

‘Op de vuilnisbelt bloeien de mooiste bloemen’

Onderzoek over de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op het herbestemmen van bestaand vastgoed

Door Suzan te Brake – s0601632

Definitieve versie



Begeleiders:

Dhr. Prof. Dr. E. van der Krabben (RU) | Dhr. Drs. A.F.J. van Rooijen (Gemeente Breda)



Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen

Masterthesis Planologie

‘Op de vuilnisbelt bloeien de mooiste bloemen’

*Onderzoek over de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op het herbestemmen van
bestaand vastgoed*

‘Op de vuilnisbelt bloeien de mooiste bloemen’ is een citaat van Jeroen Saris, directeur van De
Stad bv, gedaan tijdens persoonlijke communicatie op 8 maart 2011

Door:	Suzan te Brake, s0601632
Begeleiders:	Dhr. Prof. Dr. E. van der Krabben (RU) Dhr. Drs. A.F.J. van Rooijen (Gemeente Breda)
Eerste lezer:	Dhr. Prof. Dr. E. van der Krabben
Tweede lezer:	Dhr. Prof. Dr. Ir. R.E.C.M. van der Heijden
Aantal woorden:	56386
Aantal pagina's incl. tabellen en figuren:	115



VOORWOORD

Dit onderzoek is uitgevoerd in combinatie met een stage bij de gemeente Breda op de afdeling Projectmanagement en Programmering, gedurende mijn stage omgevormd tot de Directie Ontwikkeling. Deze afdeling houdt zich bezig met de belangrijkste ruimtelijke projecten in de stad Breda, waaronder Via Breda, waarvan een van de deelgebieden ook een case is in dit onderzoek. Middels de stage heb ik een half jaar lang de praktijk van ontwikkelen in een relatief grote gemeente mee mogen maken. Naast dat er in de praktijk van Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling veel veranderde, veranderde ook veel bij PMP, of nu, de Directie Ontwikkeling. Als menig andere Nederlandse gemeente moest ook de gemeente Breda grondig reorganiseren, iets dat nogal wat voeten in de aarde had en waar ik als medewerker van de gemeente in werd betrokken. Naast dat ik het met de collega's van de Directie Ontwikkeling veel heb gehad over deze reorganisatie, waren zij ook zo vrij om mij inzicht gegeven in hun lopende projecten. Tevens heb ik ook nog een aantal andere afdelingen gezien, op de afdeling Onderzoek en Informatie heb ik gewerkt aan het statistisch deel van mijn onderzoek. Ook heb ik goed contact gehad met de medewerkers en de stagiair van het Bureau Erfgoed. Onder andere ben ik met hen naar de Nationale Restauratiebeurs en een Erfgoedmiddag voor Breda geweest. Ook in het kader van Via Breda, het sleutelproject van Breda waar mijn begeleider Bertwin van Rooijen projectmanager van is, werd door de gemeente Breda veel georganiseerd, onder andere een werkconferentie in februari 2011. Daarnaast ben ik in het kader van mijn stage door mijn begeleider betrokken in het proces rondom de herbestemming van Backer & Rueb, onder andere onderdeel van Via Breda, met name ging dit over een mogelijke herbestemming tot skatehal.

Na ruim een half jaar fulltime werken kwam mijn stage tot einde, maar was mijn scriptie nog niet af. Mede door de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek had ik de hoeveelheid werk die aan mijn scriptie zat behoorlijk onderschat. Het kwam ook nog eens slecht uit, want ik ging in september alweer met mijn tweede master, Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen beginnen, en hiervoor begonnen in augustus eigenlijk de voorbereidingen. Genoodzaakt was ik dus om het half jaar daarna parttime aan mijn scriptie verder te werken. Ik ben een positief mens, ambitieus, en ik heb er daardoor altijd vertrouwen in gehad dat ik mijn scriptie ondanks dit op een goede manier kon afronden. Wel stond dit soms haaks op mijn perfectionisme en mijn wens om altijd overal het maximale uit te halen, soms duurden dingen hierdoor wel eens langer dan gedacht. Mede door de combinatie met vakken in Groningen en een nieuwe parttime functie bij ABN AMRO was er de wil altijd wel, maar de tijd er soms niet om aan mijn scriptie te werken. Mede hierdoor heb ik de scriptie nog al eens weg moeten leggen, maar uiteindelijk had dit ook zijn positieve kant: het bracht mij een behoorlijke focus in het onderzoek.

Middels dit voorwoord wil ik iedereen bedanken die mij deze periode gesteund en geholpen heeft met deze scriptie, en in een nog wat groter geheel, mijn studie Planologie, waar ik deze scriptie toch echt als afsluiter van zie. Een bijzonder woord van dank is er voor beide begeleiders, Dhr. Prof. Dr. Erwin van de Krabben vanuit de Radboud Universiteit en Dhr. Drs. Bertwin van Rooijen, begeleider vanuit de gemeente Breda. Bedankt voor al jullie inhoudelijke inzichten, gedrevenheid, goede feedback en fijne samenwerking. Ik heb de manier waarop ik aan mijn scriptie kon werken onder begeleiding van jullie allebei als zeer prettig ervaren. Als ik vragen had of even vastliep kon ik altijd terecht, maar ik kreeg ook de vrijheid en ruimte om gaandeweg dit onderzoek zelf mijn weg te vinden, dit heeft het onderzoek gebracht tot waar het nu staat en dat waardeer ik enorm.

Ook alle respondenten, collega's van de gemeente Breda (Directie Ontwikkeling, Bureau Erfgoed, Onderzoek & Informatie) en ieder ander die op de één of andere manier inhoudelijk zijn of haar steentje heeft bijgedragen bedank ik van harte voor alle hulp, feedback en advies in relatie tot mijn scriptie.

Daarnaast bedank ik mijn naaste familie, mijn ouders Jos en José en zusje Liza. Zij hebben mij altijd door dik en dun gesteund en het pad dat ik nu in mijn studie bewandeld mogelijk gemaakt, hier ben ik jullie echt heel dankbaar voor. Ook bedank ik al mijn lieve vrienden en vriendinnen voor alle steun, enthousiasme en gezelligheid, jullie zijn awesome!

Tot slot wil ik nog even stilstaan bij iemand in het bijzonder, namelijk mijn lieve vriendin Wendy. Aan het begin van mijn studie Planologie is zij ernstig ziek geworden en ruim anderhalf jaar later, toen het echt niet meer ging, heeft zij de strijd tegen melanoomkanker verloren. Als geen ander heeft zij mij geleerd om altijd door te gaan en altijd door te zetten. De tijden dat het tegen zat met mijn scriptie moest ik dan ook vaak even aan haar denken, aan hoe ze was en aan de dingen die ze tegen mij zou zeggen, en dit heeft mij geholpen en gesterkt in het uiteindelijke resultaat. Ik heb er lang over nagedacht hoe ik dit in mijn scriptie terug wilde laten komen, omdat dit eigenlijk erg persoonlijk is en ook mensen die mij misschien niet zo goed kennen dit wellicht ook zullen lezen. Uiteindelijk kwam ik tot de conclusie, dat zij mij mede gevormd heeft tot de persoon die ik nu ben en ze ook nog steeds voor mij een belangrijke inspirator is. Bovendien, haar ziekte en het begin van mijn studie zijn vrijwel samengevallen, en ik wil dan nu ook het einde van mijn studie Planologie met haar afsluiten. Om deze reden draag ik deze scriptie aan Wendy op.

Ik ben tevreden met dit resultaat en blij dat het er op zit. Nu is het volle kracht vooruit naar het voltooien van mijn master Vastgoedkunde en alle leuke en interessante dingen die nog op mijn pad zullen komen. Ik wens u als lezer veel leesplezier, en ik zou u willen vragen om alle inhoudelijke feedback ter harte aan te dragen, want daar wordt ik alleen maar beter van!

Suzan te Brake

ABSTRACT

De laatste jaren heeft er een shift plaatsgevonden van *greenfield* naar *brownfield* ontwikkeling. Ook het Rijk heeft aangegeven dat uitbreiding steeds meer plaats moet vinden binnen de stadsgrenzen. De publieke roep om hierbij bestaand vastgoed te handhaven is groot, en er zijn verschillende redenen om erfgoed te behouden.

Traditioneel ligt de transformatieopgave van het binnenstedelijk gebied op het niveau van de gemeente. Jarenlang heeft zij middels haar actief grondbeleid geprobeerd deze kar te trekken. Door de voorwaartse integratie van marktpartijen, medio jaren '90, is er tot vandaag de dageen bepaalde traditie gegroeid vanuit gemeenten om ruimtelijke ontwikkeling van het binnenstedelijk gebied samen met een beperkt aantal, vaak grote marktpartijen tot stand te brengen.

Wat al het bestaand stedelijk gebied in Nederland met elkaar gemeen heeft, is dat het gaat om locaties waar al vastgoed aanwezig is. Bewust is gekozen om in deze scriptie uit te gaan van bestaand vastgoed als inkadering, omdat het begrip 'erfgoed' een bepaalde mate van subjectiviteit in zich heeft. Zoals Ashworth in dit onderzoek zal aangeven: wat 'erfgoed' is en wat 'erfgoed' 'erfgoed' maakt is niet universeel bepaald, het gaat om de betekenis die wij er als individu of groep aan geven. Wel heeft de onderzoeker een bijzondere interesse gehad in gebieden met een monumentaal karakter, wat later bij de casestudy naar voren zal komen.

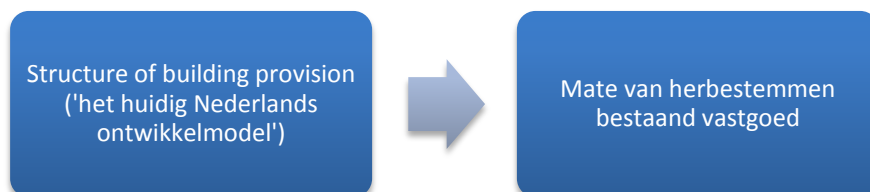
Want middels een deductief perspectief zal worden ingaan op de problematiek rondom de herontwikkeling van het bestaand stedelijk gebied in relatie tot de voorwaartse integratie van marktpartijen in het ruimtelijk planproces, door aan de hand van de volgende doel- en vraagstelling deze problematiek te analyseren.

De doelstelling van dit onderzoek is een analyse te geven van de invloed van de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed.

De vraagstelling hierbij is als volgt:

Wat is de invloed van de wijze waarop de vastgoedmarkt in Nederland georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is een focus gelegd op de aanbodkant van de vastgoedmarkt. In relatie tot de bestaande theorievorming betekent dit dat voor dit onderzoek de *structure of building provision* benadering van Michael Ball is aangewend. In het kort komt deze er op neer dat het aanbod van verschillende typen vastgoed, met ieder hun eigen *building provision*, een relatie heeft met historisch gegroeide institutionele en sociale relaties. Ook voor bestaand vastgoed is er het vermoeden geweest dat deze bestond, en dat deze *structure* dus uiteindelijk ook zijn invloed heeft op de *provision* van bestaand vastgoed. Dit betekent dat kan worden toegewerkt naar een conceptueel model, immers de *structure of building provision* veronderstelt de volgende relatie:



Voor een bepaalde lijn in het onderzoek zijn vervolgens een tweetal hypothesen geformuleerd die middels dit onderzoek moeten worden verworpen of bevestigd.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag moet er nog eenmaal worden teruggegaan naar de hypothesen die ten grondslag lagen aan dit onderzoek. In het licht van de hoofdvraag zullen deze worden verworpen of aangenomen.

De eerste hypothese luidt als volgt:

Er is een relatie tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen in Nederland.

De tweede hypothese luidt als volgt:

Door de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd, is men in Nederland eerder geneigd bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan.

Naast de *structure of building provision* benadering moet ook in ogenschouw worden genomen dat de statische relatie, zoals deze in het conceptueel model is omschreven, ook onderhevig is aan dynamiek. Hiervoor biedt het werk van de wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn houvast. In het kort houdt het gedachtegoed van Kuhn in dat een wetenschap in crisis kan komen door anomalieën, afwijkingen of vernieuwing van de bestaande theorie. Wanneer deze zich maar op blijven stapelen kan een wetenschap in crisis komen, en er zijn drie mogelijke uitwegen hiervoor: 1) de wetenschap lost de anomalie op en gaat terug naar het bestaande paradigma; 2) het probleem wordt in de ijskast gezet; 3) de crisis eindigt in een blijvende verandering van de wetenschap. In relatie tot de veranderende praktijk van ruimtelijke ontwikkeling heeft Kuhn houvast geboden in relatie tot alle dynamiek die op dit moment speelt.

In het algemeen deel van dit onderzoek is vervolgens ingegaan op de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, herbestemmen en raakvlakken tussen de twee onderwerpen. Allereerst is voor de traditie van ruimtelijke ontwikkeling ingegaan op het ontstaan van de huidige *structure of building provision* in Nederland. Er zijn een drietal wezenlijke verschuivingen die hebben plaatsgevonden, namelijk een veranderde sturing van de overheid, meer specialisatie en fragmentatie en een voorwaartse integratie van marktpartijen. In het kort laten deze veranderingen zich samenvatten in een shift van publiek naar privaat. Hierbij moet worden aangegeven dat dit dus in feite betekent dat er in Nederland in de loop van de tijd twee verschillende *structures of building provision* zijn geweest. Ook is in dit hoofdstuk als laatste opnieuw teruggegaan naar het werk van Thomas Kuhn, om zo de dynamiek die is ontstaan als gevolg van de vastgoedcrisis te beschrijven. Middels een uiteenzetting van de verschillende wetenschappelijke discussies in Nederland, is aangetoond dat er aanwijzing is dat op dit moment de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland in crisis verkeerd. Want het heersend paradigma biedt niet langer altijd antwoord op uitzonderingen en wetenschappers zijn het niet altijd met elkaar eens.

In het volgende hoofdstuk is ingegaan op de praktijk van herbestemmen in Nederland. Allereerst is er vooral ingegaan op het 'waarom?' van herbestemmen, waarom zou er wat met herbestemmen moeten worden gedaan? Antwoorden werden gevonden in het behoud van cultuurhistorische waarden, de belevingswaarde van bestaand vastgoed, het gegeven dat het bijzondere plekken zijn, de verwijzingen van erfgoed naar het verleden, de aansluiting op het debat over leegstand en ook duurzaamheid en de wens vanuit de maatschappij om erfgoed te behouden. Ten tweede is ook ingegaan op de mate van herbestemmen in Nederland en de vraag of er voor het herbestemmen van bestaand vastgoed ook een specifieke *structure of building provision* aanwezig is. Over de mate van herbestemmen zien we dat er relatief meer omgevingsvergunningen zijn aangevraagd voor activiteiten die verband houden met herbestemmen. Als we vervolgens dan kijken naar het type opdrachtgever, zien we dat marktpartijen relatief weinig vergunningen aanvragen voor activiteiten die verband houden met

herbestemmen. Met andere woorden: zij houden zich vooral bezig met nieuwbouw. Er zijn ook weinig harde cijfers over herbestemmen te vinden, er is wel consensus over het gegeven dat men in Nederland sneller geneigd is bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan. Het gebrek aan statistieken en ook het relatief lage aantal bouwvergunningen voor activiteiten voor herbestemmen zijn aanwijzing voor het gegeven dat herbestemmen nog niet echt in de *mindset* van marktpartijen lijkt door te zijn gedrongen. Ook de oprichting van het Nationaal Programma Herbestemming rechtvaardigt dit gegeven. In het buitenland daarentegen lijken actoren meer gericht te zijn op het bijeenbrengen van vraag en aanbod van bestaand vastgoed.

Vervolgens is ingegaan op waar herbestemmen en de traditie van ruimtelijke ontwikkeling ('het Nederlands ontwikkelmodel') in Nederland nu bij elkaar komen. Hieruit zijn vijf factoren naar voren gekomen die op het raakvlak liggen tussen de twee thema's. De eerste factor is het gegeven dat samenwerking vereist is bij het herontwikkelen van het bestaand stedelijk gebied, dit als gevolg van de nieuwe *structure of building provision* die is ontstaan door de voorwaartse integratie van marktpartijen. Daarnaast is regelgeving en beleid van grote invloed, dit blijkt onder andere uit de nationale regelgeving rondom ruimtelijke ontwikkeling, monumentenzorg, maar ook de Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteding en staatssteun en het ruimtelijk beleid wat wordt gevoerd door de verschillende overheden. Een derde factor is het huidig verdienmodel, met haar strijd om het surplus, maar waarbij de hoge kosten die gepaard gaan bij de herontwikkeling van het binnenstedelijk gebied, een onrendabele top in de vastgoedexploitatie en het kostenverhaal van de gemeente herbestemmen lastig maken. Daarnaast is kennis van belang, met name voor de oorspronkelijk eigenaar/gebruiker en de projectontwikkelaar, deze laatste moet namelijk investeren in *core competencies*. De laatste factor is marktmacht, want de mate van concurrentie tussen aanbieders is van groot belang voor een goed functionerende vastgoedmarkt. Iets waar dit tot uiting komt is bijvoorbeeld het innemen van grondposities.

Vervolgens is in het empirisch onderdeel de praktijk van herbestemmen en ruimtelijke ontwikkeling geanalyseerd en met name de rol en invloed van marktpartijen op het herbestemmen van bestaand vastgoed. Allereerst is een survey gehouden onder de grootste gemeenten en grootste marktpartijen in Nederland. De belangrijkste conclusie die uit het survey is gehaald is dat beide typen actoren elkaar tegenspraken op het gebied van doorslaggevendheid en invloed op wat er uiteindelijk in de ruimte wordt gerealiseerd, wie heeft er nu uiteindelijk de meeste zeggenschap? Hier zit ook mede een belangrijke aanleiding voor de casestudy. Daarnaast blijkt herbestemmen volgens dit survey een actueel thema te zijn, achten beide partijen sloop gemakkelijker dan hergebruik en is er ook aanwijzing voor marktmacht van ontwikkelende partijen: in bijna driekwart van de locaties wordt door de ontwikkelaar een grondpositie ingenomen die meestal groter is dan 50% van het totaal oppervlak.

In de casestudy zijn de cases Hart van Zuid in Hengelo, Strijp-S in Eindhoven, Arnhems Buiten in Arnhem, het Havenkwartier in Breda en de ENKA in Ede onderzocht. Per factor zijn vervolgens conclusies getrokken waaruit de gemeenschappelijke bevindingen voor de cases zijn geventileerd. De belangrijkste conclusie die kan worden gekoppeld aan de casestudy is dat er inderdaad een invloed is vanuit de organisatie van de vastgoedmarkt in relatie tot herbestemmen. Marktpartijen drukken een grote stempel op de mate van herbestemming, door de manier waarop wordt samengewerkt, financiën en het uitoefenen van marktmacht. Daarnaast bleek door de cases op vijf factoren te onderzoeken dat er voor de cases in vergelijking tot elkaar bij iedere factor wel wat cases waren die met elkaar overeen kwamen, maar ook van elkaar verschilden. Met andere woorden: herbestemmen leidt geen vastomlijnd proces te zijn.

Naast de eerder onderscheiden vijf factoren kwamen er nog een drietal andere naar voren, te weten: grondeigendom, de invloed van de oorspronkelijk eigenaar en de invloed van de eindgebruiker. Deze waren van te voren niet uit het literatuuronderzoek gehaald en zijn in feite dus nieuw. Vanuit het deductief perspectief waarmee het onderzoek is aangevangen is dit op

zich geen opvallende constatering, immers, juist door de keuze van een deductief perspectief kan het voorkomen dat er factoren gemist worden.

In de conclusies op dit onderzoek hebben wij naar voren laten komen dat er inderdaad kan worden gesteld dat er een invloed is vanuit de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is op de mate van herbestemmen en hergebruik van bestaand vastgoed. Dit is naar voren gekomen in het algemeen deel en empirisch deel en blijkt met name uit het in staat zijn van marktpartijen om marktmacht uit te oefenen. Onder andere stelt dit hen in staat om grondposities in te nemen, waarmee zij grote invloed hebben op de mate waarin wordt herbestemd. Het credo geldt dus: 'wie de grond heeft, die bepaalt'.

Voor de hypothese dat marktpartijen in relatie tot bestaand vastgoed sneller geneigd zijn dit te slopen dan het te laten staan kan worden gesteld dat deze moet worden verworpen. Er was aanvankelijk aanwijzing dat deze kon worden bevestigd, maar uit de casestudy bleek met name dat niet alle betrokken ontwikkelaars geneigd waren bestaand vastgoed eerder te slopen dan te laten staan.

KEYWORDS

Structure of building provision, erfgoed, herbestemmen, vastgoed

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	III
ABSTRACT	V
Keywords	viii
1. INLEIDING	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Doel- en vraagstelling	6
1.2.1 Doelstelling	6
1.2.2 Vraagstelling	6
1.2.3 Deelvragen	6
1.3 Onderzoeksmethode	7
1.3.1 Deductieve methode	7
1.3.2 Survey: een brede blik	8
1.3.3 Casestudy: meer ingezoomd	9
1.3.4 Waarom deze onderzoeksbenadering?	9
1.4 Onderzoeksbenadering vertaald naar onderzoeksonderwerp	10
1.4.1 Deductieve methode	10
1.4.2 De tweetrapsraket van dit onderzoek: survey & Casestudy	11
1.5 Dataverzameling	12
1.7 Validiteit en betrouwbaarheid	13
1.8 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
1.8.1 Maatschappelijke relevantie	13
1.8.2 Wetenschappelijke relevantie	13
1.9 Leeswijzer	14
2. THEORETISCH KADER	15
2.1 Structure of building provision approach	15
2.1.1 Wat is ‘Structure of Building provision’?	15
2.2 Conceptueel model: startpunt van het onderzoek	16
2.3 Hypothesen	18
2.3.1 Formulering en operationalisering hypothesen	18
2.3.2 Vertaling hypothesen in onderzoeksplan	18
2.4 Een statische relatie, maar toch ook dynamiek: Veranderende paradigma’s?	19
2.4.1 Het werk van de filosoof Thomas Kuhn	19
2.4.2 Het belang van Kuhn voor dit onderzoek	20

3. TRADITIE VAN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING IN NEDERLAND	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Context: ruimtelijke ontwikkeling in Nederland	22
3.2.1 Sturing vanuit de overheid	22
3.2.2 Specialiatie en fragmentatie	23
3.2.3 Voorwaartse integratie marktpartijen	24
3.2.3 De shift van publiek naar privaat: eigenlijk twee verschillende <i>structures of provision</i>	24
3.2.4 Publiekprivate samenwerking	25
3.3 Staan wij nu aan de vooravond van een nieuwe <i>structure of building provision</i>?	27
3.3.1 Crisis met blijvende impact?	27
3.3.2 Terug naar Thomas Kuhn	30
3.4 Conclusies	31
4. HERBESTEMMEN: HOE ZIT DAT?	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Waarom herbestemmen?	32
4.2.1 Cultuurhistorie: wens om deze te behouden	32
4.2.2 Belevingswaarde	33
4.2.3 Tastbare herinneringen aan het verleden	34
4.2.4 Plekken van ...	34
4.2.5 Leegstand vs. vraag: Duurzaamheid en herbestemmen in ruime zin	35
4.2.6 Wens vanuit de maatschappij	35
4.3 Over de omvang en het aandeel van herbestemmen	36
4.3.1 Omgevingsvergunning voor het bouwen	36
4.3.2 Focus op de markt	39
4.4 Is er een <i>structure of building provision</i> voor herbestemmen?	40
4.5 Conclusies	43
5. RAAKVLAK ORGANISATIE VAN DE VASTGOEDMARKT EN HERBESTEMMEN: 5 THEMA'S	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Samenwerking vereist	45
5.3 Regelgeving en beleid	45
5.3.1 Nationale regelgeving	45
5.3.2 Europese regelgeving	48
5.3.3 Beleid	48
5.4 Huidig verdienmodel	50
5.4.1 Strijd om surplus	50
5.4.2 Binnenstedelijk vs. uitleg: hoge verwervingskosten	52

5.4.3 Onrendabele top in vastgoedexploitatie	54
5.3.4 Kostenverhaal voor de gemeente bij herbestemmen	54
5.4 Kennis	57
5.4.1 Oorspronkelijk eigenaar/gebruiker	57
5.4.2 Projectontwikkelaar	57
5.5 Marktmacht	58
5.6 Conclusies	58
6. SURVEY HERBESTEMMEN EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING	62
5.1 Ontwikkelaars	62
6.1.1 Algemeen	63
6.1.2 Drie locaties waarbij herbestemmen in het spel was	63
6.1.3 Stellingen	65
6.2 Gemeenten	65
6.2.1 algemeen	65
6.2.2 Drie locaties waarbij herbestemmen in het spel was	66
6.2.3 Stellingen	68
6.3 Conclusies van de surveys	69
6.3.1 Individuele conclusies survey ontwikkelaars	69
6.3.2 Individuele conclusies survey gemeenten	70
6.3.3 conclusies vergelijking ontwikkelaars en gemeenten	70
7. CASESTUDY: DE PRAKTIJK	72
7.1 Inleiding	72
7.1.1 Keuze voor deze cases	72
7.1.2 aanpak casestudy	73
7.2 Hart van Zuid – Hengelo	74
7.2.1 Hart van Zuid: de context	74
7.2.3 Hart van Zuid: herbestemmen	76
7.2.2 De Vijf Factoren	77
7.3 Strijp-S Eindhoven	82
7.3.1 Strijp-S: de context	82
7.3.2 Strijp-S: herbestemmen	83
7.3.2 De Vijf Factoren	83
7.3 Arnhems Buiten – Arnhem	88
7.3.1 Arnhems Buiten: de context	88
7.3.2 Arnhems Buiten: herbestemmen	89
7.3.3 De Vijf Factoren	89
7.4 Havenkwartier Breda	94
7.4.1 Havenkwartier Breda: de context	94
7.4.2 Havenkwartier Breda: herbestemmen	95
7.4.3 De Vijf Factoren	95

7.5 ENKA Ede	99
7.5.1 ENKA Ede: De context	99
7.5.2 ENKA Ede: herbestemmen	100
7.5.3 De Vijf Factoren	102
7.6 Conclusies casestudy	106
8. CONCLUSIES EN REFLECTIE	109
8.1 Conclusies	109
8.2 Reflectie	114
REFERENTIES	116
Elektronische bronnen	120

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zal de opzet van het onderzoek worden uiteengezet. Allereerst zal worden ingegaan op de probleemstelling die aan dit onderzoek ten grondslag lag. Vervolgens wordt ingegaan op de doel- en vraagstelling van dit onderzoek, de onderzoeksmethode en de validiteit, betrouwbaarheid en relevantie van dit onderzoek.

1.1 PROBLEEMSTELLING

Deze tastbare bewijzen uit een rijk en divers verleden verdienen het om bewaard te blijven, ze vertellen ons waar we vandaan komen, als boodschappers uit het verleden. Ze houden herinneringen levend en geven reliëf aan ons beeld van wie wij tegenwoordig zijn. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009, p. 7)

De laatste jaren is er sprake van een shift in de ontwikkeling van *greenfields* naar *brownfields* (Adams, 2004; van Dinteren et al., 2008). Dit impliceerde ook veel nieuw beleid, waardoor marktpartijen zich anders zijn gaan gedragen (Adams, 2004; Buitelaar et al., 2008). Voorheen behaalden marktpartijen grote winsten middels de ontwikkeling van *greenfields*, dit wil zeggen, de uitleglocaties buiten de stad (Segeren, 2007). Tegenwoordig vind het Rijk het belangrijk dat er meer in de steden wordt gebouwd, met andere woorden, dat het bestaand stedelijk gebied beter moet worden benut (Buitelaar et al., 2008). Zo is het voornemen om 25 tot 40% van de uitbreidingen binnen bestaand stedelijk gebied te laten plaatsvinden (Vogelaar, 2007). Ook in de Nota Ruimte wordt de nadruk gelegd op het gegeven dat uitbreiding steeds meer binnen de stadsgrenzen zal moeten plaatsvinden (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006). Dit betekent dat binnen deze veranderende context gemeenten en ontwikkelaars zich meer en meer zullen moeten gaan toeleggen op de (her)ontwikkeling van gebieden binnen de stad, de zogeheten *brownfields*.

De herontwikkeling van *brownfields* past in de geschiedenis van stedelijke vernieuwing, gekenmerkt door het *sleutelen aan de stad* (Buitelaar et al., 2008). Deze geschiedenis gaat terug tot voor de Tweede Wereldoorlog, toen de sanering van wijken en het vervangen van woningen belangrijke elementen waren om de stad te vernieuwen (Buitelaar et al., 2008, p. 11).

Buitelaar et al. (2008) geven een onderscheid tussen een tweetal typen transformatielocaties. Allereerst zijn er de *functieveranderingslocaties*, dit zijn “ingesloten geraakte bedrijventerreinen en fabriekslocaties, voormalige militaire vliegvelden en kazernes, haverterreinen, stationslocaties en spooremlacements en locaties met verouderde voorzieningen, die plaats moeten maken voor andere functies (vaak woningen of kantoren).” (Buitelaar et al., 2008, p. 11). Functieveranderingslocaties zijn vaak die locaties die strategisch in de stad zijn gelegen en mede hierdoor bepalend zijn voor het aanzien van de stad. Daarnaast zijn er de *herstructureringslocaties*, dit zijn “plekken die niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd en die meer of minder ingrijpend opnieuw worden ingericht voor gebruik door dezelfde functie.” (Buitelaar et al., 2008, p. 11). In de praktijk komen ook vaak mengvormen van deze twee typen voor (Buitelaar et al., 2008).

Iets dat onafhankelijk van het type locatie voorkomt, is dat er bij al deze locaties wel bestaand vastgoed aanwezig is. Immers, het gaat om locaties in het bestaand stedelijk gebied. De gedachte dat het bestaand stedelijk gebied als een weiland moet worden ontwikkeld is ook bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling diep geworteld (Te Brake, 2010). Sloop lijkt in vele opzichten 'makkelijker' dan hergebruik. Bovendien is in financieel opzicht hergebruik van panden niet aantrekkelijk voor de grondexploitatie, en daarmee het kostenverhaal van de gemeente. Er kunnen namelijk bij hergebruik minder kosten worden verhaald. De keuze om dit bestaande vastgoed te slopen is vaak al snel gemaakt, maar er zijn verschillende redenen om dit vastgoed te handhaven. Van der Zande (2009) stelt bijvoorbeeld dat de maatschappelijke roep om hergebruik van bestaand vastgoed groot is. Dit is gebleken uit verschillende onderzoeken van het Sociaal Cultureel Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau maar ook uit bijvoorbeeld een campagne van Milieudefensie getiteld: 'Recycle de ruimte' (Sociaal Cultureel Planbureau, 2007; van der Zande, 2009). Ook is er in de eerdergenoemde Nota Ruimte aandacht voor behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Onder andere wordt in deze Nota aangegeven dat gemeenten zorg moeten dragen voor "behoud van gebouwen en gebouwde structuren die, in historisch perspectief, van architectonische of stedenbouwkundige betekenis zijn, de sociaal-culturele of religieuze geschiedenis zichtbaar maken, of in andere opzichten van cultuurhistorische waarde zijn" (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006, p. 33).

Traditioneel ligt de transformatieopgave van het gebied binnen de stadgrenzen natuurlijk op het niveau van de gemeente (Buitelaar et al., 2008). Zij is immers door haar publiekrechtelijke bevoegdheid om bestemmingsplannen te maken voor haar grondgebied de belangrijkste autoriteit hiervoor. Voorheen wendden gemeenten actief grondbeleid aan om hun ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Bij een actief grondbeleid gedraagt de overheid zich in feite als marktpartij. Dit houdt in dat de gemeente de ruwe bouwgrond die nodig is voor een ruimtelijke ontwikkeling zelf aankoopt. Vervolgens wordt deze grond bouwrijp gemaakt en dan weer doorverkocht aan een marktpartij (Segeren, 2007). Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten inmiddels dit hardcore actief grondbeleid achter zich hebben gelaten.

