik fiets daar nu regelmatig als ik van kantoor terug naar huis ga, en 's avonds is dat echt unheimisch'*

Ook bewoners van omliggende gebieden zijn enthousiast over de komst van horeca naar het gebied. Dit is volgens hen iets wat nu nog in de Kanaalzone ontbreekt en het gebied inderdaad aantrekkelijker zou maken (Gemeente Nijmegen, 2023b):

*'Wat ik vooral mis in onze omgeving is wat sfeervolle horeca en groengebieden waar je fijn kunt recreëren in plaats van daar niet te durven zijn, omdat het te afgelegen en verlaten is. En het lijkt erop dat dat er aan gaat komen.'*

#### 4.5.5 Groen en duurzaamheid

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat omwonenden naast horeca ook groen missen in het huidige Winkelsteeg. De gemeente deelt deze mening en wil van Winkelsteeg juist een heel groen gebied maken. Winkelsteeg wordt namelijk grotendeels hoogstedelijk. Dit betekent dat er veel hoogbouw zal komen en dat het merendeel van de bewoners geen tuin zal hebben. Om ervoor te

zorgen dat het toch een leefbaar gebied wordt, is ervoor gekozen om veel ruimte voor groen en recreatie te creëren, vertelt een respondent van de gemeente [3]:

*‘Als je dat doet, dat je voor de mensen die er komen te wonen zo'n gebied dus wel leefbaar maakt. Dus dat dat niet als je dan je voordeur uit stapt van het appartementencomplex waar je woont, dat je dan in een in een hele verharde omgeving komt waar al die auto's op straat staan en waar het ook bij wijze van een beetje bekneld voelt’*

Het groen van Winkelsteeg moet bovendien goed verbonden worden met het groen van de omgeving, namelijk het kanaal en het Goffertpark (Gemeente Nijmegen, 2021). Ook de respondenten van Talis en SSHN zien dat daar veel potentie voor het Winkelsteeg ligt [4,5]. Zo vertelt de respondent van Talis [5]:

*‘Natuurlijk is het super belangrijk om de sterke punten van Winkelsteeg te benadrukken. En dat is wel de aanwezigheid van parken heel dichtbij, het kanaal.’*

Het groen is niet alleen bedoeld om de leefomgeving van de mens te verbeteren, maar ook zeker die van de dieren die in het gebied leven [2,3]. In de Omgevingsvisie is het volgende doel opgenomen (Gemeente Nijmegen, 2020):

*‘Als Nijmegen willen we de impact van de groei van de stad op de omgeving zo klein mogelijk houden’*

Ten eerste houdt dit in dat men biodiversiteit wil beschermen door het leefgebied van allerlei soorten dieren zo min mogelijk aan te tasten. De gemeente kiest daarom voor natuurinclusief bouwen. Dit houdt in dat zowel rondom als in gebouwen ruimte voor biodiversiteit wordt gemaakt door bijvoorbeeld vleermuis-, vogel-, of insectenkasten te plaatsen en ruimte te geven aan verschillende plantensoorten. Twee respondenten van de gemeente benadrukken het belang hiervan in Winkelsteeg en vertellen dat de gemeente daarom strenge eisen hierover stelt aan de ontwikkelende partijen [2,3]. Ook op nationaal niveau is duurzaamheid en natuurinclusief bouwen een belangrijk thema (Rijksoverheid, 2020).

Ten tweede houdt dit in dat de stad niet verder buiten de bestaande stadsgrenzen zal uitbreiden, maar juist daarbinnen. Op die manier wordt het groen in de omgeving namelijk niet nog verder aangetast [3].

#### 4.5.6 Autoluw

Om in het straatbeeld voldoende ruimte te kunnen maken voor bovengenoemd groen, heeft de gemeente ervoor gekozen om de woonwijken autoluw te maken. Een respondent van de gemeente noemt twee voordelen van autoluwe wijken. Ten eerste ontstaat er dus veel ruimte voor groen en recreatie ontstaat op straat als de auto-infrastructuur zeer beperkt is. Ten tweede neemt de uitstoot af door het beperken van autoverkeer, wat een ambitie van de gemeente is op basis van het Schone Luchtakkoord [3].

De respondenten van SSHN en Talis kunnen zich over het algemeen wel vinden in de plannen voor autoluwe wijken. Zo vertelt de respondent van SSHN dat studenten over het algemeen toch geen auto hebben, waardoor het geen problemen zou moeten opleveren voor hun doelgroep [4]. De respondent van Talis zegt het volgende [5]:

*'Ik denk dat het heel toekomstgericht is om niet het autorijden te bevorderen, maar juist het openbaar vervoer en de fiets'*

Tegelijkertijd denkt hij dat er ook een grote groep mensen nog niet bereid zijn om hun auto op te geven [5]:

*'heel veel huurders zullen ook denken 'ik zoek liever elders een woning''*

Dit beeld wordt bevestigd door de observaties die zijn gedaan bij Gluren bij Winkelsteeg en Dag van Winkelsteeg. Daaruit bleek dat veel mensen, veelal ouderen moeite hebben om zich voor te stellen om helemaal geen auto meer te hebben [7,8], terwijl ouderen wel een doelgroep zijn die de gemeente graag naar Winkelsteeg ziet verhuizen. Ook bewoners van omliggende wijken zijn nog niet allemaal enthousiast over een autoluw Winkelsteeg. Zij zijn namelijk bang dat men in hun wijk zal parkeren vanwege een in hun ogen te lage parkeernorm (Gemeente Nijmegen, 2023b) [7].

De gemeente is zich ervan bewust dat voor veel mensen de overstap naar autoluw wonen te groot is, vertelt een respondent van de gemeente [3]:

*'Daar is de samenleving ook nog helemaal niet klaar voor. Maar we proberen wel een begin te maken om dat wel te initiëren dus. Want het is namelijk een hele grote verandering voor de mens om de auto inderdaad weg te denken uit dat dagelijkse gebruik. Dat merk ik aan mezelf ook.'*

Net zoals het bij het discours over functiemenging is hier een duidelijk verschil in mening tussen enerzijds de gemeente en ontwikkelaars en anderzijds de toekomstige bewoners. Wel hebben meerdere respondenten er vertrouwen in dat er ook veel mensen zijn die wél geïnteresseerd zijn [2,3], met name jongeren, die een belangrijke doelgroep vormen [3]:

*'Ik merk wel dat de generatie die nou ja, misschien jouw generatie of misschien nog eentje daarna die zijn daar al veel meer toe geneigd om over na te denken en zeker als dit het nieuwe normaal wordt dat die auto er gewoon niet is. En in Winkelsteeg wordt daar dus al echt een begin mee gemaakt.'*

De gemeente zet daarom veel in op communicatie, om toekomstige bewoners en omwonenden goed te informeren over dit redelijk nieuwe concept en de voordelen ervan [2,7,8].

