

Een empirisch onderzoek naar de transformatie van leegstaande kantoorpanden naar woningen

Hoe verschillende factoren het transformatieproces beïnvloeden



Bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Lisa Nouwens

20 juni 2025

Een empirisch onderzoek naar de transformatie van leegstaande kantoorpanden naar woningen

Hoe verschillende factoren het transformatieproces beïnvloeden

Bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Lisa Nouwens (S1091196)

Datum: 20-06-2025

Begeleider: J. Jacobs

Tweede lezer: M. van der Velde

Woordenaantal: 16.520

Samenvatting

In Nederland speelt al langer het probleem van woningtekort. Mensen kunnen geen woning vinden en het lukt de markt niet om deze nieuwe woningen bij te bouwen. Daarnaast is er veel leegstand onder kantoren. Dit laatste leidt tot de achteruitgang van de gebieden waarin de leegstaande panden gevestigd zijn. Een oplossing voor beide problemen kan het transformeren van leegstaande kantoorpanden naar woningen zijn. Echter lukt het de politiek nog niet om zijn eigen doelstellingen van jaarlijks 15.000 nieuwe woningen door transformatie te behalen. Dit onderzoek heeft dan ook als doel om inzicht te krijgen in het transformatieproces en welke factoren invloed hebben op het proces. In het onderzoek staat de volgende vraag centraal: “Op welke wijze beïnvloeden verschillende factoren de realisatie of het uitblijven van resultaten bij de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen in Arnhem en Nijmegen?”

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van diepte-interviews met betrokken actoren. Deze actoren waren ambtenaren van het Rijk, de provincie en de gemeente en projectontwikkelaars. Hierbij wordt de focus gelegd op twee cases. Eén in Arnhem genaamd het High Park en één in Nijmegen genaamd het Tiemstrapand. Elke respondent is gevraagd naar zijn mening en houding tegenover transformatie, het beleid ten opzichte van transformatie, de betrokken actoren, de geldende wet- en regelgeving en de beschikbare middelen. Deze vragen zijn afgeleid aan de hand van de beleidsarrangementen-theorie die in dit onderzoek gebruikt wordt. Hierbij zijn de vier elementen discours, actoren, regels en middelen belangrijke onderdelen die helpen bij het verduidelijken van het proces.

Uit het onderzoek bleek dat er meerdere factoren waren die invloed uitoefenen op het transformatieproces. Deze factoren hadden onderling ook weer invloed op elkaar, waardoor er conflicten tussen de factoren ontstaan. De grootste belemmeringen voor transformatie zijn het gebrek aan middelen zoals kennis en geld, de geldende wet- en regelgeving, de verschillende belangen tussen actoren en hun samenwerking en enkele externe factoren zoals de coronacrisis en bouwkostenstijgingen. Succesfactoren zijn de versoepeling in het bouwbesluit en de beschikbaarheid over subsidies. Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat er nog veel belemmeringen zijn die ervoor zorgen dat het transformatieproces nog niet succesvol is. De hiervoor genoemde voorbeelden zijn daar onderdeel van. De paar succesfactoren kunnen het niet winnen van alle belemmeringen die er zijn.

Doordat dit onderzoek op een kleine schaal is afgenomen zitten er enkele beperkingen aan. Zo is het niet zeker of bij elke actor het volledige plaatje geschetst is. Vervolgonderzoek is daarom gewenst om een breder beeld te schetsen, maar ook om specifiek in te gaan op enkele belemmeringen om zo gerichte oplossingen te creëren. Enkele aanbevelingen voor de betrokken actoren zijn het vergaren van meer kennis over transformatie om zo gerichte keuzes te kunnen maken en het flexibeler maken van de regelgeving om per project te kijken wat er nodig en gewenst is om op die manier maatwerk te kunnen leveren. Ook kan het verbeteren van de samenwerking een belangrijke oplossing zijn voor het verbeteren van het transformatieproces. Tot slot kan er worden nagedacht om ondanks het huidige beleid in vele gemeenten toch kantoren te gaan transformeren die gevestigd zijn op bedrijventerreinen. Dit vraagt echter veel tijd en moeite en zal zeker geen makkelijk proces zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Probleem en doelstelling.....	7
1.2 Maatschappelijke relevantie	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	7
1.4 Cases.....	8
2. Theoretisch kader	10
2.1 Uitdagingen en succesfactoren	10
2.2 Beleidsarrangementen	10
2.1.1 Inhoud en organisatie	10
2.1.2 Discours	11
2.1.3 Actoren	12
2.1.4 Regels.....	12
2.1.5 Middelen	12
2.1.6 Verandering.....	13
2.3 Conceptueel model.....	14
2.4 Vraagstelling.....	15
3. Methodologie	16
3.1 Onderzoeksstrategie	16
3.2 Onderzoeksverloop	16
3.3 Rol onderzoeker	17
4. Resultaten.....	18
4.1 Discours.....	18
4.1.1 Ontologisch.....	18
4.1.2 Strategisch	19
4.1.3 Normatief.....	20
4.2 Actoren	21
4.2.1 Belangen.....	21
4.2.2 Samenwerking.....	22
4.3 Wet- en regelgeving.....	24
4.4 Middelen	25
4.5 Belemmeringen	27

4.6 Succesfactoren	30
4.7 Veranderingen	31
5. Conclusie	33
5.1 Aanbevelingen	35
6. Discussie.....	37
6.1 Validiteit en betrouwbaarheid	37
6.2 Interpretatie resultaten.....	37
6.3 Beperkingen	38
6.4 Implicaties	39
6.5 Vervolgonderzoek	39
7. Bronnen.....	40
8. Bijlagen	43
8.1 Interviewgide	43
8.2 Interviews.....	44
8.3 Codeboek.....	45

1. Inleiding

Het woningtekort en leegstand van kantoren zijn twee belangrijke actuele thema's die spelen in onze samenleving. Tegenwoordig wordt bijna iedereen wel beïnvloed door het woningtekort en het kan mensen niet ontgaan dat er veel "Te huur" borden zichtbaar zijn bij kantoorpanden. Er heerst namelijk veel leegstand onder kantoorpanden. Uit cijfers van het CBS blijkt dat 9,1% van de totale hoeveelheid aan kantoren leeg staat (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). Vergeleken met de 8,9% van het jaar ervoor is dat een kleine toename. Er wordt verwacht dat dit percentage de komende jaren alleen nog maar gaat toenemen. Na de coronacrisis hebben werkgevers namelijk aangegeven te willen verhuizen naar kleinere kantoren (NOS, 2024). Dit omdat steeds meer werknemers vaker thuis werken, waardoor de huidige panden te groot zijn. Deze trend wordt nu pas zichtbaar, aangezien de bedrijven vaak nog een langlopend contract hadden voor de huurruimtes (NOS, 2024).

Naast de vraag naar kleinere kantoorpanden speelt het oplopende aantal faillissementen en de beperkte groei van kantoorbanen een rol bij de leegstand (Schonebeek, 2024). Ook duurzaamheid speelt een rol in de keuze voor andere kantoorpanden. Bedrijven willen duurzame kantoren die in de buurt liggen van een station of metro (NOS, 2024). Door de vraag naar duurzamere gebouwen ontstaat er meer leegstand in panden met het energielabel A, B en C (Ligtenberg, 2024). Deze panden staan gemiddeld twee jaar leeg. De panden met groenere energielabels staan gemiddeld de helft korter leeg. Voor vastgoedeigenaren is het daarom de vraag of ze meer willen gaan investeren in verduurzaming of de verblijfskwaliteit, of dat ze toch gaan nadenken over eventuele transformatie.

Naast de leegstand van kantoorpanden heerst er in Nederland al langere tijd een woningtekort. Er is momenteel een statistisch woningtekort van 401.000 woningen, wat 4,9% van de totale voorraad bedraagt (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024). Idealiter zou dit tekort rond de 2% moeten liggen. Wanneer het tekort namelijk wordt teruggebracht naar 0 woningen, kan er leegstand ontstaan wat niet wenselijk is. Door het woningtekort staat het leven van mensen stil, doordat ze bijvoorbeeld niet kunnen gaan samenwonen of juist niet apart kunnen gaan wonen na een scheiding. Dit zorgt voor onwenselijke situaties.

Een mogelijke oplossing voor beide situaties is het transformeren van leegstaande kantoorpanden naar woningen. Op deze manier krijgen de leegstaande kantoren weer een functie en kunnen er extra woningen worden gecreëerd die nu juist zo hard nodig zijn. Uit een Amerikaanse casus bleek dat tussen de 20 en 30 procent van de oude kantoorpanden winstgevend kan worden omgebouwd tot woningen (Schonebeek, 2024). Het voordeel van transformatie is namelijk dat de fundering al aanwezig is, wat bouwkosten scheelt ten opzichte van nieuwbouwwoningen. Daarnaast bleek dat de transformatie van de kantoorpanden een voordeel kan bieden voor de leefbaarheid in een gebied. Veel leegstaande kantoorpanden liggen namelijk in minder aantrekkelijke gebieden langs bijvoorbeeld snelwegen. Door de aanwezigheid van woningen kan de leefbaarheid in deze gebieden opleven. Echter is hier niet alleen de aanwezigheid van woningen nodig, maar ook de nodige voorzieningen en sociale infrastructuur (Schonebeek, 2024). Op deze manier kan transformatie een opleving geven voor delen van steden die voorheen werden gezien als onleefbare plekken.

Voormalig minister De Jonge wilde jaarlijks 15.000 woningen in kantoren realiseren (Schonebeek, 2024). Echter bleek dat in 2022 slechts 3.100 woningen waren gerealiseerd in leegstaande kantoorpanden. Huidige demissionaire minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) Mona Keijzer, heeft €70 miljoen extra vrijgemaakt voor de zogenoemde Transformatiefaciliteit (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2024). De Transformatiefaciliteit is een instrument waarbij ontwikkelaars geld kunnen lenen om de transformatie te financieren, met het doel om meer transformatie te stimuleren om zo het doel van jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te behalen. Daarnaast kunnen gemeenten advies krijgen van het expertteam woningbouw over allerlei aspecten van het transformatieproces (Ministerie van Algemene Zaken, 2022). De wil van de politiek is aanwezig, maar toch lukt het niet.

Mogelijk ligt het probleem hier bij de gemeenten. Meerdere gemeenten zijn namelijk terughoudend in het stimuleren van transformatieprojecten van kantoorpanden naar woningen om zo de werkfunctie van de kantoorgebieden te behouden (Gemeente Almere, z.d.). Hoewel sommige gemeenten terughoudend zijn, zijn er ook gemeenten die de noodzaak van transformatie inzien en dit betrekken in hun beleid (Gemeente Amsterdam, 2017; Gemeente Deventer, 2024). Onder gemeenten is er dus ook geen eenduidigheid over de noodzaak van transformatie.

1.1 Probleem en doelstelling

Al met al heerst er veel leegstand onder kantoorpanden en er blijft een aanhoudend woningtekort in Nederland. De politiek wil actie ondernemen door deze problemen te combineren met behulp van transformatieplannen. Deze plannen halen echter niet de doelen die gesteld zijn. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in waarom de realisatie van het transformeren van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen achterblijft en welke factoren hier invloed op hebben. Arnhem en Nijmegen zijn hierbij interessante steden om als onderzoeksgebied te dienen. Het zijn beide steden met veel mogelijkheden tot transformatie, maar het zijn wel twee verschillende steden met andere dimensies zoals de demografie van de inwoners en de economie. Het onderzoek zal zich dus onder andere op deze twee steden gaan focussen.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder al genoemd, worden er in de media en de politiek twee maatschappelijke problemen geschetst die van belang zijn voor dit onderzoek, namelijk de leegstand van kantoorpanden en het woningtekort. Leegstand leidt onder andere tot het verminderen van de leefbaarheid in een gebied, wat voor maatschappelijk onwenselijke situaties zorgt. Daarnaast schetst de media het woningtekort als een groot maatschappelijk probleem waar een groot deel van de Nederlanders mee te maken heeft. Om deze redenen is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Eerder onderzoek naar de transformatie van leegstaande kantoorpanden legt voornamelijk de focus op adaptieve kantoorgebouwen, waarbij de nadruk wordt gelegd op het belang van adaptief bouwen. Met adaptief bouwen wordt bedoeld dat bij de bouw van nieuwe

kantoorpanden rekening moet worden gehouden dat het kantoor later makkelijker getransformeerd kan worden naar bijvoorbeeld woningen (Remøy et al., 2011). Het aspect duurzaamheid is hierbij ook van belang. Er wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden om energie te besparen aan de hand van transformaties (Li & Gou, 2024). Li & Gou (2024) hebben onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van kantoortransformaties op het gebied van energieverbruik en sociaaleconomische aspecten. Uit dit onderzoek bleek dat het transformeren van kantoren naar woningen een haalbare strategie is, aangezien er een substantiële vermindering van de energie-intensiteit van 46,09% is (Li & Gou, 2024). Ook kan de transformatie leiden tot financiële voordelen voor de eigenaren en bewoners. Ander onderzoek naar de aanpasbaarheid van kantoorgebouwen geeft inzicht in welke gebouwen meer aanpasbaarheid hebben gebaseerd op wie de opdrachtgever is (Arge, 2005). Uit dat onderzoek bleek dat kantoren die gebouwd zijn door eigenaar-bewoners beter aanpasbaar zijn dan kantoren die gebouwd zijn door ontwikkelaars voor verhuur en beheer en door ontwikkelaars voor verkoop aan investeerders (Arge, 2005). Dit onderzoek laat dus zien dat de opdrachtgever een grote impact kan hebben op de manier waarop gebouwd kan worden met een toekomstperspectief van transformatie.

Er is echter nog weinig geschreven over het transformatieproces met een maatschappelijke invalshoek. Veel studies kijken namelijk voornamelijk naar de succesfactoren en de belemmeringen. Hierbij worden de maatschappelijke aspecten die een effect kunnen hebben op het proces vergeten, zoals de actoren en maatschappelijke veranderingen zoals een crisis of een pandemie. Om deze reden geeft dit onderzoek nieuwe inzichten die bijdragen aan de huidige wetenschappelijke literatuur.

1.4 Cases

Zoals aangegeven wordt in dit onderzoek de focus gelegd op de steden Arnhem en Nijmegen. Om goed te kunnen onderzoeken hoe het transformatieproces in de praktijk werkt, wordt er gebruik gemaakt van twee cases, één in Arnhem en één in Nijmegen. De eerste casus is het High Park in Arnhem (zie afbeelding 1). Het pand is gevestigd in Arnhem aan de Velperweg, waarbij de ontwikkelingen in 2017 zijn begonnen. Inmiddels is het gehele pand getransformeerd naar woningen, met onderin het pand enkele winkels. Het pand is gekocht door Borghese real estate van ING. Vervolgens is het oude ING-kantoorpand getransformeerd naar luxe woningen (Kruidenier, 2024). Deze casus kan gezien worden als een 'succesvol' transformatieproject, waarbij kennis over het proces een waardevolle toevoeging kan zijn voor dit onderzoek.



Afbeelding 1: High Park (Borghese real estate, 2024)

De tweede casus gaat over een kantoorpand in Nijmegen genaamd het Tiemstrapand. Het pand is gevestigd op een industrieterrein en ligt naast de Energieweg in Nijmegen (zie afbeelding 2). Dit pand is aangekocht door twee investeerders die vervolgens het kantoorpand zijn gaan transformeren naar woningen. Echter bleek na de realisatie dat de gemeente Nijmegen geen toestemming gaf om in dit complex te gaan wonen (NOS, 2021). Dit vanwege de geldende bestemmingsplannen die niet overeenkwamen met de nieuwe functie. Doordat de transformatie uiteindelijk niet gebruikt kan worden om te wonen kan deze casus gezien worden als een 'mislukte' transformatie. Dit geeft interessante inzichten en een andere kijk op transformatie vergeleken met de andere casus.



Afbeelding 2: Tiemstrapand (Google maps, 2025)

2. Theoretisch kader

In dit onderzoek zal de theoretische basis afgeleid worden uit de beleidsarrangementen theorie. Uitdagingen en succesfactoren spelen hierbij een grote rol. In dit hoofdstuk worden deze begrippen en de theorie uitgelegd en wordt er een link gelegd naar het onderzoek.

2.1 Uitdagingen en succesfactoren

In de probleem- en doelstelling is duidelijk gemaakt dat dit onderzoek als doel heeft inzicht te verkrijgen in het functioneren van het transformatieproces. Om te kijken of dit proces succesvol is of achterblijft, zijn uitdagingen en succesfactoren van belang. Door het gebruik van de beleidsarrangementen theorie kan duidelijk worden wat de uitdagingen en succesfactoren zijn (Wiering & Immink, 2006; Van Tatenhove et al., 2000; Liefferink, 2006). In de volgende paragraaf wordt de beleidsarrangementen theorie verder toegelicht, maar eerst is het van belang om de begrippen uitdagingen en succesfactoren te operationaliseren.