Onder andere is de competitie op de markt toegenomen. Deze verandering werd veroorzaakt door stijgende huizenprijzen, en daarmee samenhangend (residueel gerekend) meer opbrengstpotentieel (Segeren, 2007). Hierdoor traden marktpartijen toe op de grondmarkt en dit zorgde voor een meer concurrentie op deze markt (Buitelaar, 2010). Daarnaast speelden ook de veranderende relaties tussen woningcorporaties en gemeenten een rol. Alsmede ook de Europese regelgeving, die er onder andere voor zorgde dat gemeenten bij een actief grondbeleid de bouwrijpe grond tegen marktprijs moesten aanbieden en niet tegen een prijs waarmee zij bijvoorbeeld ook kosten voor bouwrijp maken konden verhalen of zelfs winst konden maken (Buitelaar, 2010). Een andere belangrijke factor is de, aan het begin van deze paragraaf omschreven, shift van *greenfield* naar *brownfield* locaties geweest. Deze shift zorgde ervoor dat de aankoop van bouwgrond er niet gemakkelijker op werd. Allereerst vielen transactiekosten bij *brownfield* locaties vaak hoger uit dan bij *greenfield* locaties, dit hing samen met het versnipperd grondeigendom op *brownfield* locaties (Buitelaar, 2010). Ten tweede viel ook de grondprijs voor *brownfield* locaties vaak hoog uit vergeleken met de toekomstige opbrengsten (Buitelaar, 2010). Op *brownfield* locaties is immers de potentiële waardevermindering van de grond van bestaand naar toekomstig gebruik relatief klein, gegeven de hoge kosten die gemoeid zijn met de herontwikkeling van deze locaties (sanering, sloop en hergebruik) (Buitelaar, 2010).

In plaats van actief grondbeleid werden gemeenten steeds meer genoodzaakt tot een faciliterend grondbeleid of passief grondbeleid, waarbij de rol van de gemeente zich eigenlijk puur richt op haar publieke taak: het stellen van regels en het houden van toezicht op

marktpartijen (Segeren, 2007). Hierbij speelt natuurlijk ook de discussie mee over de teruglopende gemeentelijke financiën en het moraal achter het gebruik van gemeenschapsgeld voor de aan- en verkoop van gronden.

Toch is de noodzaak tot een ander grondbeleid sommige gemeenten een doorn in het oog. Want hoe kan de gemeente dan haar regie blijven houden over de ruimtelijke ontwikkelingen in haar grondgebied? Om dit enigszins op te lossen werd de samenwerking gezocht met marktpartijen (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008). Marktpartijen hebben inmiddels de laatste jaren massaal grondposities ingenomen in de hoop zo deel te nemen aan een ruimtelijke projecten (Segeren, 2007). Zij kunnen immers beroep doen op hun 'bouwclaim', ook wel aangeduid als het zelfrealisatierecht, welke haar oorsprong heeft in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit recht leidt er toe dat grondeigenaren, in de regel marktpartijen, ten minste een kans zouden moeten krijgen om de ruimtelijke plannen die op stapel staan voor hun gronden, zelf te realiseren. Voor de gemeenten kwam de samenwerking met marktpartijen daarnaast ook enigszins goed uit, dit was voor hen namelijk beter in termen van risicospreiding en financiën, omdat door de jaren heen ruimtelijke projecten steeds grootschaliger en integraler waren geworden. Onder noemer van publiek-private samenwerking [PPS], nemen gemeenten en marktpartijen gezamenlijk een ruimtelijk project op zich (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008). Samengevat kan worden gesteld dat door de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling, gemeenten de sprong hebben gemaakt van een publiek ontwikkelmodel naar een publiekprivaat ontwikkelmodel (Van Dinteren & Van der Krabben, 2008).

Tot voor de crisis is dit publiek-private ontwikkelmodel de standaard geworden voor gebiedsontwikkeling. Verschillende PPS-constructies werden gebruikt om ruimtelijke ontwikkeling tot gang te brengen. Hoe beperkter dit aantal marktpartijen, hoe beter dit was voor de gemeenten (Buitelaar & Pouls, 2009). Want, gemeenten wilden ondanks het feit dat ze geen eigenaar waren van de gronden, nog steeds graag de touwtjes in handen houden met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van het grondgebied. Marktpartijen maakten vervolgens hierop dankbaar gebruik van dit gegeven. De traditie van integrale grootschalige gebiedsontwikkeling met een beperkt aantal marktpartijen is hier ontstaan.

Hier komt nog bij dat de actuele stand van zaken in de Nederlandse ruimtelijke planning een indicator kan zijn om te stellen dat ook de wereld van de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling aan het veranderen is. De gevolgen van de crisis ebben nog steeds door op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed. Allereerst is namelijk de ruimtelijke programmering van verschillende gemeenten is en masse naar beneden bijgesteld (De Zeeuw, Franzen & van Rheenen, 2011). Neme bijvoorbeeld de gemeente Breda, waar in eerste instantie door de gemeente en marktpartijen is geanticipeerd op de bouw van 24000 woningen tot 2020 en nog maar 7000-8000 daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

Ten tweede lijkt er in plaats van de 'normale' schaarste aan grond, nu een overaanbod te ontstaan. Dit is hoofdzakelijk voortgekomen uit de economische crisis, en daarmee samenhangend, de crisis op de vastgoedmarkt.

Als derde gaan er gezien de veranderende vastgoedmarkt steeds meer stemmen op om de eindgebruiker meer en meer centraal te stellen in het vastgoedontwikkelingsproces, door te 'bouwen voor de vraag'. Toch lijkt op het eerste gezicht de vertaling van het pure 'bouwen voor de vraag' lastig naar de praktijk, gezien de aard van vastgoed als product: vastgoed kent namelijk een relatief lange ontwikkel- en productietijd (Van der Krabben, 2009). Doordat de eindgebruiker vaak niet bekend is, moeten ontwikkelaars dus 'op risico' bouwen (Van der Krabben, 2009). De relatief lange ontwikkel- en productietijd hangt tevens samen met de varkenscyclus. Van der Krabben (2009, p. 4) geeft een duidelijke omschrijving over de werking van deze cyclus:

“Bij een hoge marktprijs worden veelvarkens gefokt en afgemest, waardoor het aanbod zodanig toeneemt dat de prijsdaalt, waardoor niemand meer varkens fokt en afmest, waardoor de marktprijs stijgt, met als gevolg dat dezelfde cyclus zich opnieuw voordoet.’ Projectontwikkelaars vertonen hetzelfde gedrag als de varkensboeren: in tijden van schaarste zijn ze bereid op risico te bouwen uitgaande van de veronderstelling dat ze het gebouwtegen een hoge prijs kunnen afzetten. Als de economische groei stagneert, daalt devraag naar vastgoed, met als gevolg dat ontwikkelaars (of gemeenten) bouwprojecten stop zetten, et cetera. Het gevolg daarvan kan zijn dat er leegstandontstaat en dat gebouwen sneller dan gewenst verouderen (als gevolg van hetaanbod van concurrerende nieuwbouw).”

Ten vierde krijgen ook steeds meer ontwikkelende partijen problemen met de financiering. Financiers zijn namelijk niet langer bereid om het grootste deel van de financiering voor een ruimtelijke project op zich te nemen, waardoor ontwikkelaars genoodzaakt zijn om hun eigen vermogen in te brengen of een bepaald percentage van het vastgoed al verkocht te hebben, willen zij een gebiedsontwikkeling van de grond krijgen (Pool, 2010).

Als laatste vindt er ook een verschuiving plaats van de partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkeling, zowel intern als extern. Naast de partijen die voor de crisis al actief waren, komen er andere (externe) partijen op. Dit kunnen energiebedrijven en afvalbedrijven zijn die deelnemen in gebiedsontwikkeling, om straks de zekerheid te hebben dat dit gebied later tot hun afzetmarkt zal behoren. Ook verzekeraars doen meer en meer mee, een voorbeeld hiervan zijn zorgverzekeraars die actief participeren in de bouw van een ziekenhuis. Vanuit een intern perspectief worden ook de lijnen in de keten van vastgoedontwikkeling steeds korter. Op dit moment zijn het met name de traditionele bouwbedrijven die het goed doen. Dit komt doordat zij direct de link hebben gevonden met eindgebruikers, waardoor de keten van bouwer tot eindgebruiker een stuk korter is geworden, er minder partijen betrokken zijn en dit dus aanzienlijk geld scheelt.

Vanwege bovenstaande uiteenzetting richt dit onderzoek zich in het bijzonder op wijze waarop de aanbodkant van vastgoedmarkt is georganiseerd. Hier kan onder andere worden gedacht aan de actoren die bij het aanbod van vastgoed betrokken zijn, de verhoudingen tussen deze actoren alsmede de processen die aan het aanbod van vastgoed ten grondslag liggen. Al deze factoren bij elkaar zorgen voor een specifiek aanbod van vastgoed op bepaalde momenten in de tijd. De focus op de aanbodkant kan worden onderbouwd door het werk van Van der Krabben & Lambooy (1993). Deze auteurs stellen namelijk dat in de literatuur de vraagkant van de vastgoedmarkt wordt overbelicht. De nadruk ligt er volgens deze auteurs teveel op dat stedelijke ontwikkeling wordt verklaard door de vestigingsvoorkeur van bedrijven en huishoudens, kortom de vraag naar vastgoed (Van der Krabben & Lambooy, 1993). De focus op de vraagkant zorgt er vervolgens voor dat marktuitskomsten niet altijd op een goede manier worden verklaard en dat processen die ten grondslag liggen aan het aanbod van vastgoed veelal worden genegeerd (Van der Krabben & Lambooy, 1993). De aanbodkant van vastgoed lijkt bij deze focus op de vraagkant te worden gezien als een soort doorgeefluik. Dit kan en mag eigenlijk gewoon niet zo zijn. Immers, het aanbod van vastgoed kan gewoonweg niet direct reageren op de vraag ernaar, gezien bijvoorbeeld de eerdergenoemde lange ontwikkel- en productietijd. Dit verklaart de focus op de aanbodkant.

Van der Krabben & Lambooy (1993) geven ook aan dat institutionele analyse de beste manier is om binnenstedelijke herontwikkeling en de dynamiek van stedelijke veranderingen te begrijpen. Dit komt in dit onderzoek terug door vanuit de *structure of building provision*

benadering te werken. Dit is een benadering die voorkomt uit de institutionele theorie, die refereert aan het huidige netwerk van relaties dat wordt geassocieerd met het **aanbod** van vastgoed op verschillende momenten in de tijd (Ball, 1998). De *structure of building provision* benadering is als het ware een manier om te kijken naar de invloed van de aanbodstructuur van de vastgoedmarkt op marktuitskomsten (Ball, 2008; Ball, 1998).

Dit onderzoek zal zich richten op de invloed van het hierboven beschreven publiek-private ontwikkelmodel en de organisatie van de vastgoedmarkt op de uitkomsten van (her)ontwikkeling van brownfields. De mate van concurrentie tussen aanbieders is immers cruciaal voor het functioneren van de vastgoedmarkt (Buitelaar & Pouls, 2009). Dit onderzoek kan door de focus op brownfields ook gerelateerd aan het restrictieve beleid van de rijksoverheid. Middels restrictief beleid, het benadrukken van ruimtelijke ontwikkeling in het bestaand stedelijk gebied, probeert ook de rijksoverheid marktuitskomsten te beïnvloeden. Voor een verdere inkadering is dit onderzoek louter gericht op een bepaald type marktuitskomsten, namelijk het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed door een andere functie, kort aangeduid als herbestemmen. In het bijzonder is er gedurende dit onderzoek een focus komen te liggen op erfgoed, een selectie van bestaand vastgoed waar wij nu een bijzondere betekenis aan geven (G. Ashworth, persoonlijke communicatie, 14 februari 2012). We moeten er ons van bewust zijn dat deze betekenis niet objectief is, eerder subjectief, en ook niet geldend is voor het collectief van onze maatschappij: *“Even within a single society, pasts, heritages and identities should be considered als plurals. Not only does heritage have many uses but it also has multiple producers, both public-private, official-non-official and insider outsider, each having varied and multiple objectives in the creation and management of heritage.”* (Ashworth & Graham, in Ashworth, Graham & Tunbridge, 2007, p. 2). *“(…) heritage is less about tangible material artefacts or other intangible forms of the past than about the meanings placed upon them and the representations which are created from them.”* (Graham et al.; Graham; in Ashworth et al., 2007, p. 3). Het is dus de betekenis die waarde geeft aan erfgoed, en dit bepaald dus uiteindelijk ook wat we behouden voor de toekomst. Wie deze betekenis toekent, zijn wij, de maatschappij, en deze betekenis is ook nog eens aan verandering onderhevig, pluraal en subjectief (Ashworth et al., 2007). Erg scherp gesteld zou u als lezer aan een artefact uit het verleden wat ik bijvoorbeeld bijzonder en behoudenswaardig vind, een betekenis kunnen geven als ‘lelijk’ en ‘rijp voor de sloop’. Vandaar dat gekozen is om ‘bestaand vastgoed’ als begrip aan te houden voor dit onderzoek, het begrip erfgoed impliceert namelijk een bepaalde mate van subjectiviteit, en wat precies erfgoed is, is niet universeel bepaald, zoals ook uit de omschrijving hiervoor te halen is. Op gebiedsniveau zal dit onderzoek dan ook worden afgebakend tot de eerder door Buitelaar et al. (2008) geschetste functieveranderingslocaties, ook wel aangeduid als transformatiegebieden.

Zoals deze paragraaf uiteenzet, zou er aanwijzing kunnen zijn voor het gegeven dat doordat op dit moment marktpartijen zo’n belangrijke factor zijn in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling, zij ook een behoorlijke vinger in de pap hebben bij de uiteindelijke uitkomsten van ruimtelijke ontwikkeling. Voor alle typen marktpartijen, dus zowel ontwikkelaar, belegger als bouwer kleeft een bepaald financieel belang aan hun activiteiten: het financieel belang, zij het op korte of lange termijn, is gewoonweg een belangrijke drijfveer. Wanneer we weten dan de kosten bij herbestemming relatief gezien groter zijn dan bij nieuwbouw (Bergveldt & Van Rossum, 2011), heeft dit dus invloed op hun handelen. Hier ontstaat dus de aanwijzing dat deze partijen bij de aanwezigheid van bestaand vastgoed in een ruimtelijke ontwikkeling, eerder geneigd zijn om dit te slopen, dan de bestaande bebouwing te laten staan.

Wat in ieder geval in ogenschouw moet worden genomen voor het verdere verloop van dit onderzoek is dat de Nederlandse praktijk van ruimtelijke ontwikkeling aan verandering onderhevig is. In geen enkele zin heeft de economische crisis zekerheid gebracht over de

toekomst van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. We moeten ons er dus van bewust zijn dat voor dit onderzoek een statische relatie wordt onderzocht, namelijk tussen de mate van herbestemmen en de wijze van organisatie van de vastgoedmarkt, die aan verandering onderhevig is. In de opzet van dit onderzoek is er voor gekozen om vanuit de organisatie van de vastgoedmarkt een licht te laten schijnen over de mate van herbestemmen.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

1.2.1 DOELSTELLING

De doelstelling voor dit onderzoek kan als volgt worden omschreven:

De doelstelling van dit onderzoek is een analyse te geven van de invloed van de marktorganisatie van de vastgoedmarkt op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed.

1.2.2 VRAAGSTELLING

De vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt:

Wat is de invloed van de wijze waarop de vastgoedmarkt in Nederland georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed?

Zoals uit deze vraagstelling is af te leiden en hiervoor al is omschreven gaat het hier om een onderzoek dat zich bezighoudt met de invloed van de markt gegeven de Nederlandse praktijk van ruimtelijke ontwikkeling op het herbestemmen van bestaand vastgoed. Van belang is ook om nogmaals te benadrukken dat dit onderzoek een statische relatie onderzoekt, namelijk die tussen de wijze waarop in Nederland de vastgoedmarkt georganiseerd is en de mate van behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Deze statische relatie is aan verandering onderhevig, hier wordt in het theoretisch kader dan ook bewust extra aandacht aan gegeven.

1.2.3 DEELVRAGEN

Voor een goede beantwoording van de onderzoeksvraag kunnen een aantal deelvragen worden onderscheiden. Deze zullen hieronder worden beschreven.

- 1) *Hoe is de huidige structure of building provision ('het Nederlands ontwikkelmodel') ontstaan?*

Deze deelvraag zal ingaan op het ontstaan van de huidige *structure of building provision* in Nederland, een bepaalde traditie voor de aanpak van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Deze traditie lijkt inmiddels sterk verankerd in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling en heeft grote invloed op de uiteindelijk marktuitskomsten in de ruimte. Tevens zal aandacht worden gegeven aan het grotere geheel, namelijk de context van de veranderende markt. Bewust is er voor dit onderzoek voor gekozen om eerst te beginnen met een vraag die de algemene context beschrijft en vervolgens een vraag die ingaat op herbestemmen specifiek, zoals ook in de volgorde van deelvragen naar voren komt.

- 2) *Waarom is het wenselijk bestaand vastgoed te behouden voor later en hoe krijgt bestaand vastgoed vervolgens een plek in ruimtelijke ontwikkeling?*

Deze deelvraag zal ingaan op de wenselijkheid van het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Door op zoek te gaan naar een antwoord op deze vraag zal een licht worden gescheden over redenen om bestaand vastgoed te behouden. Vervolgens zal worden belicht in welke mate er in Nederland en het buitenland aan herbestemmen wordt gedaan. Ook wordt ingegaan op het hebben van een *structure of building provision*, maar dan specifiek voor het thema herbestemmen.

- 3) *Wat zijn de raakvlakken van de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is en het herbestemmen van bestaand vastgoed?*

Deze onderzoeksvraag ligt precies op het raakvlak van de voorgaande twee deelvragen en volgt hierdoor logisch op deze twee onderzoeksvragen. In de voorgaande twee deelvragen werd ingegaan op de huidige manier van ontwikkelen in Nederland en de manier waarop herbestemmen hierin terugkomt. Deze vraag kan worden gezien als een vraag die op zoek gaat naar gemeenschappelijk raakvlak tussen herbestemmen en de wijze waarop in Nederland de huidige *structure of building provision* vorm is gegeven. Waar komen deze thema's bij elkaar? Dat staat centraal bij beantwoording van deze onderzoeksvraag.

- 4) *Is er in de praktijk een eerste aanwijzing te vinden voor een bepaalde invloed van de wijze waarop de markt voor vastgoed is georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed?*

Deze onderzoeksvraag richt zich op het geven van een eerste beeld over de grootte van het 'probleem' in Nederland. Met andere woorden, beantwoording van deze onderzoeksvraag geeft een eerste impressie van de invloed waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Middels het uitzetten van een survey wordt antwoord gegeven op deze deelvraag.

- 5) *Hoe vertaalt zich de relatie tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is en de mate van behoud en hergebruik van bestaand vastgoed in de praktijk van gebiedsontwikkeling?*

Middels beantwoording van deze vraag zal verder worden ingegaan op het empirie en zal aan de hand van de raakvlakken worden gekeken hoe aan de hand van de bestaande *structure of building provision* in Nederland, herbestemd wordt bij concrete casussen uit de praktijk.

1.3 ONDERZOEKSMETHODE

1.3.1 DEDUCTIEVE METHODE

Yin (in Saunders et al., 2010) stelt dat wanneer je in wetenschappelijk onderzoek gebruik maakt van een bestaande theorie voor het formuleren van je onderzoeksvragen en –doelstellingen, je dit theoretisch kader ook kunt gebruiken als kader voor de analyse van gegevens. In feite werk je dan vanuit een *deductieve positie*: de bestaande theorie wordt gebruikt om de methode te vormen die je gebruikt voor het onderzoek en voor aspecten van de gegevensanalyse (Saunders et al., 2010, p. 477). In wezen is de methode die aan dit onderzoek ten grondslag ligt niets meer dan de klassiek-wetenschappelijke theoriegestuurde empirische aanpak. Voor het werken vanuit een deductieve positie is het allereerst van belang om de belangrijkste variabelen, componenten, thema's en onderwerpen in het onderzoeksproject zien te bepalen en de voorspelde of veronderstelde verbanden daarin (Yin, in Saunders et al., 2010). Dit is in feite al gebeurd met de positionering van de doel- en vraagstelling en dit zal straks verder worden

uitgebreid met het theoretisch kader (inclusief conceptueel model en hypothesen) behorende bij dit onderzoek. Vervolgens geeft Yin (in Saunders et al., 2010) ook een aantal methoden om gegevens te analyseren. Immers, een deductieve positie veronderstelt ook een bepaalde benadering van je onderzoek. Voor dit onderzoek is gekozen de methode van het *vergelijken van patronen* aan te houden, deze methode komt in essentie op neer op het voorspellen van een patroon van uitkomsten op basis van theoretische veronderstellingen, om verwachte bevindingen te verklaren (Saunders et al., 2010, p. 480). Bij gebruik van deze methode is het opstellen van een conceptueel kader op basis van de bestaande theorie cruciaal. Vervolgens zal namelijk middels het toetsen van hypothesen worden bekeken of dit kader toereikend is om de resultaten te verklaren. Kortom: de theorie wordt gebruikt om verwachtingen en bevindingen te verklaren.

Binnen de methode van het *vergelijken van patronen* zijn verschillende variaties. De variatie die voor dit onderzoek zal worden gebruikt hangt samen met variabelen die onafhankelijk van elkaar zijn. In dit geval zullen een aantal alternatieve verklaringen worden opgesteld die het patroon van uitkomsten voorspellen welke verwacht wordt te worden gevonden bij de afhankelijke variabele (Saunders et al., 2010). Indien overeenstemming wordt gevonden tussen een voorspelde verklaring en het patroon van de uitkomsten, ontstaat er bewijsmateriaal die de hypothese bevestigt (Saunders et al., 2010).

De hypothesen die in het theoretisch kader worden geformuleerd staan centraal in dit onderzoek. Het gaat hier om een toetsbare uitspraak: een schijnbaar verband tussen categorieën moet worden getoetst indien men een werkelijk verband wil aantonen (Saunders et al., 2010, p. 473).

Robinson (in Saunders et al., 2010, p. 31) geeft vijf stadia die bij een deductief onderzoek horen.

- 1) *“Je leidt een hypothese af uit de theorie;*
- 2) *Je drukt de hypothese uit in operationele termen;*
- 3) *Je toetst de operationele hypothese;*
- 4) *De uitkomst van dit onderzoek wordt onderzocht;*
- 5) *Als het nodig is, wordt de theorie op basis van de resultaten aangepast. “*

Deze vijf stadia komen in het onderzoek expliciet terug, om zo de betrouwbaarheid te vergroten.

1.3.2 SURVEY: EEN BREDE BLIK

Om een beeld te krijgen in hoeverre de verwachte patronen zich ook daadwerkelijk zullen afspelen in de Nederlandse planningspraktijk is een survey gehouden onder aantal Nederlandse gemeenten en projectontwikkelaars. “Een survey is een type onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een breed beeld te krijgen voor een in principe tijdruimtelijk uitgebreid fenomeen.” (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 166). Verschuren en Doorewaard (2007, p. 166) geven een aantal kenmerken van het survey:

1. *Een ruim domein, bestaande uit een groot aantal onderzoekseenheden;*
2. *Een arbeidsintensieve datagenereering;*
3. *Meer breedte dan diepte;*
4. *Een aslecte steekproef;*
5. *Een beweerde dat bestaat uit (scores op) variabelen en relaties daartussen;*
6. *Een van te voren vastgelegde procedure voor datagenereering;*
7. *Kwantitatieve gegevens en dito analyse.”*

Er zijn verschillende varianten van het survey-onderzoek, waarbij vooral wordt gekeken naar meerdere momenten van dataverzameling en dataverzameling bij één groep of verschillende wisselende groepen (Verschuren en Doorewaard, 2007). Voor dit onderzoek wordt een cross sectioneel survey onderzoek uitgevoerd. Dit betreft een survey dat voldoet aan de eerdergenoemde kenmerken van Verschuren & Doorewaard, en waarbij op één tijdstip, bij één en dezelfde groep data wordt verzameld (Verschuren & Doorewaard, 2007). De keuze voor een cross sectioneel survey onderzoek valt het best te beschouwen in het licht van onderstaande subparagraaf, waar wordt uitgelegd dat op basis van het surveyonderzoek vervolgens in een casestudy dieper wordt ingegaan op verschillende casussen. De andere varianten die Verschuren & Doorewaard opsommen, werden hierdoor minder relevant.

1.3.3 CASESTUDY: MEER INGEZOOMD

Voor een meer diepgaande analyse van gegevens wordt gebruik gemaakt van een casestudy, Verschuren en Doorewaard (2007, p. 184) geven een aantal kenmerken van een casestudy:

- 1. Een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden;*
- 2. Een arbeidsintensieve benadering;*
- 3. Meer diepte, dan breedte;*
- 4. Een selectieve, ofwel strategische steekproef;*
- 5. Het beweerde betreft in veel gevallen het geheel (in plaats van eenheden en variabelen zoals bij een survey);*
- 6. Een open waarneming op locatie;*
- 7. Kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden."*

Ook voor een casestudy geldt dat er verschillende modaliteiten en varianten mogelijk zijn. Dit onderzoek is een vergelijkende casestudy, er is dus niet één case afzonderlijk bestudeerd, maar verschillende cases in onderlinge vergelijking met elkaar (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 186). Ook binnen de vergelijkende casestudy zijn weer verschillende varianten mogelijk, waarbij voor dit onderzoek is gewerkt middels de hiërarchische methode. Dit betreft een methode die te verdelen is in twee fasen. In de eerste fase zullen de afzonderlijke cases worden onderzocht, alsof het een serie van enkelvoudige casestudy's is (Verschuren & Doorewaard, 2007). Van belang hierbij is dat de cases zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar worden geselecteerd. In de tweede fase zullen vervolgens de resultaten van de eerste fases als input dienen voor een vergelijking van alle onderzochte cases (Verschuren & Doorewaard, 2007). Er wordt dan als het ware nog een casestudy worden gedaan, maar dan op een hoger abstractieniveau.

1.3.4 WAAROM DEZE ONDERZOEKSBENADERING?

Het aanhouden van de deductieve methode in combinatie met een surveyonderzoek en een casestudyonderzoek heeft een aantal belangrijke voordelen. De start van het onderzoek vanuit een deductief perspectief zorgt ervoor dat het onderzoek wordt gekoppeld aan de bestaande kennis op het gebied van het onderzoeksonderwerp, dit helpt het onderzoek te beginnen en biedt bovendien een eerste analytisch kader (Saunders et al., 2010). Op het gebruik van de deductieve methode is echter ook kritiek. Bryman (in Saunders et al.) stelt dat het vooraf bepalen van een theorie minder gunstig is, omdat er de mogelijkheid aanwezig is dat bepaalde zaken die onderzocht zouden moeten worden, vooraf al worden uitgesloten. Dit is iets waar gedurende het onderzoek rekening mee wordt gehouden. Er is namelijk gekozen voor een select aantal factoren die in de casestudy zullen worden onderzocht, dit kan er dus voor zorgen dat bepaalde zaken worden uitgesloten. Als aan een andere kant van de medaille zorgt een deductief

perspectief juist ook ervoor dat je juist die relaties kunt onderzoeken die je veronderstelt, het zorgt dus voor focus en diepgang in het onderzoek.

De combinatie van surveyonderzoek en casestudyonderzoek draagt zorg voor een sterke onderbouwing van de conclusie. Zoals uit de kenmerken van beide typen onderzoek is gebleken, zijn beide typen onderzoek totaal verschillend van aard. Zo zorgt een surveyonderzoek voor een brede blik, en een casestudy voor diepgang. Bij een survey gaat het ook vaak om kwantitatieve data, terwijl een casestudy juist een kwalitatief onderzoek voorstaat. Door beide methoden te gebruiken wordt de materie vanuit zowel een kwantitatief als kwalitatief perspectief bestudeerd. Het survey zorgt daarbij voor een beeld van de omvang van het probleem, waarbij de casestudy zorgt voor een diepgaande analyse van het probleem. Dit is een bewuste keuze geweest, in verband met de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten. Kortom: juist de combinatie van casestudy en survey zorgt voor een echte meerwaarde.

1.4 ONDERZOEKSBENADERING VERTAALD NAAR ONDERZOEKSONDERWERP

1.4.1 DEDUCTIEVE METHODE

Voor dit onderzoek is de *structure of building provision* benadering richtinggevend, deze benadering gaat in het kort uit van de huidige netwerken van organisaties en markten en relateert dit vervolgens aan het **aanbod** van vastgoed op verschillende momenten in de tijd (Ball, 1998). De *structure of building provision* benadering stelt hierom dat om bepaalde marktuitskomsten te kunnen duiden, je in feite de aanbodstructuur van de vastgoedmarkt zal moeten onderzoeken. Deze benadering zal in het theoretisch kader verder worden toegelicht.

Om deze reden is de hypothese die aan dit onderzoek ten grondslag ligt dat er een relatie is tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en het herbestemmen van vastgoed. Deze hypothese kan overigens ook andersom worden gelezen: vanwege de wijze waarop stedelijke herontwikkeling in Nederland plaatsvindt is men eerder geneigd het bestaand vastgoed te slopen dan te hergebruiken. Dit komt dan door de specifieke *structure of building provision* die er in ons land is.

Hierbij moet voor dit onderzoek worden aangegeven dat alle overige factoren stabiel zijn gehouden. Dit onderzoek focust zich alleen op deze relaties. Het vermoeden is dus dat die relatie er is en van invloed is op de marktuitskomsten, de mate van herbestemmen van bestaand vastgoed, dit onderzoek richt zich op het empirisch testen van deze hypothese.

Een aantal belangrijke aspecten zullen nu kort worden belicht, die vanwege het gebruik van de deductieve methode extra aandacht verdienen.

Allereerst de eerder omschreven fasen van Robinson (in Saunders, 2010). Deze liggen impliciet ten grondslag aan dit onderzoek en komen af en toe naar voren om zo de herhaalbaarheid van het onderzoek te vereenvoudigen.. Dit vergroot immers de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Als tweede is objectiviteit een belangrijk punt. Omdat gebruik wordt gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens en verschillende methoden van dataverzameling worden gebruikt is er sprake van zowel methodentriangulatie als bronnentriangulatie. Door de materie te bezien vanuit verschillende methoden en vanuit verschillende bronnen wordt de objectiviteit van de onderzoeker vergroot. Het object van onderzoek zal namelijk niet eenzijdig worden belicht.

Als derde is er de operationalisatie. Dit is noodzakelijk om verschillende variabelen

meetbaar te maken (Saunders et al., 2010). Omdat er op dit moment zo ontzettend veel speelt op de vastgoedmarkt is het noodzaak geweest om gedurende dit onderzoek reductionistisch te werk te gaan en vanaf begin af aan al een sterke focus te hebben in het onderzoek. De structuur van de opeenvolgende hoofdstukken is zo in elkaar gezet dat er wordt getrechterd tot een aantal raakvlakken waarbij de Nederlandse *structure of building provision* en herbestemmen bij elkaar komen. Daarnaast is ook met betrekking tot de marktuitskomsten een focus gelegd op de mate waarop bestaand vastgoed wordt behouden en hergebruikt bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties.

Als laatste is de generaliseerbaarheid een belangrijk punt van onderzoek. Dit wordt in dit onderzoek meegenomen door het object van onderzoek vanuit verschillende methoden te bezien. Zo is allereerst een survey uitgezet onder de belangrijkste Nederlandse gemeenten en de top 101 ontwikkelaars. De steekproef moest hierbij van voldoende omvang zijn om hier van uit te kunnen generaliseren (Saunders et al., 2010). Middels het uitzetten van het survey onder een grote groep respondenten is hier in ieder geval een goede poging tot gedaan. Helaas is de groep wat betreft Nederlandse gemeenten niet groot, 10 van de 35 gemeenten heeft gereageerd. Toch geeft deze groep wel een voldoende beeld. Waarom? De verwachting is dat buiten de G32 gemeenten (en aanvullende gemeenten) niet veel gemeenten ook te maken hebben met de problematiek van binnenstedelijke herontwikkeling; de groep waaronder het survey is uitgezet bestaat dus ook echt uit grootstedelijke gemeenten. Daarnaast is er ook de casestudy waarbij bewust is gekozen voor cases die onderling zoveel mogelijk variëren. Dit is een belangrijk uitgangspunt om de uiteindelijke resultaten van de casestudy te generaliseren naar een meer algemeen beeld.

1.4.2 DE TWEETRAPSRAKET VAN DIT ONDERZOEK: SURVEY & CASESTUDY

Omdat zowel gemeenten als marktpartijen eigenlijk de belangrijkste actoren zijn in het kader van dit onderzoek, is er voor gekozen om onder deze twee groepen het survey te houden. Dit bracht tevens de mogelijkheid tot het gericht stellen van vragen aan de deze verschillende actoren.