#### 4.5.7 Sociale mix

Volgens de gemeente is het niet alleen belangrijk dat er veel nieuwe woningen bij komen, maar ook dat deze voor een groot deel betaalbaar zijn. Een betaalbare woning heeft een huurprijs onder de 1.184,82 euro of een koopprijs onder de 405.000 euro (Gemeente Nijmegen, 2021) [1,2,3,4,5,7,8]. Op een participatieavond over Winkelsteeg blijkt dat dit voor deelnemers ook een belangrijk thema is (Gemeente Nijmegen, 2023b):

*'Met spoed betaalbare woningen!'*

Niet alle woningen zullen betaalbaar zijn. De gemeente wil namelijk dat er een goede sociale mix komt te wonen in Winkelsteeg (Gemeente Nijmegen, 2021). Alle respondenten zijn het ermee eens dat dit belangrijk is [1,2,3,4,5], al zijn ze nog niet allemaal volledig overtuigd dat er daadwerkelijk een goede sociale mix zal komen te wonen, vertelt de respondent van SSHN [4]:

*'De gemeente dacht aan de voorkant echt een enorme mix te krijgen (...) En de corporaties (...) die denken daar heel anders over. Dit worden echt alleen maar jongeren en een doorschuiflocatie.'*

Daarnaast vertelt hij dat de woningcorporaties denken dat de concentratie sociale huur in sommige delen van het gebied te groot wordt, waardoor het daar moeilijk zal worden een goede sociale mix te creëren [4]:

*'je wil liever een mix hebben waar de doelgroepen door elkaar heen wonen. En niet dat je weer echt (...) wijken krijg waar het allemaal zo verdeeld is (...) Dat je toch wel een bepaalde mix probeert te houden van die 30 en 70 procent. Dat dat gewoon wat diverser verspreid wordt'*

Bij een goede sociale mix hoort ook sociale cohesie. Een respondent van de gemeente ziet dat het creëren van die sociale cohesie in NDW21 tot nu lastig blijkt. Over een ontmoeting met een bewoner vertelde hij het volgende [1]:

*'Maar ik merk wel dat het lastig is om die statushouders te laten mengen met de buurt. Want je hebt dan jonge starters, en statushouders kennen dan niet helemaal de taal. Waardoor het dus lastig is, vooral omdat het zo'n grote groep is, om ze dus te laten integreren. En dat vond hij [de bewoner] wel lastig.'*

De gemeente wil dus juist graag verbinding tussen de verschillende bewoners en zet daarom initiatieven op zoals Heem in NDW21 [1,2,8], wat echter nog niet helemaal een succes is, vertelt de respondent van de gemeente [1]:

*'gemengde reacties merkte ik. Sommigen vonden het wel leuk. Maar er werd niet persé heel veel gebruik van gemaakt. Dus dat is een beetje lastig'*

De respondent vertelt ook dat het niet helemaal duidelijk is wie nu verantwoordelijk is voor die verbinding. De gemeente zou namelijk graag zien dat dit vanuit de bewoners zelf zou komen, maar dat lukt nog niet helemaal [1]:

*'Moet dat uit de burgers zelf komen, dat soort initiatieven? Of moet de gemeente daar actief in faciliteren? En ik denk in de vorm van, dat er zoveel verschillende groepen bij elkaar worden gegooid, dat het wel enigszins van nut kan zijn om het te faciliteren. Maar hoe doe je dat dan goed? Dus ik denk dat ze nog wel een beetje moeite hebben om dat dus vanuit zichzelf te laten komen, in plaats van dat het allemaal vanuit de gemeente komt.'*

## 5 Conclusie

### 5.1 Beantwoording deelvragen

#### 5.1.1 Welke beleidskeuzes zijn gemaakt voor de transformatie van Winkelsteeg?

Voor de transformatie van Winkelsteeg zijn verschillende beleidskeuzes gemaakt. Vier keuzes zijn uitgelicht, omdat zij kenmerkend zijn voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Ten eerste is een keuze gemaakt voor de locatie middenin de stad en op een blijvend functionerend bedrijventerrein. Ten tweede is ervoor gekozen om twee derde van de woningen betaalbaar te maken. De doelgroepen die de gemeente daarmee vooral wil aanspreken zijn jonge starters en ouderen. Ten derde is bij de invulling gekozen voor groene, autoluwe wijken. Tot slot zet de gemeente placemaking en branding in om mensen naar het gebied te trekken.

#### 5.1.2 Welke actoren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?

Vanuit de overheid zijn de Rijksoverheid, provincie Gelderland en de gemeente Nijmegen betrokken bij de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Het is echter met name de gemeente die daarover de regie heeft. Vervolgens heb je de ontwikkelende partijen: enerzijds de Nijmeegse woningcorporaties voor de sociale huur en anderzijds verschillende projectontwikkelaars voor de overige woningen. Daarnaast zijn bewoners en omwonenden, de in het gebied gevestigde bedrijven en de verschillende zorginstellingen belanghebbenden.

Er zijn verschillende coalities gevormd binnen de policy arrangement van Winkelsteeg. Zo hebben de verschillende overheden een coalitie gevormd in de vorm van de Woondeal Arnhem-Nijmegen, waarin zij afspraken hebben gemaakt om in relatief korte tijd veel woningen neer te zetten. De projectontwikkelaars en de Nijmeegse woningcorporaties hebben een coalitie gevormd om te kunnen voldoen aan de eis van 30% sociale huur in het gebied. Daarnaast hebben de Nijmeegse woningcorporaties onderling een coalitie gevormd. Zij werken veel met elkaar samen en stemmen hun projecten op elkaar af. Tot slot werken alle ontwikkelende partijen samen met de gemeente om de plannen te vormen.

Tot slot is opvallend dat het team Winkelsteeg binnen de gemeente soms wat te intern gericht is en erg veel vasthoudt op het eigen opgestelde beleid, tot enige frustratie van ontwikkelende partijen. De punten die tot discussie leiden zijn echter over het algemeen op detailniveau. Op de grote lijnen lijken alle ontwikkelende partijen het met elkaar eens te zijn.