In dit onderzoek wordt het begrip uitdagingen gedefinieerd als obstakels die het transformatieproces belemmeren. Het begrip succesfactoren wordt gedefinieerd als elementen die bijdragen aan het transformatieproces. Het artikel van Tafti et al. (2017) definieert verschillende soorten uitdagingen namelijk structurele, omgevings-, gedrags- en bestuurlijke uitdagingen. De succesfactoren worden gecategoriseerd in structurele, omgevings- en bestuurlijke succesfactoren. Bij structurele uitdagingen en succesfactoren gaat het om factoren en elementen binnen de organisatie, die invloed hebben op het transformatieproces (Tafti et al., 2017). Omgevingsuitdagingen en succesfactoren gaan over externe krachten buiten de organisatie die de uitkomsten beïnvloeden. De gedrags- en bestuurlijke uitdagingen en succesfactoren hebben beide betrekking op menselijke relaties binnen een organisatie, waarbij de bestuurlijke factoren gericht zijn op het management (Tafti et al., 2017). In dit onderzoek zullen de uitdagingen en succesfactoren opgesplitst worden in structureel, extern en bestuurlijk. Deze zullen voorkomen in de elementen van de beleidsarrangementen theorie.

2.2 Beleidsarrangementen

Een beleidsarrangement is de tijdelijke stabilisatie van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein op een bepaald niveau van beleidsuitvoering (Van Tatenhove et al., 2000). De arrangementen staan voor 'stabiliteit' van beleid, waarbij arrangementen het interactiepatroon van actoren verbindt met de sociaal-politieke structuur waarin deze interacties plaats vinden (Van Tatenhove et al., 2000). Met beleid kan elke vorm van beleid gekozen worden met een bepaald probleem. In dit onderzoek gaat het over het transformatiebeleid.

2.1.1 Inhoud en organisatie

Allereerst is het belangrijk om te definiëren wat inhoud en organisatie precies inhouden om de theorie verder te kunnen begrijpen. Het artikel van Van Tatenhove et al. (2000) gebruikt Giddens om het begrip organisatie te operationaliseren. Giddens ziet organisaties als sociale systemen. Deze systemen bestaan uit sets van actoren die genesteld zijn in structuren van regels en middelen (Giddens, 1984). De regels en middelen vormen hierbij

hoe de organisatie zich vorm geeft. Hierbij beïnvloedt de organisatie de actoren, wat betekent dat de organisatie invloed heeft op hoe bepaalde dingen gaan. Echter hebben de actoren ook invloed op de organisatie. Giddens (1984) geeft namelijk aan dat er een dualiteit bestaat, waarbij de organisatie invloed heeft op de actoren, maar dat andersom de actoren ook invloed hebben op de organisatie. Ze beïnvloeden elkaar. In dit onderzoek kan dat als volgt vertaald worden. Bepaalde organisaties hebben invloed op het beleid en bepalen hoe het beleid zich vorm geeft. Dit zijn de regels en middelen. Dit beïnvloedt de actoren wat gezien kan worden als de samenleving. De samenleving heeft echter ook invloed op het beleid door veranderingen. Hier wordt later verder op ingegaan. Onder het deel van organisatie vallen drie dimensies: actoren, regels en middelen.

Het tweede aspect van de beleidsarrangementen is de inhoud. De inhoud wordt gevormd door discoursen, wat de vierde dimensie is van de beleidsarrangementen. In de volgende vier paragrafen wordt er verder ingegaan op de vier dimensies van de beleidsarrangementen om de theorie verder uit te leggen.

2.1.2 Discours

De eerste dimensie uit de beleidsarrangementen is discours. Met discours wordt er verwezen naar de inhoud van een beleidsdomein en de manier waarop actoren betekenis geven aan die inhoud en er betekenis aan ontlenen (Wiering & Immink, 2006). Het gaat daarbij onder andere over concepten, ideeën, standpunten, normen en waarden, definities van problemen en dergelijke, die betekenis geven aan een beleidsdomein (Van Tatenhove et al., 2000; Liefferink, 2006). Hierbij gaat het om zowel formele beleidsplannen en -programma's als informele aspecten zoals de taal die gebruikt wordt in de beleidsdocumenten. Beleid staat niet stil, waardoor de huidige discoursen constant worden uitgedaagd door andere discoursen om verandering aan te brengen (Van Tatenhove et al., 2000).

Liefferink (2006) definieert twee niveaus van discoursen. Het eerste niveau gaat over algemene ideeën over de organisatie van de samenleving, zoals de relatie tussen staat, markt en de samenleving (Liefferink, 2006). Het tweede niveau gaat over het concrete beleidsprobleem, zoals het karakter van het probleem, de oorzaken en mogelijke oplossingen. Het kan voorkomen dat de twee niveaus conflicterende discoursen hebben, wat ervoor kan zorgen dat beleid stil komt te staan. De staat heeft namelijk belangrijke middelen in handen, zoals het vergeven van subsidies. Als de staat niet mee wil werken door het andere discours dat daar heerst, kan het voorkomen dat bepaalde trajecten stil komen te liggen of erg langzaam gaan.

Wiering & Immink (2006) beschrijven drie categorieën van discoursen: ontologische, normatieve en strategische discoursen. Bij de ontologische discoursen gaat het over discoursen die de realiteit beschrijven en het geloof van actoren in de waarheid van bepaalde stellingen of de toepasbaarheid van bepaalde ideeën (Wiering & Immink, 2006). De normatieve discoursen zijn discoursen die wenselijke situaties uitdrukken. Tot slot bieden strategische discoursen mogelijkheden om tot de wenselijke situatie van de normatieve discoursen te komen. Al deze verschillende discoursen dragen samen bij aan de vorming van beleid, waardoor discours een belangrijke dimensie is van de beleidsarrangementen. In het onderzoek zal de categorisering van Wiering & Immink gebruikt worden om de resultaten te interpreteren.

2.1.3 Actoren

De tweede dimensie in de beleidsarrangementen zijn de actoren. Aangezien mensen of organisaties vaak niet individueel handelen, maar vaak in samenwerking met anderen, is het nuttig om te kijken naar (inter-organisationale) coalities (Van Tatenhove et al., 2000). Wiering & Immink (2006) definiëren een coalitie als een cluster van actoren die gegroepeerd zijn rond bepaalde standpunten, belangen of beleidsperspectieven. Hierbij zijn niet alleen bepaalde discoursen van belang, maar machtsverhoudingen of formele competenties kunnen ook de basis zijn voor een bepaalde coalitie (Wiering & Immink, 2006). Coalities identificeren vergelijkbare beleidsdoelen om op die manier samen deel te kunnen nemen aan het beleidsproces (Van Tatenhove et al., 2000). Hierbij kunnen coalities het huidige dominante discours aanhangen of deze juist uitdagen door een ander discours aan te hangen. Voor actoren is het vormen van een coalitie vaak een strategische keuze, om op die manier hun doelen te kunnen bereiken (Van Tatenhove et al., 2000). Hierbij zoeken ze dan ook andere actoren die hier het beste aan bij kunnen dragen.

Het is niet uitgesloten dat organisaties alleen werken. Om deze reden wordt er bij de actoren niet alleen gekeken naar coalities, maar ook naar individuele actoren. Bij het kijken naar de actoren is het van belang om eerst vast te stellen welke actoren relevant zijn voor het beleidsproces en in welke mate ze invloed hierop uit kunnen oefenen (Lieverink, 2006). Het wordt meteen duidelijk dat de dimensies niet los staan van elkaar, maar dat ze elkaar beïnvloeden. De hoeveelheid middelen waarover een actor of coalitie beschikt is van grote invloed op hun positie in het beleidsproces. Ook de geldende regels zijn van invloed op de positie van de actor of coalitie. Hier wordt in de volgende twee paragrafen verder op ingegaan.

2.1.4 Regels

Institutionele patronen en visies kunnen worden vastgelegd in regels. Regels zijn de onderling overeengekomen formele procedures en informele routines van interactie binnen instellingen (Lieverink, 2006). Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele regels. Formele regels liggen vast in juridische teksten en documenten, zoals procedures, inhoudelijke normen en machtsverdelingen (Van Tatenhove et al., 2000; Wiering & Immink, 2006). Informele regels daarentegen maken deel uit van de overheersende politieke cultuur, zoals in Nederland het 'poldermodel' (Wiering & Immink, 2006). De informele regels staan niet vast en kunnen dus veranderen in de loop van de tijd.

Regels bakenen een beleidsdomein af door de mogelijkheden en beperkingen te definiëren (Van Tatenhove et al., 2000). Regels zijn de leidraad voor actoren om te bepalen hoe ze moeten handelen. Ze geven aan welke normen legitiem zijn en hoe beleidsresultaten behaald moeten worden. Daarnaast geven regels aan hoe onderlinge relaties tussen actoren werken ten opzichte van machtsverhoudingen en de beschikking tot bepaalde middelen.

2.1.5 Middelen

De toewijzing en verdeling van middelen is de laatste dimensie van de beleidsarrangementen. De beschikking over middelen heeft betrekking op macht binnen een organisatie (Van Tatenhove et al., 2000). Macht heeft twee aspecten. Allereerst kan macht

worden beschouwd als het vermogen van actoren om middelen te mobiliseren. Door politieke macht kunnen actoren hun sociale of fysieke omgeving onderhouden en transformeren en met die macht kunnen ze bepaalde beleidsresultaten bereiken (Van Tatenhove et al., 2000). Naast deze vorm van macht, kan macht ook gezien worden als een relationeel en structureel fenomeen van sociale en politieke systemen (Van Tatenhove et al., 2000). Het vermogen om politieke resultaten te bereiken hangt niet alleen af van de capaciteit, maar ook van de afhankelijkheid tussen actoren. De middelen zijn vaak namelijk ongelijk verdeeld onder actoren, waardoor er een afhankelijkheid ontstaat tussen actoren. Wie over welke middelen beschikt en welke verhoudingen er zijn is daarom van belang. De actor die over middelen beschikt kan namelijk invloed uitoefenen. Voorbeelden van middelen zijn financiële middelen, productie en strategisch gebruik van kennis, of mobilisatiepotentieel door sociale bewegingen (Wiering & Immink, 2006).

Middelen kunnen ook gezien worden als 'wapens' en als 'prijzen'. Middelen kunnen als wapens gezien worden, omdat actoren met het gebruik van middelen uitkomsten proberen te bepalen, net als wat er gebeurt in een oorlog met wapens. Daarnaast kan het gezien worden als 'prijzen', omdat actoren met behulp van middelen hun situatie proberen te verbeteren door de verdeling van middelen in hun voordeel te veranderen (Lieverink, 2006). Dit kan alleen als de actoren de macht hebben om dit te doen.

2.1.6 Verandering

Zoals eerder al kort is besproken ligt beleid niet vast, maar het verandert elke keer. In het artikel van Wiering & Immink (2006) worden vier impulsen voor verandering besproken: shock events, veranderingen van binnenuit het beleidsarrangement, verandering als gevolg van de wisselwerking tussen beleidsdomeinen en een complex van met elkaar verweven lange termijnontwikkelingen in de maatschappij.

Shock events zijn bepaalde fysieke gebeurtenissen van buiten het sociale domein of maatschappelijke en politieke gebeurtenissen die triggers vormen (Wiering & Immink, 2006). Denk hierbij aan de coronacrisis of een plotselinge verandering in het politieke bestuur. Door deze gebeurtenissen kunnen schokgolven ontstaan, waardoor institutionele patronen opeens heel dynamisch kunnen worden.

Veranderingen van binnenuit het beleidsarrangement kunnen plaatsvinden als bijvoorbeeld een nieuwe beleidsactor toetreedt in het domein. De nieuwe actor kan een nieuw discours inbrengen of een verschuiving in de machtsbalans veroorzaken (Wiering & Immink, 2006). De toetreding van een nieuwe actor kan komen door ontevredenheid in de huidige beleidsorganisatie. Ook kan door complexiteit van de organisatie behoefte zijn aan innovatie.

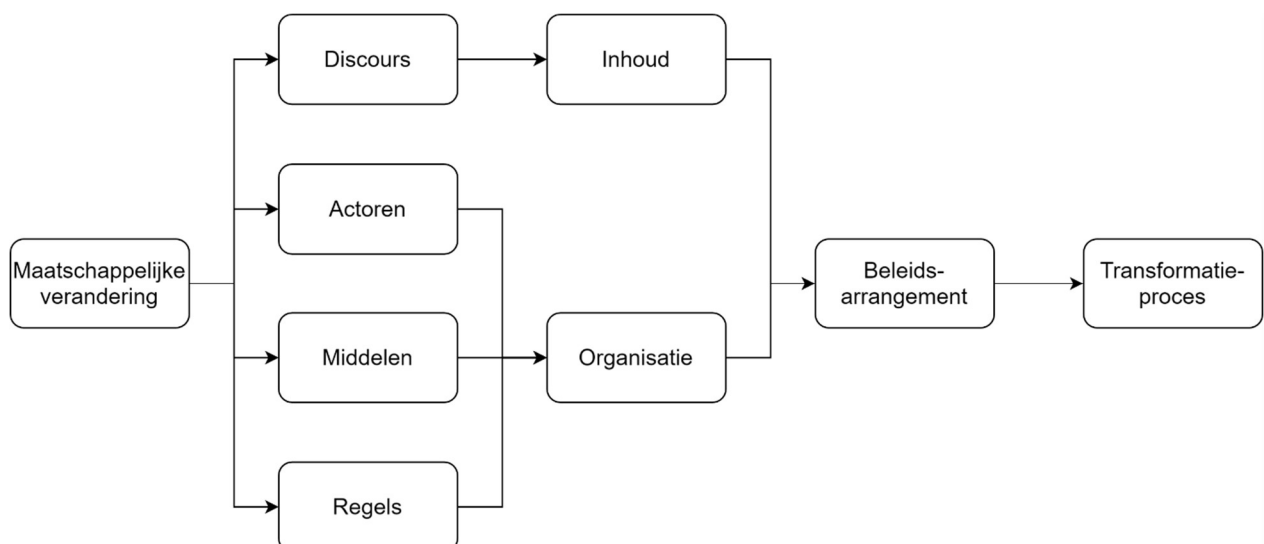
Door ontwikkelingen in het ene beleidsdomein kunnen er veranderingen plaatsvinden in een ander domein. De domeinen beïnvloeden elkaar namelijk, waardoor er een wisselwerking plaatsvindt. Als in het ene domein een vernieuwing is, kan dat dan ook gevolgen hebben voor andere domeinen.

Als laatste impuls, verandering door een complex van met elkaar verweven lange termijnontwikkelingen in de maatschappij. In de literatuur wordt hier ook wel naar verwezen als 'modernisering' (Wiering & Immink, 2006). Deze impuls kan weer worden opgesplitst in vier categorieën. Allereerst kan er een verandering plaatsvinden in de aard en omvang van

sociale interacties. Denk hierbij aan processen als internationalisering en regionalisering. Vervolgens kunnen veranderingen in de positie van burgers met de daaropvolgende reacties van het overheidsbeleid ook tot verandering leiden. Denk hierbij aan meer individualisering, burgeremancipatie of een minder hiërarchische samenleving wat kan leiden tot debatten in de politiek over meer participatie. Als derde categorie heeft het voortdurende proces van maatschappelijke differentiatie met nieuwe beleidsdomeinen, met daarbij de drang naar integratieve beleidsprocessen, invloed op veranderingen (Wiering & Immink, 2006). Tot slot hebben interacties met onze omgeving invloed op verandering. Door deze interacties ontstaat er meer inzicht over de onderlinge relaties tussen de sociale en de fysieke leefomgeving. Door naar onze omgeving te kijken leren we namelijk van de processen die we zien, wat kan leiden tot verandering.

2.3 Conceptueel model

Door de vier dimensies van de beleidsarrangementen te bespreken, wordt al snel duidelijk dat ze met elkaar verbonden zijn. Zo wordt het discours geproduceerd en getransformeerd door de actoren. Machtsverhoudingen en middelen hebben weer invloed op welk discours dominant kan worden. Regels bepalen vervolgens welke actoren wel en niet betrokken worden in het proces. Dit laat zien dat de vier dimensies niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar bestudeerd moeten worden als één onderling verbonden complex (Van Tatenhove et al., 2000). Dit heeft dan ook geleid tot het volgende conceptuele model, waarin inhoud en organisatie de beleidsarrangementen beïnvloeden. De inhoud wordt bepaald door het discours en de organisatie wordt bepaald door de actoren, regels en middelen. Maatschappelijke veranderingen hebben invloed op de vier dimensies. Vervolgens hebben de beleidsarrangementen weer invloed op het transformatieproces.