Voor de survey onder ontwikkelaars is gegrepen naar de top 101 van ontwikkelaars, die jaarlijks wordt vastgesteld door PropertyNL. Met uitzondering van een tweetal buitenlandse ontwikkelaars, is alle ontwikkelaars uit deze lijst een survey toegestuurd.

Voor de survey onder gemeenten is gegrepen naar de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) alsmede de G32 gemeenten, dit zijn: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle (G32, 2011). Gezien het gegeven dat de Gemeente Breda met haar ruimtelijk project Via Breda ook meedoet aan het traject van Onorthodoxe Maatregelen van het voormalig Ministerie van VROM, zijn bovenop bovenstaande gemeenten ook nog de acht gemeenten aangeschreven die deel uit maken van Onorthodoxe Maatregelen. Deze gemeente zijn namelijk allen op zoek naar nieuwe oplossingen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een laatste gemeente is nog toegevoegd, namelijk de gemeente Zutphen. Dit komt doordat de onderzoeker weet dat hier een bepaalde problematiek speelt rondom de herstructurering en herstructurering van bedrijventerrein De Mars. Vanuit deze overweging is ook deze gemeente aangeschreven.

De vragenlijst is heel bewust in eerste instantie uitgezet via de post, omdat dit gezien de redelijk grote omvang van het survey, relatief gezien de minste tijd en kosten met zich meebrengt (Saunders et al., 2010) Bovendien waren de resultaten van een vragenlijst via de post

makkelijker te verwerken in computerprogramma's als Excel en SPSS. Het grootste nadeel van een survey via de post is dat de te verwachte responspercentages meestal sterk uiteenlopen. Het uiteindelijke responspercentage is gemiddeld gebleken, en daarmee voldoende voor een goed inzicht in de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling en herbestemmen.

Vervolgens is voor een aantal cases die voort zijn gekomen uit het survey dieper ingegaan op hoe uiteindelijk de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd zijn invloed heeft op de mate van herbestemmen en hergebruik van bestaand vastgoed. De casestudy is hiervoor de ideale methode geweest omdat deze gelegenheid biedt echt in te zoomen op het niveau van een individueel ruimtelijk project. Door zoveel mogelijk cases te selecteren die relatie hebben met het survey, wordt het beeld dat verkregen is uit het survey verder ondersteund.

In het casestudyonderzoek is dieper ingezoomd op de verschillende casussen en wordt aan de hand van de vijf factoren die gelegen zijn op het raakvlak van de Nederlandse praktijk van ruimtelijke ontwikkeling en herbestemmen iedere case belicht. Er wordt per factor gekeken hoe deze van invloed was. Waar nodig is ook aandacht gegeven aan andere factoren, buiten de eerder onderscheiden vijf die van invloed waren op de uiteindelijke resultaten, hiermee wordt dus ook rekening gehouden met de in paragraaf 1.3.4 gegeven kritiek van Bryman (in Saunders et al., 2010). Door een gedetailleerde waarneming op locatie, het voeren van semigestructureerde interviews met betrokkenen en een analyse van documenten is inzicht verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich op deze manier en dus niet anders afspelen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Triangulatie heeft geholpen om een integraal beeld te verkrijgen van het onderzoeksobject.

1.5 DATAVERZAMELING

De manier waarop dit onderzoek is opgezet impliceert ook een bepaalde wijze van dataverzameling. Voor de verzameling van data in dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel primaire als secundaire gegevens (Saunders et al., 2010). Primaire gegevens zijn gegevens die je rechtstreeks bij de bron vandaan haalt. Secundaire gegevens, betreffen die gegevens die als het ware al eerder zijn verzameld (Saunders et al., 2010).

In sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn personen veelal de belangrijkste bron van data en informatie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 217). Dit geldt ook voor dit onderzoek. Onder andere is voor dit onderzoek een groot aantal interviews gehouden en zijn er respondenten benaderd voor het survey. Bij de casestudy is er bewust voor gekozen om bij iedere case tenminste vertegenwoordigers van de betrokken marktpartijen en de gemeente te interviewen: voor iedere case is er dus een respondent geïnterviewd die vanuit de publieke en private kant betrokken is geraakt bij de herontwikkeling. De media, overbrengers van informatie die bestemd is voor een breder publiek" (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 220), vormden een andere bron. Met name Twitter is een interessant medium geweest om de praktijk te kunnen volgen, door de veelheid aan actuele informatie die er te vinden is. Een andere belangrijke bron van data en informatie is de empirie geweest. Voor de beeldvorming over de cases heeft de onderzoeker alle cases bezocht om zo een beeld te krijgen van wat er speelt. Van iedere afzonderlijke case is bijvoorbeeld door de onderzoeker zelf het belangrijkste fotomateriaal geleverd, om voor de uiteindelijke lezer van het onderzoek een goed en duidelijk beeld te creëren. Als laatste vormden documenten en literatuur een belangrijke bron van informatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). Er is natuurlijk al het één en ander geschreven over het onderwerp van onderzoek in de wetenschappelijke literatuur, en daarnaast is er ook veel beleid over gegenereerd (beleidsdocumenten). Middels literatuurstudie en inhoudsanalyse is de

geschreven informatie bestudeerd. De onderzoeker heeft hierbij in acht genomen dat het bij documenten veelal gaat om primaire gegevens en bij literatuur veelal over secundaire gegevens. Voor het gehele onderzoek breed gekeken zijn personen en documenten en literatuur de belangrijkste bronnen van informatie geweest.

1.7 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

Bij validiteit gaat het om of de resultaten werkelijk gaan over datgene waarover ze lijken te gaan (Saunders et al., 2010). Validiteit kan worden onderscheiden in interne en externe validiteit. Bij interne validiteit draait het om de redenering die achter bepaalde stappen in het onderzoek ten grondslag ligt. Bij externe validiteit gaat het om de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten.

Naast validiteit is ook betrouwbaarheid een belangrijk aspect van het onderzoek. Betrouwbaarheid heeft te maken met de mate waarin de verschillende gegevensverzamelings technieken en analyseprocedures die de onderzoeker gebruikt tot consistente bevindingen leiden (Saunders et al., 2010). Hieronder wordt uiteengezet hoe in dit onderzoek wordt omgegaan met betrouwbaarheid en interne en externe validiteit.

Om de interne validiteit en betrouwbaarheid te vergroten zijn de stappen rondom gebruik van de deductieve methode die door Robinson (in Saunders et al., 2010) zijn onderscheiden, aangehouden in het onderzoek. Dit vergroot zowel de interne validiteit (de redenering die achter bepaalde stappen in het onderzoek ten grondslag ligt) als de betrouwbaarheid (de herhaalbaarheid van het onderzoek). Aan de externe validiteit is aandacht gegeven door zowel een survey als casestudy uit te voeren. De kans dat het survey meer generaliseerbare resultaten op levert is hoe dan ook groot. Door vervolgens op basis van dit survey cases te genereren, komt ook de externe validiteit van de casestudy minder onder druk te staan. Triangulatie helpt in het onderzoek om zoveel mogelijk subjectiviteit uit het onderzoek te halen, door de materie vanuit verschillende bronnen te bezien is het uiteindelijke beeld wat de onderzoeker zal krijgen beter.

1.8 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

1.8.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Als belangrijkste aspect in relatie tot de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is het gegeven dat dit onderzoek kijkt naar de dynamiek in het denken over gebiedsontwikkeling en vervolgens wordt gekeken hoe herbestemmen zich hier in verhoudt. Het onderzoek speelt in op de publieke wens tot het hergebruik van bestaand vastgoed zoals omschreven is door van der Zande (2009). Tevens gaat dit onderzoek in op de herontwikkeling van *brownfield* locaties, een actueel thema in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk (Vogelaar, 2007; Buitelaar et al., 2008).. Door al deze zaken ook voor het brede publiek inzichtelijk te maken, wordt een bijdrage geleverd aan het maatschappelijk debat rondom hergebruik van bestaand vastgoed en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

1.8.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek sluit aan op de lijn die is uitgezet door Van der Krabben & Lambooy (1993), waarin zij aangeven dat om de verschillende ruimtelijke processen die zich in steden voordoen, verklaringen vooral moeten worden gezocht in een specifieke structuur van de aanbodkant van de vastgoedmarkt. De *structure of building provision* benadering is voor dit onderzoek gebruikt

om de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de effecten hiervan op marktuitskomsten te analyseren. De *structure of building provision* benadering gaat uit van de huidige netwerken van organisaties en markten en relateert dit vervolgens aan het **aanbod** van vastgoed (Ball, 1998). Hierom impliceert de *structure of building provision* benadering dat om bepaalde marktuitskomsten te kunnen duiden, je in feite de aanbodstructuur van de vastgoedmarkt zal moeten onderzoeken. Het netwerk van organisaties en vastgoedmarkten kunnen tezamen worden gezien als de structuur daarvan (Ball, 1998). Bovendien zijn zowel organisaties als markten onderdeel van deze structuur, vanwege de wederkerige relaties die zij met elkaar hebben (Ball, 1998).

Gedurende dit onderzoek zal ter sprake komen dat er aanwijzingen kunnen zijn voor marktconcentratie in Nederland. De *structure of building provision* benadering veronderstelt dat deze marktconcentratie aan de aanbodkant van grote invloed kan zijn voor de uitkomsten, in het licht van dit onderzoek dus voor hergebruik en behoud van bestaand vastgoed. In wezen vormt dit onderzoek dus een casus waarin de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op een bepaalde uitkomst (lees: het herbesteden van bestaand vastgoed) wordt getoetst. Dit onderzoek zal dus bijdragen aan de kennis over de relatie tussen markt- of aanbodstructuur en marktuitskomsten.

1.9 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 zal het theoretisch kader en conceptueel model dat aan dit onderzoek ten grondslag lag worden beschreven. Onder andere zal hier gerefereerd worden aan de *structure of building provision* benadering van Michael Ball en het werk over paradigmawisselingen in de wetenschap van Thomas S. Kuhn.

Hierop volgt een algemeen deel. In hoofdstuk 3 worden ingegaan op de traditie van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: de feitelijke *structure of building provision* van ons land. Ook verschillende samenwerkingsvormen en de huidige veranderingen op de vastgoedmarkt passeren hierbij de revue. In hoofdstuk 4 komt de praktijk van herbesteden aan de orde en vragen we ons allereerst af: waarom moeten wij iets met bestaand vastgoed doen? Wanneer hiervoor redenen zullen worden beschreven wordt vervolgens een beeld geschetst over de mate van herbesteden en een eventuele *structure of building provision* voor herbesteden in Nederland. In hoofdstuk 5 komen daarop een vijftal thema's naar voren die precies op het raakvlak liggen van herbesteden en ruimtelijke ontwikkeling in Nederland.

Hiermee hebben wij een startpunt voor het daarop volgende empirisch deel van dit onderzoek, met daar in een survey (hoofdstuk 6) en casestudy (hoofdstuk 7) die in zullen gaan op de praktijk van herbesteden en ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. In hoofdstuk 8 volgen in de vorm van conclusies het antwoord op de hoofdvraag en is er plaats voor reflectie.

2. THEORETISCH KADER

2.1 STRUCTURE OF BUILDING PROVISION APPROACH

2.1.1 WAT IS 'STRUCTURE OF BUILDING PROVISION'?

Ball (in Louw et al., 2005) is de auteur die begin jaren '80 de notie van een *structure of provision* introduceerde:

“A structure of building provision refers to the contemporary network of relationships associated with the provision of particular types of buildings at specific point in time. Those relationships are embodied within the organisations associated with that type of building provision, and they may take a market or a non-market form. ‘Provision’ encompasses the whole gamut of development, construction, ownership and use.” (Ball, in Louw et al., 2005, p. 3).

In feite is het aanbod van verschillende typen vastgoed, met ieder hun eigen *building provision*, gerelateerd aan historisch gegroeide institutionele en sociale relaties, en daarom dus ook uniek (Louw et al., 2005, p. 3). Wat Ball (in Louw et al., 2005) dus in feite aangeeft is dat er op verschillende momenten in de tijd, voor verschillende typen vastgoed, verschillende, historisch gegroeide, *structures of building provision* bestaan. Deze *structures of building provision* kunnen ook specifiek zijn voor de verschillende individuele landen, aangezien onder andere de verschillen in planningsysteem, regelgeving en maatschappelijke blik op ruimtelijke ontwikkeling.

Louw et al. (2005) onderzochten dit laatste voor de Nederlandse kantoren- en woningmarkt en kwamen tot de conclusie dat er inderdaad verschillende *structures of building provision* bestaan voor de Nederlandse kantoren- en woningmarkt en dat deze tevens ook historisch gegroeid en veranderd zijn in de tijd. In aanvulling beschrijven Buitelaar & Segeren (2008) in hun artikel over grondeigendom en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in *Property Research Quarterly*, een fundamenteel aangedronnen gerelateerd probleem met grootschalige integrale gebiedsontwikkeling:

“Door de omvang van de opgave komt slechts een beperkt aantal spelers in aanmerking om de ontwikkeling uit te voeren. Kleinere partijen kunnen de opgave inhoudelijk niet aan, of het risico financieel niet dragen, en maken hierdoor geen kans bij ontwikkelcompetenties. Hierdoor hebben gemeenten indien ze de opgave zo formuleren, nauwelijks keuze voor een partij.” (Buitelaar & Segeren, 2008).

Zij beschrijven dus in feite hiermee een specifieke *structure of building provision*, die na de shift van publieke naar private ontwikkeling kenmerkend is voor deze tijd. Het probleem zoals deze auteurs beschrijven in het licht van grootschalige integrale gebiedsontwikkeling raakt eigenlijk de kern van dit onderzoek, omdat dit probleem namelijk lijkt voort te komen uit een specifieke *structure of building provision*. Immers, in de huidige *structure of building provision* kunnen grote partijen wel meedoen, maar kleine partijen niet. Gemeenten hebben bijvoorbeeld soms nog al eens de neiging om alles grootschalig en integraal aan te willen pakken. Priemus (2007) ondersteunt dit gegeven en geeft daarbij nog aan dat er aan de aanbodkant, dus de *building provision* van de woningmarkt een oligopolie lijkt te ontstaan. Het innemen van grondposities, iets dat alleen mogelijk lijkt te zijn voor de relatief grotere partijen, is namelijk een goede garantie voor werk in de toekomst en de concurrentie wordt hiermee feitelijk omzeild, doordat

marktpartijen zich op een bouwclaim kunnen beroepen (Priemus, 2007). Als gevolg van het gegeven dat bouwers en ontwikkelaars steeds meer grondposities innemen, dicteren zij ook meer en meer de ruimtelijke inrichting (Priemus, 2007).

De *structure of building provision approach* is dus in feite een benadering die veronderstelt dat de uiteindelijke uitkomsten in de ruimte, dus de 'ruimtelijke inrichting' waar Priemus (2007) over spreekt, in relatie staan tot de wijze waarop de markt, het aanbod, is georganiseerd. Wat vervolgens voor dit onderzoek wordt onderzocht, is hoe deze *structure of building provision* vervolgens haar invloed heeft op de mate van hergebruik.

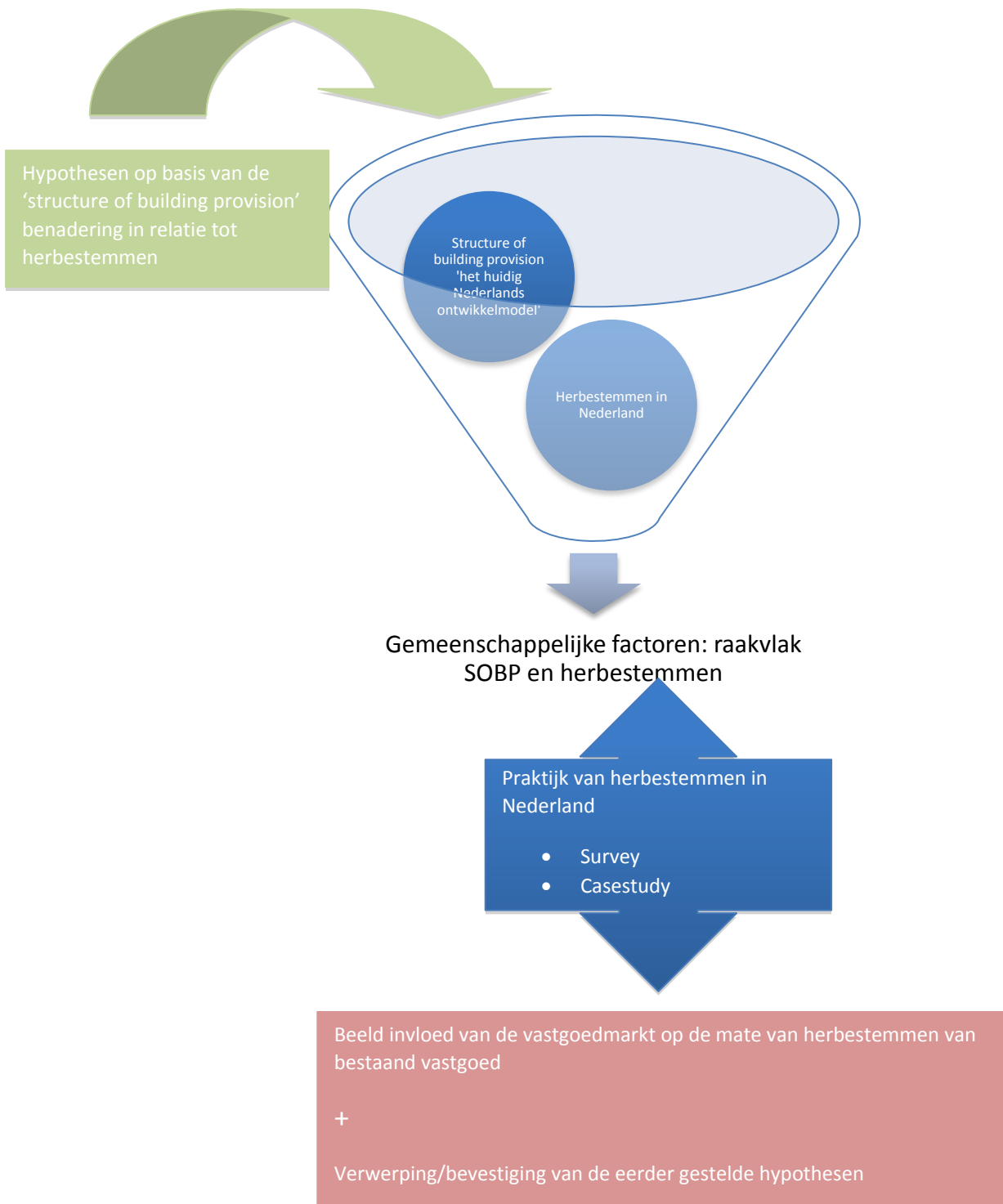
2.2 CONCEPTUEEL MODEL: STARTPUNT VAN HET ONDERZOEK

Het op de volgende pagina weergegeven conceptueel model vormt het eigenlijke startpunt van onderzoek. In dit onderzoek wordt namelijk gewerkt volgens een deductief perspectief, met dit conceptueel model en hypothesen als belangrijkste onderbouwing. Een aantal elementen uit de eerder omschreven *structure of building provision approach* komt dan ook in dit conceptueel model terug.

De opzet van dit onderzoek is als volgt geweest: eerst wordt aandacht gegeven aan de specifieke *structure of building provision* met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. In deze *structure of building provision* zitten een aantal belangrijke elementen, zoals de eerder uitgelichte marktmacht onder private partijen die de huidige *structure of building provision* in de hand heeft gewerkt, alsmede bijvoorbeeld regelgeving en de wil van gemeenten om invloed uit te oefenen op de huidige ruimtelijke ontwikkeling. Immers, dit alles maakt deel uit van een bepaalde *structure of provision* voor Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling op het landelijk niveau op dit moment in de tijd. Wanneer we kijken naar de verscheidene *structures* die kunnen worden onderscheiden, bekijken we het dus nu eerst op het niveau van een land (Louw et al., 2005). Daar Ball (in Louw et al., 2005) al aangaf: voor verschillende typen vastgoed bestaat ook telkens een specifieke *structure of building provision*, dus binnen het landelijk niveau. Bij herbestemmen gaat het veelal om bestaand vastgoed, vaak erfgoed, welke door een nieuwe functie zal worden behouden voor de toekomst. Het is lastig te bepalen of er op dit moment een specifieke *structure of building provision* bestaat voor herbestemmen, vandaar dat dit onderzoek eerst middels literatuurstudie ingaat op de historisch gegroeide manier van herbestemmen in Nederland en de aanwezigheid van een specifieke *structure of building provision* voor herbestemmen als een hypothese is opgenomen en meer impliciet aan dit onderzoek ten grondslag ligt. Uiteindelijk worden de bevindingen met betrekking tot de algemene *structure of building provision* voor Nederland en de manier van herbestemmen in Nederland (binnen een bepaalde *structure of* niet) getrechterd tot een set factoren die liggen op het raakvlak tussen herbestemmen en de specifieke *structure of building provision* in Nederland. Vervolgens worden deze specifieke factoren getoetst aan de praktijk in Nederland. Eerst middels een survey, waardoor een algemeen beeld wordt verkregen, vervolgens meer specifiek in een casestudy. Uiteindelijk wordt gekomen tot een beantwoording van de onderzoeksvraag in de conclusie en de bevestiging/verwerping van de hypothesen, die later in dit theoretisch kader zullen worden geschetst.

Er is bewust gekozen een aantal kenmerkende factoren naar voren te halen voor herbestemmen, omdat op het moment dat het onderzoek gestart is, zoals aangegeven niet duidelijk was of er een specifieke *structure of building provision* bestond voor herbestemmen. Dit komt omdat enerzijds wel te stellen is dat het bij herbestemmen draait om specifiek vastgoed, namelijk erfgoed/bestaand vastgoed, maar anderzijds zijn de mogelijkheden om iets te doen per object uniek, juist omdat we te maken hebben met bestaand vastgoed. Er is een gebrek aan onderzoek over dit onderwerp, want al het onderzoek dat voor Nederland gedaan is, heeft

vooral te maken gehad met vastgoed dat nieuw gebouwd zal worden, zie Buitelaar & Segeren (2008), Priemus (2007) en Louw et al. (2005). Kenmerkend voor bestaand vastgoed is dat het er al staat, dat regels om wat er mee te doen en te laten al vastgelegd zijn in een bestemmingsplan, of in een gemeentelijke dan wel rijks- monumentenwetgeving. Tevens kan het bestaand vastgoed zelf van alles zijn, het kan gaan om oude fabriekscomplexen, kerken, kloosters, boerderijen, kantoorgebouwen, woningen en zo voort.

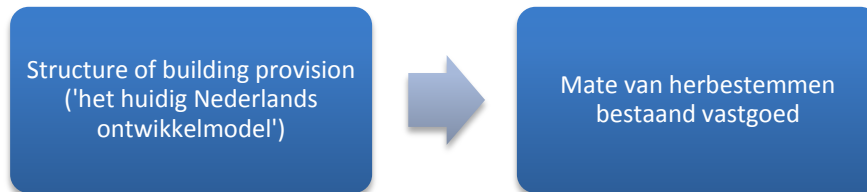


Figuur 1: Conceptueel model

2.3 HYPOTHESEN

Zoals in het theoretisch kader en het eerste hoofdstuk is omschreven, vormen hypothesen een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. In deze paragraaf zullen de twee belangrijkste hypothesen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen worden omschreven.

De hypothesen hangen voor een groot deel samen met onderstaande relatie:



Figuur 2: Onderwerp van onderzoek, de relatie tussen de Nederlandse structure of building provision en de mate van herbestemmen

Immers, de *structure of building provision* benadering veronderstelt, dat verklaringen voor bepaalde marktuitskomsten (lees: de mate van herbestemmen van bestaand vastgoed), liggen in de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is.

2.3.1 FORMULERING EN OPERATIONALISERING HYPOTHESEN

De eerste hypothese luidt als volgt:

Er is een relatie tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen in Nederland.

Uitgedrukt in operationele termen: Organisatie van de vastgoedmarkt → Mate van herbestemmen

De tweede hypothese luidt als volgt:

Door de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd, is men in Nederland eerder geneigd bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan.

Uitgedrukt in operationele termen: Organisatie van de vastgoedmarkt → Relatief meer sloop

Waarbij:

- Organisatie van de vastgoedmarkt = de huidige Nederlandse *structure of building provision*/het huidig Nederlands ontwikkelmodel

2.3.2 VERTALING HYPOTHESEN IN ONDERZOEKSAANPAK

Zoals in het conceptueel model al naar voren is gekomen, deze hypothesen liggen impliciet ten grondslag aan dit onderzoek. De opzet van het onderzoek is zo bepaald dat door deze opzet te volgen de onderzoeksvraag kan worden beantwoord, alsmede de hypothesen kunnen worden verworpen of bevestigd. De hypothesen zijn in het conceptueel model daarom ook bewust als het ware buiten het onderzoeksverloop geplaatst, om aan te tonen dat deze impliciet aan dit

onderzoek ten grondslag hebben gelegen en pas aan het eind van dit onderzoek op ze wordt teruggekomen.

2.4 EEN STATISCHE RELATIE, MAAR TOCH OOK DYNAMIEK: VERANDERENDE PARADIGMA'S?

2.4.1 HET WERK VAN DE FILOSOOF THOMAS KUHN

Gebondenheid en eensgezindheid zijn de eerste voorwaarden voor het ontstaan van normale wetenschap (Kuhn, 1970/2003). Normaalwetenschappelijk, of op een op een paradigma gebaseerd, onderzoek is in feite stabiel en niet uit op feitelijke of theoretische vernieuwing. Dit komt omdat in plaats daarvan normaalwetenschappelijk onderzoek gericht is op het uitwerken van de verschijnselen en theorieën waarin in het heersende paradigma al is voorzien (Kuhn, 1970/2003, p. 66). In feite is normaalwetenschappelijk onderzoek een poging om de natuur geforceerd in een door het paradigma verschaft, voorgevormde en betrekkelijke onvervormbare doos te stoppen (Kuhn, 1970/2003, p. 65). Wanneer er een verschijnsel plaatsvindt dat afwijkt van de theorie is de wetenschappelijke gemeenschap soms geneigd hierdoor het heersende paradigma tot in den treure aan te passen, in plaats van hetzelfde verschijnsel vanuit een nieuw perspectief te zien. Toch zijn deze anomalieën, verschijnselen waarop de onderzoeker niet door zijn paradigma was voorbereid, essentieel voor vernieuwing (Kuhn, 1970/2003, p. 103). Deze constatering dat er iets fout is gegaan, zijn namelijk het voorspel tot nieuwe ontdekkingen. Zolang echter de middelen die door het heersend paradigma worden verstrekt in staat blijven de problemen op te lossen die door dat paradigma worden bepaald, gaat de wetenschap verder en blijft ze zich wenden tot de middelen die ze altijd heeft gebruikt (Kuhn, 1970/2003, p. 124-125). Het vervangen van de middelen is iets dat toch uit zal worden gesteld tot het moment dat nodig is. "Het belang van crises is dat ze aangeven wanneer het tijdstip is gekomen om de middelen te vervangen." (Kuhn, 1970/2003, p. 125).

Toch is het zo dat wanneer wetenschappers geconfronteerd worden met afwijkingen of vernieuwingen, ze ondanks een verlies aan overtuiging, nooit zo snel zullen laten vallen (Kuhn, 1970/2003, p. 126). De geschiedenis heeft geleerd dat wanneer een wetenschappelijke theorie als paradigma wordt beschouwd, deze status nooit zal worden verlaten, tenzij er een goed alternatief voorhanden is. Daarnaast zullen de verdedigers van het heersend paradigma nooit falsificeren, zij komen met verfijningen of adhoc-verwijzingen op de proppen, om elk open conflict te voorkomen (Kuhn, 1970/2003, p. 126). Net als kunstenaars moeten wetenschappers in staat zijn in om een ontworpen wereld te leven, zo stelt Kuhn (1970/2003). Het gaat hier om een 'essentiële spanning' die altijd impliciet aanwezig is in wetenschappelijk onderzoek (Kuhn, 1970/2003).

Indien echter een anomalie meer lijkt te gaan worden dan een normaalwetenschappelijke puzzel, is de overgangperiode naar crisis en buitengewone wetenschap begonnen (Kuhn, 1970/2003, p. 132). De anomalie wordt meer en meer erkend in de wetenschappelijke gemeenschap, ze krijgt meer aandacht en bovendien van steeds prominentere deskundigen. Wanneer de anomalie weerstand blijft bieden, dit is gewoonlijk niet het geval, kan het gebeuren dat de gemeenschap het vinden van de oplossing voor de anomalie gaat zien als het onderwerp van hun discipline (Kuhn, 1970/2003). Het wetenschapsgebied komt in crisis en het heersend paradigma begint dan steeds meer te vervagen, dit blijkt bijvoorbeeld uit een afzwakking voor de regels van normaal onderzoek (Kuhn, 1970/2003). De crisis kan op drie manieren eindigen: 1) de wetenschap lost de anomalie op en gaat terug naar het bestaande paradigma; 2) de wetenschap concludeert dat de oplossing nu met wat voor een benadering dan ook niet haalbaar is, het probleem wordt in de ijskast gezet; of 3) de crisis

eindigt door de opkomst van een nieuwe kandidaat (Kuhn, 1970/2003, p. 134-135). Deze laatste overgang naar een nieuw heersend paradigma is bepaald geen cumulatief proces, veel eerder revolutionair of evolutionair.

2.4.2 HET BELANG VAN KUHN VOOR DIT ONDERZOEK

Waarom de bovenstaande uiteenzetting over Thomas Kuhn? Dat komt omdat voor dit onderzoek in ogenschouw moet worden genomen dat de wereld van ruimtelijke ontwikkeling aan het veranderen is. Immers, sla een willekeurig vakblad of wetenschappelijk tijdschrift op het gebied van planologie open en er komt duidelijk naar voren dat de vastgoedcrisis een behoorlijke impact heeft op de manier hoe wij in Nederland ruimtelijke ordening bedrijven. Ook wetenschappers zijn het niet altijd met elkaar eens, zoals bijvoorbeeld terug komt in de columns van Friso de Zeeuw voor PropertyNL. Wat in ogenschouw moet worden genomen voor dit onderzoek is dat de relatie die feitelijk in dit onderzoek wordt onderzocht (zie figuur 2) een relatie is die aan verandering onderhevig is. De filosofie van Kuhn over wisselende paradigma's zal helpen deze dynamiek beter te begrijpen. Vaststellen of er op dit moment ook een wisseling van paradigma's plaats aan het vinden is, is niet te doen. Het enige wat te bepalen is, is of er op dit moment sprake is van een crisis, of dit leidt tot een nieuw paradigma kan pas over een aantal jaren (dus met een historiserende blik zoals Kuhn zelf ook zegt) worden aangegeven.

ALGEMEEN DEEL

3. TRADITIE VAN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk zal ingaan op de traditie van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en antwoord geven op de volgende deelvraag:

Hoe is de huidige structure of building provision ('het Nederlands ontwikkelmodel') ontstaan?

Deze deelvraag zal ingaan op het ontstaan van de huidige *structure of building provision* in Nederland, een bepaalde historisch gegroeide traditie voor de aanpak van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Deze traditie lijkt inmiddels sterk vastgeroest in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling en heeft grote invloed op de uiteindelijk marktuitskomsten in de ruimte. Tevens zal aandacht worden gegeven aan het grotere geheel, namelijk de context van de veranderende markt.

3.2 CONTEXT: RUIMTELIJKE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

"We cannot understand today's choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions." (North, 1990, p. 100).

Belangrijk is om in te gaan op een aantal wezenlijke verschuivingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, omdat die uiteindelijk ieder hun eigen bijdrage hebben gehad aan de huidige manier van ontwikkelen in Nederland, de *structure of building provision*. Friso de Zeeuw (2007) schetst in zijn rede *De engel uit het marmer* de drie belangrijkste verschuivingen die hebben plaatsgevonden, deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

3.2.1 STURING VANUIT DE OVERHEID

Allereerst hebben er belangrijke veranderingen plaatsgevonden in de mate van overheidssturing. Hiervoor moeten wij terug naar de periode na de Tweede Wereldoorlog, die zich kenmerkte door wederopbouw van ons land, een schaarste aan producten en materialen en woningnood. In de wederopbouwperiode leek overheidssturing namelijk evident en nauwelijks omstreden (De Zeeuw, 2007). Hier was ook behoefte naar vanuit de Nederlandse bevolking. Dit blijkt onder andere uit het gegeven dat na 1945 planning en ordening universeel aanvaard werden als instrumenten om de economie te herstellen en de schaarse middelen rechtvaardig te verdelen (van der Cammen & de Klerk, 2003, p. 165, cursief weggelaten). Dit ging gepaard met de Nota's Ruimtelijke Ordening die sinds de jaren '60 door de nationale overheid zijn vastgesteld en waar het beleid en visie met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling voor de komende jaren in werd vastgelegd. Ruimtelijke planning ging hand in hand met investeringen in de infrastructuur, woningbouw en ruilverkaveling. In het bijzonder voor de woningmarkt werd de volkshuisvesting, dus het huren van een woning, enorm door de overheid gestimuleerd (Louw et al., 2005).