#### 5.1.3 Welke spelregels golden er bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?

Ten eerste zijn er een aantal visies opgesteld die richting geven aan de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. Zo is Kanaalzone-Zuid, waar Winkelsteeg onder valt, aangewezen als grootschalige ontwikkellocatie in de nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het bijbehorende programma NOVEX. Het belangrijkste document dat richting geeft aan de gebiedsontwikkeling is echter de ontwikkelvisie, die als 'het hogere doel' wordt gezien bij de verdere invulling van de plannen.

Ten tweede zijn er een aantal afspraken gemaakt tussen de gemeente en de Rijksoverheid die in het bijzonder van belang zijn voor Winkelsteeg. Zo is in de Woondeal Arnhem-Nijmegen opgenomen dat 30% van de te bouwen woningen sociale huur en twee derde van het geheel

betaalbaar moet zijn. Deze eis ligt bovendien in een wetsvoorstel. Dit geeft aan dat de Rijksoverheid *regulatory power* heeft: de macht om de spelregels van de policy arrangement te veranderen. Naast de Woondeal is ook het Schone Luchtakkoord getekend, waardoor de gemeente zich inzet om uitstoot van bepaalde stoffen te reduceren. Dit akkoord vormt dan ook de basis voor de wens om de woonwijken van Winkelsteeg autoluw te maken.

#### 5.1.4 Welke macht en middelen hadden actoren bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?

De gemeente heeft een aantal beleidsinstrument tot haar beschikking op basis van de Omgevingswet en de (voormalige) Crisis- en herstelwet. Hiermee kan de gemeente de plannen naar haar hand zetten. Door bijvoorbeeld het (voormalige) bestemmingsplan aan te passen, hebben een aantal bedrijven moeten vertrekken. Hierdoor blijven er alleen bedrijven over die in principe geen overlast zullen veroorzaken voor de woonfunctie die aan het gebied wordt toegevoegd. Deze beleidsinstrumenten geven de gemeente dus erg veel macht binnen de policy arrangement van Winkelsteeg.

De gemeente voert bovendien actief grondbeleid in het gebied. Dit is onder andere mogelijk door de grote grondpositie die de gemeente had in Winkelsteeg. Hierdoor kan de gemeente ook beslissen aan welke ontwikkelaar zij de grond vervolgens verkopen en welke eisen zij daaraan stellen. Uit de resultaten blijkt dat de gemeente dan ook heel veel eisen stelt bij het uitschrijven van de tenders. Ook hierdoor heeft de gemeente dus veel macht binnen de policy arrangement van Winkelsteeg. Zowel de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten en de mogelijkheden van actief grondbeleid geven de gemeente *relational power*.

De gemeente en de ontwikkelaars kunnen de kosten voor de gebiedsontwikkeling echter niet volledig dragen, onder andere vanwege de onrendabele top van de betaalbare woningen. Zij zijn dus afhankelijk van subsidies, die veelal vanuit de Rijksoverheid komen. Aan deze subsidies zitten allerlei eisen verbonden. Dit geeft de Rijksoverheid macht en is ook een voorbeeld van *relational power*. Het grootste deel van de subsidies wordt namelijk achteraf uitbetaald. De partijen hebben het geld nodig en zullen zich dus houden aan de subsidie-eisen. Het ter beschikking stellen van deze subsidies is overigens een gevolg van de geldende discoursen over woningnood en het gebrek aan betaalbare woningen. Dit is een voorbeeld van *discursive power*.

Daarbij komt het feit dat de hele gebiedsontwikkeling afhankelijk is van het beleid van de Rijksoverheid. De beleidsinstrumenten heeft de gemeente bijvoorbeeld alleen op basis van landelijke wetgeving. Daarnaast bestaat de gebiedsontwikkeling voor 30% uit sociale huur. Dat zijn dus zeker 1.800 woningen. Het kabinet Schoof I heeft echter plannen voor bevrozing van de sociale huren aangekondigd. Als dit plan was uitgevoerd, had dit vergaande gevolgen gehad voor de financiën van woningcorporaties, waardoor wellicht ook de bouw van sociale huur in Winkelsteeg in gevaar was gekomen. Hoewel dit plan definitief van de baan is vanwege de val van het kabinet, geeft het wel aan hoe afhankelijk een gebiedsontwikkeling kan zijn van landelijk beleid en last kan hebben van politieke instabiliteit.

Tot slot hebben alle betrokken partijen veel (specifieke) kennis. Het is echter uiteindelijk de gemeente die beslist of er iets met die kennis gedaan wordt. Uit de resultaten lijkt het echter alsof de gemeente erg vast blijft houden aan haar eigen ideeën.

### 5.1.5 Welke discourses hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van het beleid van Winkelsteeg?

In dit onderzoek zijn een aantal discourses uitgelicht die een belangrijke rol spelen bij de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg. De discourses gaan over woningnood, afstand tot Dukenburg, functiemenging, (on)aantrekkelijkheid, groen en duurzaamheid, autoluwe woonwijken en de sociale mix. Opvallend hierbij is dat men het over het algemeen eens is met elkaar op deze onderwerpen. Er zijn echter twee onderwerpen waarover enerzijds de gemeente en woningcorporaties en anderzijds de toekomstige bewoners duidelijk van mening verschillen. De toekomstige bewoners uiten hun twijfels over het mengen van functies op het bedrijventerrein en zijn ook nog niet overtuigd van de voordelen van een autoluwe wijk. De gemeente en de woningcorporaties voorzien echter weinig problemen.

### 5.2 Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek is onderzocht hoe de gemaakte beleidskeuzes voor de transformatie van Winkelsteeg worden verklaard aan de hand van de policy arrangement approach. Het doel was om daarmee inzicht te krijgen in het proces van totstandkoming van het beleid rondom de transformatie en hoe dit proces invloed heeft gehad op de keuzes die zijn gemaakt binnen de gebiedsontwikkeling. In tabel 6 zijn de uitgelichte beleidskeuzes en de verklarende factoren binnen elke dimensie van de PAA uiteengezet.