Figuur 1: Conceptueel Model

2.4 Vraagstelling

Aan de hand van de beleidsarrangementen theorie is de volgende hoofdvraag geformuleerd: “Op welke wijze beïnvloeden verschillende factoren de realisatie of het uitblijven van resultaten bij de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen in Arnhem en Nijmegen?”

Deze hoofdvraag wordt ondersteund door de volgende deelvragen:

- Wat zijn de discoursen en hoe zijn die veranderd?
- Wat zijn de actorconstellaties en hoe zijn die veranderd?
- Welke middelen hebben partijen ter beschikking?
- Wat zijn de regels en zijn die veranderd?

In het volgende hoofdstuk zal verder toegelicht worden hoe het onderzoek is aangepakt en welke methodes gebruikt zijn voor het onderzoek.

3. Methodologie

Nu duidelijk is welke theorie gebruikt gaat worden voor dit onderzoek, kan er verder ingegaan worden op de methode van het onderzoek. Hierbij zal eerst de onderzoeksstrategie uitgelegd worden, waarbij meer duidelijk wordt welke onderzoeksmethoden gebruikt gaan worden. Vervolgens wordt het onderzoeksverloop beschreven waarin duidelijk wordt hoe de benodigde gegevens verzameld zijn. Tot slot wordt kort de rol van de onderzoeker beschreven met daarbij de impact op het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

Om het onderzoek in te kaderen, is dit onderzoek uitgevoerd aan de hand van twee cases. De cases zijn in de inleiding al toegelicht, waarbij duidelijk werd dat er gekozen is voor een 'mislukte' transformatie en een 'succesvolle' transformatie. Er is bewust gekozen om twee uiteenlopende cases te selecteren met verschillende resultaten, om op deze manier de complete reikwijdte van de beleidsarrangementen te kunnen behandelen en om te kunnen kijken naar het unieke karakter van beide cases.

Dit onderzoek zal een kwalitatieve case study worden en wordt uitgevoerd aan de hand van semigestructureerde interviews. Dit onderzoek is geschikt voor de kwalitatieve methode, omdat het aan meerdere kenmerken voldoet die Creswell en Poth (2017) noemen in hun boek. Allereerst wordt het onderzoek uitgevoerd in een natuurlijke setting en niet in een laboratorium. Verder is de onderzoeker in dit onderzoek het belangrijkste onderzoeksinstrument, aangezien de data wordt verzameld door de onderzoeker zelf in plaats van door instrumenten die gemaakt zijn door andere onderzoekers (Creswell & Poth, 2017). Tot slot staat de perceptie van de participanten uit het onderzoek centraal in dit onderzoek, in plaats van dat de onderzoeker of andere literatuur doorslaggevend zijn in de betekenis van het onderzoek. Doordat dit onderzoek een case study is, geeft het de mogelijkheid om de diepte in te gaan, omdat het een geconcentreerd onderzoeksgebied is.

Voor dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews, die onderdeel uitmaken van de bredere groep van diepte-interviews. Hierbij wordt een vooropgesteld schema gemaakt, de interviewgide, maar tijdens het interview kan hiervan worden afgeweken en is er de mogelijkheid om door te vragen over bepaalde aspecten (zie bijlagen). Het gebruik van diepte-interviews leidt tot het verkrijgen van meer gedetailleerde informatie en persoonlijke aspecten (Groenland, 2015). De interviews hebben plaats gevonden met belanghebbende actoren van de cases, zoals ambtenaren van de gemeente, provincie en het Rijk en projectontwikkelaars.

3.2 Onderzoeksverloop

Voor het regelen van de interviews zijn er meerdere mails verstuurd om contact op te nemen met de geschikte respondenten. Hierbij is vaak gebruik gemaakt van snowballing, waarbij via andere respondenten weer nieuwe respondenten gevonden zijn. Uiteindelijk zijn er zeven interviews afgenomen met onder andere de gemeente Arnhem en Nijmegen, de provincie Gelderland, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het Expertteam woningbouw en twee projectontwikkelaars. De interviews hebben wisselend via teams en op locaties plaatsgevonden. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van de opgestelde interviewgide en zijn er opnames gemaakt. De interviewgide is ingedeeld in vier onderdelen die overeenkomen met de vier onderdelen uit het theoretisch kader, namelijk discours, actoren, regels en middelen. Daarnaast is er nog een onderdeel over de

cases en een aantal algemene vragen. Achteraf zijn alle zeven interviews getranscribeerd. De transcripten zijn vervolgens in Atlas.ti gezet en gebruikt om te coderen. Voorafgaand aan het coderen is een codeboek opgesteld om gestructureerd te kunnen coderen (zie bijlagen). Tijdens het coderen zijn er nog enkele codes toegevoegd. Vervolgens zijn alle codes onderverdeeld in codegroepen die overeenkomen met de sub-paragrafen in het resultatenhoofdstuk. Uiteindelijk is het resultatenhoofdstuk geschreven aan de hand van de citaten.

3.3 Rol onderzoeker

Naast het uitvoeren van het onderzoek is het ook van belang om te benadrukken wat de rol van de onderzoeker is in dit onderzoek. Het doel is om zo neutraal mogelijk dit onderzoek uit te voeren, alleen is dat echter nooit volledig mogelijk. Een onderzoeker neemt namelijk ook zijn eigen standpunten mee in het onderzoeksproces, door bijvoorbeeld op een bepaalde manier vragen te stellen. Als onderzoeker sta ik niet neutraal in dit onderzoek. Zelf ben ik namelijk een voorstander van kantoorpandtransformaties, omdat ik het zie als een goede oplossing voor het woningtekort, wat naar mijn mening een probleem is. Het is goed om bij het lezen van het onderzoek rekening te houden met het uitgangspunt van de onderzoeker. Door mijn standpunt kan het namelijk zijn dat ik vragen op een bepaalde manier formuleer, waardoor er een eenzijdigere blik is op het onderwerp. Als onderzoeker probeer je dit natuurlijk zo veel mogelijk te voorkomen door met een open blik het interview in te gaan en geen sturende vragen te stellen en vooral de respondenten zijn kant van het verhaal te laten vertellen.

Verder is het belangrijk om te benadrukken dat er een beperking aan dit onderzoek zit. In de korte periode is het niet mogelijk om een grootschalig onderzoek uit te voeren, waardoor dit onderzoek beperkt is tot twee cases. Het onderzoek kan uiteindelijk daarom niet generaliseerd worden voor heel Nederland. Tot slot is het goed om te beseffen dat er naast maatschappelijke belangen ook commerciële belangen een rol spelen bij transformatieprojecten. Het is goed om hiervan bewust te zijn om duidelijk te kunnen onderscheiden wat voor belang partijen nastreven en dat dus niet alle partijen een volledig maatschappelijk belang hebben.

4. Resultaten

Aan de hand van de afgenomen interviews kunnen de resultaten verwerkt worden om antwoord te kunnen geven op de hoofd- en deelvragen. In dit hoofdstuk worden de elementen uit het conceptueel model besproken met de daarbij behorende bevindingen uit de interviews. Er wordt eerst globaal ingegaan op de bevindingen die horen bij de genoemde concepten uit het conceptueel model. Daarna wordt ingegaan op de belemmeringen, succesfactoren en veranderingen met betrekking tot transformatie.

4.1 Discours

Allereerst worden de bevindingen over de discoursen besproken. De paragraaf is opgesplitst in ontologisch, normatief en strategisch volgens de categorisering van Wiering & Immink (2006). Het ontologische deel gaat over het perspectief van de respondenten en hoe ze transformatie zien en ervaren. Het strategische deel gaat over de mogelijkheden om tot de wenselijke situaties te komen, die hier worden gezien als beleid. Doordat beleid vaak richtlijnen zijn en geen harde wet- en regelgeving valt dit onder discours en niet onder wet- en regelgeving. Tot slot gaat het normatieve deel over wenselijke situaties. Hier zit echter ook een gedeelte ontologisch en strategisch bij, aangezien hier de toekomstvisies van de respondenten besproken wordt. Dit deel is dus niet alleen wenselijk, maar ook een deel realiteit en een deel over hoe de situatie wordt bereikt, wat ontologisch en strategisch is.

4.1.1 Ontologisch

Uit de interviews met de respondenten bleek voornamelijk dat er positief gedacht wordt over transformaties. Vooral het duurzaamheidsaspect wordt vaak benoemd. Bij het transformeren van een bestaand gebouw blijft het karkas namelijk staan, waardoor de materialen hergebruikt kunnen worden. In een tijd waarin duurzaamheid een grote rol speelt, wordt dit dan ook gezien als een belangrijk voordeel van transformatie.

“Ja, wij vinden het hartstikke leuk en ook goed. Kijk, we hebben het altijd over duurzaamheid, circulariteit. Nou, we hebben iedereen kent alle labels en normen en toestanden die je daarvoor hebt. Alleen zo’n transformatie als je het nou echt over circulariteit en duurzaamheid hebt, ja dan is zo’n transformatie natuurlijk bij uitstek, ja iets waarmee je dat tot uiting kan laten komen.”
(interview Borghese real estate)

Ook wordt het door meerdere respondenten als iets moois gezien, aangezien de cultuur en geschiedenis van een gebouw blijft bestaan door het gebouw niet te slopen. Voor onder andere bewoners kan dit erg belangrijk zijn. Zo heeft het oude ING-kantoor een geschiedenis waarmee veel bewoners van Arnhem verbonden zijn (interview Borghese real estate). Door te kiezen voor transformatie laat je de identiteit van een gebouw staan, maar wel in een nieuw jasje. Er zijn ook tegengeluiden, want vaak wordt een gebouw als lelijk en oud beschouwd, waardoor al snel aan het scenario sloop en nieuwbouw wordt gedacht.

Verder wordt transformatie gezien als een slimme manier om locaties te vinden (interview Expertteam woningbouw). Er is een schrijnend tekort aan locaties voor nieuwbouw, waardoor transformatie een oplossing kan bieden voor het ruimteprobleem. Echter blijkt in de realiteit dat dit toch niet echt lukt aangezien het vaak toch duur uitpakt, of er wordt gedacht dat het duur is, waardoor eerder voor sloop en nieuwbouw wordt gekozen. Hierbij is de houding van betrokkenen tegenover transformatie erg belangrijk. Wanneer er een open houding met een gevoel van urgentie is, dan wordt er sneller getransformeerd.

“Het is soms ook wel gewoon een instelling zeg maar. Dus dat je zeg maar zegt van, oke we willen het echt transformeren in plaats van sloop nieuwbouw. En dan lukt het ook wel, weet je wel. Het is alleen soms wordt er gewoon voor de snelle of makkelijke weg gekozen om het dan maar gewoon niet te doen of toch sloop nieuwbouw. En ik denk, ik ben van mening dat als je echt iets wilt, dan lukt het ook wel gewoon.”

(interview Expertteam woningbouw)

De projectontwikkelaar merkte een verandering in de houding van gemeenten, onder andere door de vele leegstand en het probleem op de woningmarkt, waardoor het voor hun gemakkelijker werd om transformaties mogelijk te maken (interview Borghese real estate). Echter valt het wel op dat transformatie vaak nog niet serieus genomen wordt, wat vooral wordt veroorzaakt doordat er veel vooroordelen over de kosten en de complexiteit van de transformatie zijn. Hierdoor wordt er vaak terughoudend gehandeld ten opzichte van transformatie.

4.1.2 Strategisch

Bij discours is het niet alleen belangrijk hoe er gedacht wordt over transformatie, maar ook wat het beleid is ten opzichte van transformatie. Uit de interviews bleek dat het gemeentelijk beleid vaak invloed heeft op transformaties. Dit gemeentelijk beleid wordt echter wel beïnvloed door het beleid van de provincie en het Rijk. Het Rijk wil jaarlijks 100.000 woningen realiseren om het woningtekort in Nederland aan te pakken. Transformatie speelt daarbij een grote rol. Van de toegevoegde woningen elk jaar is ongeveer 10% ontstaan door transformatie (interview ministerie VRO). Voor het Rijk is dit een erg belangrijk aandeel, waardoor ze transformatie proberen te stimuleren met de versnellingsagenda.

De versnellingsagenda heeft vier pijlers waarop gericht wordt. Deze pijlers zijn het meer inzichtelijk maken van de financiële haalbaarheid van transformatieprojecten, kennis vergroten en innovatie stimuleren, samenwerking verbeteren en eerder samenwerken en tot slot actiever sturen op ruimtelijke kwaliteit (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024a). Deze pijlers moeten ervoor zorgen dat belemmeringen verdwijnen, waardoor transformaties versnellen en vergroten.

De provincie gaat vervolgens verder aan de slag met het beleid vanuit de rijksoverheid. Zo zijn er woondeals gemaakt waarbij vastgelegd is hoeveel woningen er toegevoegd moeten worden per regio. De provincie moet hier verder op sturen. Daarnaast heeft de provincie de taak gekregen, van de nieuwe coalitie, om meer focus te leggen op duurzaamheid (interview provincie Gelderland). Om deze reden hanteert de provincie momenteel een beleid met “niet slopen tenzij”. Hierbij wordt er gekeken om zo veel mogelijk bestaande gebouwen te laten staan. Sloop is dan alleen toegestaan met een onderbouwde redenering. De verandering van de coalitie heeft dus een impact gehad op het beleid van de provincie.

Wat naast het wonen erg belangrijk is voor de provincie en de gemeentes, is het werken. Zo heeft de provincie een programma “werken” waarin aangegeven wordt dat wanneer een kantoor wordt getransformeerd naar wonen, de vierkante meters die verloren gaan aan kantooroppervlakte ergens anders gecompenseerd moeten worden (interview gemeente Nijmegen). Dit beleid bestaat omdat het behoud van kantoren als een belangrijk onderdeel wordt gezien voor de economie van een gebied.

Dit beleid van de provincie zie je ook sterk terug bij de gemeentes. De gemeente Nijmegen geeft namelijk aan geen kantoren te willen opgeven op gunstige locaties rondom een ov-punt of het centrum (interview gemeente Nijmegen). Dit zijn namelijk zeer gunstige locaties

voor kantoren en de stad wil zijn kantoren niet kwijtraken. Nijmegen voert het beleid dat incurante panden die niet gunstig gelegen zijn voor kantoren wel getransformeerd mogen worden, maar panden op de eerder genoemde gunstige plekken niet getransformeerd mogen worden vanwege de economische belangen van kantoren voor de stad. Ook panden op bedrijventerreinen mogen niet getransformeerd worden. Het Tiemstrapand in Nijmegen is een voorbeeld van een ontwikkeling die tegen is gehouden door deze regelgeving. Hier is de realisatie namelijk niet tot stand gekomen omdat de gemeente dit heeft verboden. Het pand is namelijk gevestigd op een bedrijventerrein. Op deze locaties mag niet getransformeerd worden, aangezien bedrijven een bepaalde milieucirkel hebben die ontstaat door hun activiteit waar onder andere geluid, geur en slechte luchtkwaliteit bij ontstaan (interview gemeente Nijmegen). Het is niet gewenst om woningen te hebben die binnen een milieucirkel vallen, aangezien dat slecht is voor de volksgezondheid. Ook beperkt de aanwezigheid van woningen de mogelijkheid voor de bedrijven om verder te groeien. Om deze reden heeft de gemeente Nijmegen de ontwikkeling in het Tiemstrapand afgewezen. Ze gaven namelijk aan dat ze het een mooie ontwikkeling vonden alleen op de verkeerde plek (interview gemeente Nijmegen). Dit laat dus zien hoe belangrijk het is om aan de regels te voldoen om een transformatieproject te kunnen realiseren.

Ook in Arnhem geldt dit beleid om de kantorenmarkt te beschermen. Daarnaast zijn ze groot voorstander van transformatie, aangezien Arnhem een compacte stad is met weinig mogelijkheden om naar buiten toe te groeien, waardoor transformatie binnen de stad een goede oplossing kan zijn voor het ruimteprobleem (interview gemeente Arnhem).

In het beleid rondom transformatie hebben veranderingen plaatsgevonden de afgelopen jaren. Zo werden voorheen oude kantoorpanden die niet meer konden worden verduurzaamd direct gesloopt en bij de nieuwbouwplannen werden er woningen gerealiseerd (interview manager gebiedsontwikkeling). Echter wordt er nu steeds minder gesloopt vanuit duurzaamheidsoogpunt en circulair bouwen. Daarnaast is het besef gekomen dat ov-knooppunten, zoals het station in Nijmegen, belangrijke locaties zijn voor kantoren om zo het autoverkeer te verminderen en te stimuleren dat meer mensen met het openbaar vervoer naar hun werk gaan. Door deze realisatie worden panden nu niet meer automatisch getransformeerd naar woningen, maar wordt ook gekeken naar het behoud van de kantoorfuncties. De vanzelfsprekendheid dat een kantoorgebouw wordt getransformeerd naar woningen is er niet meer (interview manager gebiedsontwikkeling).