Vanaf de jaren '80 komt er een tegengestelde beweging op die uitgaat van een sterke relativisering van de 'maakbare samenleving' zoals deze voor die periode altijd had gegolden. Ook als geldschietter trekt de overheid zich meer en meer terug, met name doordat de gehele verzorgingsstaat vrijwel onbetaalbaar was geworden. In het algemeen lijkt het zo te zijn dat met het toenemen van de welvaart collectieve, overheidsgestuurde arrangementen leiden aan erosie

(De Zeeuw, 2007, p. 10). Hiermee stond in die tijd het budget voor de publieke sector sterk onder druk. Als gevolg hiervan werd onder andere de visie vanuit de overheid op de woningmarkt één die veel meer marktwerking toe zou laten. Dit kwam onder andere tot uiting in de opkomst van coalities om ruimtelijke ontwikkeling aan te pakken: vanuit een wisselende samenstelling werkten publieke en private partijen meer en meer samen om een gebiedsontwikkeling vlot te trekken (De Zeeuw, 2007). Sinds het begin van de jaren '90 is er daarbij sprake van een trendbreuk voor het Nederlandse woningmarktbeleid, niet langer werd sociale woningbouw, maar het eigenwoningbezit meer en meer gestimuleerd.

Het document met de grootste weerslag in ruimtelijke ontwikkeling is ongetwijfeld het bestemmingsplan. In de Wet op de ruimtelijke ordening is aan gemeente de publiekrechtelijke bevoegdheid toegekend om voor haar gehele grondgebied het ruimtelijk gebruik vast te leggen in bestemmingsplannen. Recentelijk is de wet zo gewijzigd dat ieder bestemmingsplan om de tien jaar door de gemeente vernieuwd moet worden, voor zowel het grondgebied gelegen binnen als buiten de bebouwde kom. Vanwege de grote invloed op het ruimtegebruik, is het vaststellen van een bestemmingsplan omvat met allerlei (soms tijdrovende) procedures en het uiteindelijke besluit zelf politiek en maatschappelijk zeer gevoelig (Louw et al., 2005). De overheid en in het bijzonder een lagere overheid als de gemeente heeft met het bestemmingsplan een bijzonder krachtig instrument om ruimtegebruik en daarmee ook samenhangend de grondmarkt te beïnvloeden.

De verhoudingen tussen staat en markt zijn veranderd. In ogenschouw moet hierbij ook worden genomen dat ruimtelijke ontwikkeling niet alleen maar nog samenhangt met de grondmarkt, maar ook de constructiemarkt en de vastgoedmarkt (Louw et al., 2005). Op al deze met elkaar samenhangende markten is het niet louter meer de overheid die de kar trekt, maar zijn het vooral marktpartijen die zorgen voor specifieke marktuitskomsten.

3.2.2 SPECIALIATIE EN FRAGMENTATIE

Naast een veranderende rol van de overheid heeft specialisatie en fragmentatie grote invloed gehad op de praktijk van gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2007). Voor specifieke belangen wordt namelijk ook steeds meer specifieke regelgeving opgesteld. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de regelgeving die is ingesteld aan de hand van de eerste milieugolf in de jaren '70, maar ook voor herbestemmen is er bijzondere regelgeving opgesteld, zoals blijkt uit de eerste monumentenwet van 1965. Gevolg hiervan is ook dat de besluitvorming steeds meer gefragmenteerd plaats is gaan vinden (De Zeeuw, 2007).

Een andere invloed die hierop aansluit is de invloed van de Europese samenwerking. De lidstaten hebben door de jaren heen veel van hun soevereiniteit moeten inleveren. De Europese Unie is namelijk ook steeds meer de verantwoordelijkheid voor verschillende sectorale belangen naar zich toegaan trekken (De Zeeuw, 2007). Een belangrijk aspect waar dit in tot uitwerking kwam is bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn van de Europese Unie, welke grote invloed heeft gehad op de Nederlandse flora- en faunawetgeving. Andere voorbeelden zijn bijvoorbeeld te vinden in de richtlijnen rondom luchtverontreiniging en beschermd natuurgebied, die inmiddels zijn vertaald in Nederlandse wetgeving.

Wanneer je hier goed naar kijkt staat dit eigenlijk haaks op de voorgaande paragraaf, waarin naar voren is gekomen dat de nationale overheid ruimtelijke ontwikkeling juist steeds meer heeft losgelaten en op het schaalniveau van de lagere overheden heeft neergelegd. Tevens staat dit alles ook haaks op de integraliteit die inherent is aan gebiedsontwikkeling zelf. Immers bij gebiedsontwikkeling gaat het juist om een integrale aanpak waarbij het gebied opnieuw wordt ingevuld door verschillende functies in onderlinge samenhang te realiseren (Ministerie van BZK,

Ministerie van I&M, VNG, IPO i.s.m. NEPROM, 2011, p. 7). Het integraal maken van een gebied, het verknopen en vervlechten van functies, dat is juist de kern van gebiedsontwikkeling in Nederland.

3.2.3 VOORWAARTSE INTEGRATIE MARKTPARTIJEN

Als laatste verandering is er de voorwaartse integratie van marktpartijen. Ook deze hebben een prominentere plaats ingenomen in de conceptvorming, planvorming en grondexploitatie bij ruimtelijke ontwikkeling (De Zeeuw, 2007). Dit kwam onder andere omdat de grote ontwikkelaars de beschikking hebben over expertise en financieel gezien ook een sterke positie hebben gekregen. Ook in het klassieke overheidsdomein doet zich de tendens voor dat marktpartijen steeds meer betrokken raken, dit sluit aan op de eerder in paragraaf 3.2.1 beschreven terugtrekkende overheid (De Zeeuw, 2007).

Zoals in het inleidende hoofdstuk op dit onderzoek is beschreven heeft er op de Nederlandse grondmarkt een wezenlijke shift van publiek naar privaat plaatsgevonden. Dit is onder andere ook veroorzaakt door een andere visie op het samenwerken met marktpartijen, maar soms ook uit pure noodzaak. Ten tijde van de VINEX werden marktpartijen namelijk ook expliciet uitgenodigd om 'mee te doen'. Het beeld dat marktpartijen als een soort 'schurken' massaal grondposities hadden ingenomen om flink te verdienen is dan ook onjuist, hiertoe werden zij juist uitgenodigd en betrokken door de gemeentelijke overheden en het ministerie van VROM (De Zeeuw, 2007). Als gevolg van VINEX begonnen marktpartijen zichzelf meer en meer als belangrijke partner voor gebiedsontwikkeling te zien, in de hand gewerkt door een ander, meer faciliterend en soms zelfs passief grondbeleid van gemeenten. Onder andere werden marktpartijen individueel, of in samenwerking met andere marktpartijen en overheden bij gebiedsontwikkeling betrokken. Toch bleef ook actief grondbeleid voor sommige gemeenten nog steeds een belangrijk instrument, hiermee bleven zij dus op de gebaande paden, immers, het was een lucratieve onderneming om én gewenst ruimtelijk beleid te realiseren én zelf winst te maken op ruimtelijke ontwikkeling (Van der Krabben, 2011). Deze winst werd vervolgens wel gebruikt om het verlies in een andere gebiedsontwikkeling op te vangen (Van de Krabben, 2011).

Dit alles tezamen wordt ook aangeduid als de 'voorwaartse integratie' van marktpartijen. Met deze voorwaartse integratie van marktpartijen, lijkt dus tevens het startpunt voor het ontstaan van de eerder in dit onderzoek beschreven marktmacht aangebroken. Want marktpartijen nemen als gevolg van deze 'voorwaartse integratie' steeds meer grondposities in. Een directe consequentie van het locatiegebonden karakter van grond is dat de eigenaren van stukken grond op sleutelposities marktmacht hebben (Besseling, Bovenberg, Romijn & Vermeulen, 2008). Wat daarnaast ook sterk naar voren komt is dat er twee verschillende algemene structures of building provision zijn geweest in Nederland, waarover meer in de volgende paragraaf.

3.2.3 DE SHIFT VAN PUBLIEK NAAR PRIVAAT: EIGENLIJK TWEE VERSCHILLENDE STRUCTURES OF PROVISION

De tien jaar tussen 1985 en 1995 kenmerken zich door de hierboven omschreven voorwaartse integratie van marktpartijen en een terugtrekkende overheid (De Zeeuw, 2007). Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven veranderde omstreeks de jaren '80 de opvatting over waar de verantwoordelijkheid voor de overheid lag en waar niet. Het gevolg hier van was onder andere dat woningcorporaties werden verzelfstandigd, subsidies voor sociale woningbouw

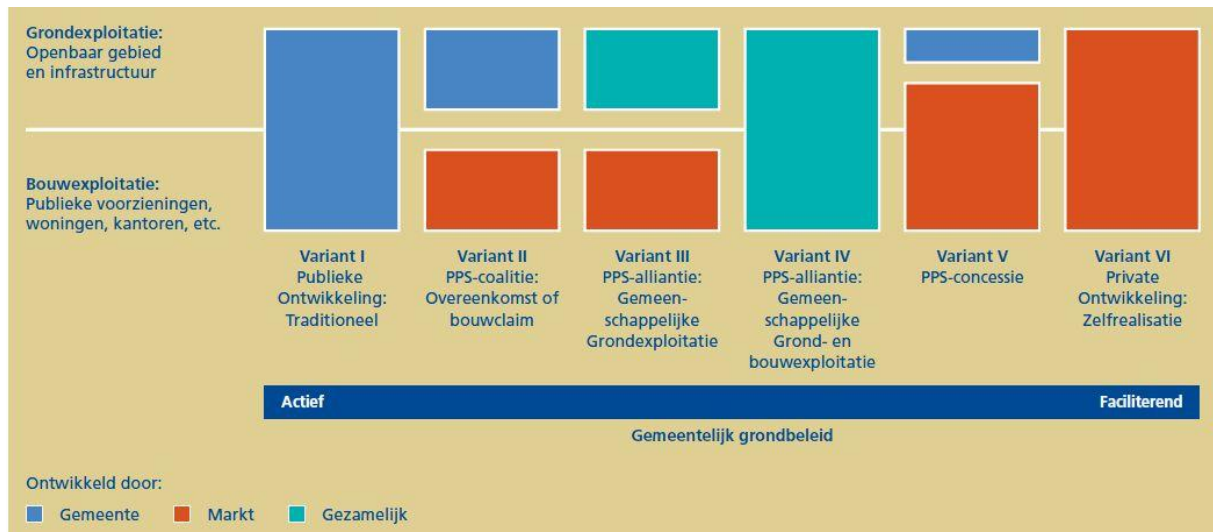
terugliepen en het eigenwoningbezit werd gestimuleerd, maar ook dat marktpartijen zich meer konden gaan integreren in ruimtelijke ontwikkeling (De Zeeuw, 2007; Louw et al., 2005).

De veranderende verhoudingen tussen staat en markt omschrijft De Zeeuw (2007) als structureel van aard. Terecht merkt hij op dat de overheidssubsidies in de woningbouw niet meer zullen terugkomen en dat de investeringen die de overheid doet in infrastructuur en groen, lang niet meer zoveel zijn als ze geweest zijn. “De tendens bij ruimtelijke ontwikkeling en investeringen is: meer overlaten aan marktpartijen en een andere (...) rol van de overheid.” (De Zeeuw, 2007). Dit impliceert dus voor gemeenten ook een bepaalde afhankelijkheid jegens marktpartijen, want zij zijn afhankelijk geworden van deze partijen voor de ontwikkeling van het grondgebied. Belangrijke kreten die hier aan kunnen worden opgehangen zijn ‘gebiedsontwikkeling’ en ‘ontwikkelingsplanologie’, “... *als je ruimtelijk beleid maakt dan heb je ook een strategie nodig om ruimtelijke plannen uit te voeren.*” (van der Krabben, 2011; De Zeeuw, 2007). Toch lijkt dat met ontwikkelingsplanologie, waarbij de ruimtelijke ordening meer wordt bedreven vanuit plannen, projecten en visies, het maakbaarheidsideaal ook niet definitief op z’n retour is gegaan.

De veranderende verhoudingen tussen overheid en markt geven in feite blijk van twee verschillende *structures of provision* in de tijd. Werd de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland na de Tweede Wereldoorlog gedictieerd door de overheid, middels actief grondbeleid en veel subsidies voor sociale woningbouw, is dit sinds de jaren '90 met de voorwaartse integratie van marktpartijen en het stimuleren van woningbezit wezenlijk anders geworden (Louw et al., 2005). In feite zijn hier twee verschillende *structures of provision* in het spel, die zich kenmerken door termen als toelatingsplanologie tegenover ontwikkelingsplanologie, of actief tegenover faciliterend en passief grondbeleid. Louw et al. (2005) hebben laten zien dat deze *structures of provision* ook te relateren zijn aan verschillende vastgoedcycli.

3.2.4 PUBLIEKPRIVATE SAMENWERKING

De oprichting van de Verenigde Oost-Indische Compagnie in 1602 is te beschouwen als de eerste publiek-private samenwerking in Nederland (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Ook bij gebiedsontwikkeling wordt zoals eerder beschreven sinds midden jaren '80 steeds meer de samenwerking gezocht tussen marktpartijen en de overheid. Dit hangt, zoals uit onderstaande figuur blijkt, samen met het soort gemeentelijk grondbeleid, de rolverdeling tussen publieke en private partijen en de samenhang tussen bouw- en grondexploitatie. In Nederland is het namelijk de gewoonte het traject van grond- of gebiedsontwikkeling enerzijds en de ontwikkeling van vastgoed anderzijds van elkaar te scheiden (Van de Krabben, 2011). Dit uit zich bijvoorbeeld in het onderscheid tussen grond- en vastgoedexploitatie. De PPS kan worden gezien als een middel om een doel te bereiken, het is dus geen doel op zich, maar een uitvoeringsstrategie (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Publiek-private samenwerking creëert hierbij zowel een meerwaarde voor de maatschappij, maar ook voor de markt (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Toch laat de contextparagraaf die ter inleiding lag aan dit hoofdstuk zien dat de overheid ook steeds meer afhankelijk is geworden van marktpartijen in termen van financiën en risico's. Als we daarbij ook kijken naar het vorige hoofdstuk en de verhouding zien in de bouwvergunningen die naar aantal en waarde door marktpartijen voor werkzaamheden die te maken hebben met herbesteden aangevraagd worden in relatie tot de *structure of building provision* benadering, is te stellen dat de samenwerkingsvorm wel degelijk invloed heeft op de markttuitkomsten in het licht van herbesteden.



Figuur 3: Bouwgrondexploitatie nader bekeken. (Deloitte, 2008, p. 5)

Publieke ontwikkeling

De publieke ontwikkeling is een samenwerkingsvorm die eigenlijk al op zijn retour is als gevolg van de opkomst van gebiedsontwikkeling. Dit betreft het traditionele model van de ontwikkelende overheid, waarbij de regie gedurende het gehele project in handen is van de overheid (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Dit model houdt namelijk in dat de gemeente zelfstandig de gronden verworft en zeggenschap heeft over de planvorming, bouwen en woonrijp maken en de uitgifte van grond (De Zeeuw, 2007). Het publiek ontwikkelmodel wordt veelal gebruikt voor projecten waarbij het maatschappelijk belang groot is (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011).

PPS-coalitie

De PPS-coalitie is een samenwerkingsvorm waarbij de grond voor de toekomstige locatieontwikkeling als het ware heen en weer wordt geschoven tussen gemeente en marktpartij(en) (Van der Cammen, 2011). De marktpartij die inmiddels een grondpositie heeft verworven levert zijn grond in, vervolgens zorgt de gemeente voor eigen rekening en risico voor het bouwrijp maken van de grond en krijgt de ontwikkelaar een bouwclaim, als het ware een ontwikkelrecht voor de ontwikkelaar. Het werkt als volgt: naar gelang de hoeveelheid grond die de ontwikkelaar heeft ingeleverd krijgt deze een claim op de overheid om in de toekomst om dezelfde hoeveelheid grond met een bouwbestemming af te nemen (Van der Cammen, 2011). De gemeente verhaalt haar kosten voor het bouwrijp maken weer met de uitgifte van de bouwrijpe kavels (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Op deze manier zijn partijen wederzijds afhankelijk van elkaar geworden, wat openingen biedt voor de verschillende functies die er in het gebied te realiseren zijn.

PPS-alliantie: gemeenschappelijke GREX

Bij deze samenwerkingsvorm zijn zowel de gemeente als één of meer marktpartijen verantwoordelijk. Door het aangaan van een publiekprivate samenwerking zijn zij samen verantwoordelijk voor de grondexploitatie (De Zeeuw, 2007). Veelal richten publieke en private partijen hiervoor gezamenlijk een CV/BV –constructie op, een *joint venture*, in de vorm van een Grondexploitatie maatschappij [GEM] (Van der Cammen, 2011). Deze GEM bepaalt de strategie, voert de grondexploitatie, verworft de grond, legt de infrastructuur aan en maakt de gronden

bouw- en woonrijp (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Taken worden verdeeld door het opstellen van een bedrijfsplan (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). De risico's voor de grondexploitatie worden dan ook gezamenlijk gedeeld, de overheid stelt randvoorwaarden, faciliteert en toetst en de ontwikkelaar neemt de verantwoordelijkheid voor de opstalexloitatie (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011; Van der Cammen, 2011).

PPS-Alliantie: Gemeenschappelijke GREX en bouwexploitatie

Deze samenwerkingsvorm is eigenlijk het hetzelfde als de voorgaande, alleen is hier de gemeente ook betrokken in de opstalexloitatie. Ook hier doen gemeente en marktpartijen aan risicodeling, zij zijn dus beide 50/50 verantwoordelijk.

PPS-Concessie

Het concessiemodel is een samenwerkingsvorm met grote vrijheid voor marktpartijen en een meer faciliterende rol van gemeenten. Voorwaarde om een succesvolle concessie tot stand te laten komen, is dat de overheid een voornaam deel van de gronden in eigendom heeft (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). De gemeente geeft hierbij alle verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie volledig door aan de ontwikkelaar en stelt alleen bepaalde doelstellingen en randvoorwaarden vooraf (De Zeeuw, 2007). Private partijen worden uitgenodigd om aan de voorkant al met ideeën te komen om het project zowel financieel als programmatisch te optimaliseren (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Voor de grondexploitatie worden afspraken over de financiële bijdrage van de overheid aan de grondexploitatie al op voorhand vastgelegd (Van der Cammen, 2011; Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Uiteindelijk wordt het project of deelproject gegund aan de private partij die het beste aanbod (prijs-kwaliteit verhouding) doet aan de overheid, waaraan de overheid de door haar bezitte gronden verkoopt. Na ontwikkeling krijgt de overheid de openbare ruimte in eigendom. Interventies vanuit de overheid beperken zich ook dus puur tot het begin en eind van het proces (Van der Cammen, 2011).

Private ontwikkeling

Private ontwikkeling is een samenwerkingsvorm die wordt toegepast wanneer private partijen het eigendom hebben van de gronden waarop de ontwikkeling wordt beoogd (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Publieke partijen hebben een faciliterende en kaderstellende rol, risico's zijn dus minimaal (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011). Marktpartijen ontwikkelen vervolgens een plan dat past binnen de al geschetste planologische kaders. Kostenverhaal door de overheid vindt veelal plaats door het sluiten van een anterieure overeenkomst of door het opstellen van een exploitatieplan (Deloitte, persoonlijke communicatie, 15 maart, 2011).

3.3 STAAN WIJ NU AAN DE VOORAVOND VAN EEN NIEUWE STRUCTURE OF BUILDING PROVISION?

3.3.1 CRISIS MET BLIJVENDE IMPACT?

“De ruimtelijke ordening in Nederland bevindt zich op een keerpunt in de tijd. Kenmerkte de ruimtelijke ordening zich in de periode vanaf 1950 vooral door het accommoderen van groei (...), de komende decennia zal er nog nauwelijks sprake zijn van groei (...) en de ruimtelijke ordening zal vooral gericht moeten zijn op het vernieuwen van het bestaand

stedelijk gebied. Daarmee ontstaat een geheel nieuwe bouwopgave en zal het karakter van en de eisen die worden gesteld aan gebiedsontwikkeling ingrijpend veranderen.” (Van der Krabben, 2011, p. 9).

“En ondanks alle mooie sturingsfilosofieën valt het vak van gebiedsontwikkeling in de praktijk lang niet mee. Projecten verlopen chaotisch, duren veel langer dan gedacht, besluiten laten op zich wachten. Gemeenten tonen zich vaak teleurgesteld in de geringe inventiviteit en maatschappelijke betrokkenheid bij de projectontwikkelaars met wie ze in zee zijn gegaan. Marktpartijen beklagen zich over het gebrek aan visie, tempo en professionaliteit die ze bij overheden aantreffen.” (De Zeeuw, 2008).

In dit onderzoek is door de toepassing van de *structure of building provision approach* een vrij statische benadering toegepast op vakgebied dat eigenlijk in grote dynamiek verkeert, iets dat onder andere uit de strekking van de bovenstaande citaten van Van der Krabben en De Zeeuw blijkt. Daarom dient ook de discussie die er op dit moment gaande is over het gegeven of er op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling sprake is van blijvende veranderingen als gevolg van de vastgoedcrisis en daarmee samenhangend natuurlijk de economische crisis in dit onderzoek mee te worden genomen, omdat deze dynamiek in het geval van een structurele verandering ook zijn invloed heeft in de wat meer statische relatie die wij voor dit onderzoek onderzoeken.

In zijn artikel *‘En de revolutie? Die komt niet’* in PropertyNL maakt Friso de Zeeuw (2010) korte metten met het idee dat als gevolg van de economische crisis alles anders zou worden in de wereld van vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Een aantal veelgenoemde ‘doorbraken’ worden door deze auteur op dusdanige wijze bekritiseerd en teruggevoerd op een wensdenken en ideologie die de drijvende krachten zouden zijn achter deze verwachte veranderingen en voorstellen (De Zeeuw, 2010). Het komt door het idee dat ‘we wat moeten doen’, volgens de Zeeuw (2010).

Ook in de publicatie met de toepasselijke titel *‘Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen?’* (De Zeeuw et al., 2011) wordt veelvuldig gesteld dat het eerder geschetste opener planproces, ook wel aangeduid als *bottom-up* ontwikkeling of het bouwen voor de vraag eerder een aanvulling zal zijn op de bestaande ontwikkelingsstrategieën en samenwerkingsmodellen dan een compleet nieuwe manier van gebiedsontwikkeling en dé oplossing voor een groot deel van de problemen die er nu zijn.

Toch is dit beeld niet zo zwart-wit, want er zijn een aantal vraagstukken waarbij de bestaande patronen en denkwijzen over ruimtelijke ontwikkeling, zelfs met een aanpassing, niet meer op lijken te gaan. Bovendien geeft van der Krabben in het citaat aan het begin van deze paragraaf terecht aan dat de ruimtelijke ordening in Nederland, en hiermee samenhangend de wereld van vastgoedontwikkeling, gebiedsontwikkeling en locatieontwikkeling, zich bevindt op een keerpunt in de tijd.

Van der Krabben (2011) onderscheidt een drietal vraagstukken die nu spelen, veroorzaakt door een ander perspectief voor de ruimtelijke ordening maar ook de huidige crisis in de ruimtelijke ordening. Allereerst refereert hij aan de ongewenste uitkomsten van marktprocessen (Van der Krabben, 2011). Dit is volgens deze auteur niets nieuws. In *planners paradise* Nederland willen we graag denken dat de wereld maakbaar is, maar de praktijk laat anders zien (Bontje, in van der Krabben, 2011; Van der Krabben, 2011). Treffend is ook het citaat van Friso de Zeeuw (2008) aan het begin van deze paragraaf hierin, waar gebiedsontwikkeling als vak wordt omschreven, maar het in de praktijk toch vaak niet zo soepel lijkt te gaan. “Hoge ruimtelijke ambities leiden niet zelden tot prachtige ruimtelijke ontwikkelingen, maar het gaat toch regelmatig mis.” (Van der Krabben, 2011). Ook wijzen zowel van der Krabben als de Zeeuw op de overcapaciteit aan plannen, waardoor gemeenten die

grondposities hebben ingenomen op deze locaties, financieel in het schip dreigen te geraken (Van der Krabben, 2011; De Zeeuw et al., 2011). Op papier lijkt het allemaal mooi, maar vanwege de vraaguitval zit er nu gewoonweg teveel programma in. Zaak is dus dat wordt afgerekend met deze *Sinterklaasplanning* (De Zeeuw et al., 2011). Ook het meer centraal stellen van de eindgebruiker, het zogeheten bouwen voor de vraag is hierin een actueel thema. Van der Krabben (2011) brengt dit alles tezamen terug tot gevolgen van het handelen van actoren en de restricties, of het ontbreken daar van, in het ruimtelijk beleid van overheden. Deze actoren handelen veelal rationeel, maar veroorzaken tegelijkertijd ongeprijsde negatieve externe effecten die niemand wenst, maar moeilijk te sturen zijn (Van der Krabben, 2011, p. 11).

Een tweede vraagstuk betreft de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling. Vanwege het hoge ambitieniveau bij gebiedsontwikkeling, wordt in Nederland veelal geprobeerd alles zo veel mogelijk ruimtelijk, financieel en functioneel te integreren (Van der Krabben, 2011). "Het gaat hierbij om het samenbrengen van zoveel mogelijk belanghebbenden, het koppelen van visie en uitvoering, het zoveel mogelijk mengen van functies, en ook het zoveel mogelijk financieel-economisch verwerven van alles." (Buitelaar & Segeren, 2008). Toverwoorden hierbij zijn vervlechten, verbinden en verknopen (van der Krabben, 2011). Toch is de realisatie van een integrale gebiedsontwikkeling voor gemeenten in woelig water gekomen, omdat actief grondbeleid van gemeenten normaliter hét instrument was om die integraliteit tot stand te brengen (Van der Krabben, 2011). Daarbij komen, wanneer we weer even teruggrijpen op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, er problemen op met het eigendom. Dit eigendom is op binnenstedelijke locaties versnipperd onder vele eigenaren, terwijl toch echt het adagium 'Wie de grond heeft die bouwt' in Nederland geldt (Buitelaar & Segeren, 2008). Vanwege de moeilijkheden die ontstaan met het verwerven van de grond wordt binnenstedelijke gebiedsontwikkeling hierdoor zeer risicovol en dit loopt alleen nog maar meer op wanneer het om grootschalige ontwikkeling gaat (Van der Krabben, 2011; Buitelaar & Segeren, 2008). Wanneer je dan toch integraliteit in de ontwikkeling wil krijgen, ben je afhankelijk van een beperkt aantal grote spelers om de ontwikkeling uit te voeren (Buitelaar & Segeren, 2008). Kleinere partijen kunnen namelijk zulke grootschalige ontwikkelingen inhoudelijk niet aan, of de risico's zijn voor deze partijen financieel onhaalbaar. Het gevolg hiervan is dat gemeenten wanneer ze de opgave zo grootschalig en integraal blijven formuleren, nauwelijks keuze hebben voor een partij (Buitelaar & Segeren, 2008). Teruggrijpend op het conceptueel kader hebben aan de aanbodkant van de woningmarkt grote ontwikkelaars toch al een flinke vinger in de pap: er is een oligopolie ontstaan (Priemus, in Buitelaar & Segeren, 2008). Vaak hebben zij op de binnenstedelijke locaties al een groot aantal posities ingenomen. Grootschalige integrale gebiedsontwikkeling versterkt alleen maar hun macht en het oligopolie aan de aanbodkant, zeker op de lokale markten (Buitelaar & Segeren, 2008). Een mogelijk gevolg hiervan is dat de grote partijen een ongewenst grote invloed zullen krijgen op ruimtelijke ontwikkeling.

Een derde vraagstuk betreft de kwestie over het geschikte ontwikkel- of verdienmodel van de ruimtelijke ordening (Van der Krabben, 2011). Gebiedsontwikkeling creëert waarde en deze wordt meestal aan de voorkant toegekend. Door ruimte te geven aan nieuwe functies ontstaan investeringsmogelijkheden in vastgoed (Van der Krabben, 2011). Residueel gerekend leidt dit weer tot hogere grondwaarden. Grondeigenaren spelen hier slim op in, waardoor gemeenten meer en meer moeten uitgeven voor de verwerving. Het versnipperd eigendom op binnenstedelijke locaties versterkt dit alleen nog maar meer. Tevens is, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden betoogd, de verhouding tussen kosten en opbrengsten bij binnenstedelijke locaties een stuk minder geworden. Daarnaast is er de neiging om allerhande kosten maar toe te rekenen aan de grondexploitatie (Van der Krabben, 2011). Het is dus een lastige opgave geworden om grondexploitaties budgetneutraal te houden. Volgens van der Krabben (2011) kunnen wij bij een oplossingsrichting voor dit vraagstuk vooral ook lering trekken uit het buitenland.

Uit de uiteenzetting in deze paragraaf is gebleken dat er in de wereld van vastgoed- en gebiedsontwikkeling veel aan het veranderen is. De oplossingen van toen lijken nu niet altijd op te gaan. Zoals we hebben gezien zijn de wetenschappers op dit gebied het niet altijd met elkaar eens en de vraag is dus of we hier te maken hebben met een blijvende verandering. Om in termen van De Zeeuw (2011) te blijven zal ik mij nu echt gaan ontpoppen als *voodopriester* en een blik op deze dynamiek wenden vanuit het gedachtegoed van Thomas Kuhn. Ik denk namelijk dat het voor dit onderzoek een welkome aanvulling zal zijn. Kuhn kan ons namelijk helpen de dynamiek, complexiteit en crisis in de wereld van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland beter te begrijpen. Zijn gedachtegoed zorgt er voor dat je deze hedendaagse complexiteit in een ander perspectief kan zien. Bovendien gaat naar mijn mening de Zeeuw (2010; 2011) een stap te ver door de claim dat er sprake zou zijn van een revolutie te verwerpen. Dat er juist geen overeenstemming is en er enerzijds wetenschappers zijn, de zogeheten *voodopriesters* volgens de Zeeuw (2011), die stellen dat er een nieuw paradigma in opkomst is en anderzijds wetenschappers als de Zeeuw die het bestaande paradigma verdedigen en stellen dat er sprake is van een verfijning van de theorie, duidt op het hebben van een crisis. Of er nu uiteindelijk een paradigma op komt of niet is eigenlijk niet eens de vraag: dit kunnen wij pas met zekerheid stellen over een x aantal jaar, wanneer deze crisis voorbij is. Kuhn (1970/2003) is in zijn werk altijd descriptief te werk gegaan en heeft altijd met een historiserende blik naar wetenschappelijke ontwikkeling gekeken. In de volgende paragrafen zal het hierboven omschreven verder worden uiteengezet in relatie tot de veranderende wereld van dit moment. Allereerst zal worden teruggegaan naar Kuhn, waarnaar vervolgens zijn gedachtegoed gelinkt zal worden aan de verschillende ontwikkelingen die nu spelen in de vastgoedwereld.