Beleidskeuze	Actoren	Spelregels	Macht en middelen	Discourse
<b>Locatie</b>	Rijksoverheid Provincie Gelderland Gemeente Nijmegen	NOVI/NOVEX Omgevingsvisie Nijmegen Woondeal Arnhem- Nijmegen	Omgevingsvisie, -plan, - vergunningen Crisis- en herstelwet Grondpositie gemeente	Woningnood Functiemenging Verbinding met Dukenburg Groen en duurzaamheid
<b>Doelgroep</b>	Rijksoverheid Provincie Gelderland Gemeente Nijmegen Woningcorporaties	Woondeal Arnhem- Nijmegen	Subsidies	Woningnood Sociale mix
<b>Invulling</b>	Gemeente Nijmegen	Ontwikkelvisie Schone Luchtakkoord	Machtspositie gemeente	Autoluwe Groen en duurzaamheid (on)aantrekkelijkheid
<b>Inzet place- making</b>	Gemeente Nijmegen Bewoners Bedrijven	Ontwikkelvisie	Participatie	Groen en duurzaamheid Functiemenging Autoluwe (on)aantrekkelijkheid

Tabel 6: overzicht conclusie

De keuze voor een gebiedsontwikkeling op de locatie Winkelsteeg kan in de eerste plaats worden verklaard door het heersende discours over woningnood. Op zowel nationaal als gemeentelijk niveau is men het met elkaar eens dat woningnood een probleem is en dat grootschalige gebiedsontwikkelingen een oplossing kunnen bieden. Dit is vastgelegd in zowel de nationale als

de Nijmeegse omgevingsvisie. Vervolgens moet een dergelijke gebiedsontwikkeling ergens landen. Vanwege de grote hoeveelheid te bouwen woningen is veel ruimte nodig. Op dit moment heeft de gemeente Nijmegen de voorkeur voor inbreiding boven uitbreiding, als gevolg van het discours over groen en duurzaamheid. De groei van de stad moet namelijk niet ten koste van de omliggende natuur gaan. Binnen de stadsgrenzen zijn er echter weinig plekken met voldoende ruimte. In Winkelsteeg was die ruimte er echter wel. In het discours wordt zelfs gesproken van een 'holle kies' midden in de stad met als gevolg een grote psychologische afstand tot Dukenburg. De verwachting van de gemeente is dat Dukenburg beter betrokken wordt bij de rest van de stad door de ontwikkeling van Winkelsteeg, doordat er ook zal worden gewoond in het gebied. Ondanks het toevoegen van die woonfunctie blijft Winkelsteeg ook nog bestaan als bedrijventerrein. Dit is een voorbeeld van functiemenging. Dat hiervoor gekozen is, kan worden verklaard door een verandering van het discours. Lang was het heersende discours dat verschillende functies van elkaar gescheiden moesten blijven omdat ze overlast van elkaar zouden ervaren. Nu heeft men juist een sterke voorkeur voor functiemenging. Dit is zelfs opgenomen in de nationale omgevingsvisie. Bovendien heeft de gemeente een aantal beleidsinstrumenten zoals het omgevingsplan waarmee de gemeente overlast kan beperken, door bijvoorbeeld geluidszones in te stellen. Een laatste reden voor het landen van de grootschalige gebiedsontwikkeling in Winkelsteeg is de aanzienlijke grondposities die de gemeente heeft in het plangebied. Hierdoor kan de gebiedsontwikkeling relatief snel verlopen, wat de gemeente belangrijk vindt vanwege het discours over woningtekort. Het Rijk onderschrijft de keuze voor Winkelsteeg als grootschalige gebiedsontwikkeling en heeft het gebied opgenomen in de NOVEX. In de woondeal Arnhem-Nijmegen zijn vervolgens concrete afspraken gemaakt tussen het Rijk, de provincie en de gemeente zodat de gebiedsontwikkeling zo snel mogelijk plaats vinden.

Een van de afspraken die zijn vastgelegd in de woondeal is de keuze voor een doelgroep. De partijen hebben besloten dat 30% van de woningen sociale huur moet zijn en dat twee derde van het totaal aantal woningen betaalbaar moet zijn. Om ervoor te zorgen dat deze afspraken nagekomen worden, zijn subsidies beschikbaar gemaakt door de Rijksoverheid. Het is namelijk lastig om een sluitende begroting op te stellen voor de bouw van betaalbare woningen en sociale huur, waardoor er zonder subsidies niet voldoende middelen zou zijn om aan zich aan de afspraken te houden. Daarnaast is afgesproken dat de Nijmeegse woningcorporaties een voorkeurspositie krijgen binnen de gebiedsontwikkeling om de norm van 30% sociale huur waar te kunnen maken, omdat zij veel kennis hebben over de doelgroep. De afspraken in de woondeal zijn gemaakt om zo snel mogelijk een grote hoeveelheid woningen te kunnen bouwen. Deze wens is gedreven door het discours over woningnood.

De meest opvallende keuze binnen de invulling van de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg is de keuze voor autoluwe woonwijken, omdat dit een relatief nieuwe ontwikkeling is in Nederland. Deze keuze is een gevolg van het discours over groen en duurzaamheid. De gemeente vindt duurzaamheid namelijk erg belangrijk en heeft daarom het Schone Luchtakkoord getekend. In dit akkoord is afgesproken dat deelnemende gemeentes maatregelen nemen om de uitstoot van enkele vervuilende stoffen te reduceren. Om dat te bereiken wil de gemeente Nijmegen het aantal auto's in de stad verminderen. De autoluwe woonwijken van Winkelsteeg passen dan ook binnen dit beleid. De gemeente verwacht namelijk dat een groot deel van bewoners vanwege de lage parkeernorm geen auto zal hebben en minder vervuilende vervoersmiddelen als de fiets of het OV

zullen nemen. Door de auto grotendeels uit het straatbeeld te halen, ontstaat bovendien meer ruimte voor groen in de woonwijken, wat ook goed past binnen het heersende discours over groen en duurzaamheid. Die gaat er namelijk vanuit dat groen de leefbaarheid van het gebied verbetert, wat de gemeente nodig acht vanwege het hoogstedelijke karakter van Winkelsteeg. De gemeente maakt gebruik van haar machtspositie om ervoor te zorgen dat het gebied daadwerkelijk autoluw en groen wordt. Zo heeft de gemeente daarover veel eisen opgesteld bij het uitschrijven van de tenders en weigert flexibiliteit op bepaalde beleidsnormen, tot enige frustratie van ontwikkelende partijen. Tot slot is het discours nog verdeeld over de autoluwe wijken. Toekomstige bewoners kunnen zich namelijk wel vinden in het toevoegen van meer groen in Winkelsteeg, maar zijn nog niet overtuigd van de werking van autoluwe wijken.