4.1.3 Normatief

In de interviews is aan de respondenten gevraagd om hun toekomstvisie over transformatie te geven. Er wordt verschillend gedacht over de toekomst. De meesten zijn het er echter wel over eens dat de beste locaties, het laaghangende fruit, inmiddels al getransformeerd zijn, waardoor de minder optimale locaties overblijven. Het ministerie is hier optimistisch over en wil met haar kennis gemeenten en provincies ondersteunen om transformaties op die locaties ook mogelijk te maken, want de leegstand in die gebieden moet ook aangepakt worden (interview ministerie VRO).

Anderen zien hier minder kansen in en geven aan dat er nog maar weinig panden zijn die getransformeerd kunnen worden. De projectontwikkelaar geeft hierbij aan dat de transformatieslag de komende tien jaar wel geweest is en dat er nu gewacht moet worden totdat er nieuwe panden beschikbaar komen (interview Borghese real estate).

De gemeente Arnhem spreekt redelijk positief over de toekomst en hoopt steeds meer kennis op te doen om daarmee het beleid beter aan te passen op transformaties om zo het proces makkelijker te maken. Daarbij geeft de gemeente aan dat er genoeg locaties zijn aangewezen voor transformatie, dus dat de kansen er zijn (interview gemeente Arnhem). Of er dan daadwerkelijk ontwikkeld gaat worden is afhankelijk van de eigenaren van de locaties.

Tot slot geeft de medewerker van Expertteam Woningbouw aan dat hij verwacht dat transformatie vergeten gaat worden. Dit door de hoge druk op de woningmarkt en door kostenstijgingen, waardoor er eerder naar nieuwbouw gekeken zal worden in plaats van naar transformatie (interview Expertteam Woningbouw).

4.2 Actoren

Als tweede onderdeel van het conceptuele model worden de actoren behandeld. De actoren spelen een grote rol in het transformatieproces en hebben daarbij dan ook invloed op hoe het proces verloopt. De actoren hebben bepaalde belangen en handelen hier ook naar.

4.2.1 Belangen

Zoals gezegd heeft elke actor zijn eigen belangen. Om te beginnen met de rijksoverheid. De overheid heeft als taak om woningen te realiseren. Ze hebben als doelstelling om jaarlijks 15.000 woningen te realiseren door middel van transformatie. Dit belang is er niet alleen om de woningnood op te lossen, maar ook om leegstand en verloedering tegen te gaan (interview ministerie VRO). Daarnaast vinden ze ruimte voor werken ook erg belangrijk. Ook voor de provincie staan deze belangen centraal. Er is daarom geen specifieke voorkeur voor wonen of werken, maar per project wordt gekeken welke functie geschikt is voor die locatie (interview provincie Gelderland). De ruimtelijke kwaliteit is voor hun namelijk ook belangrijk.

Aangezien beslissingen over transformatie vaak op gemeentelijk niveau genomen worden, hebben de gemeenten ook specifiekere belangen die passen binnen hun regio. Zowel de gemeente Arnhem als de gemeente Nijmegen geeft aan dat betaalbare woningen voor hun erg belangrijk zijn. Hierbij geldt de regel "30% sociale huur en 2/3 betaalbaar".

"Wonen natuurlijk, voor ons is die 30% sociale huur en 2/3 betaalbaar, zoals in de woondeals staat, is voor ons heel erg belangrijk. Dus eigenlijk bewegen wij daar zo nooit in mee. Wij voelen ook niet die vrijheid vanuit het college of vanuit de Raad om dat te doen eerlijk gezegd."

(interview gemeente Arnhem)

Daarnaast gaf de gemeente Arnhem aan dat het voor hun erg belangrijk is om verschillende bevolkingsgroepen te mengen (interview gemeente Arnhem). In Arnhem is sprake van een sterke tweedeling tussen arme en rijkere groepen. Door hun woonprogrammering hier gericht op af te stemmen hoopt de gemeente deze tweedeling te verminderen. Verder geldt voor beide gemeenten dat ze belang hebben bij meer woningen en bij mooie gebouwen, zeker op de prominente plekken in de stad. Wanneer ze een bepaalde functie willen realiseren hebben ze er ook belang bij dat deze functie daadwerkelijk wordt gerealiseerd tegen de overeengekomen prijs en planning (interview manager gebiedsontwikkeling). Naast het belang van wonen, zijn kantoren erg belangrijk voor gemeenten. Kantoren spelen een grote rol binnen de economie van een stad, waardoor dit belang ook zeker centraal staat binnen gemeenten. Uit de interviews werd duidelijk dat de belangen voor wonen en werken niet altijd goed samengaan en dat hierdoor binnen de gemeente botsingen kunnen ontstaan. Om dit zo soepel mogelijk te laten verlopen hebben de gemeenten vastgesteld welke

kantoren ze wel transformeren en welke ze behouden. Echter sluit dit niet uit dat er nooit een botsing van belangen is.

Naast de overheidsinstanties is een projectontwikkelaar een belangrijke actor binnen het transformatieproces. Allereerst hebben de projectontwikkelaars een financieel belang. Het zijn commerciële organisaties die gericht zijn op winst maken. Om te kunnen blijven bestaan moet een projectontwikkelaar dus geld verdienen. Bij de transformatie van een gebouw is het daarom voor hun van belang dat er geen onrendabele top is. Bij een onrendabele top kunnen de noodzakelijke investeringen voor een project niet worden terugverdiend uit de opbrengsten (Van der Krabben, 2021). Het project maakt dan verlies. Naast het financiële aspect hebben projectontwikkelaars er belang bij dat ze een mooi gebouw ontwikkelen. Voor de projectontwikkelaar is een gebouw hun verkoopplaatje en iets waar ze trots op kunnen zijn (interview Borghese real estate). Tot slot is duurzaamheid nog een belang van projectontwikkelaars, zeker in de huidige tijd waarin we leven. Dit is echter maar een kleiner belang en is zeker niet het belang van elke ontwikkelaar.

Een andere marktpartij die betrokken is bij het proces is de woningcorporatie. Woningcorporaties hebben vaak de doelstelling om een x-aantal sociale woningen te realiseren. Het is voor hun daarom van belang dat deze woningen er komen. In het proces is ook een nieuwe actor betrokken, namelijk de antikraak-partij. Als een pand leeg staat is er een kans dat het pand gekraakt wordt. Zodra er dan ontwikkelingen gerealiseerd willen worden, moeten eerst de krakers uit het pand wat vaak veel gedoe is. Om dit te voorkomen wordt er tegenwoordig vaak een antikraak-partij ingeschakeld die zich tijdelijk in het pand vestigt om krakers te voorkomen. De gemeente Arnhem gaf aan dat dit een fijne partij is om mee samen te werken en dat het de belemmeringen van krakers wegneemt (interview gemeente Arnhem).

Tot slot zijn er nog de bewoners. Bewoners willen een leefbare wijk met mooie gebouwen. Ze willen zo min mogelijk overlast van nieuwe bewoners, denk hierbij aan parkeerproblemen, maar ook aan bepaalde doelgroepen die minder gewenst zijn in een wijk (interview gemeente Arnhem). Bewoners hebben er daarom belang bij om bezwaar te mogen maken op een project als ze het er niet mee eens zijn.

Overige relevante betrokkenen in het transformatieproces zijn projectmanagers en architecten. Doordat ze ingehuurd worden door de gemeente of een projectontwikkelaar of in dienst zijn van de gemeente, kunnen ze niet beschouwd worden als aparte actoren maar hun betrokkenheid in het proces is wel van belang. In dit onderzoek zijn hun belangen daarom ook niet betrokken maar hun rol wordt later toegelicht.

4.2.2 Samenwerking

De samenwerking tussen de actoren is van groot belang voor het transformatieproces. Vaak heeft een projectontwikkelaar een pand gekocht en wil dat vervolgens gaan transformeren. Ze moeten dan naar de gemeente toegaan om de nodige zaken af te spreken om zo toestemming te krijgen om te kunnen transformeren. Bij deze gesprekken spelen de belangen van de partijen die hiervoor genoemd zijn een grote rol. De partijen komen op voor hun eigen belangen, maar vaak botst dat. Zo wil de gemeente betaalbare woningen met deels sociale huur, terwijl de projectontwikkelaar graag een goede businesscase wil, wat vaak minder makkelijk is als er betaalbare woningen moeten worden gerealiseerd. In deze gesprekken heeft de gemeente de meeste macht, aangezien de gemeente mee moet gaan in de functiewijziging van het gebouw en zonder die functiewijziging kan de transformatie

niet doorgaan (interview Borghese real estate). De projectontwikkelaar is dus afhankelijk van de gemeente. Overigens is de gemeente ook deels afhankelijk van de projectontwikkelaars, omdat de projectontwikkelaar uiteindelijk voor de realisatie van woningen zorgt die de gemeente zo hard nodig heeft. Uiteindelijk hebben ze elkaar nodig. Bij de ontwikkeling van het High Park in Arnhem ging de samenwerking redelijk goed. De projectontwikkelaar zegt daar het volgende over:

“soms gaat dat heel makkelijk zoals in Arnhem en soms is dat wat uitdagender en zijn we een paar jaar in conclave met de gemeente voordat we ergens komen.”

(interview Borghese real estate)

“Nou ja, dat is natuurlijk overal altijd zo van als je zelf een gezamenlijk belang hebt en je bent er allebei van overtuigd dat je een bepaald einddoel wil behalen. En dan heb je natuurlijk nog genoeg hordes te nemen met elkaar. Alleen als je hetzelfde einddoel maar met elkaar in zicht houdt en je een beetje flexibel met die hordes om kan gaan aan beide kanten, ja dan maak je zo een project tot een succes. Als je allebei zegt van nee maar wij willen dit niet en wij willen dat niet, ja dan komt zo'n project ook niet van de grond.”

(interview Borghese real estate)

De gemeente Arnhem zag de samenwerking daarentegen iets minder rooskleurig. De bestuursadviseur wonen van de gemeente Arnhem zegt daar het volgende over, wat duidelijk maakt dat het verhaal twee kanten heeft en niet alles wellicht zo positief is als soms wordt geschetst.

“De samenwerking die is. Hoe zal ik het zeggen? Ik denk eind goed al goed, dat sowieso. Maar we hebben wel wat hickups gehad met de ontwikkelaar. En voor zoverre ik heb meegekregen zaten die vooral, dus in wat voor concept gaan we daar nu uiteindelijk neerzetten en hoe voorkomen we dat de woningen die we daar gaan verhuren dusdanig duur zijn of alleen in een bepaald segment vallen, dat je daar ook geen mix zeg maar, van bewoners in krijgt.”

(interview gemeente Arnhem)

De provincie en de rijksoverheid zorgen vooral voor ondersteuning aan de gemeenten. Zo kunnen ze kennis leveren en helpen bij projecten en gesprekken die vast zijn gelopen. Hierbij zijn de belangen vaak redelijk gelijk, wat het samenwerkingsproces makkelijker maakt. Echter kan het voorkomen dat de belangen van een gemeente en de provincie botsen. Denk hierbij aan het ontwikkelen van woningen aan een provinciale weg of in de buurt van een Natura 2000-gebied (interview Borghese real estate). Als ze er samen niet uitkomen, dan kan de provincie er voor kiezen om bezwaar te maken tegen de plannen van de gemeente.

“Wat je tegenwoordig ook nog wel ziet, is dat de provincie bijvoorbeeld bezwaar gaat maken op een vergunning die de gemeente heeft afgegeven. Dan gaan overheidsorganen tegen elkaar bezwaar maken. Dan ben je natuurlijk wel helemaal verkeerd bezig met elkaar.”

(interview Borghese real estate)

Daarnaast moeten projectontwikkelaars vaak woningcorporaties betrekken bij hun ontwikkeling. De gemeente Arnhem heeft bijvoorbeeld als regel dat er bij een ontwikkeling vanaf 50 woningen een woningcorporatie betrokken moet zijn die de sociale huurwoningen afneemt. Dit om te waarborgen dat de woningen ook daadwerkelijk sociale huurwoningen blijven (interview gemeente Arnhem). Verder wordt in het samenwerkingsproces de woningcorporatie vrijwel nooit meegenomen, omdat ze vaak vergeten worden.

“Ja en omdat we hebben wel de afgelopen tijd dus heel erg veel gebouwd hebben of hebben ontwikkeld in ieder geval is, dat die relatie in die nieuwbouw projecten richting die woningcorporaties iets verbetert, want die zitten altijd een beetje op de achterstoel van ja, wij nemen iets af, wij nemen de woning wel af als ze nieuw zijn gebouwd. Nogmaals niet in alle projecten is dat zo, maar wel in een aardig wat en daardoor wordt soms ook wel vergeten om ze echt serieus mee te nemen met studies die worden gedaan of ontwerpen of worden ze net te laat betrokken, waardoor ze voor een feit staan, zegt van ja maar dit, dit kunnen we helemaal niet op deze manier dus. Dus daar zijn we bijvoorbeeld wel mee bezig om dat soort dingen te verbeteren”

(interview gemeente Arnhem)

Binnen het transformatieproces wordt de projectmanager ook als een belangrijke actor genoemd. Een projectmanager leidt namens een gemeente het project en zorgt dat binnen de gemeente iedereen zijn taken doet om zo het project te kunnen regelen. De projectontwikkelaar werkt vaak dan ook nauw samen met een projectmanager, waardoor het type projectmanager van grote invloed kan zijn op hoe het proces verloopt. Dit kwam onder andere naar voren in het interview met de projectontwikkelaar van het High Park. Voor de ontwikkeling van het High Park hadden ze een zeer ervaren projectmanager toegewezen gekregen, waardoor het proces snel verliep. Bij andere projecten heeft de projectontwikkelaar namelijk vaak te maken met onervaren projectmanagers, waardoor het proces belemmerd wordt (interview Borghese real estate).

“Ja, maar er zit echt een heel groot verschil in en dat zie je gewoon terug in projecten. Ik ben in Zaandam doe ik een transformatie, sloop-nieuwbouw. Daar ben ik gelijk mee begonnen met Arnhem. Nou Arnhem hebben we inmiddels 3 jaar geleden opgeleverd het laatste deel en in Zaandam zijn we nu net begonnen met de kelderbak uitgraven. Zelfde proces, andere projectmanagers. Ik heb er daar inmiddels 4 of 5 versleten.”

(interview Borghese real estate)

Tot slot werd aangegeven in een van de interviews dat architecten een steeds grotere rol gaan spelen in het transformatieproces en dan vooral in de beginfase van het proces. Er zijn vaak nog vooroordelen over transformatie en mensen hebben moeite om de mogelijkheden van transformatie te zien. Door een architect te betrekken in de voorfase van transformatie, kan de architect ontwerpen maken om op die manier de potentie van een gebouw zichtbaar te maken, waardoor er mogelijk eerder voor de optie transformatie gekozen wordt (interview provincie Gelderland). Zo is er bij een project met een school vroegtijdig een architect betrokken, waarbij na het onderzoek van de architect bleek dat de gewenste betaalbare woningen alleen te realiseren waren als het huidige gebouw bleef staan (interview provincie Gelderland). Zonder de betrokkenheid van de architect was dit gebouw hoogstwaarschijnlijk gesloopt geweest en was het doel van betaalbare woningen niet gehaald.

Het is belangrijk om te onthouden dat samenwerkingen vaak niet soepel verlopen en dat er een hoop belemmeringen zijn die hierbij een rol spelen. Hier wordt later in dit hoofdstuk verder op ingegaan.

4.3 Wet- en regelgeving

Welke regels en wetgeving er gelden en waar rekening mee moet worden gehouden is een belangrijk aspect binnen de transformatie. Elk overheidsorgaan heeft zijn eigen regels en wetgeving die gevolgd moet worden. Enkele algemene regels die gelden zijn het bouwbesluit, het bestemmingsplan en milieuregels zoals die over stikstof, waardoor projecten een vergunning nodig hebben als ze te veel stikstof uitstoten (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024c). Dit om de natuur te beschermen die sterk

lijdt onder de gevolgen van stikstof, volgens de rijksoverheid. Elk project moet hieraan voldoen, echter is er wel een verschil per locatie en project. Door deze stikstofproblematiek liggen projecten soms lang stil omdat ze geen vergunning krijgen om te bouwen.