3.3.2 TERUG NAAR THOMAS KUHN

“Het falen van bestaande regels is het voorspel tot een speurtocht naar nieuwe.”, zo stelt Kuhn (1970/2003). In zekere zin zouden wij de drie probleemvelden van Van der Krabben (2011) onder deze bewering kunnen scharen. De crisis heeft zowel aan de kant van marktpartijen als gemeenten enorme wonden geslagen (A. Boon, persoonlijke communicatie, 23 maart 2011). Daarnaast bevindt de ruimtelijke ordening in Nederland zich, zoals van der Krabben (2011) stelt op een keerpunt in de tijd. Verschillende partijen, zowel publiek als privaat, zijn nu op zoek naar nieuwe definities voor hun rollen. De zoektocht naar alternatieve verdienmodellen lijkt daarom noodzakelijk (Deloitte & Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft, 2010). Uit een enquête van Deloitte onder 500 professionals die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, verwacht bijna 80% van deze groep dat de verhoudingen tussen partijen ingrijpend zullen veranderen en is bijna 70% van mening dat de winst uit grondexploitaties als belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten definitief op zijn retour is (Deloitte & Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft, 2010, p. 3). Over hoe nu verder te gaan zijn de meningen verdeeld, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de verschillende visies op de rol van gemeenten: de één stelt dat de gemeente zich meer en meer zal terugtrekken uit ruimtelijke ontwikkeling en zich niet meer zal bezighouden met de aankoop van gronden, de ander stelt dat gemeenten nu juist meer risicodragend gaan participeren, bijvoorbeeld in woningbouwprojecten (Deloitte & Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft, 2010). De ratio achter deze nieuwe definities over de rollen van partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkeling, kan daarbij ook gezien worden als de vermenigvuldiging van versies van een theorie. Ook dit is volgens Kuhn (1970/2003) een zeer vaak voorkomend symptoom van een wetenschappelijke crisis. De ook in één van de eerdere paragrafen geschetste discussies tussen wetenschappers die het heersend paradigma verdedigen en andere wetenschappers die stellen dat er een nieuw paradigma in opkomst is, is treffend voor een wetenschappelijke crisis (Kuhn, 1970/2003).

De drie vraagstukken van Van der Krabben (2011) die al eerder zijn omschreven kunnen worden gezien als een anomalie. Evenals het falen van het systeem van aanbodgericht bouwen Immers: een anomalie is een verschijnsel waarop je door het paradigma niet met voorbereid (Kuhn 1970/2003). Dit falen is niet louter terug te brengen op de varkenscyclus, die een aanbodoverschot als cyclisch verschijnsel omvat. De reden waarom juist nu zoveel stemmen opgaan voor bijvoorbeeld het vraaggericht bouwen en het meer centraal stellen van de eindgebruiker, is dat er in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin niet goed is ingespeeld op de wensen van deze eindgebruiker. Dit is wel degene die de grootste invloed heeft op het uiteindelijk functioneren van het gerealiseerde vastgoed. Rudy Stroink, oud-directeur en oprichter van TCN, verwijst naar een uitspraak uit *Field of dreams*, een film uit 1989: “*If you built it, they will come*”, deze gedachte leeft volgens hem ook in de vastgoedwereld (Schravensande & Groenenboom, 2011). “*Heel lang kon je bouwen wat je wilde, in de gedachte dat de gebruiker vanzelf wel kwam. Er is te weinig gekeken naar hoe groot de doelgroep en hun behoefte nu echt is.*” (Stroink, in Schravensande & Groenenboom, 2011). De demografische groeispurt is inmiddels tot een einde gekomen: “*... Schaarste was een reden om te bouwen, maar er is geen schaarste meer.*” *Nieuwigheid kan een aanleiding zijn, maar voor elk nieuw project laat je nu iets anders achter.* (Stroink, in Schravensande & Groenenboom, 2011). Een treffend voorbeeld is de vraaguitval op de woningmarkt, hierdoor is het aanbodgerichte systeem als het ware ontploft.

Hier komt ook een andere oorzaak bij die heeft geleid tot het falen van het aanbodgerichte systeem. Geld aan de voorkant heeft een belangrijke rol gespeeld in dit systeem en doet dit nu eigenlijk nog steeds. Door het terugrekenen van cashflows en de residuele waardebeoordeling bij vastgoed moet altijd vanuit de toekomst worden teruggerekend naar het heden, uitgaande van een bepaalde verwachting over de toekomst. Dit is een vrij statische berekening en houdt geen rekening met de dynamiek van de toekomst.

Wanneer we dus de veranderende praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland vanuit het perspectief van Kuhn bekijken, kunnen we op basis hiervan stellen dat er sprake is van een wetenschappelijke crisis. Dit blijkt onder andere uit het gegeven dat verschillende wetenschappers het niet met elkaar eens zijn over problemen die niet corresponderen met het huidige paradigma en oplossingen van toen die niet meer nu lijken op te gaan. Daarnaast is er sprake van anomalieën: verschijnselen waarop het paradigma niet voorbereid was.

3.4 CONCLUSIES

Concluderend kan worden gesteld dat er inderdaad sprake lijkt van een specifieke *structure of building provision* voor ruimtelijke ontwikkeling in Nederland in het algemeen. We hebben gezien dat er een aantal wezenlijke verschuivingen aan ten grondslag lagen, onder andere was dit de terugtrekkende overheid, specialisatie en fragmentatie en de voorwaartse integratie van marktpartijen. Deze hebben er toe geleid dat er een specifieke *structure of provision* is ontstaan, waarop verschillende manieren met elkaar kan worden samengewerkt. Echter moet wel in ogenschouw worden genomen dat deze huidige *structure of building provision* als gevolg van de vastgoedcrisis onder druk is komen te staan. Er zijn verschillende verschijnselen die zich voortdoen, die kunnen worden verklaard als anomalie: verschijnselen waarop een bepaald wetenschappelijk paradigma niet is voorbereid. Onder andere gaat het hier om ongewenste uitkomsten van marktprocessen, de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling en onduidelijkheid over het geschikte ontwikkelmodel voor ruimtelijke ordening. Het is met de gedachte van Thomas Kuhn te stellen dat er op dit moment sprake is van een wetenschappelijke crisis. Wat uiteindelijk de impact zal zijn is op dit moment niet duidelijk, zoals in het werk van Kuhn naar voren komt is dit alleen maar naderhand te bepalen.

4. HERBESTEMMEN: HOE ZIT DAT?

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk zal ingaan op de algehele scope van herbestemmen en antwoord geven op de tweede deelvraag, deze luidt:

Waarom is het wenselijk bestaand vastgoed te behouden voor later en hoe krijgt bestaand vastgoed vervolgens een plek in ruimtelijke ontwikkeling?

Deze deelvraag zal ingaan op de wenselijkheid van het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Middels beantwoording van deze onderzoeksvraag komen de redenen aan bod om bestaand vastgoed te behouden en vervolgens zal worden belicht in welke mate er aan herbestemmen wordt gedaan. Ook wordt ingegaan op de vraag of er een specifieke *structure of building provision* bestaat voor het thema herbestemmen van bestaand vastgoed.

4.2 WAAROM HERBESTEMMEN?

4.2.1 CULTUURHISTORIE: WENS OM DEZE TE BEHOUDEN

“In revitaliserings-, herstructurerings-, of transformatiegebieden, maar ook elders binnen het bebouwde gebied is het van belang dat gemeenten zorgen voor behoud van gebouwen en gebouwde structuren die, in historisch perspectief, van architectonische of stedenbouwkundige betekenis zijn, de sociaal-culturele of religieuze geschiedenis en verscheidenheid zichtbaar maken of in een ander opzicht van cultuurhistorische waarde zijn.”

(Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006, p. 85)

Uit het bovenstaande citaat uit de Nota Ruimte blijkt dat het Rijk het meenemen van cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkeling van belang acht. Ruimtelijke ingrepen en transformaties hebben namelijk een grote invloed op de dagelijkse leefomgeving (Linssen & Witsen, 2009). Gezien ook de culturele en historische betekenis die in deze dagelijkse leefomgeving is verankerd, is het van belang om ook deze betekenis terug te laten komen bij ruimtelijke ontwikkeling.

Om de koppeling tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling te leggen bracht het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap [Ministerie OC&W] in 1999 de Nota Belvedere uit. De centrale doelstelling uit deze Nota bedroeg: “De cultuurhistorische identiteit wordt sterker richtinggevend voor de inrichting van de ruimte, en het rijksbeleid zal daarvoor goede voorwaarden scheppen.” (Ministerie van OC&W, Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Ministerie van V&W, 1999, p. 7). Het credo van deze Nota Belvedere is dan ook ‘behoud door ontwikkeling’ geworden. Dit gaf aan waar het om te doen was: voortbestaan, voortzetten en voortbouwen; waarbij cultuurhistorie kwaliteit en betekenis zou toevoegen aan ruimtelijke ontwikkelingen, maar tegelijkertijd geen nieuwe beren op de weg moest gooien (Linssen & Witsen, 2009).

Voor Belvedere werd de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening veelal als een soort haat-liefdeverhouding bestempeld (Ministerie van OC&W et al., 1999). Belvedere heeft tien jaar lang deze relatie proberen te veranderen, onder andere door beleid, kennisontwikkeling en ook ruimtelijke projecten waar ervaring werd opgedaan (Ministerie van OC&W et al. 1999; Linssen & Witsen, 2009). In de tien jaar Belvedere is veel bereikt. Op landelijk

en provinciaal niveau is de gedachte van Belvedere al goed doorgedrongen, maar op het gemeentelijk niveau valt dit nog tegen, zoals bleek uit een evaluatie van Belvedere (Ministerie van OC&W, Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, Ministerie van EZ, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Defensie, 2006, p. 83). Ook is er tijdens en na Belvedere is er verschillend beleid gevoerd om de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening te versterken, maar ook bijvoorbeeld andere relaties te leggen, zoals bijvoorbeeld met architectuur. Ook is er bijvoorbeeld op dit moment de Modernisering van de Monumentenzorg gaande en staat er een rijksstructuurvisie over de integratie van cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling op het programma.

Gezien de definitie van Buitelaar et al. (2008) in het inleidende hoofdstuk, zijn op functieveranderingslocaties, gezien de aard van deze locaties, eigenlijk altijd wel cultuurhistorische waarden aanwezig. Een cultuurhistorisch waardevol object kan in dit geval via twee sporen beschermd zijn of worden. Het eerste is het wettelijk spoor, dit omvat alle beschermingsmogelijkheden die uit de wet volgen, waarvan de aanwijzing tot rijks- of gemeentelijk monument de belangrijkste is (Te Brake, 2010; Gemeente Breda, 2008). Het tweede betreft het planologisch spoor, dit betreft een bescherming van bijzondere objecten door het belangrijkste instrument voor de gemeente: het bestemmingsplan. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een onderliggende dubbelbestemming waardoor cultuurhistorie behouden blijft (Het Maastrichts Planologisch Erfgoedregime) of het zo gedetailleerd mogelijk opnemen van cultuurhistorisch waardevolle objecten in het bestemmingsplan dat het object wel moet blijven staan en voor de toekomst behouden blijft (Te Brake, 2010; Gemeente Maastricht, 2007; Gemeente Den Haag, 2009; Gemeente Breda, 2008). Echter is het de vraag hoe de Raad van State op dusdanige planologische beschermingsconstructies zal reageren (D. Stadig, persoonlijke communicaties, 25 maart 2011).

Linssen & Witsen (2009) geven een aantal argumenten waarom behoud van dit cultureel erfgoed in een gebiedsontwikkeling zo ontzettend van belang is.

Allereerst kan cultuurhistorie de ruimtelijke ontwikkeling extra betekenis en kwaliteit geven (Linssen & Witsen, 2009). Iedere plek in Nederland heeft namelijk iets eigens, iets unieks en dat is juist iets wat moet worden benut.

Ten tweede kan de dynamiek van een plek een belangrijke voorwaarde voor behoud zijn (Linssen & Witsen, 2009). Deze dynamiek biedt als het ware kansen voor het behoud van het gebouw. Een voorbeeld waar dit zo is gebeurd is de NDSM-werf in Amsterdam, waar kunstenaars naar het gebied trokken en vervolgens bottum-up het gehele gebied is ontwikkeld.

Ten derde kan cultuurhistorie gebruikt worden om tegenstellingen te overbruggen. Wanneer een gebouw al lang in een bepaalde omgeving staat, gaat het er als het ware deel van uitmaken (Linssen & Witsen, 2009).

Als laatste is er de waardevermeerderende werking die optreedt bij het behoud van cultuurhistorie. Niet alleen geven de kenmerken van een gebouw identiteit aan het gebied, het behoud van een gebouw is ook nog eens financieel aantrekkelijk. Het economisch rendement van cultureel erfgoed is namelijk positief, de baten overtreffen de kosten voor het behoud van cultureel erfgoed (Bade & Smid, 2008; Witteveen + Bos, 2004).

3.2.2 BELEVINGSWAARDE

Je kunt met het grootste gemak erfgoed tegen de vlakte schuiven (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). In Nederland kunnen wij daar ook heel effectief in zijn, vanwege de grote bevolkingsdichtheid. "Als je in een land woont of leeft waar de druk op het grondgebruik veel minder is, dan (...) is dat anders." (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Daarbij komt dat wij in Nederland een relatief korte geschiedenis hebben

als industrië (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Als je industrieel erfgoed behoud en er een nieuwe toekomst aan geeft, “dan doe je dat omdat het af en toe ook gewoon prachtige gebouwen zijn.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). “Ik denk dat die beleving, dat is echt iets van de laatste tien jaar, dat mensen er meer de schoonheid van zien. Dat ze in de ruwheid, de schoonheid zien.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart 2011). Er zijn gewoon gebouwen die zijn vrijgekomen en die weliswaar voor de functie waarvoor ze gebouwd waren afgeschreven zijn, maar nog steeds een waarde hebben, “Maar dan meer in de belevingswaarde, waarvan de economische waarde opnieuw uitgevonden moeten worden” (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart, 2011). Daarbij komt dat een bepaalde ruigheid van bestaande locaties, in combinatie met de diversiteit aan activiteiten een bepaalde identiteit creëert met grote aantrekkingskracht (A. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart 2011). De creatieve klasse, maar ook mensen uit de ict-wereld of technische wereld, wanneer de laatste twee geen onderdeel uitmaken van een grotere organisatie, ook graag in die delen van de stad willen zitten en het soort leven leiden wat ook op de stad gericht is (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 april 2011). Dus deze klasse zal zich vestigen op de plekken waar ontmoeting belangrijk is en waarin inspiratie wordt opgedaan uit de stad (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011).

4.2.3 TASTBARE HERINNERINGEN AAN HET VERLEDEN

Ieder gebouw bestaat uit zijn eigen unieke, complexe verhaal van voorgaand gebruik, eigendomsproblematiek, potentieel hergebruik en verkoopbaarheid (Ball, in Ball, 2002, p. 165). Oude gebouwen leveren dus een tastbare herinnering op aan het verleden, daaruit volgt een tweede belangrijke reden voor behoud (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Oude gebouwen kunnen concrete aanleidingen zijn in de gebouwde omgeving, die vragen oproepen, leiden tot verbazing en tot de verwondering spreken. “Dit geeft mensen het inzicht dat de samenleving niet begon bij hun eigen geboorte (...), maar dat daar nog heel veel jaren aan vooraf zijn gegaan en ontwikkelingen.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Zo zag honderd jaar geleden Nederland er compleet anders uit, we waren toen nog een industriestaat met een groot proletariaat dat in slechte arbeidsomstandigheden werkte en bovendien woonde in krotten. “Allemaal dit soort waarneming en dit soort kennis, kan geprikkeld worden of opengelegd worden, omdat er gebouwen zijn die die vraag oproepen.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Dit verleden is wel de basis van het heden, de samenleving zit juist om die reden op een bepaalde manier in elkaar (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011).

4.2.4 PLEKKEN VAN ...

Een andere heel belangrijke reden is dat je de gebouwen plekken kunt laten zijn voor een aantal bijzondere dingen. Zo als eerder in dit hoofdstuk al is aangegeven, is dat de oude gebouwen een bijzondere aantrekkingskracht hebben op bepaalde typen gebruikers. “Het zijn omgevingen die prikkelen, die mensen in een andere omgeving brengen (...) waar we dingen losmaken.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). “Het zijn plekken waar creativiteit, en dat is veel meer dan alleen kunst, een nieuwe plek kan krijgen en er nieuwe bedrijvigheid kan ontstaan. Er zit spanning in.” (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). Daarnaast kunnen ook veel maatschappelijke functies hun plek vinden in het bestaand erfgoed, en deze functies kunnen identiteit geven aan een lokale gemeenschap (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011). “Dan is het niet zozeer het bewaren van die stenen wat zo ontzettend belangrijk is, (...) maar de betekenis van die hele herbestemming zit hem vooral ook

in wat het nu en de komende decennia betekent (A.K.D. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart, 2011).

4.2.5 LEEGSTAND VS. VRAAG: DUURZAAMHEID EN HERBESTEMMEN IN RUIE ZIN

Een zekere leegstand op de vastgoedmarkt is gezond, om de voldoende doorstroming te bevorderen, dit wordt aangeduid als de frictieleegstand (Van der Krabben, 2009). Toch krijgen we in Nederland ook steeds meer te maken met een leegstand die meer structureel is. Met name grote monumentale panden en complexen kampen vaak met structurele leegstand: er bestaat veelal geen markt voor en het is dus moeilijk om er een nieuwe gebruiker voor te vinden (Nelissen et al., 1999).

In Nederland staat zo'n zeven miljoen vierkante meter kantoor leeg, vier miljoen vierkante meter bedrijfsruimte, tienduizenden woningen, kloosters, kerken en er komt ieder dag wat bij (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart, 2011). Tegelijkertijd zijn er een heleboel dingen, maatschappelijke behoeften, die om ruimte vragen. En dat komt niet bij mekaar (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart, 2011). Eigenlijk moeten we dit beter gaan doen, het herbestemmen in de ruimte zin moet meer de standaard worden: we gaan minder nieuw doen en meer opnieuw gebruiken (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart, 2011). Immers, wat je hebt dat staat er al en dat is per definitie duurzaam, zeker in het geval van monumenten, want deze mag je niet afbreken (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). De crisis heeft hier ook zeker ook voordeel in gehad ten opzichte van daarvoor: *"Toen kocht iemand een villa en het maakte hem niet uit hoe die villa er uit zag, want hij kocht in principe de grond met een opstal en dan ging die vervolgens het boeltje plaatschuiven en dan bouwde die er een nieuwe villa op (...). Nou en dat verhaal is gewoon klaar. (...) dat deed gewoon heel veel schade aan monumenten (...). En nu wordt het gewoon te duur bijna om dingen te slopen, nou dat is eigenlijk alleen maar goed. Dan moet je er dus over nadenken wat je er mee doet.* (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011).

Dit alles tezamen past dus bij de duurzaamheidsgedachte: het slopen van oude gebouwen en bouwen van nieuwe is een dubbele milieubelasting (Canoy, Hek & Rademaekers, 2010). Het sloopmateriaal moet worden verbrand gestort of gerecycled en voor nieuwbouw is de productie van nieuw materiaal nodig en dus ook het aanwenden van grondstoffen. Het gekke is dat ondanks de leegstand en het belang voor duurzaamheid alleen al voor kantoren bij provincies en gemeenten nog plannen voor de toevoeging van zo'n 6 miljoen vierkante meter op stapel liggen (Canoy, Hek & Rademaekers, 2010).

Overheidsingrijpen bij leegstand is lastig: de eigenaar is en blijft in feite verantwoordelijk voor het oplossen van leegstand in hun vastgoed (VNG, 2011). Ingrijpen door de gemeente wordt pas gerechtvaardigd wanneer de leegstand een maatschappelijk probleem wordt (politiek, bestuurlijk, sociaal, maatschappelijk, financieel of economisch) en het de leefomgeving en veiligheid aantast (VNG, 2011). Toch is het vreemd dat de overheden gezamenlijk niet wat doen aan hun planvoorraad, immers, zo'n grote voorraad werkt namelijk leegstand in de hand.

4.2.6 WENS VANUIT DE MAATSCHAPPIJ

Een van de aanleidingen voor het opstellen van de Nota Belvedere was dat zowel maatschappelijk als politiek het bewustzijn groeiende was dat het ruimtelijk ordenen meer was dan alleen het accommoderen van gebruiksfuncties (Ministerie van OC&W et al., 1999, p. 9). Daarbij stelt van der Zande (2009) dat de maatschappelijke roep om hergebruik van bestaand vastgoed groot is. Dit is gebleken uit verschillende onderzoeken van het Sociaal Cultureel Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau maar ook uit

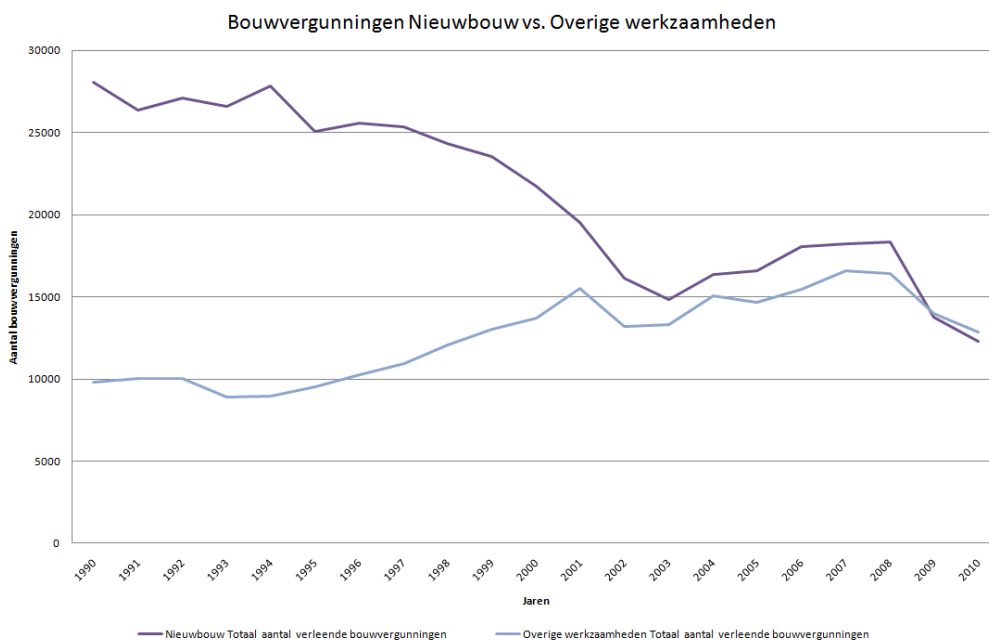
bijvoorbeeld een campagne van Milieudefensie getiteld: 'Recycle de ruimte' (Sociaal Cultureel Planbureau, 2007; van der Zande, 2009). Naast al die belangen die spelen en redenen die er zijn, is het herbestemmen van bestaand vastgoed dus een wens vanuit de maatschappij. Dit is iets waar de praktijk van Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling op moet inspelen.

4.3 OVER DE OMVANG EN HET AANDEEL VAN HERBESTEMMEN

In bovenstaande paragraaf is uiteengezet waarom herbestemmen zo ontzettend van belang is. Daarnaast is het natuurlijk ook relevant om iets te weten te komen over de omvang of het aandeel van herbestemmen in ruimtelijke ontwikkeling. Dit beeld zal in deze paragraaf worden weergegeven.

4.3.1 OMGEVINGSVERGUNNING VOOR HET BOUWEN

Om een beeld te krijgen van de omvang van herbestemmen kan gekeken worden naar het aantal bouwvergunningen dat wordt verstrekt, officieel heet dit met de ingang van de nieuwe WABO 'omgevingsvergunning voor het bouwen', echter wordt in de spreektaal en ook bij het CBS nog steeds de term bouwvergunning gebruikt. Het CBS (2011) houdt deze cijfers namelijk bij. Hierbij maakt het een onderscheid tussen bouwvergunningen ten behoeve van nieuwbouw en bouwvergunningen voor overige werkzaamheden. Het aantal bouwvergunningen voor overige werkzaamheden kan een indicator zijn voor de mate waarin wordt herbested, dit komt omdat herbestemmen onder deze categorie valt. Onderstaand figuur geeft de trends voor beide soorten vergunningen weer.

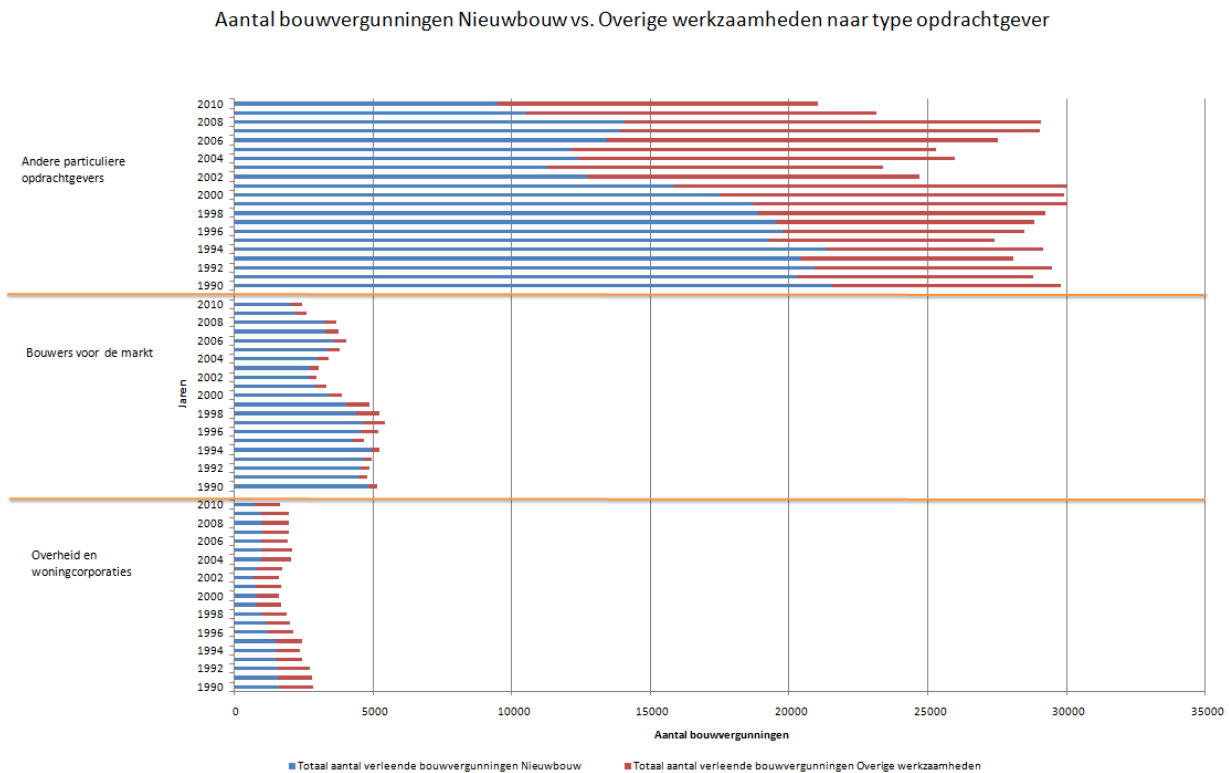


Figuur 4: *Bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden.* (CBS Statline, 2011b, eigen bewerking)

Uit deze figuur is dus op te maken dat tot voor crisisjaar 2008, de trend van het aandeel bouwvergunningen voor de categorie 'Overige werkzaamheden' een stijgende lijn is. Toch zegt dit nog niet alles: een verbouwing door een particulier of vernieuwing van de eigen voorraad door een woningcorporatie valt namelijk ook onder deze overige werkzaamheden. Wanneer we vanaf 2008 verder kijken zien we iets geheel nieuws: het aandeel bouwvergunningen voor

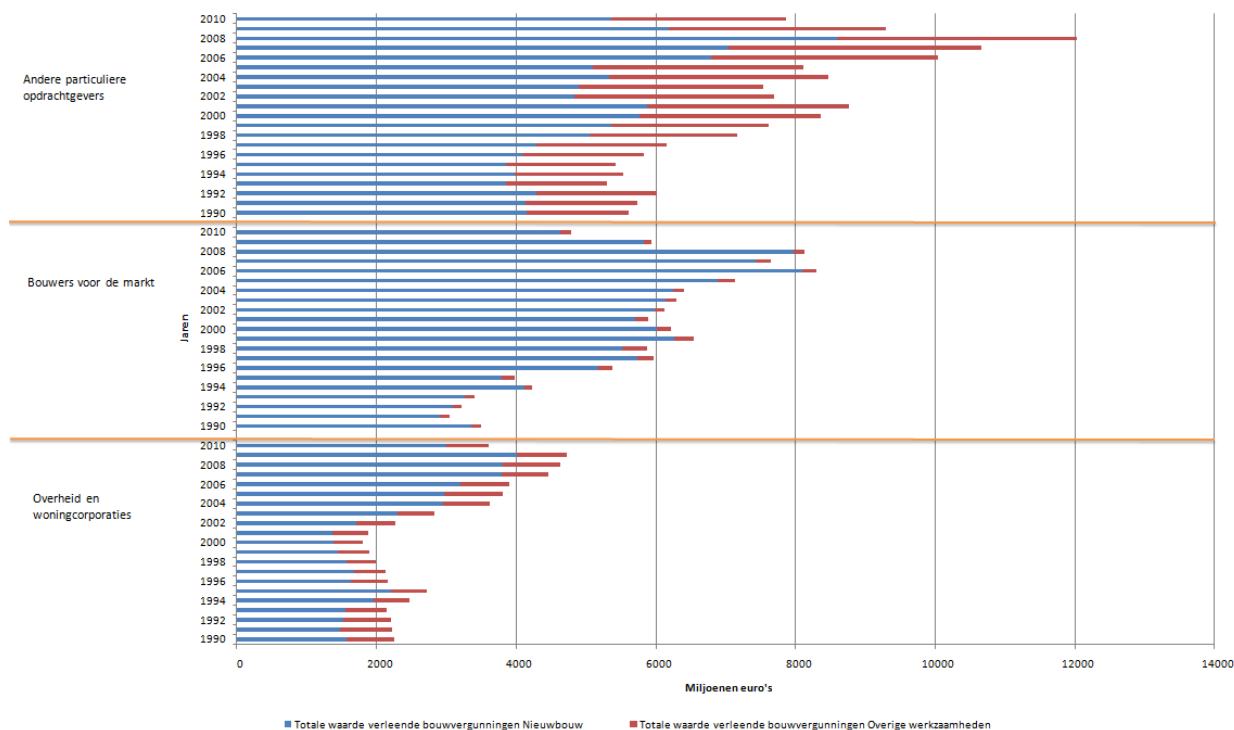
overige werkzaamheden overstijgt zelfs die van nieuwbouw. Toch kan dit beeld opnieuw worden genuanceerd, door verschillende fiscale stimuleringsmaatregelen die het Rijk heeft genomen toen de crisis werkelijkheid werd: verbouwen werd namelijk aantrekkelijk gemaakt door een lager Btw-tarief aan te houden dan voorheen.

Daarnaast kunnen we, wanneer we naar het type opdrachtgever kijken, stellen dat er ook uit de cijfers een basis blijkt om het beeld voor de bouwvergunningen voor 'Overige werkzaamheden' te nuanceren, zoals blijkt uit figuur 5 en figuur 6.



Figuur 5: Aantal bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Type opdrachtgever. (CBS Statline, 2011b, eigen bewerking)

Waarde bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden naar type opdrachtgever



Figuur 6: Waarde van bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Type opdrachtgever. (CBS Statline, 2011b, eigen bewerking)

De definities die het Centraal Bureau voor de Statistiek aan de verschillende typen opdrachtgevers koppelt zijn namelijk als volgt gesteld:

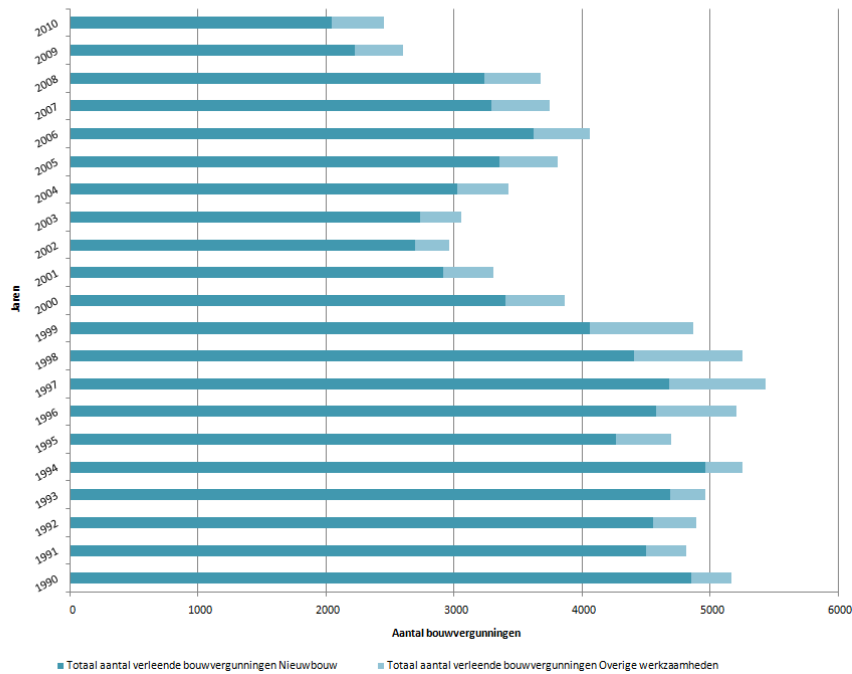
- Bouwers voor de markt: *“Dit zijn opdrachtgevers die (laten) bouwen voor de verhuur en/of verkoop zoals projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen en institutionele beleggers zoals pensioenfondsen, levensverzekeraars en fondsen die de sociale verzekeringen uitvoeren.”* (CBS, 2011);
- Overheid en woningcorporaties: *“Tot deze opdrachtgevercategorie behoren: Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en overige lagere publiekrechtelijke lichamen; Woningbouwcorporaties, woningbouwverenigingen.”* (CBS, 2011);
- Andere particuliere opdrachtgevers: *“Tot deze opdrachtgevercategorie behoren opdrachtgevers die niet tot de categorieën Overheid en Woningbouwcorporaties en Bouwers voor de markt behoren, zoals particuliere personen, bedrijven, stichtingen en verenigingen.”* (CBS, 2011).