De inzet van placemaking en branding wordt gedreven door het discours over (on)aantrekkelijkheid van het gebied. Winkelsteeg wordt namelijk over het algemeen op dit moment nog geen aantrekkelijk gebied gevonden, onder andere doordat het op dit moment nog een bedrijventerrein is. Daarnaast heeft het gebied nog weinig naamsbekendheid. Om de naamsbekendheid en aantrekkelijkheid te vergroten zet de gemeente in op placemaking en branding, door bijvoorbeeld activiteiten te organiseren om mensen naar het gebied te trekken en participatiesessies te houden. Binnen de placemaking worden twee discourses centraal gezet. Ten eerste wordt de functiemenging centraal gezet. Zo luidt bijvoorbeeld de slogan: ‘Winkelsteeg, waar werken, wonen en ontmoeten’. Ten tweede wordt groen en duurzaamheid centraal gezet. De ligging aan het kanaal en naast Park Goffert wordt hierbij benadrukt. De thema’s die centraal staan binnen de placemaking zijn in de eerste plaats opgesteld in de ontwikkelvisie Winkelsteeg.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de gemaakt beleidskeuzes voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg het gevolg zijn van de interactie van de verschillende dimensies van een policy arrangement. Dit betekent dat deze beleidskeuzes geen losse keuzes zijn geweest, maar het gevolg van een bepaalde context. De policy arrangement approach blijkt een nuttig middel om inzicht te geven in die context.

## 6. Discussie

Lieverink (2006) stelt dat de verschillende dimensies van de policy arrangement approach niet los van elkaar staan, maar juist onlosmakelijk verbonden zijn. De conclusie dat beleidskeuzes die zijn gemaakt binnen de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg contextafhankelijk en het gevolg zijn van de interactie tussen de verschillende dimensies, ligt dus in lijn met de theorie over de PAA.

Ook de beleidskeuzes die zijn gemaakt voor de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg liggen ook in lijn met de theorie. Zo noemt onder andere Garde (2020) dat op dit moment algemeen wordt aangenomen dat functiemenging voordelen heeft ten opzichte van functiescheiding en noemt Loures (2015) de potentiële ruimtelijke voordelen van het transformeren van bedrijventerreinen tot gemengd woon-werkgebied. De keuze om Winkelsteeg te ontwikkelen komt dus overeen met de theorie. Korthals Altes & Tambach (2008) benadrukken het belang van op maat gemaakte oplossingen om overlast tegen te gaan bij dergelijke transformaties. De gemeente heeft dit inderdaad gedaan door bijvoorbeeld het omgevingsplan aan te passen om zo de milieucategorie te verlagen en het geluidsgEZONEERD gebied te verkleinen.

Naast potentieel overlast wordt ook versplinterd grondbezit aangehaald als mogelijke barrière (Loures, 2015; Pols et al., 2009). De gemeente voorzag dit probleem ook en heeft mede daardoor ook voor Winkelsteeg gekozen als locatie voor een grootschalige gebiedsontwikkeling, aangezien de gemeente er veel grondbezit had. Tot slot noemt Pols et al. (2009) het aanpakken van infrastructuur voordat bewoners er komen te wonen als randvoorwaarde voor een succesvolle gebiedsontwikkeling. De infrastructuur wordt inderdaad als eerste aangepakt, waarmee de casus ook op dit punt in lijn ligt met de literatuur.

Daarnaast onderstrepen Korthals Altes & Tambach (2008) het belang van placemaking om een voormalig bedrijventerrein dat is getransformeerd tot gemengd woon-werkgebied tot een succes te maken. De gemeente heeft inderdaad voor gekozen om dit toe te passen. Opvallend is dat bij de placemaking het kanaal en het omliggend groen centraal wordt gezet, wat overeenkomt met de bevindingen van Raco (2003) en Korthals Altes & Tambach (2008).

De keuze om met name sociale huur en betaalbare woningen te bouwen op een nog werkend bedrijventerrein is interessant. Uit de literatuur blijkt namelijk dat bij het combineren van wonen en werken op een bedrijventerrein er een risico op overlast zoals een slechte luchtkwaliteit kan ontstaan (Korthals Altes & Tambach, 2008; Pols et al., 2009). Mensen met relatief lagere inkomens worden dus meer blootgesteld aan potentieel overlast. Een van de respondenten noemt ook dat de wachtlijsten van de sociale huur zo lang zijn dat hij geen problemen voorziet in het verhuren van die woningen. Hij verwacht echter dat mensen met een hoger inkomen minder geïnteresseerd zijn in een woning in Winkelsteeg [4]. Dit roept vragen op over de environmental justice dimensie van een transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied en zou een mooi onderwerp zijn voor verder onderzoek.

Een belangrijke limitatie van het onderzoek is echter het aantal respondenten dat is geïnterviewd. Winkelsteeg is een bijzonder groot project, waarbij veel mensen voor een klein deel betrokken zijn. Om een volledig kloppend beeld te krijgen van de policy arrangement hadden daardoor nog veel meer mensen geïnterviewd moeten worden. Gezien de beschikbare tijd voor het project zou

dit niet mogelijk zijn geweest. Met name voor de dimensie discours zou het beter zijn geweest om meer respondenten te hebben en dus meer meningen. Het is dus mogelijk dat de respondenten die wel zijn geïnterviewd een te eenzijdig beeld geven van de discours rondom Winkelsteeg. De gemeente heeft wel een document met directe quotes van deelnemers van een participatieavond gepubliceerd. Ook bij de observaties zijn een aantal meningen van betrokkenen gehoord. Hierdoor kon hun mening alsnog worden verwerkt in de dimensie discours, waardoor deze iets is genuanceerd. Naast tijdtekort bleek het ook lastiger om geschikte respondenten te vinden dan geanticipeerd. Zo was het met name bij de gemeente lastig om te achterhalen welke personen daadwerkelijk bij Winkelsteeg betrokken was en daarmee contact op te nemen. Daardoor werd er een aantal keer doorverwezen voordat geschikte respondenten gevonden waren. Dit heeft veel tijd gekost. Hoewel de kans dus bestaat dat de dimensie discours een te eenzijdig beeld geeft, zijn de andere dimensies wel goed onderbouwd. Deze zijn namelijk voor een groot deel ook terug te vinden in beleidsdocumenten. Met behulp van triangulatie is de kans op een te eenzijdig beeld dus minder groot bij deze dimensies. Het onderzoek geeft dus toch een goed beeld van de huidige policy arrangement van Winkelsteeg.