Verder is er wet- en regelgeving vanuit de rijksoverheid die algemeen geldend is. Denk hierbij aan de leegstandswet, de Wet Betaalbare Huur en de mogelijke huurbevriezingen die eraan komen. Dit is algemene regelgeving, niet specifiek voor transformatie, maar het is wel regelgeving die daar invloed op kan hebben. Zo kunnen de huurbevriezingen invloed hebben op de businesscase van ontwikkelaars, omdat er minder geld binnenkomt, wat transformatie vervolgens weer minder aantrekkelijk maakt. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat woningcorporaties minder geld hebben om te investeren, waardoor ook veel projecten wegvallen (interview Borghese real estate; interview gemeente Arnhem; interview manager gebiedsontwikkeling). De Wet betaalbare huur heeft een vergelijkbare invloed op de businesscase van de projectontwikkelaars en de investeringscapaciteit van de woningcorporaties als de huurbevriezingen (interview Borghese real estate). De wet moet er voor zorgen dat huren weer betaalbaar wordt, wat er toe leidt dat de huurprijzen deels omlaag gaan wat op zijn beurt weer leidt tot lagere inkomsten voor projectontwikkelaars en woningcorporaties (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025a). De leegstandswet moet er voor zorgen dat er minder leegstand komt en dat er meer woningen worden gerealiseerd (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025b). Momenteel heeft deze wet nog weinig invloed op transformatie maar er wordt binnen het ministerie gekeken om dit te verbeteren, zodat transformatie ook kan profiteren van deze wet (interview Ministerie VRO).

Verder werd in de interviews aangegeven dat er bepaalde eisen horen bij het verkrijgen van een subsidie. Deze subsidies worden in de volgende paragraaf toegelicht. Een project krijgt niet zomaar een subsidie, maar moet eerst aan enkele voorwaarden voldoen. Daarnaast krijgt het project extra eisen wanneer het een subsidie heeft gekregen. Zo moet het project binnen een bepaald termijn starten en moet het ook binnen een bepaald termijn afgerond zijn. Als er niet aan deze eisen wordt voldaan, dan kan alles of een deel van de subsidie worden teruggevorderd.

“Kijk en op het moment dat het project die subsidie gekregen heeft, dan moeten ze natuurlijk vanuit ons wel weer aan bepaalde voorwaarden voldoen. Dus dan moet bijvoorbeeld de start van de bouw, moet binnen zo veel jaar starten, het project moet afgerond zijn binnen zoveel jaar, zoveel procent moet naar sociale woningbouw gegaan zijn. Dat zijn zeg maar voorwaarden om die subsidie te krijgen. En, dus dat is een soort van aanvullend. Als je zeg maar geld vanuit de overheid wil krijgen om je project rond te krijgen, dan moet je aan die voorwaarden voldoen.”

(interview Expertteam woningbouw)

Tot slot kunnen gemeenten ook nog eisen stellen aan projecten. Zo is er een parkeernorm die aangeeft hoeveel parkeerplekken gerealiseerd moeten worden op het terrein van de ontwikkeling. Ook de woonprogrammering is een belangrijke eis, waarbij beschreven wordt welk soort woningen gerealiseerd moeten worden.

4.4 Middelen

Tot slot zijn de middelen waarover een actor beschikt van invloed op de verhoudingen binnen het proces. Middelen kunnen financieel zijn, maar het kan bijvoorbeeld ook kennis zijn. Het Rijk heeft meerdere soorten middelen. Zo heeft het ministerie de macht om wet- en regelgeving aan te passen en te bedenken. Daarnaast kunnen ze subsidies bedenken en

uitgeven en bepalen ze ook hoe hoog de subsidies zijn. Het Rijk heeft verschillende subsidies en regelingen om projecten te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn de Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen, waarbij elke gerealiseerde woning een bepaald bedrag oplevert. Daarnaast is er de transformatiefaciliteit, waarbij ontwikkelaars een lening krijgen om hun project op gang te brengen. Verder beschikt het Rijk over veel kennis met onder andere het expertteam woningbouw, waardoor ze projecten kunnen ondersteunen en kennis kunnen delen over transformatie. Ze hebben hierbij vooral een stimulerende rol en beschikken minder over macht. Wel doet het expertteam woningbouw aan bemiddeling tussen partijen om samenwerking soepeler te laten verlopen, maar ze zijn hierbij niet dwingend.

“En wij proberen eigenlijk gewoon kennis te verzamelen, kennis te delen en gemeentes en woningbouwcorporaties te ondersteunen in elke vraag die ze nodig hebben zeg maar.”
(interview Expertteam woningbouw)

Ook de provincie beschikt over enkele middelen. Allereerst is er binnen de provincie veel kennis waarmee ze andere partijen adviseren en hun kennis delen, onder andere door bijeenkomsten. Ook doen ze onderzoek om zo bepaalde thema's in kaart te brengen. Daarnaast beschikt de provincie ook over geld. Zo kan de provincie ook subsidies verstrekken aan projecten met een onrendabele top om toch de ontwikkeling door te laten gaan.

Voor gemeenten zijn middelen ook erg belangrijk. Bijvoorbeeld kennis speelt een grote rol. Bij de gemeente Arnhem werken relatief veel mensen, waardoor ze veel kennis hebben en daardoor makkelijker projecten kunnen oppakken zoals het High Park (interview gemeente Arnhem). De beschikbaarheid van genoeg personeel is daarom ook een heel handig middel die bij kleinere gemeenten vaak beperkter is. Dit leidt ertoe dat transformatie moeilijker is voor kleinere gemeenten, omdat ze simpelweg de kennis niet hebben. Ook heeft de gemeente meer macht dan bijvoorbeeld de rijksoverheid en de provincie, aangezien de gemeente kan bepalen of een project gerealiseerd mag worden of niet. Daarnaast is een middel dat een gemeente in kan zetten het actieve grondbeleid, wat inhoudt dat een gemeente zelf grond gaat opkopen en zelf de ontwikkeling gaat realiseren. Doordat de gemeente dit middel kan inzetten, kunnen ze de projectontwikkelaar uitschakelen, wat ze meer macht en controle geeft over de ontwikkeling, wat ook weer een belangrijk middel is. Tot slot kan een gemeente ook financiële middelen ter beschikking stellen voor transformatie. Dit speelt echter een kleinere rol dan bij de rijksoverheid en provincie.

Voor projectontwikkelaars is geld een belangrijk middel. Dit verschilt echter per ontwikkelaar. Grotere ontwikkelaars beschikken namelijk vaak over meer financiële middelen, waardoor ze projecten grotendeels zelf kunnen bekostigen. Kleinere ontwikkelaars hebben vaak weinig tot geen eigen geld, waardoor ze afhankelijk zijn van leningen en subsidies om te kunnen ontwikkelen (interview ministerie VRO).

Bij de ontwikkeling van het High Park speelde het middel geld ook een grote rol. Hierbij was het een groot voordeel dat de projectontwikkelaar het project zelf kon financieren, waardoor ze niet afhankelijk waren van leningen (interview Borghese real estate). Verder had het project te maken met de macht van de gemeente Arnhem om projecten toe te staan of niet, waardoor ze afhankelijk waren van de gemeente om het project te kunnen realiseren. Qua kennis was de projectontwikkelaar nauwelijks afhankelijk van andere actoren, aangezien de projectontwikkelaar zelf over veel kennis beschikt door ervaringen van vorige projecten.

“Dus wij ja doen in principe alles wat ik zei voor eigen rekening en risico. Dus dat betekent feitelijk dat wij dat met eigen geld doen van de familie. En wij lenen ook wel eens wat geld van de bank in wat grotere ontwikkelingen, maar dat is niet per se noodzakelijk. Dus dat werkt heel prettig. Dat is eigenlijk ook de enige manier waarop je dit soort projecten goed van de grond kan krijgen, want zeker aan zo'n voorkant, ja dan zijn er maar weinig banken die daarin durven te stappen.”

(interview Borghese real estate)

Bij het Tiemstrapand speelde het middel macht vanuit de gemeente een grote rol. De gemeente heeft namelijk met zijn macht om te handhaven op milieuregels de plannen tegen gehouden, waardoor het pand uiteindelijk niet bewoond mag worden. Hierbij was er waarschijnlijk een gebrek aan kennis vanuit de projectontwikkelaar, aangezien het project ontwikkeld is zonder vergunningen op een locatie waarbij de gemeente Nijmegen het niet toestaat om te wonen (interview gemeente Nijmegen). Ook kan er vanuit gegaan worden dat hier een risico genomen is dat uiteindelijk te groot bleek.

4.5 Belemmeringen

Tijdens de interviews zijn er verschillende belemmeringen van het transformatieproces naar voren gekomen. Hierbij is regelgeving een grote factor die vaak tot belemmeringen leidt. Zo is er regelgeving voor stikstof, waardoor projecten vaak langer stil liggen. Daarnaast kunnen bepaalde dier- of plantensoorten in en rondom het gebouw leiden tot belemmeringen. Ook de huurbevrozing waar al eerder over is gesproken leidt tot belemmeringen. Zo wordt er vanuit de woningcorporaties gezegd dat zij waarschijnlijk een groot deel van hun investeringsgeld kwijt raken, omdat ze minder inkomsten krijgen. Dit leidt er vervolgens toe dat woningcorporaties minder kunnen investeren in nieuwe projecten. Zonder de betrokkenheid van een woningcorporatie kunnen projecten vaak niet door (interview gemeente Arnhem). Daarnaast wordt aangegeven dat er in Nederland heel veel regelgeving is waar rekening mee moet worden gehouden bij het bouwen. Alle regels bij elkaar zorgen uiteindelijk voor de belemmeringen (interview manager gebiedsontwikkeling).

“Kijk dat maakt dat het neerzetten van nieuwe woningen ingewikkeld is, omdat we met zoveel zaken rekening hebben te houden. Dus als je zegt zijn er regels, ja alle regels bij elkaar die maken de beperking, maar er is niet één regel die verantwoordelijk is voor het stokken van transformatie.”

(interview manager gebiedsontwikkeling)

Ook wordt er vaak aangegeven dat de hoge eisen die gesteld worden belemmerend werken voor transformatie. Zo stellen gemeenten vaak hoge duurzaamheidseisen, waardoor projecten niet altijd meer haalbaar zijn (interview Borghese real estate). Verder is de parkeernorm vaak een belemmering voor de projecten. Er is vaak weinig ruimte en geld om aan de gevraagde parkeernorm te voldoen, waardoor projecten niet uit kunnen; dit kwam onder andere naar voren in het interview met de manager gebiedsontwikkeling.

“Nou ja, wat ook altijd een belangrijke is bij een transformatie, dat is als je wel zou gaan van kantoren naar woningen dat we een parkeernorm hebben, hè. Dus dat is het aantal parkeerplaatsen wat een ontwikkelaar moet realiseren op eigen terrein. En zeker in het stationsgebied moet alles, moet elke parkeerplaats een gebouwde voorziening zijn. Dat moet een parkeergarage zijn. Dat betekent over het algemeen dat er een parkeerkelder moet worden gemaakt en een parkeerplaats verdiept, zoals dat dan heet gebouwd is, ja op dit moment zijn de bouwkosten ergens rond de 35.000 en 40.000 euro per parkeerplaats en ja, dat kan best zijn dat een ontwikkelaar dan zegt, ja, die bouwkosten zijn me te hoog, om aan de parkeernorm te voldoen.”

(interview manager gebiedsontwikkeling)

Tot slot is de regelgeving ten opzichte van betaalbare woningen vaak belemmerend. Goedkopere woningen betekenen ook dat ze minder opbrengen. Door de lagere opbrengsten is de businesscase niet altijd rond te krijgen, waardoor projecten niet gerealiseerd kunnen worden.

Naast de inhoudelijke regelgeving werd door de projectontwikkelaar aangegeven dat de verschillen in regelgeving per gemeente het voor hen lastig maakt om projecten makkelijk uit te kunnen voeren (interview Borghese real estate). Ze missen een deel consistentie in het beleid. Daarnaast is het voor projecten ook heel afhankelijk met wat voor soort bestuur er samengewerkt moet worden. Het ene college denkt veel meer mee, terwijl het andere college vooral eisen oplegt. Dit kwam duidelijk naar voren bij de ontwikkeling van het High Park. Het huidige college in Arnhem is redelijk streng wat betreft regels en eisen. De ontwikkeling heeft echter grotendeels plaats gevonden onder het bestuur van het vorige college, die minder streng was. Hierdoor is het project makkelijker van de grond gekomen, omdat het aan minder strenge eisen hoefde te voldoen zoals betaalbaarheid en omdat er in die tijd nog minder belangen speelden en de rol van bezwaarmakers nog kleiner was (interview gemeente Arnhem; interview Borghese real estate).

Een wisseling van het college kan ook tot belemmeringen leiden. Door de lange doorlooptijd van projecten, krijgt een project vaak te maken met een verandering van bestuur. Als een college dan plots heel anders tegen het project aankijkt, kan dat voor enorme belemmeringen zorgen. In Nijmegen speelt dit echter maar een kleine rol, aangezien Nijmegen al decennia een links georiënteerd college heeft (interview manager gebiedsontwikkeling).

Het veranderen van bestuur en inconsistent beleid heeft nog een ander gevolg. Zo ziet de projectontwikkelaar een verandering de afgelopen jaren. Er wordt namelijk steeds minder geïnvesteerd in transformatieprojecten door buitenlandse investeerders. Nederland werd altijd gezien als een veilige belegging omdat het beleid consistent was, echter is dat de afgelopen jaren sterk veranderd met nieuwe verkiezingen, waardoor de buitenlandse investeerders zich terugtrekken (interview Borghese real estate).

Onzekerheid brengt nog een andere belemmering met zich mee. Wanneer projectontwikkelaars minder zekerheid hebben, dan gaan ze de risico's van de ontwikkeling doorberekenen in hun kosten, waardoor de prijs die de ontwikkelaar vraagt vele malen hoger is dan vooraf voorspeld. Ook kan het gebeuren dat een ontwikkelaar een project een te groot risico vindt en daarom besluit niet te gaan transformeren. De projectontwikkelaar van het High Park gaf bijvoorbeeld het volgende aan:

“Eigenlijk denk ik niet, want kijk, dat is ook een beetje projectontwikkeling, je moet op een gegeven moment ook, als je alle risico's gaat inprijzen, dan ontwikkel je nooit meer een project zeg maar. Ja 3 rijwoningen in Lutjebroek, want dat is allemaal rechttoe rechtaan. Je moet soms ook even een beetje juist nou ja wat risico durven te nemen en niet misschien net niet alles aan de voorkant willen weten om gewoon iets gaafs en iets moois te willen maken. Tuurlijk altijd wel met je gezonde verstand, maar nou ja wat ik zei, ik denk als we hier alles van tevoren hadden geweten dan waren we er niet aan begonnen misschien maar nou ja uiteindelijk mag het resultaat er zijn.”

(interview Borghese real estate)

Het durven nemen van risico's kan dus uiteindelijk ook een succesfactor zijn, maar als er te weinig zekerheid is kan het al snel tot een belemmering leiden.

Ook zijn er binnen de gemeente nog enkele belemmeringen. Zo gaf de gemeente Arnhem zelf al aan dat zij waarschijnlijk de meest vertragende factor zijn binnen het proces. Dit omdat er veel eisen zijn, processen niet snel verlopen en omdat verschillende afdelingen alles met elkaar moeten afstemmen als gevolg van de verschillende belangen. Daarnaast zorgt een gebrek aan kennis en ervaring er ook vaak voor dat projecten stroef verlopen. Dit speelt voornamelijk in de kleinere gemeenten waar ook problemen spelen rondom de capaciteit van medewerkers.

“Ik denk maar uiteindelijk dat wij als gemeente zelf de grootste vertragende factor toch wel zijn. Er komt echt een heleboel kijken bij ja, nieuwbouw transformatie, heel veel studies die moeten worden gedaan, heel veel hoepeltjes waardoorheen moet worden gesprongen, procedures die niet tegelijkertijd kunnen lopen of op elkaar moeten wachten, waardoor het weer vertraagt, maar ook wat ik ook wel zie, is dus dat er echt wel vertraging ontstaat doordat niet in alle eisen kan worden voldaan aan de gemeente en dat er dan heel erg lang in cirkeltjes blijft lopen van oke, hoe kunnen we dan toch nog zo krijgen dat iedereen wel tevreden genoeg is? Daar zie ik echt wel veel vertraging en daar zie ik ook soms echt wel de frustratie van andere partijen van, hoe kan het nou dat zo een gemeente zo vertraagt? Het makkelijke antwoord daarop is ook niet te geven, maar het zit hem dus heel erg in al die verschillende beleid, die wij hebben in combinatie met de wettelijke vereisten die wij hebben die we allemaal moeten gaan toetsen. Dus wij werken heel vertragend.”

(interview gemeente Arnhem)

Naast de gemeente kunnen bewoners ook voor veel belemmeringen zorgen. Bewoners hebben het recht om bezwaar te maken op een project dat bij hun in de buurt wordt gerealiseerd. Hier wordt dan ook vaak gebruik van gemaakt. Echter ziet de projectontwikkelaar een belemmerende verandering in het bezwaar maken. Het komt namelijk steeds vaker voor dat mensen bezwaar maken in de hoop dat ze worden afgekocht (interview Borghese real estate). Als er namelijk bezwaar wordt gemaakt zorgt dat voor vertraging van projecten. Projectontwikkelaars kunnen er dan voor kiezen om de bezwaarmaker uit te kopen om zo het langdurige proces te verkorten. Hier wordt nu echter misbruik van gemaakt, waardoor mensen alleen bezwaar maken in de hoop geld te krijgen, waardoor projecten onnodig worden vertraagd. Vanuit verschillende instanties is ook al het geluid gekomen dat zij het proces van bezwaar maken te lang vinden duren, waardoor er nu gekeken wordt om dit proces te versnellen, zodat projecten sneller gerealiseerd kunnen worden (interview Borghese real estate).