De definities die het CBS gebruikt voor het type opdrachtgever stelt ons namelijk in staat om een aantal zaken uit te sluiten. Een verbouwing door een particulier valt namelijk onder de categorie ‘Andere particuliere opdrachtgevers’. Ook woningcorporaties die hun voorraad vernieuwen, zijn een aparte categorie, namelijk die van ‘Overheid en woningcorporaties’.

4.3.2 FOCUS OP DE MARKT

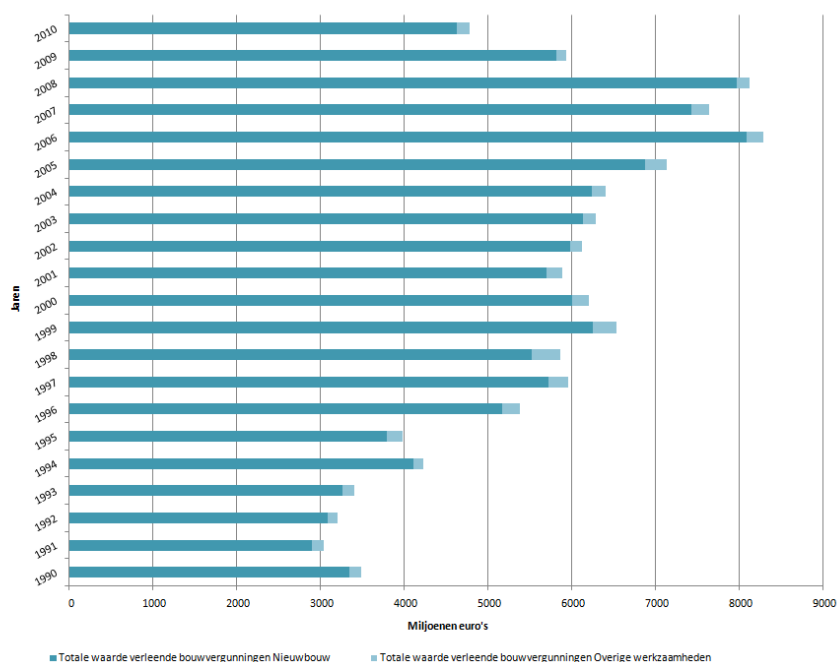
Wanneer we dan puur kijken naar de bouwers voor de markt, de eigenlijke marktpartijen in Nederland en de partijen waarvan de overheid in feite ook afhankelijk is voor ruimtelijke ontwikkeling zoals bleek uit hoofdstuk 3, zien we het volgende:

Aantal bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Bouwers voor de markt



Figuur 7: Aantal bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Bouwers voor de markt. (CBS Statline, 2011b, eigen bewerking)

Waarde van bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Bouwers voor de markt



Figuur 8: Waarde van bouwvergunningen Nieuwbouw vs. Overige werkzaamheden Bouwers voor de markt. (CBS Statline, 2011b, eigen bewerking)

De cijfers over het bouwvergunningen lijken hiermee de vermoedens van hoofdstuk 2 te ondersteunen: marktpartijen vragen relatief weinig bouwvergunningen aan voor activiteiten die gerelateerd zijn aan herstemmen, immers, het grootste deel van het aantal vergunningen dat zij aanvragen is voor nieuwbouw. Wanneer er vervolgens gekeken wordt naar de investeringen die bouwers voor de markt doen, is te zien dat er naar verhouding enorm weinig investeringen gemoeid zijn voor overige werkzaamheden. Dit kan bijvoorbeeld aanwijzing zijn voor het gegeven dat hier misschien ook nog een deel verbouw, of kleinschalige aanpassing inzit.

Helaas was het niet mogelijk om nog een verder onderscheid in de vergunningen te krijgen dan type aanvrager. Bijvoorbeeld was het voor dit onderzoek nog interessant geweest als dit alles bijvoorbeeld nog te onderscheiden was naar functie, echter was dit alleen voor nieuwbouw mogelijk, iets dat voor dit onderzoek niet erg relevant kan zijn. Daarnaast was het ook interessant geweest om tijdelijk herbestemmen nog onder de loep te kunnen nemen, omdat het idee bij de onderzoeker bestaat dat dit sinds de crisis een vlucht heeft genomen. Ook hier waren geen harde statistieken van.

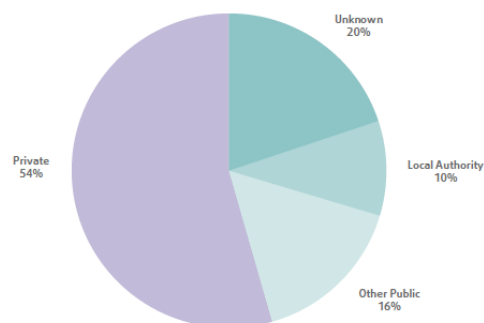
Samengevat is te stellen dat marktpartijen zowel in aantal als in waarde relatief weinig omgevingsvergunningen voor het bouwen aanvragen voor activiteiten die een relatie hebben met herbestemmen. In hun activiteiten houden zij zich voornamelijk bezig met nieuwbouw.

4.4 IS ER EEN STRUCTURE OF BUILDING PROVISION VOOR HERBESTEMMEN?

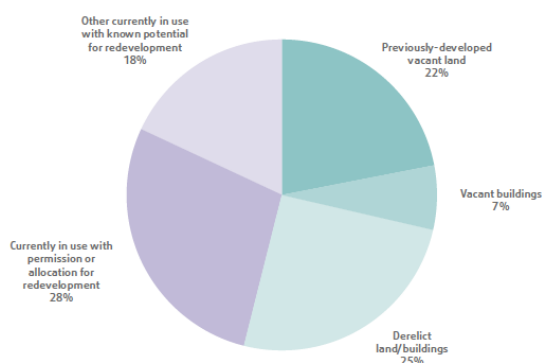
Harde cijfers over herbestemmen zijn behalve door in te zoomen op de bouwvergunningen zoals in dit hoofdstuk al is gedaan, lastig te vinden. Wel is recentelijk vanuit BOEi, een organisatie die zich bezighoudt met het herbestemmen van industrieel erfgoed, een nieuw initiatief gekomen, waarbij het gelukt is om leegstaande monumenten per stad inzichtelijk te krijgen (Boon, 2012). Daarnaast is er door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed het Nationaal Programma Herbestemming geïnitieerd, welke als het ware fungeert als een platform rondom

herbestemmen en met name bedoeld is om de aandacht voor herbestemmen te vergroten (Nationaal Programma Herbestemming, 2012). Ook is er in het kader van het NPH een speciale kennis- en projectenbank gestart, die zich met name richt op eerder gedane ervaring met projecten en verschillende *howto's*, kortom: vooral bedoeld ter inspiratie en ondersteuning van de Nederlandse praktijk van herbestemmen. Dit alles is blijkbaar nodig, want vaak wordt gesteld dat men in Nederland zeker in relatie tot erfgoed sneller geneigd is te slopen, dan gebouwen te laten staan. De verhoudingen in de afgegeven typen bouwvergunningen sluiten hier ook op aan. In totaal is herbestemming goed voor zo'n 10 procent van het totale bouwvolume in ons land (Mullink, 2011). In vergelijking: in Duitsland is herbestemming goed voor zo'n 40 procent van het totale bouwvolume. Boon & De Zeeuw (in Mullink, 2011) waarschuwen in dit opzicht ook voor leegstand van erfgoed: er staat zo'n 2 miljoen vierkante meter erfgoed leeg als Nederland niet direct begint met het voortvarender ter hand nemen van herbestemmen.

Met een blik op het buitenland lijkt het alsof er daar net iets meer inzicht wordt gegeven in cijfers rondom herbestemmen. Bijvoorbeeld wordt in Engeland middels de *National Land Use Database of Previously-Developed Land (NLUD-PDL)* gemonitord welke *brownfields* in onbruik zijn geraakt, deze worden vervolgens onderscheiden naar type brownfield, eigendom, en er wordt gekeken welk deel potentieel heeft om te worden herontwikkeld met woningbouw (Homes and Communities Agency, 2011). Kortom: het aanbod van mogelijk te herontwikkelen gebieden en gebouwen wordt hier zeer concreet in kaart gebracht met als doel om zo goed mogelijk aan te sluiten bij eventuele vraag die er op dat moment is.



Figuur 9: Eigendom PDL (Homes and Communities Agency, 2011)

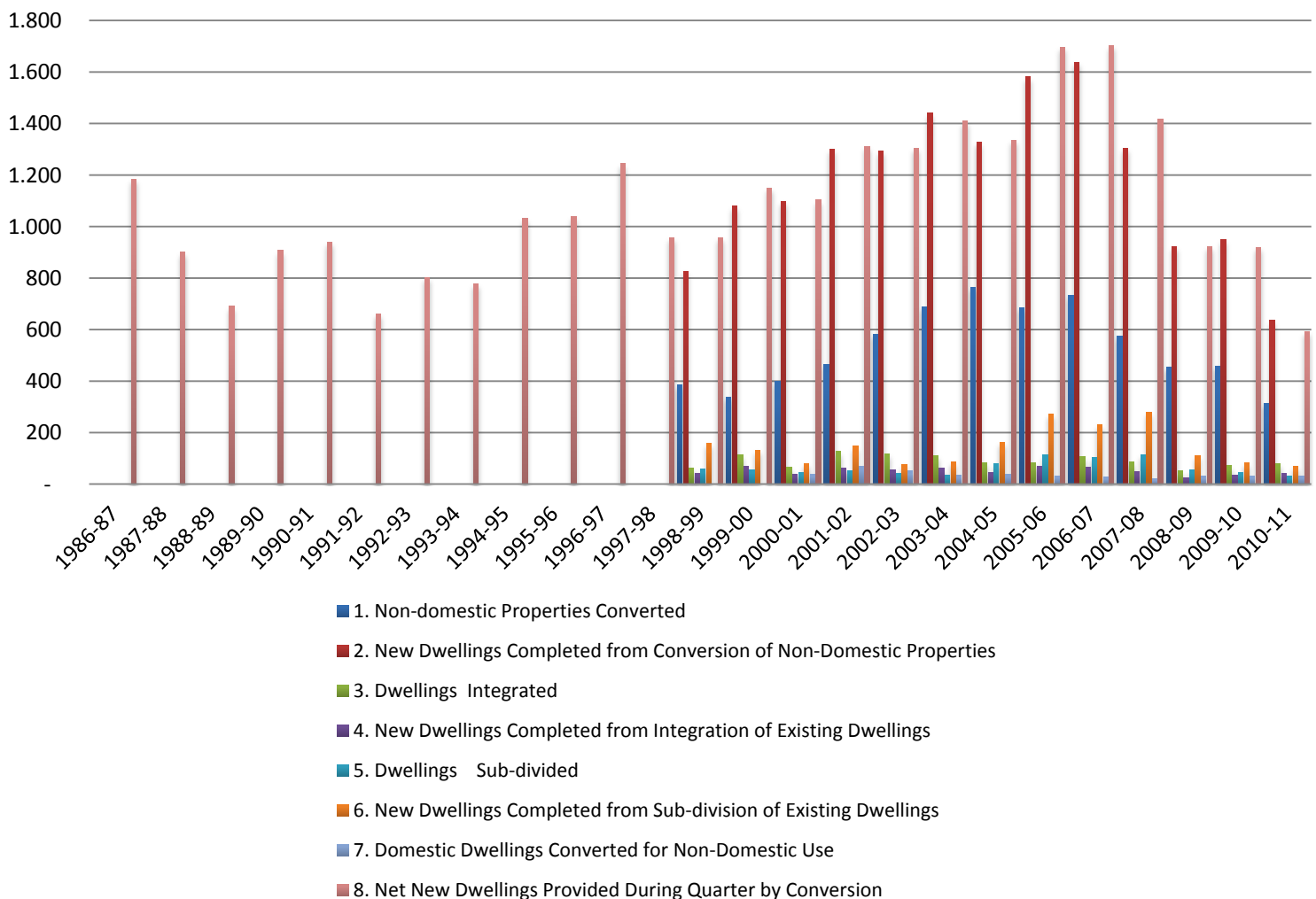


Figuur 10: PDL met potentieel voor herontwikkeling tot woningbouw (Homes and Communities Agency, 2011)

De NLUD-PDL is zo in elkaar gezet dat er ook trends en ontwikkelingen zijn te onderscheiden. Zo komt onder andere uit deze monitor dat het totaal aandeel PDL dalende is sinds 2002, met zo'n 6% (Homes and Communities Agency, 2011). Het lijkt er dus op dat voorzichtig kan worden aangegeven dat actoren dit hebben opgepakt. Of dit een (in)direct effect is van het NLUD-PDL is niet duidelijk, maar op zichzelf is dit natuurlijk een positieve ontwikkeling. Daarentegen is de leegstand in bepaalde delen van Engeland toegenomen, met name in de regio Londen, waar deze op andere locaties weer is afgenomen (Homes and Communities Agency, 2011).

In Schotland zijn er sinds 1986 statistieken bijgehouden rondom woningbouw (The Scottish Government Riaghalas na h-Alba, 2012). Voor dit onderzoek zijn de statistieken rondom conversie erg interessant, deze zijn terug te vinden in figuur 11. In feite impliceert deze grafiek één ding, namelijk het behoud van bestaand vastgoed, kort door de bocht: herbestemmen. Met name de kolommen 'Non-domestic properties converted' en 'New Dwellings Completed from Conversion of Non-Domestic Properties' zijn in het licht van dit onderzoek het interessantst. Deze kolommen impliceren namelijk dat er een verandering heeft plaatsgevonden van functie in bestaand vastgoed. We zien eigenlijk dat dit aandeel tot aan de crisis (2007-2008) groeiende is geweest.

Conversions Schotland (1986-1987 to latest available)



Figuur 11: Statistieken 'conversion' in Schotland. (The Scottish Government Riaghalas na h-Alba, 2012, eigen bewerking)

Leegstand en het vinden van nieuwe functies voor oude gebouwen lijkt men in Nederland dus nog lastig te vinden. Zoals aangegeven, bij herbestemmen draait om specifiek vastgoed, namelijk erfgoed, dus er zou een *structure of building provision* kunnen zijn, maar de mogelijkheden om iets te doen zijn per object uniek, juist omdat we te maken hebben met bestaand vastgoed. Kenmerkend voor bestaand vastgoed is dat het er al staat, dat regels om wat er mee te doen en te laten al vastgelegd zijn in een bestemmingsplan, of in een gemeentelijke dan wel rijksmonumentenwetgeving. Tevens kan het bestaand vastgoed zelf van alles zijn, het kan gaan om oude fabriekscomplexen, kerken, kloosters, boerderijen, kantoorgebouwen, woningen en zo voort. Statistieken over de mate van herbestemmen lijken behalve de statistieken over bouwvergunningen niet echt aanwezig. Niet voor niks is het NPH hiervoor opgericht en zijn kennis en praktijkvoorbeelden hiervoor gebundeld: de hoop is namelijk dat op deze manier de aandacht voor herbestemmen wordt vergroot en dat marktpartijen en overheden dit ook meer zullen gaan oppakken. In het buitenland zien we dat actoren meer gericht zijn op het bijeenbrengen van vraag en aanbod, en ook meer monitoren op gebouwen en gebieden die in aanmerking komen voor herbestemmen. Het lijkt alsof herbestemmen zelf nog niet echt tot de *mindset* van het grootste deel van de marktpartijen en overheden is doorgedrongen, misschien ontbreekt er een stukje urgentie en ook bewustzijn. Het Rijk wil dat er meer binnenstedelijk wordt ontwikkeld, maar wat de implicatie hiervan is, daar staan we eigenlijk niet zo bij stil. De vraag of er een specifieke *structure of building provision* bestaat voor herbestemmen kan eigenlijk hiermee op basis van de literatuur met een nee worden beantwoord. Wel zijn er een aantal zaken in de Nederlandse *structure of building provision* die het thema van herbestemmen specifiek raken. Deze zullen aan de hand van vijf thema's in het volgende hoofdstuk worden beschreven. Deze thema's zullen vervolgens centraal staan in het survey en de casestudy bij dit onderzoek.

4.5 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn verschillende redenen naar voren gekomen waarom iets met herbestemmen te doen. Dit betrof onder andere de cultuurhistorische waarde en de wens om dit te behouden, de belevingswaarde van het bestaand vastgoed en het gegeven dat het bijzondere plekken zijn geweest, het zijn tastbare herinneringen aan het verleden, daarnaast veelal leegstaand en zit er ook een duurzame twist aan het behouden van bestaand vastgoed. Als laatste is de maatschappelijke roep om behoud van bestaand vastgoed ook groot. Vervolgens is ingegaan op de omvang en aandeel van herbestemmen in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling. Middels onderzoek naar de verhoudingen in bouwvergunningen bij bouwers voor de markt, kan worden gesteld dat in de huidige *structure of building provision* de Nederlandse overheid sterk afhankelijk is van marktpartijen in relatie tot het realiseren van haar ruimtelijke ambities. We zien hierin dat een relatief zeer klein aandeel van de bouwvergunningen wordt verstrekt voor werkzaamheden die verband houden met herbestemmen, zowel in aantal als in waarde van de investering. De feitelijke cijfers over het aandeel van herbestemmen in het totale bouwvolume bestempelen dit. Als laatste is in dit hoofdstuk ingegaan op het bestaan van een specifieke *structure of building provision* rondom het thema herbestemmen. De aard van het bestaand vastgoed zorgt er eigenlijk al voor dat het lastig wordt een specifieke structuur te onderscheiden, immers het gaat hier om bestaand vastgoed, met voor elk individueel object een bepaald functioneel en regeltechnisch kader welke de mogelijkheden per object bepaalt. Naast een recentelijke koppeling tussen de leegstand van monumenten en het plaatsniveau, en de al eerder besproken cijfers over bouwvergunningen zijn er verder geen harde statistieken rondom herbestemmen. Daarnaast is er recentelijk het NPH opgericht, met de intentie om de aandacht voor herbestemmen te vergroten in de hoop dat marktpartijen en overheden dit ook meer zullen oppakken. Het NPH stelt bijvoorbeeld kennis en praktijkvoorbeelden beschikbaar. In het

buitenland zien we dat actoren meer gericht zijn op het bijeenbrengen van vraag en aanbod en bovendien ook meer statistieken bijhouden over herbestemmen en het monitoren van gebouwen en gebieden die hier voor in aanmerking komen. Al met al lijkt het dus alsof ondanks de wil van het Rijk om meer binnenstedelijk te bouwen, de feitelijke implicaties hiervan nog niet echt zijn doorgedrongen onder marktpartijen en overheden. Hiermee is voor dit onderzoek op basis van de literatuur aangetoond dat er op dit moment geen specifieke *structure of building provision* voor herbestemmen bestaat.

5. RAAKVLAK ORGANISATIE VAN DE VASTGOEDMARKT EN HERBESTEMMEN: 5 THEMA'S

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk zal ingaan op de eerder in hoofdstuk 4 genoemde raakvlakken tussen de organisatie van de vastgoedmarkt en herbestemmen. Hiervoor zijn vijf thema's onderscheiden die op basis van het voorafgaande worden verondersteld op het raakvlak te liggen tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt in Nederland georganiseerd is en herbestemmen. Tevens wordt met dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

Wat zijn de raakvlakken van de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is en het herbestemmen van bestaand vastgoed?

Middels beantwoording van de eerste twee deelvragen in de voorgaande hoofdstukken, kan deze deelvraag worden beantwoord. Deze vraag kan worden gezien als een vraag die op zoek gaat naar gemeenschappelijke thema's tussen herbestemmen en de *structure of building provision* in Nederland.

5.2 SAMENWERKING VEREIST

Zoals eerder omschreven zijn overheid en marktpartijen in de Nederlandse *structure of building provision* afhankelijk van elkaar als het gaat om de realisatie van hun ruimtelijke ambities. Zoals we hebben gezien zijn er met de veranderingen rondom de mate van overheidssturing, de overgang van een actief naar een steeds meer faciliterend en soms zelfs passief grondbeleid en voorwaartse integratie van marktpartijen de kaarten blijvend anders geschud. Er is als het ware een nieuwe *structure of building provision* ontstaan, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat de gevolgen van hun crisis, structureel of niet, nog in de breedte hun impact moeten krijgen op deze *structure of building provision*. Wel wordt er bijvoorbeeld veel gedacht over alternatieve verdienmodellen, dan wel fondsvorming om gebiedsontwikkeling blijvend aan de praat te houden (Alwin Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Wat in ieder geval duidelijk is, is dat met de huidige omstandigheden de samenwerking tussen overheid en markt altijd moet worden gezocht.

5.3 REGELGEVING EN BELEID

5.3.1 NATIONALE REGELGEVING

Er is in Nederland een behoorlijk debat ontstaan over de regelgeving en het beleid dat er is. In Nederland wordt sterk gedacht in termen van planologie en de scheiding van functies (A. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart 2011). We hebben allerlei dingen vastgelegd in bestemmingsplannen, die stammen uit een tijd waarin functies gescheiden moesten worden (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011). Je ziet dat er nu een beweging de andere kant op, om functies te combineren (A. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart 2011). We willen eigenlijk toch meer dat er meer gecombineerd gewoond en gewerkt kan worden, of dat dat naast elkaar gebeurt (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart, 2011). De kracht van gebiedsontwikkeling is om in te spelen op conjunctuur en op kansen (A. Boon, persoonlijke

communicatie, 22 maart 2011). Regelgeving kan er voor zorgen dat de kansen en de dynamiek die er in het gebied is, niet of te laat kan worden benut.

Echter zetten Stadig & Minderhoud (2011) in hun artikel *Herbestemming, regelgeving en gemeente* uiteen dat het creatief omgaan met verschillende variaties van globale bestemmingsplannen, postzegelbestemmingsplannen, WABO-projectbesluiten en de coördinatie-regeling van de Wro door gemeenten al veel mogelijkheden biedt voor de realisatie van een herbestemming en er tevens voor kan zorgen dat binnen afzienbare tijd de benodigde omgevingsvergunningen kunnen worden afgegeven (Stadig & Minderhoud, 2011). Daarbij moet echter één kanttekening worden meegenomen, en dat is dat dit artikel geschreven is vanuit het perspectief van een gemeente die wat wil. Het is in Nederland zo geregeld dat de laagste overheid, de overheid die het dichtst bij de burger staat, de verantwoordelijkheid heeft over het bestemmingsplan en het afgeven van een omgevingsvergunning (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart 2011). In feite hebben gemeenten hierin dus een grote beleidsvrijheid en hangt de uiteindelijke keuze van de inzet van instrumentaria, en daarmee samen het mogelijk maken van een herbestemming, samen met de wil van de mensen, de ambtenaren, die er vanuit de gemeente bij betrokken zijn.

Toch zien ook deze auteurs een aantal knelpunten wanneer het gaat om het herbestemmen van bestaand vastgoed en regelgeving. Een eerste knelpunt lijkt met de veranderende regelgeving deels weggenomen. Onder het oude *Bouwbesluit 2003*, werd in beginsel door de gemeenten bij het verstrekken van een omgevingsvergunning getoetst aan de in het *Bouwbesluit* opgenomen eisen voor nieuwbouw-niveau (Stadig & Minderhoud, 2011). Een groot probleem was hierbij dat de gemeenten het liefst dicht bij het nieuwbouw-niveau wilden gaan zitten, waardoor er een grote tijdrovende onderhandeling plaats moest vinden over het niveau waaraan getoetst moest worden (Stadig & Minderhoud, 2011). Dit bracht voor initiatiefnemers veel risico's met zich mee, niet alleen in vertraging, maar ook in onbeheersbare kosten (Gelinck, 2012). Door een grote lobby van onder andere het H-team is dit 'nee, tenzij'-principe van de baan. Voor een groot deel van de kwaliteitsaspecten heeft het *Bouwbesluit 2012* een verbouwartikel gekregen, met hierin de zin "dat wordt uitgegaan van het reeds verkregen niveau." (Gelinck, 2012). Wat betekent dit in de praktijk? Veelal dat moet worden uitgegaan van de kwaliteit die er nu in het gebouw aanwezig is. De wetgever heeft hiermee dus voor initiatiefnemers vooraan in het proces meer zekerheid gebracht over kosten en risico's die zij in de toekomst kunnen verwachten.

Een tweede knelpunt welke Stadig & Minderhoud (2011) zien is het omgevingsvergunningvrij bouwen. Hiermee wordt bedoeld op artikel 3 van bijlage II van het *Besluit omgevingsrecht*, waarin een aantal categorieën gevallen zijn opgesomd waarbij geen omgevingsvergunning vereist is. Echter bepaalt artikel 5 van bijlage II van het *Besluit omgevingsrecht* dat in het geval van omgevingsvergunningvrij bouwen het aantal woningen altijd gelijk dient te blijven (Stadig & Minderhoud, 2011). Stadig & Minderhoud (2011) pleiten er echter voor dat de regeling voor het omgevingsvergunningvrij bouwen wordt verruimd.

Een laatste knelpunt welke Stadig & Minderhoud (2011) zien hangt samen met tijdelijkheid. Tijdelijkheid is van groot belang voor herbestemming, het werkt namelijk als een soort katalysator: de tijdelijke activiteiten kunnen bijdragen tot de waardevorming van een gebouw, maar dit hoeft niet altijd een succesverhaal te zijn (Saris, 2008).

Er wordt in het geval van legaliseren of professionaliseren van tijdelijk gebruik er bewust voor gekozen om niet radicaal alles af te breken en er weer nieuwbouw neer te zetten, integendeel, er wordt gezorgd voor gedeeltelijk of tijdelijk behoud van gebouwen en wijken (Bruins, De Jong, Vooren & Metze, 2008). De huidige regelgeving biedt echter vanuit het perspectief van tijdelijkheid weinig perspectief. Vroeger kon je nog een experimenteerartikel gebruiken, om te experimenteren met verschillende tijdelijke functies, maar tegenwoordig is het

gewoon bouwvergunning aanvragen en dan vergunning verlenen (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011). Voor tijdelijkheid is het veel idealer om gewoon een experiment te kunnen starten en stoppen wanneer je wil en dat is nu gewoon heel erg moeilijk geworden (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011). Daarbij komt ook dat vijf jaar te kort is voor het succesvol kunnen ontplooiën van een bepaalde activiteit, je kan over die termijn namelijk bijna niet afschrijven (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011).

Juridisch gezien kunnen in het geval van een herbestemming met een activiteit voor een bepaalde termijn, wanneer deze in strijd is met het bestemmingsplan, Burgermeester en Wethouders met toepassing van artikel 2.12 lid 2 Wabo een omgevingsvergunning verlenen voor een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan (Stadig & Minderhoud, 2011). Daarbij moet wel sprake zijn van een tijdelijke behoefte, uit objectieve feiten en omstandigheden moet blijken dat de activiteit na verloop van vijf jaar ook daadwerkelijk wordt beëindigd (Stadig & Minderhoud, 2011). Vanuit de literatuur en het veld wordt gepleit voor een verruiming van deze termijn, met name bedoeld van het toelaten van tijdelijke functies in transformatiegebieden, in afwachting van een definitieve invulling (J. Saris, persoonlijke communicatie, 8 maart 2011; Stadig & Minderhoud, 2011). De hoop is dat de wetgever het Besluit omgevingsrecht op die manier verruimt dat bestemmingen tijdelijk, voor een aanzienlijk langere periode dan vijf jaar en zonder al te zware motiveringseisen kunnen worden gewijzigd in een andere bestemming (Stadig & Minderhoud, 2011). Na verloop van die termijn zal moeten worden bekeken of de tijdelijke bestemming zelfs definitief zou kunnen worden.

Op dit moment is, mede dankzij het artikel van Stadig & Minderhoud (2011) en de roep om verruiming vanuit het veld en de literatuur, de verwachting dat het één en ander zal gaan veranderen in de nabije toekomst. Er komt zeer binnenkort een wet aan, die is al voor consultatie naar de VNG gestuurd, waarmee de Crisis- en Herstelwet permanent wordt gemaakt en een aantal andere dingen wordt gewijzigd. Tot die andere dingen behoort onder andere de termijn voor de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, deze zal namelijk van vijf naar tien jaar gaan (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart 2011). Dit betekent dus in eerste instantie goed nieuws voor tijdelijke functies in oude gebouwen. De tijd zal leren hoe deze verruiming verder uit zal gaan pakken.

Naast de hier boven beschreven meer algemenere regelgeving, is er natuurlijk ook de meer specifieke regelgeving en beleid rondom monumenten. In de tweede helft van de 19^e eeuw, ten tijde van de Industriële Revolutie, is de zorg voor monumenten ontstaan (Nelissen, in De Boer, 2009). Dit kwam omdat gedurende de Industriële Revolutie veel gebouwen en objecten die geen functie meer hadden werden vernietigd. Vervolgens is het Victor de Stuers geweest die wordt gezien als de grondlegger van de Nederlandse monumentenzorg, want, onder zijn leiding werden de eerste inventarisaties gemaakt rondom beschermingswaardige gebouwen en objecten (De Boer, 2009). Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam de zorg voor monumenten pas echt van de grond, onder andere werd toen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg opgericht (thans: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) en kwam er specifieke regelgeving voor de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Anno nu zijn de bepalingen van Monumentenwet uit 1988 geldend, deze bepalingen behelzen zich onder andere met een beschermd status voor monumenten. Deze beschermd status, of het nou gaat om een rijksmonument, provinciaal, of gemeentelijk monument, leidt vaak tot discussie. Want een extra juridisch kader op bestaande gebouwen, zou veelal lastig zijn voor marktpartijen.

Een veel aangehaald voorbeeld is de Westergasfabriek, schetst respondent Karel Loeff (persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). Hier wordt vaak naar verwezen als een fantastisch voorbeeld van wat je met industrieel erfgoed kan doen. Echter, “Die Westergasfabriek was nooit blijven staan op het moment dat er niet een paar gekke architectuurhistorici hadden gezegd van hey dit is een bijzonder gebouw, daar moet je het stempeltje rijksmonument op plakken.” (K.

Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). Juist doordat er een stempel als rijksmonument op is gedrukt kon de Westergasfabriek niet worden gesloopt. “Want dat was dertig jaar geleden gewoon de intentie, het was een aftands terrein, niemand wilde daar in, de gebouwen stonden leeg, er was lekkage en toen waren er een paar hippe kunstenaars die dachten van hey daar kunnen we wel iets leuks in doen en zo is dat hele balletje gaan rollen.” (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). Nu wordt er veelal geprobeerd vanuit de gemeente die hippe kunstenaars of creatieve bedrijvigheid in oude gebouwen te krijgen, dus het omgekeerde verhaal (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). *“Maar het begint zeg maar bij die bescherming. Het is niet in alle gevallen zo, want je hebt ook complexen die niet beschermd zijn en waar iemand toch de kwaliteit of waarde ziet, dat kan gebeuren. Maar ik denk bij mezelf van ja, als je het niet gaat beschermen, gaat het gewoon plat.* (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011).

5.3.2 EUROPESE REGELGEVING

De laatste jaren is de invloed van Europa ook bij gebiedsontwikkeling meer merkbaar geworden. Vanuit de Europese regelgeving zijn een aantal zaken die samenhangen met gebiedsontwikkeling middels regelgeving dwingend bepaald.