### **6.1 Aanbevelingen praktijk**

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg voorlopig soepel en snel verloopt, onder andere doordat de gemeente de gebiedsontwikkeling integraal en doordacht aanpakt. Alle betrokken actoren lijken op hoofdzaken ook op één lijn te zitten. Gemeentes die een vergelijkbaar project willen opstarten kan dan ook de aanbeveling gedaan worden om de gebiedsontwikkeling integraal aan te pakken.

De enige aanbeveling die aan de gemeente Nijmegen gedaan kan worden, is dat zij daadwerkelijk luistert naar en open staat voor de kennis van andere betrokken actoren. Ontwikkelende partijen noemen namelijk dat de gemeente af en toe te intern gericht is en er niet voor open staat om op details van haar beleid af te wijken.

### **6.2 Aanbevelingen wetenschap**

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek kunnen bovendien enkele aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek. In de eerste plaats zou een comparatieve casestudie kunnen worden opgesteld, waarin wordt onderzocht of een andere policy arrangement leidt tot andere beleidskeuzes. Daarnaast staat de gebiedsontwikkeling van Winkelsteeg staat nog maar aan het begin. De bouw van de eerste (permanente) woningen zal waarschijnlijk volgend jaar beginnen. Daarom kan het interessant zijn om het onderzoek over bijvoorbeeld 10 jaar te herhalen en te achterhalen of de policy arrangement in die tijd veranderd is en welke gevolgen dat heeft gehad op het beleid. Daarnaast kan het ook interessant zijn om dan een evaluerend onderzoek te doen en erachter te komen of de beleidskeuzes die zijn gemaakt inderdaad hebben geleid tot een succesvolle gebiedsontwikkeling. Hoewel de keuzes die zijn gemaakt door de gemeente Nijmegen om overlast tegen te gaan in lijn liggen met de literatuur, kan namelijk nog niet worden gezegd op welke manier deze keuzes zullen uitpakken. Tot slot is het eerder genoemde environemtal justice van gemengde woon-werkgebieden op bedrijventerreinen een mooi onderwerp voor een vervolgonderzoek.

# Literatuurlijst

- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The Governance Capacity of (new) Policy Arrangements: A Reflexive Approach. In B. Arts & P. Leroy (Red.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Springer.
- Arts, B., van Tatenhove, J., & Leroy, P. (2000). Policy Arrangements. In J. van Tatenhove, B. Arts, & P. Leroy (Red.), *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements* (pp. 53-69). Springer Netherlands.  
[https://doi.org/10.1007/978-94-015-9524-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-94-015-9524-7_4)
- Bahr, S. (2024). The relationship between urban greenery, mixed land use and life satisfaction: An examination using remote sensing data and deep learning. *Landscape and Urban Planning*, 251, 105174. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2024.105174>
- Bruinsma, R. (2024). *Handreiking activiteiten en milieuzonering*. Vereniging van Nederlandse Gemeentes.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design* (Fourth edition). SAGE.
- De Jonge, H. M., Bruls, H. M. F., Marcouch, A., & Kerris, P. G. J. (2023, maart 8). *Woondeal 2.0 Regio Arnhem-Nijmegen*.
- ECLI:NL:RVS:2025:535, Raad van State, 202307234/1/R4, No. ECLI:NL:RVS:2025:535 (ABRVs 12 februari 2025). <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2025:535>
- Farthing, S. M. (2016). *Research design in urban planning: A student's guide*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473921375>
- Garde, A. (2020). New Urbanism: Past, Present, and Future. *Urban Planning*, 5(4), 453-463.
- Gemeente Nijmegen. (z.d.-a). *Tijdljn*. Gemeente Nijmegen. Geraadpleegd 3 juni 2025, van <https://winkelsteeg.nijmegen.nl/tijdljn-winkelsteeg/>
- Gemeente Nijmegen. (z.d.-b). *Woonfonds Nijmegen*. Gemeente Nijmegen. Geraadpleegd 3 juni 2025, van <https://www.nijmegen.nl/diensten/subsidies/woonfonds-nijmegen/>

Gemeente Nijmegen. (2020, juni). *Omgevingsvisie*. Gemeente Nijmegen.

<https://www.nijmegen.nl/over-de-gemeente/plannen/omgevingsvisie/>

Gemeente Nijmegen. (2021). *Ontwikkelvisie Winkelsteeg 2035*.

<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/09eb2625-8461-4aa4-87c6-76488e18f61d?documentId=5a2df661-616e-406d-8a9f-20f2e18c773a&agendaltemId=65257873-0ee5-4660-9c60-67ad661ebccc>

Gemeente Nijmegen. (2023a, januari 26). *Nijmegen Goffert-Winkelsteeg 2017—2 (NDW21)*

*Ruimtelijke Onderbouwing*.

Gemeente Nijmegen. (2023b, maart 13). *Reactie op participatie*.

Gemeente Nijmegen. (2025, januari 28). *Winkelsteeg Nijmegen*. Gemeente Nijmegen.

<https://winkelsteeg.nijmegen.nl/>

Haksever, T. S., & Çitak, C. Ç. (2019). The Coordination Of Actors In Urban Regeneration

Projects: Fikirtepe, Istanbul, Turkey. *Journal of Contemporary Urban Affairs*, 3(2), Article 2. <https://doi.org/10.25034/ijcua.2018.4708>

Hirt, S. A. (2016). Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales. *Land Use Policy*, 50,

134-147. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.09.009>

Hoppenbrouwer, E., & Louw, E. (2005). Mixed-use Development: Theory and Practice in

Amsterdam's Eastern Docklands. *European Planning Studies*, 13, 967-983.

<https://doi.org/10.1080/09654310500242048>

Keidar, N., Fox, Mark, Friedman, Odeya, Grinberger, Yair, Kirresh, Tharaa, Li, Yang, Manor, Yaara

Rosner, Rotman, Diego, Silverman, Emily, & Brail, S. (2024). Progress in

Placemaking. *Planning Theory & Practice*, 25(1), 143-151.