Ook bij de ontwikkelaar zitten enkele belemmerende factoren. Zo wil een ontwikkelaar graag zijn rendement behalen, waardoor projecten niet altijd gerealiseerd kunnen worden, omdat de ontwikkelaar niet tevreden is met de hoogte van het rendement (interview gemeente Arnhem). Daarnaast wordt de grond vaak duur aangekocht door de ontwikkelaar wat het moeilijk maakt om rendement te behalen op de ontwikkeling samen met de eisen die gesteld worden. Het viel de gemeente Arnhem op dat projecten steeds vaker worden uitgesteld. Dit omdat ontwikkelaars wachten op een nieuw bestuur dat flexibeler is in de regelgeving, waardoor de projecten beter uit kunnen (interview gemeente Arnhem). Dit zorgt er echter voor dat transformatie stil is komen te staan, wat niet wenselijk is vanuit de gemeente. De conflicterende belangen binnen de samenwerking zijn overigens ook een grote belemmerende factor. Gesprekken lopen stroef en het proces duurt vaak lang, doordat de partijen het niet snel eens kunnen worden. Dit zorgt er in sommige gevallen zelfs voor dat projecten helemaal niet gerealiseerd worden of dat ze worden uitgesteld. Verder is transformatie vaak ook duur en het vereist maatwerk, wat ingewikkeld kan zijn voor ontwikkelaars, maar ook voor gemeenten.

Ook zijn locaties vaak het probleem voor transformaties. In de interviews is vaak benoemd dat het laaghangende fruit wel geplukt is, wat betekent dat de goede locaties al getransformeerd zijn, waardoor alleen de mindere locaties overblijven (interview Borghese real estate; interview Ministerie VRO; interview provincie Gelderland). Deze locaties liggen vaak aan de snelweg of op een bedrijventerrein en zijn vaak minder ideaal om te transformeren. De afwezigheid van geschikte locaties maakt het dan ook lastig om te kunnen transformeren.

Daarnaast zorgen ook de woningcorporaties voor belemmering. Eerder is al besproken dat ze mogelijk hun investeringscapaciteit gaan verliezen door de huurbevrozingen. Echter speelt er ook nog een andere factor. Bij transformatieprojecten is er vaak sprake van een Vereniging Van Eigenaren-constructie (VVE), waarbij verschillende eigenaren in dat pand samen verantwoordelijk zijn voor onder andere het onderhoud. Echter willen woningcorporaties vaak niet betrokken zijn in een VVE, waardoor ze niet willen aansluiten bij een transformatieproject (interview Borghese real estate). Hierdoor kan een project stil komen te liggen, omdat het soms verplicht is om een woningcorporatie te betrekken. Dit kan dus ook voor belemmeringen zorgen.

Tot slot zorgen externe factoren zoals de Coronacrisis of bouwkostenstijgingen voor belemmeringen. Het High Park heeft tijdens de ontwikkeling te maken gekregen met de Coronacrisis, wat het proces ingewikkeld maakte doordat spullen niet geleverd konden worden en personeel opeens weer terugging naar hun eigen land (interview Borghese real estate). Ook de beschikbare netcapaciteit kan voor grote belemmeringen zorgen. Het pand moet namelijk voorzien kunnen worden van stroom. Het voordeel van een transformatieproject is dat het pand vaak al een stroomaansluiting heeft. Deze is echter vaak niet groot genoeg om de nieuwe functie te kunnen dragen. Als het pand dan een nieuwe stroomaansluiting nodig heeft, komt het vaak achteraan de wachtrij, wat voor belemmeringen kan zorgen in het proces.

“En in veel gebieden is die stroom gewoon niet meer beschikbaar. En zeker voor transformaties, daar heb je enerzijds het geluk dat er al vaak een stroomaansluiting is. Anderzijds is die lang niet voor elk complex toereikend voor het nieuwe gebruik wat je er aan moet geven en dan kom je wel achteraan in de wachtrij vaak. Maar goed, de netcongestieproblematiek zien we helaas overal, niet alleen bij transformatie. Maar dat is wel een heel belangrijk punt.”

(interview Borghese real estate)

4.6 Succesfactoren

Naast de belemmeringen zijn er ook enkele succesfactoren die transformatie vergemakkelijken. Zo wordt er in de interviews aangegeven dat subsidies een belangrijke bijdrage leveren aan de haalbaarheid van projecten. Zo heeft het minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) onderzoek laten doen naar de transformatiefaciliteit, waaruit bleek dat deze zeer succesvol was. Enkele projectontwikkelaars hadden hierbij aangegeven dat zonder de transformatiefaciliteit het project nooit van de grond was gekomen (interview ministerie VRO). Overheidssteun levert dus een belangrijke bijdrage voor het succes van transformatieprojecten. Het is echter wel zo dat subsidies niet de basis moeten zijn voor een project. Als de businesscase niet goed in elkaar zit, dan gaat een subsidie het project ook niet verder kunnen helpen. Het wordt daarom ook gezien als ondersteuning en niet als middel op zich om transformatie te laten plaatsvinden (interview provincie Gelderland).

Ook is er vaak aangegeven dat het bouwbesluit een positieve invloed heeft op transformaties. Het bouwbesluit is namelijk zo ingesteld dat gebouwen die getransformeerd worden niet aan dezelfde eisen hoeven voldoen als nieuwbouwprojecten. Bij transformatie gelden namelijk de eisen van het huidige gebouw en niet de nieuwbouweisen. Dit maakt het bij de ontwikkeling makkelijker om financieel rond te komen, aangezien de lagere eisen ook minder investeringen vragen. Echter kan een gemeente wel extra eisen stellen aan een project, waardoor het project uiteindelijk toch aan nieuwbouweisen moet voldoen. Het is dus geen garantie dat het makkelijker is.

“Kijk daar biedt het bouwbesluit ook gewoon best wel mogelijkheden toe. Je hoeft een transformatie vaak niet beter te maken dan het al is, dus je mag vaak, nou ja dat ligt natuurlijk ook een beetje aan het beleid van de gemeente, maar je hoeft het niet op nieuwbouwniveau te brengen. Je mag best wel in een soort lager kwaliteit of isolatie, mag je het behouden en dat zorgt er vaak voor dat het helemaal niet, vaak niet duurder hoeft te zijn dan nieuwbouw. Maar vaak wordt wel gedacht dat transformatie gelijk duurder is.”

(interview Expertteam woningbouw)

Tot slot werd aangegeven dat kennis en ervaring een belangrijke bijdrage kan leveren aan het succes van transformatieprojecten. De manager gebiedsontwikkeling van de gemeente Nijmegen heeft daar het volgende over gezegd.

“Ikzelf ben in 2007 begonnen in Nijmegen aan de Waalsprong en toen heb ik het Waalfront gedaan en toen de binnenstad in het stationsgebied en zo heb ik meer collega's die al meerjarig voor de stad werken en de stad goed kennen, de marktpartijen kennen en het gebied ook goed kennen. Ja, dus ik denk dat het hebben van ervaring en het collectief geheugen over hoe de dingen wel werken en hoe dingen niet werken altijd meehelpen in het realiseren van succesvolle projecten.”

(interview manager gebiedsontwikkeling)

4.7 Veranderingen

Om ervoor te zorgen dat transformatie kansrijker wordt, hebben de respondenten hun visie gegeven op wat er veranderd moet worden. Kennis werd hierbij vaak genoemd als belangrijk onderdeel. Het kennisniveau moet verhoogd worden en er moet meer ervaring komen met transformatie. Daarbij moet kennis ervoor zorgen dat vooroordelen over transformatie weg worden genomen. Denk bij vooroordelen bijvoorbeeld aan dat het duurder, lastiger en complexer is dan nieuwbouw (interview Expertteam woningbouw). Dit moet ervoor zorgen dat er eerder wordt gekozen voor transformatie. Daarnaast is innovatie een belangrijke schakel. Om deze reden is de rijksoverheid dit ook aan het stimuleren in hun versnellingsagenda om onder andere innovatieve bouwmethoden te ontwikkelen om zo transformatie verder te helpen. Denk hierbij aan meer circulair bouwen en het gebruik van hout in het skelet in plaats van beton en cement (interview manager gebiedsontwikkeling).

Naast kennis is geld ook een erg belangrijke schakel. Vaak worden projecten niet gerealiseerd doordat het financieel niet uit kan. Als er extra overheidssteun beschikbaar komt, zou het mogelijk zijn om meer projecten te kunnen realiseren. Ook kan het verlagen van de overdrachtsbelasting een mogelijke oplossing zijn voor financiële tekorten. De projectontwikkelaar stelt voor om de huidige belasting van 10,4% te verlagen naar 6% voor commercieel vastgoed en 2% voor wonen (interview Borghese real estate). Hij geeft aan dat met de verlaging van de belasting meer wordt bereikt dan met subsidies en andere voorwaarden, omdat er dan minder geld 'verloren' gaat aan belastingen.

Ook zou het versoepelen van de regelgeving een grote rol kunnen spelen in de versnelling van transformatieprojecten. Denk hierbij aan flexibelere regelgeving die per project aangepast kan worden. Zo gaf de manager gebiedsontwikkeling uit Nijmegen het volgende aan:

“Nou ja, wat we nu doen in het station district, omdat we het niet meer alleen plot bekijken, is dat we ook ruimte zien om soms de eisen van 30% sociaal en 2/3 betaalbaar naar lager te stellen, omdat elders er bijvoorbeeld al meer is gedaan dat verevenen als het ware in het gebied. Ja en dan kan een transformatieproces van een relatief duur gebouw toch weer kans van slagen hebben.”

(interview manager gebiedsontwikkeling)

Dit laat zien dat flexibiliteit een uitkomst kan zijn voor transformatieprojecten. Transformatie is nu eenmaal maatwerk, waardoor aangepaste regelgeving passend zou kunnen zijn. Zo gaf de gemeente Arnhem aan dat het oplossen van het parkeerprobleem al een grote stap zou kunnen zijn voor transformatieprojecten (interview gemeente Arnhem). Hierbij gaat het dan om het versoepelen van de parkeernorm, waardoor projecten beter uit kunnen omdat ze minder kosten hoeven te maken voor parkeerplekken. Echter moet er wel zorgvuldig gekeken worden welke regels wel en niet kunnen worden versoepeld om de kwaliteit van het gebouw en de leefomgeving te kunnen blijven waarborgen. Ook gaf de gemeente Arnhem aan dat een snellere planvorming binnen de gemeente een groot verschil kan maken in het versnellen van transformatieprocessen.

Daarnaast wordt aangegeven door de respondenten dat een andere houding ook erg belangrijk kan zijn. Wanneer er meer welwillend gekeken wordt naar transformatie, dan wordt het ook makkelijker om dit te realiseren. Er moet meer een gevoel van urgentie komen, waardoor er eerder voor transformatie wordt gekozen in plaats van nieuwbouw. Tot slot is de samenwerking van groot belang. In de interviews is aangegeven dat er vaker overlegd moet worden om de samenwerking te verbeteren. Als de betrokkenen elkaar namelijk vaker zien scheppen ze een betere band, waardoor er meer vertrouwen ontstaat onder de partijen en de partijen zich sneller aan hun beloftes houden (interview gemeente Arnhem).

“Ik denk dat begrip voor elkaar. En elkaar kunnen ontmoeten. En vaker met elkaar samen zitten, in mijn, mijn hoofdvak is politicologie en in de politicologie heb je een bepaalde theorievorming en die zegt van, als je als politicus vaker aan tafel zit met iemand, dan ga je een andere relatie met elkaar aan dan wanneer je elkaar één keer ziet. Als je elkaar één keer ziet, dan kan je elkaar nog wel de maat nemen. En dan kan je elkaar ook niet vertrouwen. En dan, dan ontstaat er ook geen samenwerkingsrelatie, maar als je elkaar vaker ziet en je besluit ook de derde keer om iemand ja te naaien, zeg maar, dan ga je daar niet meer de vierde keer mee weggomen dan ga je iets terugkrijgen, dus je weerhoudt je er zelf van om dat te doen en je gaat echt een diepere samenwerking op den duur aan en hoe vaak je dat itererend effect hebt, hoe meer je in de samenwerkingsmodus komt en dat kan je denk ik wel faciliteren met elkaar door gewoon vaker bij elkaar te zitten door vaker met elkaar te praten, elkaar te ontmoeten, te begrijpen van oke, ik doe mijn keuze als ontwikkelaar. Ik maak deze keuze omdat, hè, ik er argumenten voor heb en ik denk dat het in de algemeenheid dat gesprek heel nuttig is om te blijven voeren met elkaar.”

(interview gemeente Arnhem)

5. Conclusie

Dit onderzoek probeert een antwoord te geven op de vraag: “op welke wijze beïnvloeden verschillende factoren de realisatie of het uitblijven van resultaten bij de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen in Arnhem en Nijmegen?”. Hierbij is er onderzoek gedaan naar twee cases. Naast de hoofdvraag zijn er vier deelvragen geformuleerd die het beantwoorden van de hoofdvraag moeten ondersteunen. Deze zijn als volgt:

- Wat zijn de discourses en hoe zijn die veranderd?
- Wat zijn de actorconstellaties en hoe zijn die veranderd?
- Welke middelen hebben partijen ter beschikking?
- Wat zijn de regels en zijn die veranderd?

Uit de interviews bleek dat alle respondenten transformatie belangrijk vinden vanwege het schrijnende woningtekort, leegstand en duurzaamheid. Echter bleek wel dat er nog veel vooroordelen zijn en dat transformatie vaak niet serieus genomen wordt. Het beleid rondom transformatie heeft drie niveaus bestaande uit Rijks- provinciaal- en gemeentelijk beleid. Het beleid van de gemeente heeft directe invloed op de regelgeving rondom transformatie, waarbij het beleid gevormd wordt door het provinciale en rijksbeleid. Vanuit het Rijk wordt door middel van de versnellingsagenda transformatie gestimuleerd. Op provinciaal niveau zijn er woondeals gesloten die bepalen hoeveel woningen er moeten komen per regio. Tot slot hebben de gemeenten beleid waarbij enkele panden aangewezen worden voor transformatie, waarbij de overige panden niet getransformeerd mogen worden om de kantoorfuncties binnen de stad te behouden.

Om antwoord te geven op de vraag wat zijn de discourses en hoe zijn die veranderd, kan gezegd worden dat er veelal positief gedacht wordt over transformatie, maar het staat niet altijd vooraan bij de plannen als er gesproken wordt over nieuwe ontwikkelingen. Dit komt met name door het vooroordeel dat transformatie kostbaar is en door de hoge druk van de woningbouwopgave waardoor eerder voor sloop wordt gekozen dan voor transformatie. Door de steeds belangrijker wordende rol van duurzaamheid wordt transformatie wel meer belicht.

De tweede deelvraag gaat over de actorconstellaties en hoe die veranderd zijn. Uit de interviews bleek dat de verschillende actoren afhankelijk zijn van elkaar, maar daarbij wel verschillende belangen hebben. De gemeenten willen nieuwe woningen realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de eis voor 30% sociale huur en 2/3 betaalbaar. Daarnaast willen ze graag hun kantoren beschermen en daarom niet te veel kantoorpanden transformeren naar woningen. Om in hun belangen te voorzien is de gemeente afhankelijk van de projectontwikkelaar en van woningcorporaties voor het realiseren van de doelstellingen van het aantal sociale huurwoningen. De projectontwikkelaar heeft echter ook een groot belang bij het halen van rendement, wat snel kan botsen met de eis voor betaalbare woningen. De provincie en het Rijk hebben beide belang bij het realiseren van woningen en het behoud van kantoren. Zij zijn echter afhankelijk van de gemeenten om dit uit te voeren. Hierbij werken deze partijen ondersteunend aan de gemeenten door middel van kennis en financiële hulpmiddelen. Andersom is de gemeente ook afhankelijk van het beleid van het Rijk en de provincie wat gevoerd wordt, wat de gemeente vervolgens moet doorvoeren in haar eigen beleid. Tot slot zijn projectontwikkelaars soms afhankelijk van overheden voor financiële ondersteuning.

Uit de resultaten blijkt dus dat er vele afhankelijkheden zijn tussen de actoren, waardoor samenwerking een belangrijke rol speelt in het transformatieproces. Dit bleek ook uit de casus van het High Park. Hier was de samenwerking redelijk soepel, waardoor het proces uiteindelijk vlot is verlopen. Binnen de actorconstellaties is echter weinig veranderd door de jaren heen. Wel is de rol van bezwaarmakers belangrijker geworden in het proces, waardoor projecten vaker stil komen te liggen in afwachting van het bezwaarproces. Ook is de rol van enkele kleinere actoren veranderd zoals bijvoorbeeld de rol van de architect in de voorfase en de rol van antikraak partijen. Deze veranderingen hebben echter geen grote invloed op het verloop van het transformatieproces.