Zo is het uitgangspunt bij de EG-regels rondom staatsteun (artikelen 87, 88 en 89 van het EG-verdrag) het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg in samenwerking met Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen [BZK, I&M, VNG & IPO i.s.m. NEPROM], 2011, p. 78). Er is sprake van staatsteun als een begunstigde onderneming een economisch voordeel ‘om niet’ ontvangt welke onder normale omstandigheden niet op die manier zou kunnen worden verkregen (BZK, I&M, VNG & IPO i.s.m. NEPROM, 2011). Met ‘om niet’ wordt bedoeld dat de overheid eenzijdig dit voordeel verstrekt, de ondernemer geeft dus geen directe of gelijkwaardige tegenprestatie aan de overheid (BZK, I&M, VNG & IPO i.s.m. NEPROM, 2011). Met betrekking tot herbestemmen, “waar je toch ook te maken hebt met de onrendabele top, waar dus niemand eigenlijk (...) geen enkele marktpartij iets mee wil. Merk je dat (...) de angst voor staatsteun, de angst voor de tucht uit Brussel, voor de straf, leidt in de praktijk tot hele ongemakkelijke en hele onhandige discussies.” (A. Boon, persoonlijke communicatie, 22 maart 2011). Financiering van een onrendabele top kan immers ook worden opgevat als meldingsplichtige staatssteun (BZK, I&M, VNG & IPO i.s.m. NEPROM, 2011).

5.3.3 BELEID

Allereerst heeft er ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling, de laatste jaren een decentralisering plaatsgevonden. Was vroeger ruimtelijke ontwikkeling, en met name ook erfoegd een taak van de Rijksoverheid, tegenwoordig probeert het Rijk dit steeds meer over de schutting te gooien richting de gemeenten (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). De omgang van gemeenten hiermee lijkt te verschillen. Eigenlijk zijn er twee typen gemeenten te onderscheiden: “de ene gemeente doet het hartstikke goed met hun eigen bureau, budget en belangrijk, et cetera, en een ander weet echt niet waar ze over praten.” (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). Hier zit een grote zorg, omdat de omgang met cultuurhistorie zo ontzettend verschillend is (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). Het is afwachten hoe dit zich in de toekomst verder zal ontwikkelen.

Natuurlijk heeft de gemeente uiteindelijk vrijwel de grootste invloed op ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Toch zijn er provincies die verantwoording nemen voor de zorg voor erfgoed en tevens dit zien als een kans en pijler voor de ruimtelijke ontwikkeling in hun provincie. Onder andere de provincie Brabant zal de komende tijd in totaal €121,5 miljoen beschikbaar stellen ten behoeve van herbestemming van grote erfgoedcomplexen (Provinciale Staten van Brabant, 2011). Dit gebeurt in het kader van de Agenda van Brabant en het Brabants Mozaïek. Uit de verschillende statenvoorstellen blijkt dat de provincie zowel de kansen van deze erfgoedcomplexen inziet als ook haar zorgen uit voor het niet tijdig vinden van een functie voor de verschillende erfgoedcomplexen. Gesproken wordt onder andere namelijk over impuls, meerwaarde en beeldmerk enerzijds en verpaupering, leegstand en het verloren gaan van iconen (Provinciale Staten van Brabant, 2010; Provinciale Staten van Brabant, 2011). De provincie 'voelt' daarnaast ook echt de decentralisatie, aangegeven wordt dat van een meer reactieve en toetsende rol, naar een meer proactieve rol wordt gegaan, dus meer als ontwikkelaar, investeerder en gebiedsregisseur. "Dit past maximaal bij het nieuwe profiel van de provincie met bijbehorende kerntaken en rollen op het terrein van ruimte, economie en cultuur." (Provinciale Staten van Brabant, 2011).

De provincie Brabant investeert, en wil dus niet in een rol worden gezien als subsidieverstrekker (Provincie Brabant, 2011). Het streven is een revolverende aanpak, dus een soort *revolving fund*, waarbij de provincie investeert en dus een meer ontwikkel- en of financieringsrol inneemt, én vervolgens het geld weer terugverdiend (Provincie Brabant, 2011). Daarnaast zijn er ook specifieke voorwaarden die aan de investeringen worden gesteld, onder andere moeten externe partners 1/3 deel bijdragen aan een herbestemming en mag de onrendabele top niet groter zijn dan €5 miljoen.

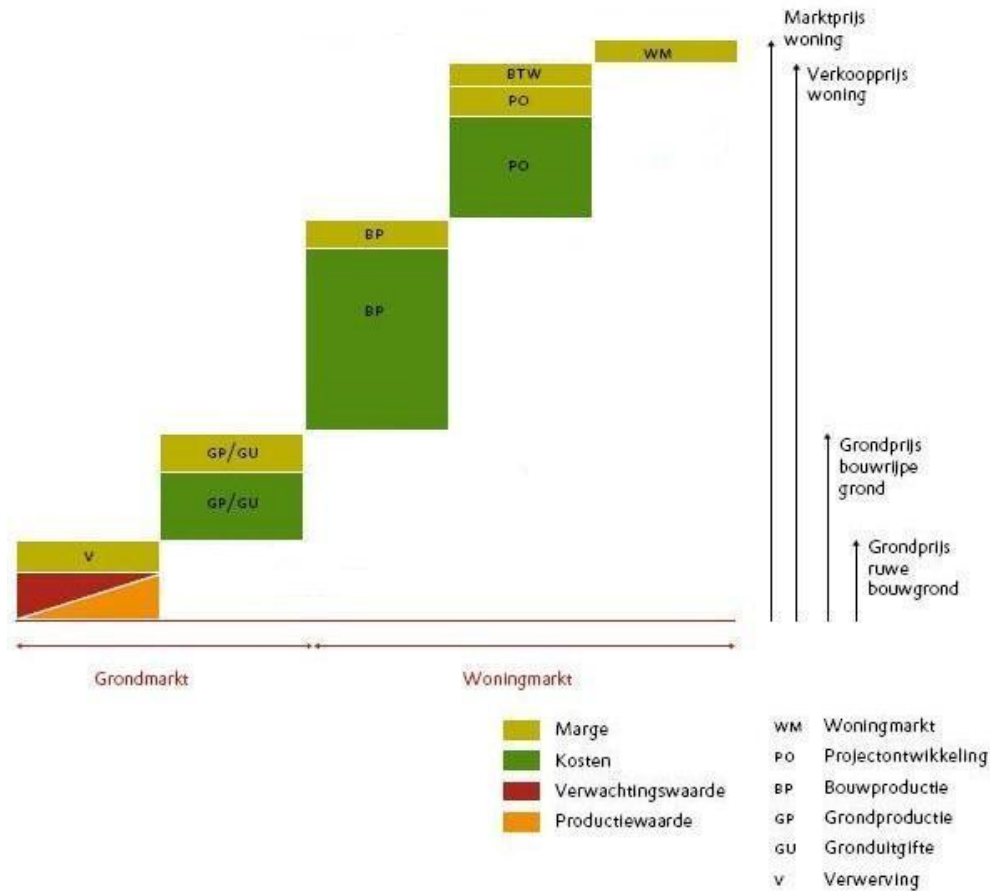
Daarnaast moet ook restrictief beleid in ogenschouw worden genomen. Restrictief beleid impliceert in feite een bundeling van verstedelijking. Hiermee probeert de rijksoverheid de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden van het landelijk gebied te beperken, onnodige mobiliteit te vermijden en het stedelijk draagvlak te versterken (Mastop et al., 1997). Sinds jaar en dag maakt restrictief beleid deel uit van het nationaal ruimtelijk beleid voor het behoud van en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden (Mastop et al., 1997). In de VINEX is het restrictief beleid aangescherpt, omdat geconstateerd werd dat de voorheen gegeven doelstellingen niet werden gehaald. Daarnaast werd een omslag gemaakt naar het sturen op ruimtebeslag in plaats van sturen op aantallen. In de Nota Ruimte werd zoals in het begin van dit onderzoek aangegeven, weer nadruk gelegd op een bundeling van verstedelijking, immers, onder andere werd aangegeven dat uitbreiding zoveel mogelijk binnen de stadsgrenzen plaats zal moeten vinden (Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ, 2006). In principe zou dit dus moeten betekenen: des te restrictiever, hoe belangrijker bestaand vastgoed wordt en wanneer in onbruik geraakt, des te eerder herbestemmen middels een nieuwe functie. Echter gaat dit niet altijd zo eenvoudig op. Wanneer de waarde van vastgoed bepaald wordt (veelal residueel), speelt hier altijd een bepaalde verwachtingswaarde over de toekomst mee. Door restrictief beleid wordt als het ware de druk op het binnenstedelijke grond ook groter, dit kan zich dus doorvertalen in de prijs: de verwervingskosten. Vanuit een economisch perspectief is te stellen dat dit restrictief beleid ervoor zorgt dat de marktuitskomsten niet optimaal zijn: vraag en aanbod komen op een andere manier bij elkaar dan wanneer deze interventies vanuit de overheid er niet waren geweest. Dit heeft vervolgens zijn uitwerking in de prijs. De volgende paragraaf zal duidelijk maken dat wanneer de inbrengwaarde hoog is, dit uiteindelijk herbestemmen alleen maar lastiger maakt.

5.4 HUIDIG VERDIENMODEL

5.4.1 STRIJD OM SURPLUS

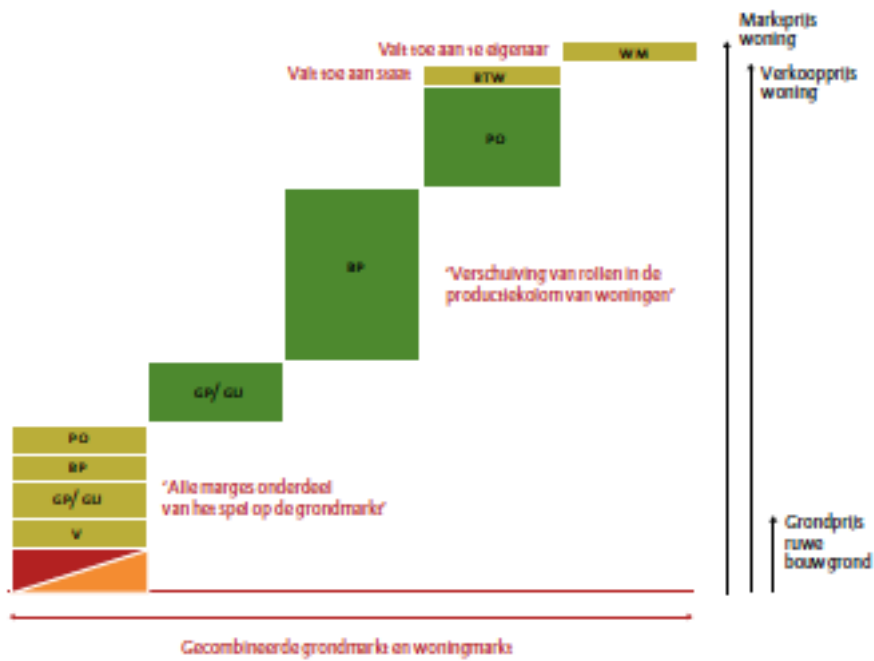
Het aanbod van ruwe bouwgrond ligt vaak vast, twee percelen zijn nooit uitwisselbaar (Segeren, 2007). De belangrijkste eigenschappen van grond zijn dat het een goed is dat sterk locatiegebonden is en dat daarnaast beleid een grote invloed heeft op de prijs, bijvoorbeeld de bestemming in het bestemmingsplan (Segeren, 2007). Het gaat eigenlijk altijd om een specifieke locatie met een bepaalde bestemming, hierom is het aanbod van ruwe bouwgrond in feite als inelastisch te typeren (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 15 september, 2009). Ruwe bouwgrond kan daarom in feite worden gezien als een productiefactor. Vanwege de residuele waardebeoordeling die wij in Nederland aanhouden, wordt ruwe bouwgrond 'om niet' gewaardeerd, de waarde van ruwe bouwgrond wordt als het ware toegekend aan wat je er mee produceert (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 15 september, 2009). Andersom geredeneerd: de vraag naar grond (en daarmee ook de prijs) is in feite een afgeleide van de vraag naar de functie die op deze grond zal en kan worden gerealiseerd (bijv. woningen, winkels of kantoren) (Segeren, 2007).

Partijen proberen hun winst op grond te halen door de strijd om het surplus, dit betreft het verschil tussen kostprijs en marktprijs voor ruwe bouwgrond, maar ook bijvoorbeeld voor grond die al bouwrijp of woonrijp is gemaakt. De kostprijs voor bouwgrond bestaat onder actief grondbeleid uit de verwervingskosten, de kosten voor bouwrijp maken, kosten voor voorzieningen en de kosten voor het gemeentelijk apparaat (Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 15 september, 2009). Door de kostprijs van de marktprijs af te trekken houdt men de winst op de grondexploitatie over: het surplus. Zie ook onderstaand figuur.

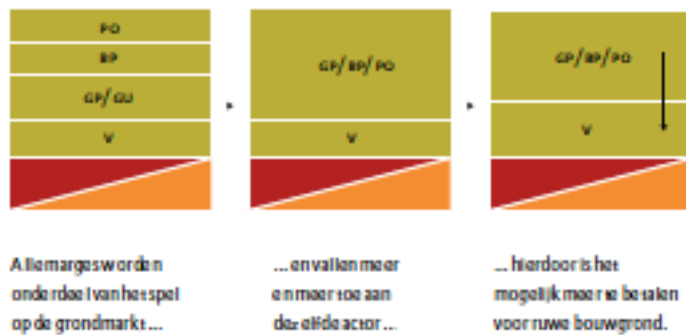


Figuur 12: Productiekolom in oorspronkelijke situatie (onder actief grondbeleid) (De Greef et al, in Segeren, 2007)

Echter door de intrede van marktpartijen bij gebiedsontwikkeling is de situatie veranderd, zoals deze onder actief grondbeleid hier eerder omschreven is. De invasie van projectontwikkelaars op de grondmarkt medio jaren '90 heeft hiervoor gezorgd (Segeren, 2007). "Door het innemen van grondposities zijn de andere marktpartijen veel machtiger geworden in het onderhandelingsproces met de gemeente." (Segeren, 2007). De grondmarkt is namelijk niet langer opgeknipt in een markt voor ruwe bouwgrond en bouwrijpe grond, hierdoor is de marge die in de gehele productiekolom te halen is van groot belang geworden (Segeren, 2007).



Figuur 3. Grondprijsstelling ruwe bouwgrond



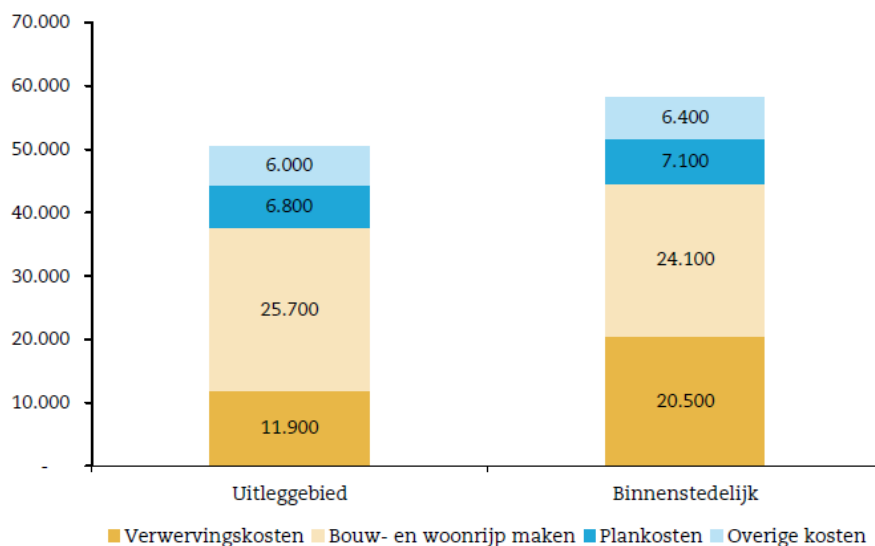
Figuur 13: Samenvoeging grond- en woningbouwmarkt (De Greef et al, in Segeren, 2007)

5.4.2 BINNENSTEDELIJK VS. UITLEG: HOGE VERWERVINGSKOSTEN

	Laag	Gemiddeld	Hoog
Binnenstedelijk	n.b.	85	500
Uitleg	10	20	100

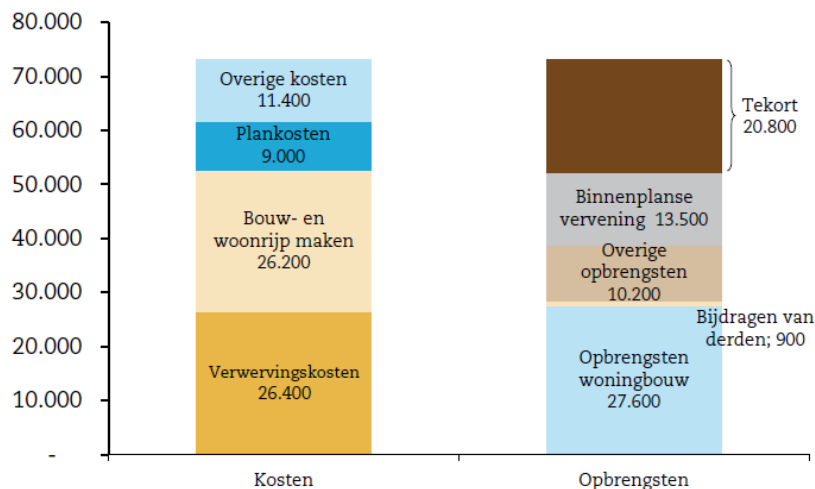
Figuur 14: Verwervingskosten in euro per vierkante meter grondgebruik ten opzichte van het totaal plan (EIB, van Rij & Korthals Altes, 2007, div. ontwikkelaars, in Van Hoek et al., 2011, p. 34).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de verwervingskosten van grond bij binnenstedelijke locaties gemiddeld op zo'n € 85,- per m² grondgebruik van het totaalplan bedraagt. Echter is het zo dat bij binnenstedelijke locaties de kosten sterk uiteen kunnen lopen, gezien de grote variantie van bedragen (Van Hoek et al., 2011). Hoe dan ook liggen de kosten voor verwerving veelal een stuk hoger dan bij uitleglocaties. Daarnaast vallen ook de plankosten, overige kosten en kosten voor bouw- en woonrijp maken veelal net iets hoger uit dan bij binnenstedelijk. Toch lijken de relatief hoge verwervingskosten de belangrijkste oorzaak voor de scheve verhoudingen tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties, zoals blijkt uit figuur 15.



Figuur 15: "Kosten nader uitgesplitst, euro per woning." (EIB in Van Hoek et al., 2011, p. 26).

Sowieso spreekt het in het nadeel voor herbestemmen, dat de grootste tekorten worden gemeten op functieveranderingslocaties (Van Hoek et al., 2011). Dit zijn juist de locaties, zoals de naam al zegt, waarbij herbestemmen, dus het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed middels een *nieuwe* functie, veelal in het spel is. De verwervingskosten liggen hier veelal al 30% hoger dan gemiddeld bij binnenstedelijke locaties (Van Hoek et al., 2011). Ditzelfde geldt ook voor de plankosten, vanwege de complexiteit van het proces gaan er meer arbeidsuren in de organisatie zitten. Ook voor het bouw- en woonrijp maken vallen als gevolg van bijvoorbeeld sanering, vallen de kosten zo'n 10% hoger uit dan gemiddeld (Van Hoek et al., 2011). De opbrengsten op functieveranderingslocaties zijn vergelijkbaar met de gemiddelde opbrengsten op binnenstedelijke locaties, kortom, het tekort wordt veroorzaakt door de relatief hoge kosten op functieveranderingslocaties, zoals ook figuur 16 laat zien.



Figuur 16: "Brownfields: deelselectie van grondexploitaties met een negatief saldo van meer dan € 10.000,- per woning." (EIB in Van Hoek et al., 2011, p. 36).

5.4.3 ONRENDABELE TOP IN VASTGOEDEXPLOITATIE

Herbestemming is iets dat veel geld kost (H-team, 2011). Dit komt echter niet alleen doordat er veel investeringen nodig zijn, maar ook omdat alternatieve functies, die in de regel wat goedkoper en laagwaardiger zijn, per vierkante meter minder opleveren (H-team, 2011). Het is dus moeilijk om een herbestemming rendabel te krijgen, veelal is er sprake van een bepaalde onrendabele top. Ook hier is er weer sprake van een knelpunt dat sterk samenhangt met een ander, namelijk dat van eigendom. De eerste die namelijk aan de beurt is om concessies te doen is de eigenaar, deze zal namelijk zich moeten realiseren dat nietsdoen eigenlijk geen optie is (H-team, 2011). Daarbij staat het vastgoed soms in de boeken voor een bedrag wat er nooit meer over terug zal worden ontvangen, eigenaren moeten zich dit gegeven realiseren, zodat er een afwaardering kan plaatsvinden en de inbrengwaarde van de gronden en het daarmee samenhangende vastgoed, fors naar beneden kan worden bijgesteld. Deze inbrengwaarde is immers ook een belangrijke kostenpost wanneer het gaat over binnenstedelijke herontwikkeling, omdat deze relatief gezien veel hoger ligt dan op uitleglocaties.

5.3.4 KOSTENVERHAAL VOOR DE GEMEENTE BIJ HERBESTEMMEN

Door de relatief hoge kosten voor herbestemmen en de herontwikkeling van functieveranderingslocaties komt het kostenverhaal voor de gemeente in gevaar. De kosten die via de publiekrechtelijke weg kunnen worden verhaald zijn namelijk gelimiteerd tot een beperkt aantal kostensoorten. Wanneer bepaalde kosten niet op de kostensoortenlijst van het Bro staan, is verhaal via de publiekrechtelijke weg niet mogelijk (Ministerie van VROM, VNG & VvG, 2008). Daarnaast moeten de kosten, voordat ze in rekening gebracht worden, nog een drietal toetsen doorstaan. Allereerst zijn namelijk bepaalde kosten, bijvoorbeeld die van het gemeentelijke apparaat, bij Ministeriële regeling gemaximeerd (Ministerie van VROM, VNG & VvG, 2008). Ten tweede moeten ze voldoen aan drie toetsingscriteria, die van *profijt*: er moet sprake zijn van baten voor het exploitatiegebied; *toerekenbaarheid*: er moet sprake zijn van een causaal verband; en *proportionaliteit*: kosten moeten naar rato worden verdeeld (Ministerie van VROM, VNG & VvG, 2008). Als laatste moet de locatie de kosten kunnen dragen, wanneer de kosten groter zijn dan de opbrengsten, kan alleen een bedrag aan kosten worden verhaald dat gelijk is aan de totale opbrengsten, zoals blijkt uit de strekking van artikel 6.16 Wro. In de volgende alinea wordt hierop teruggekomen.

Er zijn namelijk naast de wat meer algemene juridische kaders die voor het kostenverhaal middels een exploitatieplan belemmerend kunnen werken, ook een aantal knelpunten die

specifiek werken voor herbestemmingen. Het eerste knelpunt heeft sterke relatie met de mate waarin de locatie de kosten kan dragen. We hebben namelijk in de voorgaande alinea al gezien dat ingevolge artikel 6.16 Wro de gemeente pas kosten kan verhalen als het exploitatieresultaat positief is of anders alleen een bedrag dat gelijkstaat aan de opbrengsten:

Artikel 6.16 Wro

Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

Met andere woorden: wanneer de kosten hoger uitvallen dan de opbrengsten, kan minimaal alleen een bedrag aan kosten worden verhaald dat gelijkstaat aan de opbrengsten. Wanneer we vervolgens terugkijken naar paragraaf 5.4.2 en de grote tekorten die naar voren komen bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties, is het voor te stellen dat gemeenten met een behoorlijke kostenpost blijven zitten.

Het tweede specifieke knelpunt voor kostenverhaal bij herbestemming is dat ingevolge artikel 6.12 lid 1 Wro kostenverhaal alleen verplicht is als er sprake is van een bouwplan. Artikel 6.2.1 Bro specificiert wanneer er een bouwplan in het spel is:

Artikel 6.2.1 Bro

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;*
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;*
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;*
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;*
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;*
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.*

In relatie tot herbestemmen is vooral hetgeen onder c), d) en e) wordt gesteld interessant. Om een herbestemming als een bouwplan aan te merken moet er dus óf sprake zijn van een uitbreiding van een gebouw met tenminste 1000 m² BVO; óf een verbouwing van een gebouw of een ensemble van aaneengesloten gebouwen waarvan het oorspronkelijk gebruik anders is geweest dan woondoeleinden en waar nu ten minste 10 woningen worden gerealiseerd; óf de verbouw van een gebouw of ensemble van gebouwen waar het oorspronkelijk gebruik bestond uit onder andere doeleinden voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horeca, mits het cumulatief oppervlak van de nieuwe functies minimaal 1500 m² BVO bedraagt. Hierdoor is het voor te stellen dat een bepaalde herbestemming buiten deze criteria zal kunnen vallen omdat het niet voldoet aan de inhoud van artikel 6.2.1 Bro. Echter, wanneer we kijken naar een aantal bekende herbestemmingen, zien we dat het in het licht van oppervlakte gaat om vaak grotere gebouwen. Zeker in het geval van industrieel erfgoed dat wordt herbestemd, waarbij het gaat over vaak grote bedrijfshallen en loodsen, is het goed voor te stellen dat bij een nieuwe functie de minimale vereisten qua oppervlak van artikel 6.2.1 Bro wel worden gehaald.

Daarnaast is het gevoelige aan kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg, dat in gevolge artikel 6.17 lid 1 Wro de kosten pas kunnen worden verhaald als er voor het bouwplan een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Dit impliceert dus enige onzekerheid.

Artikel 6.17 Wro

1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouw aanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.
2. Burgemeester en wethouders stellen bij de omgevingsvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de omgevingsvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Als aan een andere kant van de medaille kan de eigenaar van het object dat herbestemd is, de positieve effecten van de herbestemming voor een gebied ook niet geldelijk verhalen. Sowieso staat er tegenover de hoge kosten bij herontwikkeling van het binnenstedelijk gebied dat er positieve welvaartseffecten kunnen optreden (Van Hoek et al., 2011). Wanneer we namelijk in figuur 14 onder de kolom *Brownfields* kijken (Van Hoek et al. (2011, p. 35) definiëren functieveranderingslocaties namelijk als *brownfields*), zien we namelijk een positief extern effect van de vervallen industrie op de omgeving: het gegeven dat overlastgevendende bedrijven wegtrekken heeft dus een positief welvaartseffect.

	Binnenstedelijk			Uitleg
	Green fields	Brown fields	Met excess. ¹⁾ kosten infra	Geen excess. Kosten infra
Directe effecten (a)				
Exploitatiesaldo ²⁾	8.200	-16.700	8.400	8.400
Infrastructuur	0	0	-10.000	0
Externe effecten (b)				
Congestie & milieu	pm	pm	pm	pm
Groen	-8.500	0	-5.200	-5.200
Vervallen industrie	0	4.100	0	0
Saldo (a+b)	-300	-12.600	-6.800	3.200

1) Excessieve infrastructurele kosten

Figuur 17: "Indicatie verschil in maatschappelijke kosten en baten verschillende typen locaties, per woning en t.o.v. alternatief." (EIB in Van Hoek et al., 2011, p. 16).

Van der Krabben & Needham (2008) laten zien dat er twee aspecten zijn die *value capturing* rechtvaardigen. De eerste is een ander bestemmingsplan, welke ervoor kan zorgen dat hoogwaardige functies hun intrede kunnen doen in het gebied, ook wel aangeduid als *betterment* of *development gain* (Van der Krabben & Needham, 2008). De tweede is publieke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld infrastructuur en openbare ruimte, die de waarde van het omliggende vastgoed doen stijgen. Echter is bij dit laatste aspect niet ondenkbaar dat ook een herbestemming positieve externe effecten op kan leveren. We hebben het hier dan bijvoorbeeld over de woongenotswaarde (Witteveen+Bos, 2004). De woongenotswaarde is namelijk de waarde van historische kenmerken van de bebouwing en haar omgeving die tot uitdrukking komt in de prijs van een woning (Witteveen+Bos, 2004). Wanneer wordt herbestemd blijven dus verschillende historische kenmerken behouden voor de toekomst, door een nieuwe functie

aan een object toe te kennen. Er ontstaat in dit geval een waardestijging die de eigenaar van het herbestemde object, dus degene die de kosten maakt voor de herbestemming, niet toekomt. Hij blijft liggen bij de eigenaren van naburige objecten. Het is hierbij dus de vraag of het fair is nieuwe ontwikkelingen te belasten met kosten waar ook anderen (bestaand vastgoed en gebruikers) van profiteren. (VROM-Raad, 2008, p. 45).

5.4 KENNIS

5.4.1 OORSPRONKELIJK EIGENAAR/GEBRUIKER

Grond is een noodzakelijke voorwaarde om tot een herontwikkeling te kunnen komen (Buitelaar et al., 2008). Oorspronkelijk grondeigenaren willen of kunnen vaak niet meewerken aan de herontwikkeling (Buitelaar et al., 2008). Dit hangt onder andere samen met het nemen van verlies, eigenaren moeten anders gaan denken, een voorbeeld is dat in het geval van kantoren eigenaren ook hun verlies moeten nemen, omdat het kantoor niet meer zoveel waard is als ze zelf dachten (D. Stadig, persoonlijke communicatie, 25 maart 2011). Anderzijds kan het ook samenhangen met een afwachtende houding van grondeigenaren wanneer zij weten dat er een herontwikkeling plaats gaat vinden. In het geval van bedrijventerreinen zit voor sommige bedrijfseigenaren zelfs hun pensioen in het vastgoed van het bedrijf. Wanneer er dus onderhandeld gaat worden en de ontwikkelende partij nou net die grondpositie nodig heeft waar het bedrijfspand op staat, kan men dus in de onderhandeling een afwachtende houding aanhouden, om uiteindelijk het maximale er uit te halen.

5.4.2 PROJECTONTWIKKELAAR

Hamel & Prahalad (in Adams, 2004) stellen dat de bedrijven die in de toekomst nog een behoorlijk marktaandeel willen blijven behouden en ook in het bestaan van hun bedrijf op de lange termijn willen voorzien, grootschalige investeringen moeten doen in ‘*core competencies*’. Immers, de competitie voor de toekomst is wezenlijk anders dan de competitie voor het heden (Hamel & Prahalad, in Adams, 2004). Geen enkel bedrijf moet daarom ook de toekomst zien als een simpele extrapolatie van het heden (Hamel & Prahalad, in Adams, 2004). Bij *core competencies* gaat het om “a set of differentiated skills, complementary assets, and routines that provide the basis for a firm’s competitive capacities and sustainable advantage in a particular business.” (Teece et al., in Adams, 2004).

Wanneer we weten dat er een shift heeft plaatsgevonden van *greenfield* naar *brownfield* ontwikkeling, betekent dit ook dat dit bedrijven vraagt om andere kennis. Immers, de drie belangrijkste core competencies waren in het geval van woningbouw bij *greenfield* ontwikkeling de kennis om eigendom konden controleren door de aankoop van grond, kennis van het bij elkaar krijgen van de benodigde vergunningen en kennis over het in de markt zetten van de ontwikkelde gebieden (Adams, 2004). Deze core competencies bepalen misschien nog wel de competitie van nu, maar zijn voor later niet meer actueel. *Brownfield* herontwikkeling wordt nu vooral beschouwd als meer problematisch en risicovol dan de nieuwe ontwikkelingen op *greenfields*. Daarom zijn het nu vooral gespecialiseerde bedrijven of dochterondernemingen van de grote ontwikkelaars die zich begeven op het veld van de herontwikkeling van *brownfields* (Adams, 2004). Op de langere termijn zullen de grotere bedrijven echter nu echt moeten gaan investeren in hun *core competencies*, om niet door de wat kleinere ontwikkelaars die nu al zijn gespecialiseerd in de herontwikkeling van *brownfields* te worden ingehaald (Adams, 2004).