<https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2286131>

Korthals Altes, W. K., & Tambach, M. (2008). Municipal strategies for introducing housing on

industrial estates as part of compact-city policies in the Netherlands. *Cities*, 25(4), 218-

229. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2008.04.005>

- Kraniotis, L. (2025, mei 8). *Corporaties naar de rechter als kabinet vasthoudt aan bevrozen huren*. <https://nos.nl/artikel/2566459-corporaties-naar-de-rechter-als-kabinet-vasthoudt-aan-bevrozen-huren>
- Li, Q., Chen, X., Jiao, S., Song, W., Zong, W., & Niu, Y. (2022). Can Mixed Land Use Reduce CO2 Emissions? A Case Study of 268 Chinese Cities. *Sustainability*, *14*(22), 15117. <https://doi.org/10.3390/su142215117>
- Liefferink, D. (2006). The Concept of Policy Arrangements. In B. Arts & P. Leroy (Red.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Springer.
- Loures, L. (2015). Post-industrial landscapes as drivers for urban redevelopment: Public versus expert perspectives towards the benefits and barriers of the reuse of post-industrial sites in urban areas. *Habitat International*, *45*, 72-81. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.06.028>
- Louw, E., & Olden, H. (2023). Ervaringen met het Convenant Bedrijventerreinen. *Real Estate Research Quarterly*, *21*(1), 1-9.
- Ministerie van BZK. (2022, juli). *Programma NOVEX*.
- Ministerie van VRO. (2024, augustus 12). *Het statistisch woningtekort uitgelegd* [Onderwerp]. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/berekening-woningbouwopgave>
- Mouratidis, K. (2018). Built environment and social well-being: How does urban form affect social life and personal relationships? *Cities*, *74*, 7-20. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.10.020>
- Nijtmans, A. (2023, februari 10). *Nijmegen wil minder statushouders in NDW21: 'Pionierswijk moet goede mix worden'*. [gelderlander.nl](https://www.gelderlander.nl/nijmegen/nijmegen-wil-minder-statushouders-in-ndw21-pionierswijk-moet-goede-mix-woorden~afdf6edf/)  
<https://www.gelderlander.nl/nijmegen/nijmegen-wil-minder-statushouders-in-ndw21-pionierswijk-moet-goede-mix-woorden~afdf6edf/>

- NOS. (2025a, mei 21). *Woningcorporaties definitief naar rechter om bevrozing sociale huren*.  
<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2568136-woningcorporaties-definitief-naar-rechter-om-bevrozing-sociale-huren>
- NOS. (2025b, juni 3). *Kabinet-Schoof is nu demissionair, zo gaat het verder*.  
<https://nos.nl/collectie/13996/artikel/2569826-kabinet-schoof-is-nu-demissionair-zo-gaat-het-verder>
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen. (z.d.). *Vergunningen*. *Omgevingsdienst Regio Nijmegen*.  
Geraadpleegd 5 juni 2025, van <https://www.odregionijmegen.nl/snel-regelen/vergunningen/>
- Overheidspublicaties, U. het K. E. voor O. (z.d.). *IBIS Bedrijventerreinen | Data overheid*.  
Geraadpleegd 26 februari 2025, van <https://data.overheid.nl/dataset/ibis-bedrijventerreinen>, <https://data.overheid.nl/dataset/ibis-bedrijventerreinen>
- Pols, L., Van Amsterdam, H., Kronberger, P., & Buitelaar, E. (2009). *Functiemenging*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PPS. (z.d.). *What is Placemaking?* Geraadpleegd 22 april 2025, van <https://www.pps.org/article/what-is-placemaking>
- Raco, M. (2003). Assessing the discourses and practices of urban regeneration in a growing region. *Geoforum*, 34(1), 37-55. [https://doi.org/10.1016/S0016-7185\(02\)00040-4](https://doi.org/10.1016/S0016-7185(02)00040-4)
- Rijksoverheid. (z.d.). *Definities IBIS*.  
[https://data.overheid.nl/sites/default/files/dataset/88684737-c402-45b3-82da-0ba8c7faef8d/resources/Definities\\_IBIS\\_NL\\_20191108.pdf](https://data.overheid.nl/sites/default/files/dataset/88684737-c402-45b3-82da-0ba8c7faef8d/resources/Definities_IBIS_NL_20191108.pdf)
- Rijksoverheid. (2020, september). *Nationale Omgevingsvisie*.
- Rijksoverheid. (2023, april 20). *900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen—Volkshuisvesting* [Onderwerp]. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volkshuisvesting/nieuwe-woningen>

- Rijksoverheid. (2024, maart 7). *Wet Versterking regie volkshuisvesting* [Onderwerp].  
<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting>
- Rijkswaterstaat. (z.d.-a). *Aan de slag met participatiebeleid* [Webpagina]. Informatiepunt Leefomgeving; Rijkswaterstaat. Geraadpleegd 5 juni 2025, van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatiebeleid/>
- Rijkswaterstaat. (z.d.-b). *Home* [Overzichtspagina]. Schone lucht akkoord; Rijkswaterstaat. Geraadpleegd 3 juni 2025, van <https://schoneluchtakkoord.nl/>
- Rijkswaterstaat. (z.d.-c). *Omgevingsplan* [Overzichtspagina]. Informatiepunt Leefomgeving; Rijkswaterstaat. Geraadpleegd 5 juni 2025, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/>
- Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Strydom, W., Puren, K., & Drewes, E. (2018). Exploring theoretical trends in placemaking: Towards new perspectives in spatial planning. *Journal of Place Management and Development*, 11(2), 165-180. <https://doi.org/10.1108/JPMD-11-2017-0113>
- Thiel, S. van. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.
- Tian, G., Park, K., Ewing, R., Watten, M., & Walters, J. (2020). Traffic generated by mixed-use developments—A follow-up 31-region study. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 78, 102205. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2019.102205>
- Van der Cammen, H., & Klerk, L. A. de. (2012). *The selfmade land: Culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands* (First edition). Spectrum/Uitgeverij Unieboek.
- Van Der Krabben, E., & Van Dinteren, J. (2010). Public Development of Industrial Estates in the Netherlands: Undesired Market Outcomes and Policy Interventions. *Tijdschrift Voor*