De derde deelvraag gaat in op de beschikbare middelen. De rijksoverheid beschikt veelal over financiële middelen, kennis, en de macht om beleid te maken en te veranderen. De provincie beschikt ook veelal over kennis en heeft enkele financiële middelen. Bij de gemeenten speelt kennis een grote rol, de beschikbaarheid hierover is afhankelijk van de grootte van een gemeente en het aantal personeelsleden. Macht is daarnaast een belangrijk middel voor de gemeente, aangezien ze hiermee de controle hebben om projecten door te laten gaan of niet. Tot slot is voor de projectontwikkelaars geld een belangrijk middel. De beschikbaarheid hierover is afhankelijk van de grootte van het bedrijf. Bij meer eigen geld heeft de ontwikkelaar meer mogelijkheden en zijn ze minder afhankelijk van overheidssteun met de daarbij horende extra eisen. Uit de casus van het High Park bleken deze voordelen ook wat heeft geleid tot een succesvolle transformatie.

Tot slot gaat de vierde deelvraag over de verschillende regels en hoe die zijn veranderd. De algemene regelgeving wordt bepaald door de rijksoverheid en hierbij zijn vooral het bouwbesluit, het bestemmingsplan en de milieuregels van belang. Ook de extra eisen die worden gesteld bij het verkrijgen van een subsidie spelen een belangrijke rol. De specifiekere regelgeving wordt bepaald per gemeente en kan erg verschillend zijn. Hierbij gaat het onder andere om duurzaamheidseisen en om eisen voor betaalbaar wonen. Uit de casus van het Tiemstrapand bleek dat regelgeving soms belemmerend kan zijn voor ontwikkelingen, echter hebben de regels ook als functie om een goede leefomgeving te waarborgen. Er verandert veel binnen de regelgeving, aangezien de overheid constant bezig is met nieuwe wet- en regelgeving, zoals de invoering van de huurbevrozingen en de Wet Betaalbare Huur.

Aan de hand van de vier deelvragen en de resultaten uit de interviews kan er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Er zijn vele factoren die invloed hebben op het transformatieproces en deze factoren hebben ook weer invloed op elkaar. Hierbij speelt de samenwerking een zeer grote rol, aangezien er een compromis moet worden gevonden tussen de verschillende belangen voordat een project van start kan gaan. Deze belangen worden weer deels beïnvloedt door de aanwezige discourses. Daarnaast speelt de regelgeving een grote rol, waarbij het inconsistente beleid voor belemmeringen kan zorgen in het proces. Het inconsistente beleid heeft deels te maken met de samenwerkingen tussen de actoren en met de schommelingen in discourses. Ook de houding tegenover transformatie is erg belangrijk, aangezien nu vaak gekozen wordt voor sloop en nieuwbouw in plaats van transformatie omdat er vooroordelen zijn over transformatie en nieuwbouw gezien wordt als de makkelijkste optie. Hierbij zijn de beschikbare middelen zoals kennis en geld ook van groot belang. Tot slot hebben de beschikbare middelen een zeer grote impact. Zo is er nog te weinig kennis over transformatie waardoor er vooroordelen ontstaan. Ook is er nog vaak een gebrek aan financiële middelen, onder andere bij de projectontwikkelaars,

waardoor projecten niet tot stand kunnen komen. Dit laat duidelijk zien dat de vier dimensies van de beleidsarrangementen invloed uitoefenen op het transformatieproces en op elkaar. Hierbij kunnen de verschillende discoursen conflicteren met de actoren en hun belangen. Ook kan de geldende regelgeving conflicterend zijn met de actoren en hun belangen. De beschikbare middelen spelen hierbij ook een grote rol. De factoren kunnen daarom ook niet los gezien worden van elkaar, aangezien ze elkaar beïnvloeden.

Naast de belemmeringen zijn er ook enkele succesfactoren. Zo speelt de beschikbaarheid van subsidies een belangrijke rol in het transformatieproces. Ook zorgt de soepelere regelgeving rondom het bouwbesluit ervoor dat transformaties makkelijker gerealiseerd kunnen worden. Kortom, er zijn vele factoren die invloed uitoefenen op het transformatieproces waardoor het proces momenteel vooral als belemmerend wordt ervaren en niet volledig succesvol kan zijn. Er zijn daarom nog grote stappen die gezet kunnen worden om het transformatieproces succesvol te maken.

5.1 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek en de resultaten van de interviews kunnen enkele aanbeveling gegeven worden voor het verbeteren van het proces. Allereerst is het belangrijk voor de overheid om het kennisniveau over transformatie te verbeteren. Hier wordt al aan gewerkt, maar dit zou in een sneller tempo moeten gebeuren. Denk hierbij aan kennispakketten en informatiebijeenkomsten, maar ook aan ondersteuning van kleinere gemeenten die over minder kennis beschikken. Ook innovatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Daarnaast kunnen de verschillende overheidsorganen nadenken over het versoepelen van bepaalde regelgeving. Denk hierbij aan de parkeernormen of de eisen voor betaalbare woningen. Hierbij zou dan gekeken kunnen worden of de eisen per project bekeken kunnen worden, zodat er per project gekeken kan worden wat er nodig is en wat gewenst is. Hierbij moet echter wel opgelet worden dat er niet te soepel wordt omgegaan met de regelgeving. De regels zijn er namelijk niet voor niks.

Ook is het belangrijk om te werken aan de houding tegenover transformatie en het imago ervan. Het is daarbij belangrijk om de vooroordelen weg te nemen zodat er een duidelijker beeld komt van de voor- en nadelen van transformatie. De informatie die vanuit de media gegeven wordt kan hierbij een rol spelen. Echter is de media een onafhankelijke speler, waardoor dit niet zomaar te beïnvloeden is.

Verder kan er gewerkt worden aan de samenwerking tussen verschillende partijen. De actoren denken nu nog te veel aan hun eigen belangen, waardoor uiteindelijk iedereen belemmeringen ervaart. Als er binnen de samenwerking flexibeler wordt omgegaan met belangen, dan kan dat uiteindelijk leiden tot betere en snellere resultaten. Gemeenten kunnen onderling afspraken maken over de wet- en regelgeving, waardoor het beleid consistent wordt en het daarom ook makkelijker wordt om mee te werken voor projectontwikkelaars. Ook kan de relatie tussen projectontwikkelaars en gemeenten verbeterd worden. Hierbij kan het van belang zijn dat beide partijen elkaar vaker spreken waardoor vertrouwensproblemen deels verholpen kunnen worden.

Tot slot kan er meer gekeken worden of het mogelijk is om toch transformaties te realiseren op bedrijventerreinen. Uit de inleiding bleek al dat er een groeiende trend van leegstand onder kantoorpanden is. Het zou daarom goed zijn om naar deze oplossing te kijken om zo

hele bedrijventerreinen te transformeren naar woningen wanneer blijkt dat er veel leegstand is. Wanneer namelijk hele bedrijventerreinen worden getransformeerd is het probleem van de milieucirkel ook niet meer van toepassing. Daarnaast kan een project van die formaat een grote bijdrage leveren aan de woningbouw die de rijksoverheid jaarlijks probeert te realiseren. Het verdwijnen van de kantoren op die locaties kan dan gecompenseerd worden met kantoren op meer gewenste locaties bij het station of in het centrum. Ook kan het nuttig zijn om de kantorennorm die de gemeenten handhaven te onderzoeken of de genoemde kantoren daadwerkelijk nodig zijn voor de stad gezien de trends in leegstand.

6. Discussie

6.1 Validiteit en betrouwbaarheid

Voor het onderzoek is het belangrijk om vast te stellen of de resultaten valide en betrouwbaar zijn. Bij validiteit gaat het erom of er daadwerkelijk gemeten wordt wat in het onderzoek gemeten zou moeten worden (Studiemeesters, 2021). In andere woorden, zorgt de meetmethode ervoor dat de juiste resultaten gemeten worden. Daarnaast gaat het erom of de uitkomsten generaliseerbaar zijn naar andere projecten en cases. Voor dit onderzoek kan gesteld worden dat er sprake is van beperkte validiteit. Tijdens de interviews kwam namelijk naar voren dat de vragen op de juiste manier gesteld waren om zo de juiste meetresultaten te verkrijgen. Echter is het onderzoek niet volledig generaliseerbaar. Niet alle factoren uit de beleidsarrangementen zijn namelijk hetzelfde in elke casus. Zo kan de samenwerking sterk verschillen en uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de regelgeving kan verschillen per regio. De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarom niet volledig te generaliseren. Ook is het moeilijk te generaliseren voor de toekomst, aangezien onder andere de wet- en regelgeving snel kan veranderen door onder andere een nieuwe regering, waardoor de elementen uit de beleidsarrangementen ook niet duidelijk vast liggen en dus ook kunnen veranderen. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen dat het transformatieproces in de toekomst op dezelfde manier verloopt.

Bij betrouwbaarheid wordt er gekeken of de meetmethode betrouwbaar is en of het onderzoek reproduceerbaar is (Studiemeesters, 2021). Aangezien het onderzoek is afgenomen met individuen met allemaal een eigen mening en visie kan het onderzoek nooit volledig reproduceerbaar zijn, aangezien iedereen anders tegen het onderwerp aankijkt. Wel spraken de respondenten namens hun bedrijf of overheidsfunctie, waardoor er vanuit gegaan kan worden dat een andere respondent met dezelfde functie ongeveer vergelijkbare antwoorden kan geven. Het onderzoek is daarom niet 100 procent betrouwbaar, maar het kan wel gezien worden als een voldoende betrouwbaar onderzoek.

6.2 Interpretatie resultaten

Naast dat de validiteit en betrouwbaarheid belangrijk zijn, is het ook nuttig om de resultaten te interpreteren. In dit onderzoek komen de resultaten redelijk overeen met wat vooraf was verwacht. Uit de resultaten bleek namelijk dat de vier factoren inderdaad invloed uitoefenen op het transformatieproces. Zeker de invloed van de financiële middelen en de invloed van de samenwerking waren vooraf voorspeld. Echter was het gebrek aan kennis over transformatie wel een onverwacht resultaat. Uit het onderzoek bleek namelijk dat er nog weinig kennis is over transformatie en dat er veel vooroordelen over zijn. Zelf zag ik transformatie als een positief iets wat een logische stap is voor duurzame woningbouw in combinatie met leegstand. Echter bleek uit de interviews dat deze visie niet door iedereen wordt gedeeld en dat het vaak nog gezien wordt als een lastig proces wat zeer kostbaar is. Ook kwam het belang van kantoren in dit onderzoek naar voren als een nieuwe blik. Vanuit het onderzoek werd vooral gericht op leegstaande kantoren en woningen, waardoor nog niet was stilgestaan bij het belang van het behouden van de kantoren. Dit resultaat kwam daarom ook als een verrassing. De belemmeringen door de regelgeving waren echter niet verrassend en ook de belemmeringen door de samenwerking waren vooraf al voorspeld. Het was nieuwe informatie dat er ook regelgeving bestaat die transformatie juist gemakkelijker maakt. Al met al waren dus niet alle resultaten verwacht, wat te verklaren is door het gebrek

aan kennis over transformatie en een eenzijdige blik die vooral de focus legde op de leegstaande kantoren en niet het gehele plaatje in beschouwing namen.

Ook kunnen de resultaten gekoppeld worden aan het conceptuele model dat is besproken in het theoretische kader. Uit het onderzoek kwam heel duidelijk naar voren dat de vier concepten: discours, actoren, regels en middelen belangrijke factoren zijn die invloed hebben op het transformatieproces. Het conceptuele model beschrijft daarom ook goed de verbanden. Daarnaast werd uit de resultaten duidelijk dat de verschillende factoren elkaar ook sterk beïnvloeden. Het kan voorkomen dat de factoren conflicteren met elkaar. Zo staat de discours over duurzaamheid in conflict met de problematiek van de netcongestie. Duurzaamheid betekent onder andere van het gas af en meer gebruik maken van stroom, maar dat is niet altijd haalbaar door de problemen met het stroomnet. Dit laat dan ook zien dat de factoren invloed hebben op elkaar. De maatschappelijke veranderingen zijn iets minder naar voren gekomen in het onderzoek. Wel kwam dit onder andere naar voren met de belemmerende factor van de bezwaarmakers. Daarnaast hebben ook de stikstofproblematiek en corona invloed gehad op de vier concepten uit het conceptuele model.

Uiteindelijk hebben de resultaten aangetoond dat het transformatieproces zeer complex is met allerlei factoren die invloed erop uitoefenen. Er zijn vooral veel belemmeringen naar voren gekomen, wat de enkele succesfactoren overschaduwde. Er kan daarom ook gezegd worden dat het transformatieproces momenteel nog veel belemmeringen kent en dat er nog vele veranderingen zullen moeten worden doorgevoerd om transformaties succesvol te maken.

6.3 Beperkingen

Dit onderzoek heeft ook te maken met enkele beperkingen die nuttig zijn om te bespreken. Zo kan het zijn dat respondenten het verhaal mooier hebben geprobeerd te maken dan het daadwerkelijk is. De respondenten hebben namelijk vanuit hun werkfunctie gesproken, waardoor het kan zijn dat ze vanuit hogerop beperkingen opgelegd hebben gekregen over wat ze wel en niet mogen zeggen. Wel is het in dit onderzoek juist van belang dat de respondenten vanuit een bepaald aspect spreken. Elke respondent brengt zijn eigen perspectief en belang mee, wat interessante inzichten kan geven voor het onderzoek.

Daarnaast zijn niet alle kanten van het verhaal even goed belicht. Zo is er in dit onderzoek door beperkingen maar met één commerciële projectontwikkelaar gesproken. Het zou kunnen dat een ander soort projectontwikkelaar een andere visie of ervaring heeft. Denk hierbij aan een kleinere projectontwikkelaar met weinig eigen financiële middelen vergeleken met de projectontwikkelaar die in dit onderzoek is betrokken. Doordat deze kant onderbelicht is, is niet met zekerheid te zeggen dat de resultaten betrouwbaar zijn. In toekomstig onderzoek kunnen deze beperkingen deels verkleind worden door een groter onderzoek uit te voeren, waarbij met meerdere respondenten met dezelfde functie gesproken wordt om te kunnen controleren of de resultaten betrouwbaar zijn. Ook is de casus van het Tiemstrapand onderbelicht, aangezien de projectontwikkelaar niet bereid was om een interview af te nemen. Hierdoor is alleen de kant van de gemeente Nijmegen belicht, waardoor in dit onderzoek niet het complete verhaal wordt besproken.

6.4 Implicaties

Er zitten ook gevolgen aan het doen van onderzoek. Dit onderzoek heeft de factoren die invloed hebben op het transformatieproces in kaart gebruikt. De genoemde aanbevelingen uit het vorige hoofdstuk kunnen als mogelijke oplossingen dienen voor de belemmerende factoren. Met het huidige beeld dat geschetst is tijdens dit onderzoek valt ook te voorspellen wat er gaat gebeuren in de toekomst, mocht de situatie niet veranderen. Hier is ook naar gevraagd bij de respondenten. Hieruit valt op te maken dat het toekomstperspectief voor transformatieprojecten niet rooskleurig is. Er zijn nog maar weinig locaties beschikbaar, waardoor de mogelijkheden voor transformatie afnemen. Ook zorgt het gebrek aan kennis ervoor dat transformatie vaak niet gekozen wordt als optie. Tot slot leidt de druk van de woningbouwopgave ervoor dat gemeenten snel willen bouwen en daardoor eerder voor sloop en nieuwbouw zullen kiezen dan voor transformatie. Hieruit blijkt dus dat wanneer de aanpak wat betreft transformatie niet zal veranderen, er steeds minder transformaties zullen plaatsvinden.

6.5 Vervolgonderzoek

Tot slot kan vervolgonderzoek ertoe leiden dat er een duidelijker beeld wordt gevormd wat betreft het transformatieproces. Zo kan een vervolgonderzoek meerdere steden onderzoeken, waarbij niet alleen gekeken wordt naar grotere steden, maar ook naar kleinere steden waar juist minder kennis is over transformatie. Verder kan vervolgonderzoek specifiek ingaan op de verschillende belemmeringen om zo de aard van de belemmeringen duidelijk te krijgen, waardoor gerichte oplossingen gemaakt kunnen worden.

7. Bronnen

Arge, K. (2005). Adaptable office buildings: theory and practice. *Facilities*, 23(3/4), 119–127.

<https://doi.org/10.1108/02632770510578494>

Borghese real estate. (2024, juli). *High Park in Arnhem*. Borghese Real Estate.

<https://borgheserealestate.nl/wp-content/uploads/%C2%A9egbertdeboer.com-20210510-00376HR-2048x1366.jpg>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 29 november). *Landelijke Monitor Leegstand*

2024. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/48/landelijke-monitor-leegstand-2024>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Approaches*.

https://openlibrary.org/books/OL28633749M/Qualitative_Inquiry_and_Research_Design

Gemeente Almere. (z.d.). *transformatie*. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van

<https://www.almere.nl/bouwen/overige/transformatie>

Gemeente Amsterdam. (2017). Het juiste kantoor op de juiste plek. In *Geactualiseerde Kantorenstrategie 2017* (pp. 2–34).

https://openresearch.amsterdam/image/2020/7/22/kantorenstrategie_2017het_juiste_kantoor_op_de_juiste_plek.pdf

Gemeente Deventer. (2024). Nota perspectief en Strategie Kantorenmarkt Deventer. In

Gemeente Deventer. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van

<https://www.deventer.nl/b-amp-w/stukken-van-b-amp-w/b-amp-w-notas-openbaar/2024/2024-304-nota-perspectief-en-strategie-kantorenmarkt-deventer-2024>

Giddens, A. (1984). Elements of the Theory of Structuration. In *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Practise* (pp. 1–28). University of California Press.

Outline of a Theory of Practise (pp. 1–28). University of California Press.

Google maps. (2025, april). *Het Tiemstrapand in Nijmegen*. Google Street View.

<https://maps.app.goo.gl/cxYHTy2C6jmQdprJA>

Groenland, E. (2015). Welke methode van kwalitatieve dataverzameling leidt tot het

verkrijgen van welke conceptuele informatiekenmerken? *KWALON*, 20(1).

<https://doi.org/10.5117/2015.020.001.013>

Kruidenier, M. (2024, 21 februari). *ING-kantoor is getransformeerd tot “High Park” - Post65*.

Post65. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://post65.nl/ing-kantoor-wordt-high-park/>

- Li, S., & Gou, Z. (2024). Energy efficiency and cost benefits of Office-to-Residential building Transformation: Insights from Los Angeles. *Journal Of Building Engineering*, 111496. <https://doi.org/10.1016/j.jobbe.2024.111496>
- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (Vol. 47, pp. 45–68). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5079-8_3
- Ligtenberg, L. (2024, 1 maart). *Leegstand in kantoren stijgt vooral in segment Label A*. PropertyNL Nieuws. Geraadpleegd op 6 februari 2025, van <https://propertynl.com/Nieuws/Leegstand-in-kantoren-stijgt-vooral-in-segment-Label-A/0a7cc3b6-7f74-4e24-aae0-e06bc3a20f2a>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2022, 2 november). *Transformatie vastgoed*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/transformatie-vastgoed>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024a). Versnellingsagenda Transformaties: Meer transformatie en minder langdurige leegstand. In *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Geraadpleegd op 2 juni 2025, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/binaries/volkshuisvestingnederland/documenten/publicaties/2024/06/06/versnellingsagenda-transformaties/Versnellingsagenda+Transformaties.pdf>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024b, november 27). *Het statistisch woningtekort uitgelegd*. Home | Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 6 februari 2025, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/berekening-woningbouwopgave>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024c, 3 mei). *Stikstof*. Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 17 juni 2025, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/stikstof>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025a, april 14). *Wet betaalbare huur*. Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 17 juni 2025, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-betalbare-huur>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025b, april 29). *Leegstandwet*. Volkshuisvesting Nederland. Geraadpleegd op 17 juni 2025, van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/leegstandwet>
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2024, 19 december). *€ 70 miljoen extra voor het transformeren van gebieden en gebouwen naar woningen*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 28 februari 2025, van

- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/19/%E2%82%AC-70-miljoen-extra-voor-het-transformeren-van-gebieden-en-gebouwen-naar-woningen>
- NOS. (2021, 11 augustus). *Kantoorpand omgebouwd tot appartementen, maar je mag er helemaal niet wonen*. https://nos.nl/regio/gelderland/artikel/165535-kantoorpand-omgebouwd-tot-appartementen-maar-je-mag-er-helemaal-niet-wonen?utm_source=chatgpt.com
- NOS. (2024, 1 maart). *Al jaren voorspeld, maar nu pas zichtbaar: meer kantoren staan leeg*. <https://nos.nl/artikel/2510939-al-jaren-voorspeld-maar-nu-pas-zichtbaar-meer-kantoren-staan-leeg>
- Remøy, H., De Jong, P., & Schenk, W. (2011). Adaptable office buildings. *Property Management*, 29(5), 443–453. <https://doi.org/10.1108/02637471111178128>
- Schonebeek, K. (2024, 30 augustus). *In de VS veranderen leegstaande kantoren in rap tempo in woningen. Dit is wat Nederland kan leren*. Gebiedsontwikkeling.nu. Geraadpleegd op 6 februari 2025, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/in-de-vs-veranderen-leegstaande-kantoren-in-rap-tempo-in-woningen-dit-is-wat-nederland-kan-leren/>
- Studiemeesters. (2021, 8 november). *Betrouwbaarheid en validiteit: het verschil*. Geraadpleegd op 8 juni 2025, van [https://www.studiemeesters.nl/scriptie/betrouwbaarheid-en-validiteit/#:~:text=Validiteit%20\(validity\)%20betekent%20dat%20je,geschikt%20is%20voor%20dat%20doel.](https://www.studiemeesters.nl/scriptie/betrouwbaarheid-en-validiteit/#:~:text=Validiteit%20(validity)%20betekent%20dat%20je,geschikt%20is%20voor%20dat%20doel.)
- Tafti, M. M., Mahmoudsalehi, M., & Amiri, M. (2017). Critical success factors, challenges and obstacles in talent management. *Industrial And Commercial Training*, 49(1), 15–21. <https://doi.org/10.1108/ict-05-2016-0036>
- Tatenhove, J., Arts, B., & Leroy, P. (2000). Policy Arrangements. In *Political Modernisation and the Environment* (Vol. 24, pp. 53–70). Kluwer Academic Publishers. <https://doi.org/10.1007/978-94-015-9524-7>
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt: Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. ACM.
- Wiering, M., & Immink, I. (2006). When Water Management Meets Spatial Planning: A Policy-Arrangements Perspective. *Environment And Planning C: Government And Policy*, 24(3), 423–438. <https://doi.org/10.1068/c0417j>

8. Bijlagen

8.1 Interviewguide

Introductie:

Wie ben je en wat voor werk doe je? “Op welke wijze beïnvloeden verschillende factoren de realisatie of het uitblijven van resultaten bij de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen in Arnhem en Nijmegen?”

Hoe is uw werk gerelateerd aan transformatie van kantoorpanden naar woningen?

Onderdeel 1: Discourse

Kunt u mij vertellen wat momenteel het beleid is ten opzichte van transformatie?

Welke ideeën of overtuigingen bestaan er over het herbestemmen van leegstaande kantoorgebouwen?

Vind u transformatie belangrijk?

Merkt u dat er binnen uw organisatie verschillend gedacht wordt over transformatie?

Heeft u wel eens conflict ervaren binnen uw organisatie over transformatie?

Onderdeel 2: Actoren

Met welke partijen komt u in aanraking bij het transformatieproces?

Zijn er nieuwe partijen/personen bijgekomen in het proces,
of zijn er juist partijen/personen verdwenen?

Wat zijn volgens u de belangrijkste belangen van de betrokken partijen?

- Gemeente
- Provincie
- Rijk
- Projectontwikkelaars
- (Toekomstige) bewoners/kopers/huurders

In hoeverre heeft samenwerking tussen verschillende actoren invloed gehad op het succes of falen van de transformatieprojecten?

Heeft u het gevoel dat bepaalde organisaties of personen belemmerend zijn voor uw werk?

Onderdeel 3: Regels

Welke regelgeving speelt een rol bij de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen?

Zijn er recente veranderingen in de wet- en regelgeving die invloed hebben gehad op transformaties?

Merkt u een verschil in de regelgeving bij de aanvang van een nieuwe regering?

Ondervindt u belemmering van bepaalde regels tijdens uw werk?

Hoe flexibel is de regelgeving voor transformaties?

Zou er nieuwe/andere regelgeving moeten komen?

Onderdeel 4: Middelen

Over welke middelen beschikt u om uw werk uit te kunnen voeren met betrekking tot transformatie?

- Financieel
- Kennis
- Macht

Hoe worden deze middelen ingezet?

Zijn er bepaalde middelen die de transformatieprocessen vergemakkelijken of juist belemmeren?

Zijn er middelen waarover u zou willen beschikken, maar die u niet heeft?

Hoe wordt de beschikbaarheid van middelen beïnvloed door externe factoren zoals een recessie of beleidsveranderingen?

Welke rol spelen subsidies of overheidssteun in het succes van transformatieprojecten?

Casus

High Park in Arnhem/ Tiemstrapand Nijmegen:

Kunt u mij wat vertellen over het proces?

Wie waren betrokken bij dit project?

Wat zijn dingen waar u tegen aan bent gelopen?

Welke aspecten gingen goed?

Bent u tevreden over het eindresultaat?

Wat zou u bij een volgend project anders willen doen?

Algemeen

Wat is er volgens u nodig om de transformatieopgave kansrijker te maken of te versnellen?

Hoe ziet u de toekomst van dit soort transformaties?

Heeft u zelf nog toevoegingen of dingen die u kwijt wilt?

Afsluiting

8.2 Interviews

Geïnterviewde: Directeur ontwikkeling Borghese Real Estate

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 29-04-2025 om 14.00 uur

Locatie: Teams

Geïnterviewde: Adviseur Expertteam woningbouw

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 30-04-2025 om 11.00 uur

Locatie: Teams

Geïnterviewde: Adviseur economie gemeente Nijmegen

Geïnterviewde: Adviseur wonen gemeente Nijmegen

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 06-05-2025 om 10.00 uur

Locatie: Gemeentehuis

Geïnterviewde: Bestuurdersadviseur wonen bij de gemeente Arnhem

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 08-05-2025 om 12.00 uur

Locatie: Teams

Geïnterviewde: Beleidsmedewerker ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 12-05-2025 om 10.00 uur

Locatie: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Geïnterviewde: Adviseur Steengoed benutten provincie Gelderland

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 12-05-2025 om 14.00 uur

Locatie: Provinciehuis

Geïnterviewde: Manager gebiedsontwikkeling gemeente Nijmegen

Interviewer: Lisa Nouwens

Datum: 03-06-2025 om 10.00 uur

Locatie: Teams

8.3 Codeboek

Code	Codegroep	Uitleg
Actief grondbeleid	Middelen	Middel wat gemeenten kunnen gebruiken voor ontwikkelingen.
Actoren	Actoren	Betrokkenen in het proces.
Afhankelijk	Actoren	Wanneer bepaalde actoren afhankelijk zijn van elkaar.
Andere tijd	Discours	Verandering over tijd.
Arnhem	Actoren	De gemeente Arnhem.
Belangen	Actoren	De belangen die bepaalde actoren hebben.
Beleid	Discours	Het beleid wat gevoerd wordt rondom transformatie.
Belemmering	Belemmeringen	Belemmeringen voor het transformatieproces.

Betaalbaarheid	Belemmeringen; Actoren	De betaalbaarheid van woningen.
Bewoners	Actoren	Bewoners van een gebied.
Bezwaarmakers	Actoren	Mensen die bezwaar maken op een ontwikkeling.
Bouwbesluit	Regels	Regels waaraan een ontwikkeling moet voldoen.
Complex	Belemmeringen	De complexiteit van een project.
Conflict	Actoren	Conflict tussen actoren.
Consistent	Belemmeringen	Het gelijk blijven van iets.
Draagvlak	Actoren	Of er support is vanuit actoren.
Duurzaamheid	Actoren; Belemmeringen	Alles wat betreft duurzaamheid en milieu.
Eisen	Regels	Eisen die gesteld worden.
Expertteam	Actoren	Hulpmiddel vanuit de overheid die gemeenten ondersteunen met projecten.
Externe factoren	Belemmeringen	Factoren die invloed hebben op het transformatieproces van buiten uit.
Financieel	Middelen	Geldzaken.
Flexibel	Regels; Veranderingen	Hoe flexibel iets is.
Gemeente	Actoren	Gemeenten over heel Nederland.
Geschiedenis	Discours	De geschiedenis van een gebouw of plek.
Geschiktheid pand	Succesfactoren	De mate waarin een pand geschikt is voor transformatie.
High Park	Cases	Transformatieproject in Arnhem.
Houding	Discours	Hoe er gekeken/ gehandeld wordt.
Huurbevroezingen	Regels	Maatregel waarbij de huren van bepaalde woningen niet mogen stijgen.
Investeringen	Belemmeringen; Middelen	Investeringen die worden gedaan in transformatieprojecten.
Invloed	Middelen	Wanneer iets invloed heeft op iets anders.
Kansrijk	Veranderingen	Wat er moet gebeuren om transformatie succesvol te laten zijn.
Kantoren	Discours	Het belang van kantoren.

Kennis	Middel; veranderingen	De mate waarin beschikt wordt over kennis.
Laaghangend fruit	Belemmeringen; Toekomst	De ideale panden voor transformatie op goede locaties.
Leegstand	Actoren; Discours	Het langer dan 1 jaar leeg staan van een pand.
Locatie	Belemmeringen	De locatie van een pand.
Maatwerk	Belemmeringen; Veranderingen	Het per pand bekijken hoe het proces aangepakt moet worden.
Macht	Middelen	De mate waarin de ene actor invloed kan uitoefenen op de andere actor.
Mening	Discours	Hoe een actor denkt over transformatie.
Middelen	Middelen	De middelen die ter beschikking zijn voor transformatie.
Minder courant	Discours	Panden die niet geschikt zijn voor het behoud van kantoren op minder ideale plekken.
Ministerie	Actoren	Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).
Netcapaciteit	Belemmeringen	De hoeveelheid beschikbare stroom in een gebied.
Nijmegen	Actoren	De gemeente Nijmegen.
Omgevingsplan	Regels	Regels die zijn opgesteld voor een bepaald gebied.
Omgevingswet	Regels	De nieuw ingevoerde wet, waarbij alle wetgeving gebundeld is.
Onderzoek	Middelen	Onderzoek wat gedaan kan worden naar bijvoorbeeld processen.
Overdrachtsbelasting	Regels	Belasting die betaald moet worden bij het kopen van een pand.
Parkeren	Regels	Regels die opgesteld zijn wat betreft het parkeren van auto's.
Positief	Succesfactoren	Een positieve invloed/ontwikkeling.
Potentie	Verandering	Wanneer iets een goede mogelijkheid heeft.
Proces	Discours	Het transformatieproces.

Projectmanager	Actoren	Iemand die vanuit de gemeente een transformatieproject begeleid.
Projectontwikkelaar	Actoren	Iemand of een bedrijf die projecten ontwikkeld.
Provincie	Actoren	De provincie Gelderland.
Regels	Regels	Regels die zijn opgesteld en die nagevolgd moeten worden.
Rijksoverheid	Actoren	De rijksoverheid.
Risico's	Middelen	Het nemen van risico's.
Rolverdeling	Actoren	Hoe de verhouding tussen actoren is geregeld.
Samenwerking	Actoren	Hoe de samenwerking tussen verschillende actoren verloopt.
Steengoed benutten	Actoren	Programma vanuit de provincie Gelderland die gemeenten ondersteunt.
Stikstof	Belemmeringen; Regels	De problematiek rondom stikstof.
Subsidie	Middelen	Overheidssteun in de vorm van een geldbedrag.
Tiemstrapand	Cases	Transformatieproject in Nijmegen.
Toekomst	Toekomstvisie	Voorspellingen voor de toekomst.
Transformatie vs nieuwbouw	Belemmeringen	Vergelijkingen tussen transformatie en nieuwbouw.
Transformatieslag	Toekomstvisie	Succesvolle transformaties.
Verandering	Actoren; Discours; Middelen; Regels	Veranderingen die hebben plaatsgevonden.
Verandering wet- en regelgeving	Regels; Veranderingen	Veranderingen die moeten gebeuren in de wet- en regelgeving.
Verkiezingen	Belemmeringen	Wanneer er verkiezingen zijn geweest.
Versnellen	Veranderingen	Het versnellen van het transformatieproces.
Vertrouwen	Actoren	Het vertrouwen tussen verschillende actoren.
Visie	Discours	Die visie van bepaalde actoren.

Wet Betaalbare Huur	Regels	Wet die regelt dat er betaalbare huurwoningen moeten komen.
Woningbouwopgave	Discours	Het aantal woningen dat per jaar gerealiseerd moet worden.
Woningcorporatie	Actoren	Corporatie die de sociale huurwoningen regelt.
Woonprogrammering	Regels	Regels over welke soort woningen waar moeten komen.
Zekerheid	Succesfactoren	De zekerheid voor een bepaald iets.