- Economische En Sociale Geografie*, 101(1), 91-99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2009.00589.x>
- Van Oosten, J. (2023, september 19). *Het omgevingsplan*. Stibbe.  
<https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/het-omgevingsplan>
- Van Tatenhove, J. P. M., Arts, B., & Leroy, P. (2000). *Political modernisation and the environment: The renewal of environmental policy arrangements*. Kluwer Academic Publishers.
- Veenman, S., Liefferink, D., & Arts, B. (2009). A short history of Dutch forest policy: The 'de-institutionalisation' of a policy arrangement. *Forest Policy and Economics*, 11(3), 202-208. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.03.001>
- Vennix, J. (2019). *Research methodology*. Pearson.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4de dr.). Boom uitgevers.  
[https://radboud.bibliotheek.budh.nl/boek/9789059314962/bju30070941.23072009092127\\_0333](https://radboud.bibliotheek.budh.nl/boek/9789059314962/bju30070941.23072009092127_0333)
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Designing a research project* (2nd edition). Eleven International Publishing.
- Wiering, M., Liefferink, D., & Crabbé, A. (2017). Stability and change in flood risk governance: On path dependencies and change agents. *Journal of Flood Risk Management*, Volume 11(Issue 3), 230-238. <https://doi.org/10.1111/jfr3.12295>
- Xia, F., & Lu, P. (2023). Can mixed land use promote social integration? Multiple mediator analysis based on spatiotemporal big data in Beijing. *LAND USE POLICY*, 132, 106800. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106800>

# Bijlage I: interview guide

## Inleiding

Ten eerste wil ik u heel erg bedanken voor uw bereidheid om mee te doen aan mijn onderzoek, dat gaat over de totstandkoming van het beleid rondom Winkelsteeg. Ik studeer planologie aan de Radboud Universiteit en dit onderzoek is voor mijn bachelorthesis.

Voordat we beginnen heb ik nog wat vragen en opmerkingen.

- Dit interview zal 30 tot 60 minuten duren.
- De data uit dit interview zal veilig worden bewaard en alleen door mij worden verwerkt. Uw naam en gegevens zullen anoniem worden gemaakt in het onderzoek. Geeft u hier toestemming voor?
- Om het interview achteraf nog te kunnen naluisteren en verwerken zou ik het interview op willen nemen. Geeft u hier toestemming voor?
- Dit interview is volledig vrijwillig en u kan altijd aangeven te willen stoppen.
- Heeft u misschien nog andere vragen voordat we beginnen?

## Begin interview

1. Om te beginnen: welke rol speelt u zelf binnen Winkelsteeg?
2. Hoe is de ontwikkeling van Winkelsteeg tot stand gekomen?
  - a. Respondent mag alles vertellen wat hij/zij weet.

## Discoursen

1. Welke uitdagingen spelen bij de ontwikkeling van Winkelsteeg?
  - a. Overlast, aantrekkelijkheid, verbinding, betaalbaarheid.
2. Waren er verschillende ideeën over wat die uitdagingen waren?
  - a. Hoe is bepaald op welke uitdagingen gefocust zou worden?
3. Welke oplossingen zijn er voor de eerder genoemde uitdagingen?
  - a. Waren er verschillende ideeën over de oplossingen?
  - b. Hoe is men tot de uiteindelijke oplossingen gekomen?
4. Zijn er nog andere thema's die belangrijk waren tijdens het beleidsproces?
  - a. Op welke manier zijn deze thema's teruggekomen in de eindplannen?

## Actoren

1. Welke actoren hebben een rol gespeeld in het beleidsvormingsproces?
  - a. Respondent een lijst van actoren laten aanvullen, die wordt opgebouwd aan de hand van voorgaande interviews.
  - b. Welke rol hebben deze actoren gespeeld? (indien niet volledig duidelijk).
2. Welke actor is waar verantwoordelijk voor?
  - a. Wat ligt bijvoorbeeld bij de gemeente en wat ligt er bij andere actoren?
3. Zijn bepaalde actoren gaan samenwerken tijdens het proces?
  - a. Zo ja, waarom?
  - b. En op welke manier?

## Spelregels

1. Op welke manier wordt binnen de gemeente gewerkt aan Winkelsteeg?
  - a. Op welke manier zijn de medewerkers georganiseerd?
  - b. Werken mensen alleen aan Winkelsteeg, of aan meerdere projecten tegelijkertijd?
  - c. Zijn er een paar mensen erg belangrijk binnen het proces?
2. Hoe loopt de samenwerking binnen de gemeente?
3. Is er bepaalde regelgeving- of wetgeving heel belangrijk geweest tijdens het beleidsproces?
  - a. Zo ja: welke?
    - i. VB: crisis- en herstelwet.
  - b. Op welke manier heeft deze regelgeving de plannen gevormd?
4. Welke beleidsprocedures hebben plaats gevonden in het beleidsproces?
  - a. Zijn er beleidsprocedures die bepaalde plannen belemmerd hebben? Of juist vooruitgeholpen hebben?

## Macht en middelen

1. Waar kwam de benodigde kennis voor het project vandaan?
  - a. Zijn er bijvoorbeeld onderzoeksbureaus ingehuurd?
  - b. Hoe heeft deze kennis de plannen beïnvloed?
2. Waar kwam het budget voor het project vandaan?
  - a. Zijn er eisen gesteld aan bepaalde budgetten?
    - i. VB: subsidie gebonden aan statushouders NDW21.
  - b. Zo ja, welke?
  - c. Heeft de beschikbaarheid of afwezigheid van budget invloed gehad op de plannen?
3. Welke beleidsinstrumenten hadden de actoren?
  - a. Hebben actoren het beleid daarmee kunnen beïnvloeden?

## Afsluiting

Dat waren alle vragen die ik voor u had. Voordat we afronden, wilt u nog wat toevoegen?

Heel erg bedankt voor uw bijdrage!

- Andere respondenten?
- Mogelijkheid om contact op te nemen voor verdere vragen.
- Mogelijkheid om het eindproduct op te sturen (op z'n vroegst in juli).

## Bijlage II: observatieprotocol

Doel: beschrijven hoe de gemeente Nijmegen de buitenwereld betreft bij Winkelsteeg en wat de gemeente over Winkelsteeg wil communiceren.

1. Hoe ziet het gebied er op dit moment uit?
2. Wat is het doel van de sessie?
3. Wat wil de gemeente communiceren? (discours)
4. Welke actoren worden genoemd?
5. Welke spelregels worden genoemd?
6. Welke macht en middelen worden genoemd?