5.5 MARKTMACHT

De mate van concurrentie tussen aanbieders van vastgoed, is zoals eerder aangegeven, een belangrijke factor voor een goed functionerende vastgoedmarkt (Buitelaar & Pouls, 2009). Volgens de economische theorie geldt dat hoe groter de mate van *marktconcentratie*, hoe groter de kans is dat individuele bouwers, woningcorporaties en ontwikkelaars *marktmacht* kunnen uitoefenen en het aanbod van vastgoed en dus ook de mate van herbestemmen kunnen beïnvloeden. Met andere woorden: de markt heeft dan een grote invloed op wat er uiteindelijk in de ruimte gerealiseerd wordt. Er is sprake van *marktmacht* als een bedrijf de prijs kan verhogen boven de evenwichtsprijs, zonder dat het verlies aan verkopen ertoe leidt dat de winst lager is dan wanneer er tegen die oude marktprijs zou worden verkocht. (Landes & Posner in, Buitelaar & Pouls, 2009). In feite houdt het hebben van *marktmacht* kort door de bocht in dat een marktpartij zijn eigen plan kan trekken en zich dus onafhankelijk van andere marktpartijen kan gedragen.

Marktmacht en *marktconcentratie* zijn overigens termen die veelal door elkaar worden gebruikt. In feite staan deze twee termen ook voor hetzelfde fenomeen, maar bezien vanuit een ander perspectief. Bij *marktmacht* wordt er vanuit het perspectief van de aanbieders gekeken en bij *marktconcentratie* het perspectief van het aanbod, of de markt als geheel (Buitelaar & Pouls, 2009).

Als laatste heeft dus ook marktmacht zijn impact op de praktijk van herbestemmen en gebiedsontwikkeling. Zoals uit deze gehele paragraaf blijkt, hebben de terugtrekkende overheid en de voorwaartse integratie van marktpartijen in gebiedsontwikkeling gezorgd voor een eigenlijk nog grotere basis voor marktmacht. Doordat marktpartijen bijvoorbeeld grondposities innemen, betekent dat uiteindelijk een zeer sterke positie aan de onderhandelingstafel met de gemeente, zoals Segeren (2007) al eerder in dit hoofdstuk aangaf. Want marktpartijen zijn gewoon heel erg goed in uitspelen (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). “Zeker nu, nouja niet zeker nu, dat deden ze daarvoor ook al, maar dat zie je gewoon, van nouja als er in Breda niet een megabioscoop komt dan zetten wij hem in Tilburg neer.” (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). En ook zo verder, want als het vervolgens dan in Tilburg niet kan, gaan marktpartijen weer richting een andere plaats. Wat je dus ziet is dat bestuurders heel gauw verlekkerd worden met *musthaves* binnen hun gemeentegrenzen, “(...) want anders zijn wij niet hip en dan trekken wij niet en dan dit en dat en zus en zo.” (K. Loeff, persoonlijke communicatie, 15 juli, 2011). De gemeente is daarbij ook nog sterk afhankelijk van marktpartijen voor haar kostenverhaal, mede doordat bij herbestemmen het soms lastig kan zijn om haar kosten te verhalen. Maar dit alles hangt niet alleen samen met de grond, maar bijvoorbeeld ook met de ontwikkelopgaven die er zijn en die gemeenten formuleren, zoals Buitelaar & Segeren (2008) al eerder in dit onderzoek aangaven. Hierdoor kunnen alleen de grotere ontwikkelaars ontwikkelen, omdat voor de kleinere de opgave gewoonweg niet haalbaar is.

5.6 CONCLUSIES

We hebben in dit hoofdstuk een vijftal factoren beschreven die in de rest van dit onderzoek centraal zullen staan. Dit zijn factoren die specifiek relevant zijn voor de verhouding tussen de Nederlandse *structure of building provision* en het herbestemmen van bestaand vastgoed. Zo is het gegeven dat de samenwerking moet worden gezocht tussen staat en markt inherent aan de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk (en daarmee dus de Nederlandse *structure of building provision*). Regelgeving en beleid is natuurlijk ook in een land als Nederland van groot belang, we hebben een onderscheid gemaakt naar nationale regelgeving, Europese regelgeving en nationaal beleid. Qua regelgeving is er natuurlijk de meer algemenere regelgeving zoals de

Wro, het Bro, de WABO en het Bor, in principe zouden deze voldoende moeten zijn om een herbestemming mogelijk te maken, maar dit staat of valt eigenlijk met de medewerking van de gemeente, omdat zij uiteindelijk de autoriteit zijn die beslissen. Toch zijn er ook knelpunten, bijvoorbeeld rondom het omgevingsvergunningvrij bouwen, het toetsen aan de eisen van het Bouwbesluit en tijdelijk herbestemmen. Daarnaast is in dit hoofdstuk naar voren gekomen dat naast de algemene regelgeving er ook specifieke regelgeving is met relatie tot herbestemmen, concreet: de monumentenwetgeving. De crux zit hem op dit terrein vooral in het vastleggen van een status van beschermd monument, of niet. Tevens is er aandacht geschonken aan Europa, want Europese regelgeving lijkt meer en meer van invloed, bijvoorbeeld rondom aanbesteding en staatssteun. Met de decentralisatie is een groot deel van de verantwoordelijkheid voor herbestemmen en monumenten op het niveau van de gemeente komen te liggen, hier gaan zij verschillend mee om. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld vanuit de provincie Brabant initiatieven in de vorm van een *revolving fund* voor de herbestemming van erfgoedcomplexen. Het verdienen op herbestemmen maakt de praktijk ook lastig, immers, vaak begint men bij herbestemmen al met een behoorlijk tekort, kenmerkend voor het herontwikkelen van functieveranderingslocaties. Dit heeft bijvoorbeeld ook zijn doorwerking in het kostenverhaal van de gemeente en de mogelijkheden die er zijn per individueel gebouw of complex. Daarnaast is kennis ook van groot belang: marktpartijen moeten investeren in hun competenties om te kunnen gaan herbestemmen, want dit vraagt om wezenlijke specialistische kennis. Als laatste is er de marktmacht waarin in relatie tot de Nederlandse *structure of building provision* al wetenschappelijk onderzoek is gedaan. Immers door de voorwaartse integratie van marktpartijen en de terugtrekkende overheid is er een zeer sterke onderhandelingspositie gekomen voor marktpartijen. Daarbij zijn het zoals in het theoretisch kader al naar voren kwam, de grotere partijen die allicht nog meer invloed hebben, doordat zij bijvoorbeeld ook in staat zijn om een grondpositie in te nemen. Het vermoeden is dat de invloed van marktpartijen bij herbestemmen niet wezenlijk anders zal zijn.

EMPIRISCH DEEL

6. SURVEY HERBESTEMMEN EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

In dit empirisch deel staat de tweetrapsraket van een survey en vervolgens een casestudy centraal. Het onderzoek is op deze manier ingestoken, zodat er eerst een wat meer algemeen beeld kan ontstaan voor Nederland, door in de breedte op het onderwerp van onderzoek in te gaan. De casestudy dient vervolgens om in de diepte in te gaan op een beperkt aantal locaties waar herbestemmen speelt en wordt vervolgens gekeken naar de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op de mate van herbestemmen van bestaand vastgoed.

Allereerst het survey, zoals al in het eerste hoofdstuk is aangegeven is dit gehouden onder de Top 101 projectontwikkelaars van Nederland, gebaseerd op een lijst die jaarlijks door Property NL wordt vastgesteld. Tevens is ook een survey gehouden onder de G32 gemeenten, aangevuld met gemeenten die meededen aan het traject onorthodoxe maatregelen vanuit het oude ministerie van VROM. Het survey geeft een goed en bruikbaar algemeen beeld, wellicht niet representatief, maar de onderzoeker heeft gemeend met de Top 101 grootste ontwikkelaars en de 32 grootste gemeenten toch een aardig beeld te hebben bewerkstelligd. Dit komt mede ook door het gegeven dat in Nederland vaak de wat grotere partijen alleen in aanmerking komen voor grootschalige integrale gebiedsontwikkeling en het gegeven dat het herontwikkelen van functieveranderingslocaties plaats vindt in het bestaand stedelijk gebied.

De volgende deelvraag stond centraal in het survey:

Is er in de praktijk een eerste aanwijzing te vinden voor een bepaalde invloed van de wijze waarop de markt voor vastgoed is georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed?

Middels beantwoording van deze onderzoeksvraag zal een beeld worden gegeven van de grootte van het 'probleem' in Nederland. Met andere woorden, beantwoording van deze onderzoeksvraag geeft een eerste beeld van de invloed waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed. Voor de beantwoording van deze deelvraag is onder zowel gemeenten als ontwikkelaars een survey uitgezet, waarbij in de volgende paragrafen de resultaten zullen worden behandeld.

De inhoudelijke structuur van het survey bestond in het kort uit de volgende. Eerst werd aan de respondenten gevraagd naar een drietal locaties waarbij herbestemmen in het spel was, en om vervolgens een aantal vragen naar het proces te beantwoorden. Vervolgens kwamen er een aantal stellingen, waarbij respondenten op een vijfpuntsschaal aan moesten geven in hoeverre zij het hier mee eens waren.

5.1 ONTWIKKELAARS

Het survey onder ontwikkelaars is uitgezet onder de top 101 ontwikkelaars in Nederland. Hierbij zaten een drietal buitenlandse ontwikkelaars, waardoor het survey uiteindelijk is toegestuurd naar de 98 belangrijkste ontwikkelaars in Nederland.

Van de 98 ontwikkelaars die het survey, in de vorm van een schriftelijke vragenlijst, toegezonden hebben gekregen, hebben er 29 een bruikbare vragenlijst geretourneerd. Dit betekent een responspercentage van 29,6%. Dit is voor een schriftelijke vragenlijst een gemiddeld responspercentage (Saunders et al., 2010).

6.1.1 ALGEMEEN

Van de organisaties die deze vraag heeft beantwoord is zo'n 89,3% betrokken bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties. De voorkeur van het Rijk om ruimtelijke ontwikkeling steeds meer binnen de stadsgrenzen te laten plaatsvinden, is hiermee dus doorgedrongen in de activiteiten van marktorganisaties, omdat een groot deel van deze organisaties met de herontwikkeling van functieveranderingslocaties bezighoudt.

Of er bij deze locaties ook erfgoed in het spel is varieert, bij 0 tot 100% van de locaties waarbij respondenten betrokken waren was erfgoed in het spel.

6.1.2 DRIE LOCATIES WAARBIJ HERBESTEMMEN IN HET SPEL WAS

De 29 respondenten gaven in totaal 71 locaties door waarbij volgens hun herbestemmen in het spel was.

De functieveranderingslocaties werden als volgt getypeerd, waarbij er per gebied natuurlijk meerdere antwoorden mogelijk waren, immers een ontwikkeling als bijvoorbeeld Via Breda is zowel de herontwikkeling van een stationsgebied als een werklocatie.

Typering locatie	Percentage
Stationsgebied	11,7%
Werklocatie (bedrijventerrein/fabriekslocatie/kantoor)	33,8%
Militair terrein (vliegveld, kazerne etc.)	5,2%
Woonwijk	13,0%
Anders, namelijk	36,4%

Figuur 18: Type locatie ontwikkelaars

De grootte van de locatie, uitgedrukt in het aantal hectares, varieerde van minder dan 1 hectare tot 55 hectare. Hierbij ging het in 40% van de gevallen om een erfgoedcomplex dat werd herbestemd, en in 60% van de gevallen maakte de herbestemming deel uit van een integrale gebiedsontwikkeling. Qua samenwerkingsvorm had een privaat model de voorkeur, waarbij marktpartijen eventueel in combinatie met andere partijen het gebied ontwikkelden. Op een tweede plaats eindigde de PPS-constructie.

Samenwerkingsvorm	
Publiek model: actief grondbeleid van de gemeente	9,9%
In-en-verkoop-model: ontwikkelrecht of bouwclaim	2,8%
Publiekprivaat model: PPS constructie	19,7%
Privaat model: marktpartij, eventueel in combinatie met andere partijen ontwikkelen gebied	67,6%

Figuur 19: Samenwerkingsvorm ontwikkelaars

Vooraf werd door 73,2% van de organisaties een grondpositie ingenomen, in de meeste gevallen ter grootte van zo'n 50 tot 75% van het totaal oppervlak.

Vooraf grondpositie ingenomen, of dit geprobeerd	
Grondpositie ingenomen	73,2%
Geprobeerd grondpositie in te nemen, maar dit is niet gelukt	1,4%
Geen grondpositie ingenomen, ook niet geprobeerd	25,4%

Figuur 20: Grondpositie of niet?

Bij het kiezen van de grondpositie antwoord 37,7% van de organisaties dat de kenmerken van het bestaand vastgoed een grote rol hebben gespeeld; 15,1% gaf aan dat deze kenmerken een neutrale tot grote rol speelden; en 32,1% van de respondenten gaf aan dat de kenmerken van het bestaand vastgoed een neutrale rol speelden bij de keuze van een grondpositie.

Rol kenmerken bestaand vastgoed bij keuze grondpositie	
Kleine rol	5,7%
Kleine tot neutrale rol	9,4%
Neutrale rol	32,1%
Neutrale tot grote rol	15,1%
Grote rol	37,7%

Figuur 21: Rol bestaand vastgoed bij keuze grondpositie



Figuur 22: Perceptie invloed ontwikkelaar zelf op uiteindelijke uitkomsten

Op het eindresultaat stellen de grootste ontwikkelende partijen in Nederland zeer veel invloed, of veel invloed te hebben, zoals ook blijkt uit bovenstaande taartdiagram. Deze invloed komt ook naar voren wanneer we kijken naar de invloed van de organisatie ten opzichte van andere marktpartijen op herbestemmen. Wanneer wij bijvoorbeeld kijken naar de mediaan van deze

vraag, is te stellen dat de invloed van de ontwikkelaars op herbestemmen ook het grootst lijkt te zijn ten opzichte van andere marktpartijen. Dit wordt ook nog eens ondersteund door ten opzichte van andere partijen lage standaarddeviatie voor het antwoord op deze vraag. Uit vraag die hieruit volgde bleken respondenten massaal ook aan te geven dat het de eigen organisatie was die veelal de doorslag gaf voor de mate waarin is herbestemd bij de herontwikkeling van de desbetreffende locatie.

6.1.3 STELLINGEN

Als laatste is aan de verschillende ontwikkelaars gevraagd voor een aantal stellingen aan te geven of zij hier op een vijfpuntsschaal het hier helemaal mee eens waren of helemaal mee oneens.

Allereerst was er een stelling: “Wanneer je kijkt naar het resultaat bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties, zijn het vaak de ontwikkelaars die hier de meeste invloed op hebben gehad.”. Hiervoor gaf 44,8% van de ontwikkelaars aan dat zij het hier noch mee eens, noch mee oneens was; 34,5 % was het eens en 13,8% helemaal eens. Hieruit is op te maken dat ontwikkelaars toch het idee hebben dat zij een behoorlijke invloed hebben op de resultaten van de verschillende gebiedsontwikkelingen die zich afspelen op functieveranderingslocaties. Dit is natuurlijk de perceptie van de respondenten, maar die is er natuurlijk niet voor niks. Je mag er hierdoor vanuit gaan dat zij dus ook een behoorlijke invloed hebben op herbestemmen en natuurlijk de mate waarin herbestemd wordt bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties. Daarbij ziet 55,2% van de respondenten herontwikkeling van functieveranderingslocaties ook als een belangrijke business opportunity voor hun organisatie.

Wanneer we vervolgens naar een aantal van de stellingen kijken waar vervolgens de verschillende respondenten is gevraagd stelling te nemen zien we onder andere dat sloop in de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland veel gemakkelijker is dan hergebruik en in het geval van functieveranderingslocaties men veel eerder geneigd is bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan. Daarnaast rekenen de verschillende ontwikkelaars herbestemming niet tot de core business van hun organisatie, maar stelt wel 65,5% van de respondenten dat zij wél beschikken over genoeg *knowhow* over herbestemmen, terwijl wij in paragraaf 5.4 hebben gezien dat herbestemmen toch wel echt gepaard gaat met specifieke specialistische kennis, dit erkent vervolgens ook 65,5% van de ontwikkelaars. Wanneer we vervolgens de stelling poneren: “Mijn organisatie doet er alles aan om bestaand vastgoed te behouden en te hergebruiken in het geval van herontwikkeling van gebied gelegen binnen de stadsgrenzen.”, stelt zo’n 51,7% van de ontwikkelaars het hier noch mee eens, noch mee oneens te zijn. Van de overige 48,3% is 34,5% het hier mee eens en 13,8% het hier helemaal mee eens.

6.2 GEMEENTEN

6.2.1 ALGEMEEN

Het survey onder gemeenten is uitgezet naar 38 Nederlandse gemeenten. Hiervan gaven er 10 reactie terug, dus dit leverde een responspercentage op van 26,3%. Ook dit is gemiddeld voor een schriftelijke vragenlijst (Saunders et al., 2010). Waar sprake was van een herontwikkeling van een functieveranderingslocaties, was er altijd erfgoed in het spel.

Van belang voor dit survey is de representativiteit van deze groep respondenten. Natuurlijk zijn hier de belangrijkste grootstedelijke gemeenten benaderd, een respons van n=10 is niet groot. Bij het bestuderen van de resultaten is dit ook meegenomen.

6.2.2 DRIE LOCATIES WAARBIJ HERBESTEMMEN IN HET SPEL WAS

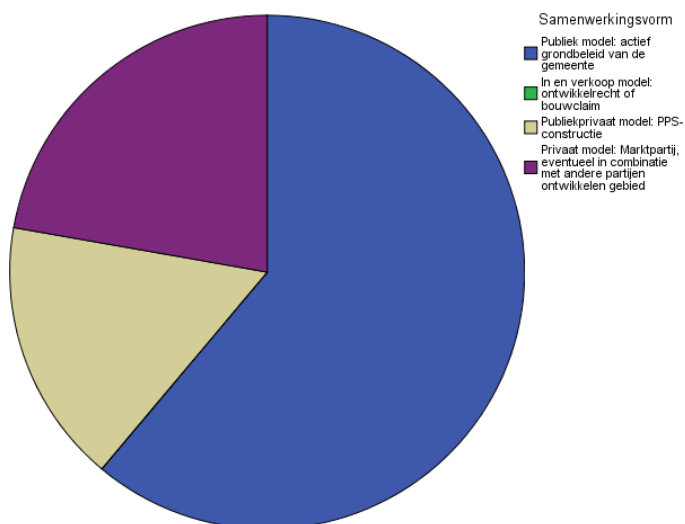
Ook bij gemeenten zien we dat in het grootste deel van de gevallen het gaat om de herontwikkeling van een voormalig bedrijventerrein, fabriekslocatie of kantoor.

Typering locatie	Percentage
Stationsgebied	3,6%
Werklocatie (bedrijventerrein/fabriekslocatie/kantoor)	42,9%
Militair terrein (vliegveld, kazerne etc.)	10,7%
Woonwijk	17,9%
Anders, namelijk	25,0%

Figuur 23: Typering locatie gemeente

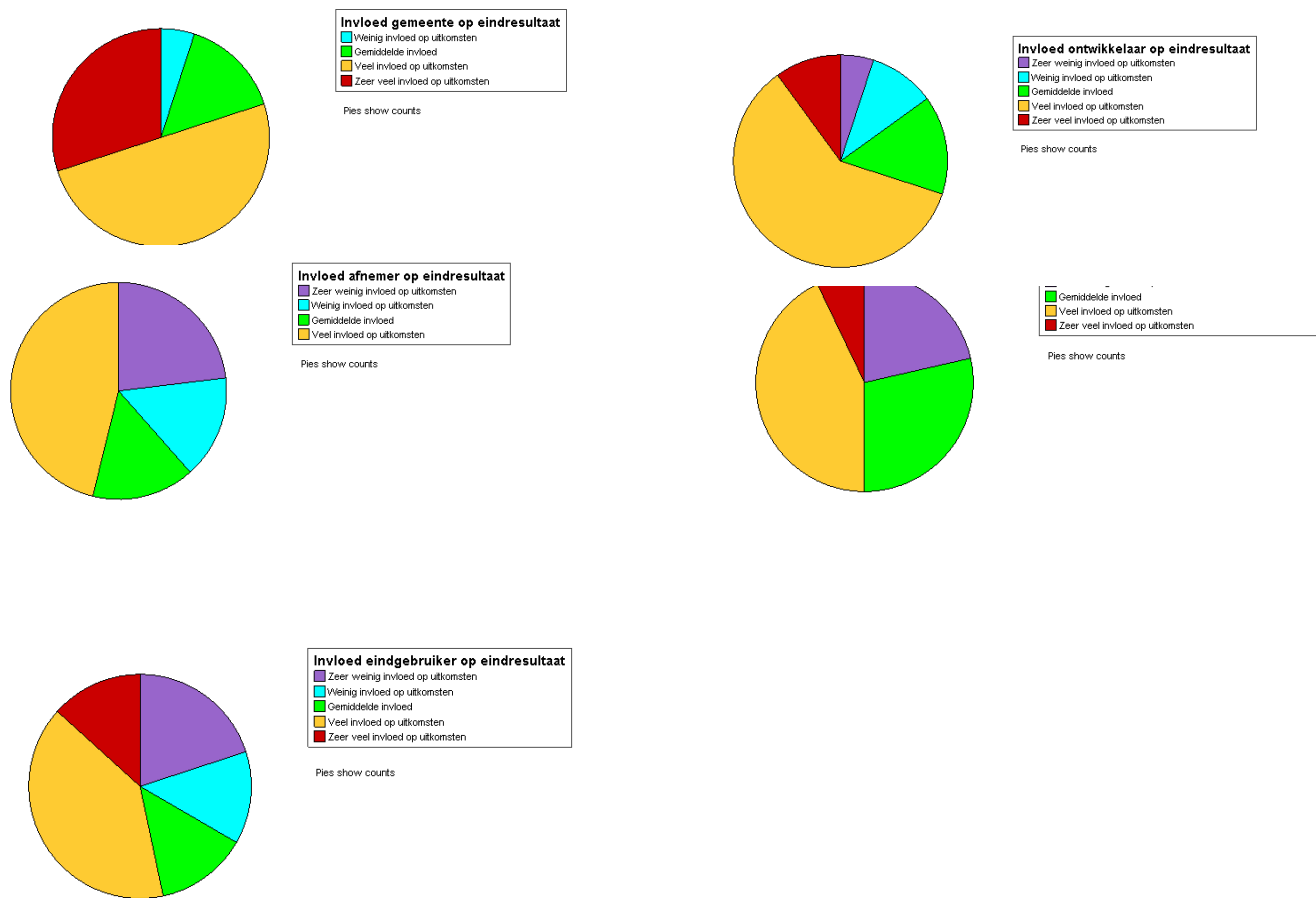
Ook het aantal hectares varieert van een kleine vijfhonderd, tot een halve hectare. Daarbij was er in termen van het niveau waarop werd herbestemd in de meeste gevallen sprake van erfgoed in een integrale gebiedsontwikkeling, in plaats van in één enkel erfgoedcomplex.

Voor de samenwerking werd in het grootste deel van de gevallen samengewerkt in een publiek model en waren er eigenlijk altijd marktpartijen bij de ontwikkeling betrokken. In 58,6% van de gevallen ging het dan om een ontwikkelaar, 24,1% van de gevallen een woningcorporatie en de overige 17,2% om een andere marktpartij.



Figuur 24: Samenwerkingsvorm gemeente

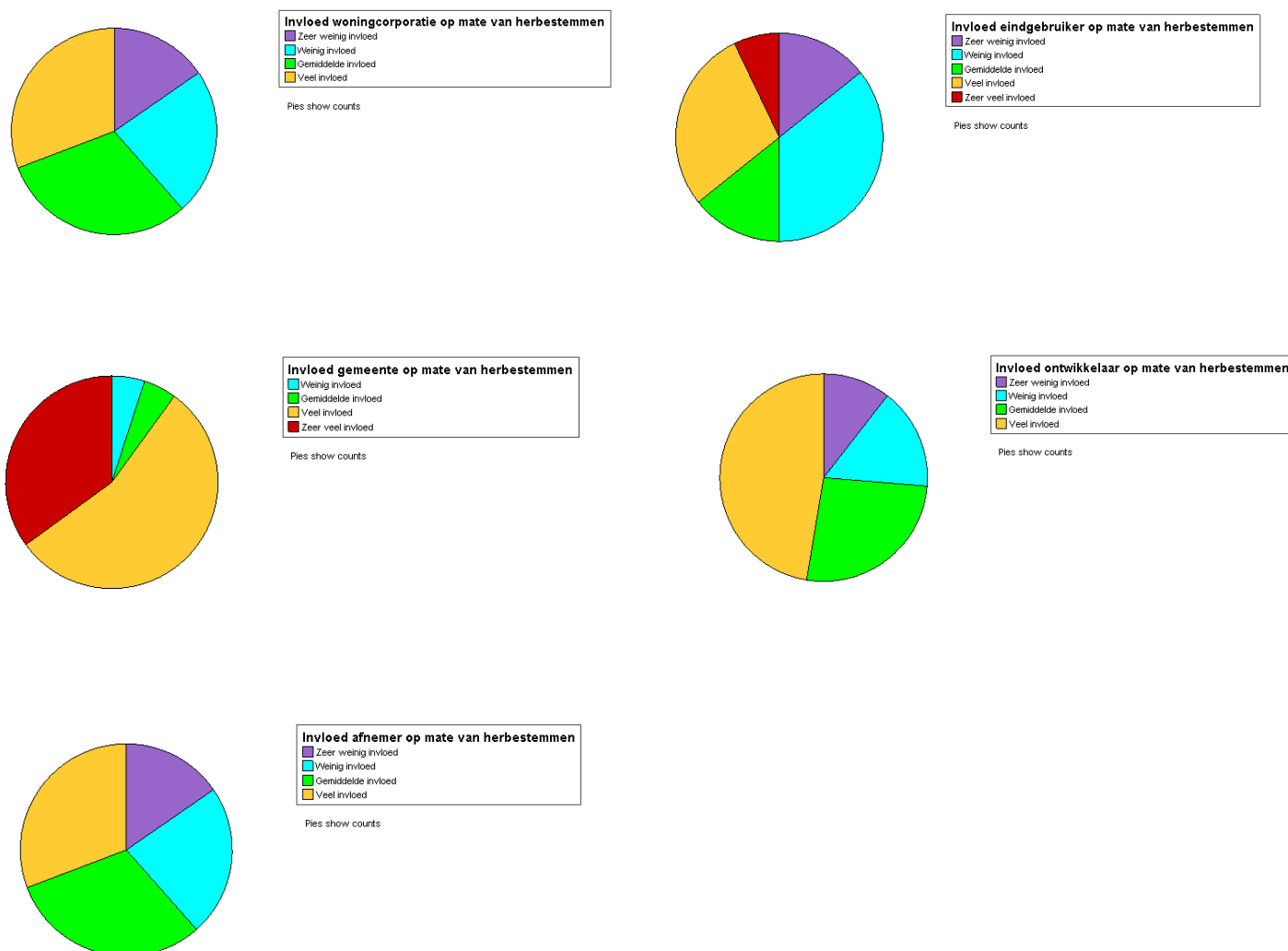
De invloed van de verschillende actoren op het eindresultaat zijn ook tegen het licht gehouden.



Figuur 25: Perceptie gemeente invloed verschillende betrokken partijen op eindresultaat

Daarnaast is ook gekeken naar het actorniveau in relatie tot herbestemmen. De gemeente stelt dat zijzelf in 66,7% de doorslaggevende actor is geweest voor de mate waarin Bestand vastgoed is behouden en hergebruikt, in 16,7% is de ontwikkelaar doorslaggevend, in 8,3% een woningcorporatie en in 8,3% van de gevallen is dit iets anders. Er is wel een opmerkelijk verschil tussen inzet en doorslaggevendheid. Qua inzet zien de gemeenten zichzelf namelijk in 44,4% van de gevallen als de actor met de meeste inzet voor herbestemmen: hier komt dus de invloed van het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente tot uiting, de gemeente is dus bepalend, maar hoeft zich niet altijd in te zetten voor herbestemmen.

De onderlinge verhoudingen tussen actoren en hun onderlinge invloed op de mate van herbestemmen zat als volgt in elkaar.



Figuur 26: Perceptie gemeente mate invloed verschillende actoren op herbestemmen.

6.2.3 STELLINGEN

Op de stelling: 'Behoud van bestaand vastgoed bij herontwikkeling van gebied gelegen binnen de stadsgrenzen is voor mijn gemeente prioriteit', stelt 56,6% van de gemeente het hier noch mee eens, noch mee oneens te zijn. 33,3% is het er mee eens en respectievelijk 11,1% is het oneens. Als we kijken naar sloop in de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, stelt 77,8% het er mee eens te zijn dat dit veel gemakkelijker is dan hergebruik. In het geval van de herontwikkeling van functieveranderingslocaties is de respons niet anders: 77,8% van de respondenten stelt het er mee eens te zijn dat men veel eerder geneigd is bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan.

Het tijdelijk herbestemmen van erfgoed wordt door 66,7% van de gemeenten aangemoedigd. Met betrekking tot de doorslaggevendheid van subsidies bij herbestemmen zijn de meningen verdeeld. Bij de geponeerde stelling: 'Bij herbestemmen geven subsidies de doorslag, die zorgen er namelijk voor dat de onrendabele top wordt afgedekt.', antwoordde een derde van de respondenten het hiermee oneens te zijn, eenderde was het er noch mee eens, noch mee oneens en een derde was het eens. Wanneer we kijken naar de verschillende motieven voor herbestemmen zijn opnieuw de meningen verdeeld. Bij de stelling of het sociaal-maatschappelijk motief hiervoor doorslaggevend is, antwoordde 11,1% van de respondenten het hiermee helemaal oneens te zijn, 33,3% was het oneens, 33,3% was het hiermee noch mee eens, noch mee oneens, 22,2% was het eens. Dezelfde stelling maar dan voor het economisch motief werd door 11,1% van de respondenten met helemaal oneens beantwoord, 22,2% was het oneens, 22,2% was het noch mee eens, noch mee oneens en 44,4% was het eens.

De stelling: 'Doordat de gemeente steeds meer de samenwerking moet zoeken met marktpartijen is herbestemmen een stuk lastiger geworden.', is opnieuw een stelling waarbij de meningen verdeeld zijn. 11,1% is het helemaal oneens, 22,2% is het oneens, 33,3% is het er noch mee eens, noch mee oneens en 33,3% is het eens. Daarbij erkent 66,6% van de gemeenten dat het herbestemmen bij herontwikkeling van het stedelijk gebied bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente. Daarbij ziet 33,3% van de gemeente het behoud van bestaand vastgoed bij de herontwikkeling van gebied gelegen binnen de stadsgrenzen als prioriteit. Ook stelt 33,3% van de gemeenten er vervolgens alles aan te doen bestaand vastgoed te behouden en te hergebruiken in het geval van herontwikkeling van gebied gelegen binnen de stadsgrenzen.

6.3 CONCLUSIES VAN DE SURVEYS

Dit hoofdstuk besluit met een laatste paragraaf met daarin de belangrijkste conclusies voor beide surveys. Eerst worden voor de individuele surveys de belangrijkste highlights weergegeven, waarnaar vervolgens de conclusies worden getrokken voor als beide surveys naast elkaar worden gelegd.

6.3.1 INDIVIDUELE CONCLUSIES SURVEY ONTWIKKELAARS

Van de 98 belangrijkste ontwikkelaars waar dit survey naar kon worden verzonden reageerde uiteindelijk 29 ontwikkelaars, dit betekent een responspercentage van 29,6%. Dit is voor een schriftelijke vragenlijst gemiddeld. Van deze 29 ontwikkelaars is zo'n 89,3% betrokken bij de herontwikkeling van functieveranderingslocaties. In de meeste gevallen ging het dan om de herontwikkeling van een werklocatie. Wanneer we kijken naar samenwerking wordt het meest gewerkt in een privaat model. Wanneer we vervolgens kijken naar het aantal gevallen waarin vooraf een grondpositie wordt ingenomen, verklaart dit een hoop: in 73,2% van de gevallen wordt een grondpositie ingenomen door de ontwikkelaar, welke meestal 50% tot 75% van het totaal oppervlak is. De ontwikkelende partijen oefenen hiermee in feite dus marktmacht uit.

Op het eindresultaat stellen de belangrijkste ontwikkelende partijen in Nederland veel invloed te hebben. Ook wanneer we kijken naar doorslaggevende partijen is het de perceptie van ontwikkelaars dat zij dit in het grootste deel van de gevallen zijn geweest. Ontwikkelende partijen zien in lijn met de wens van het Rijk de herontwikkeling van functieveranderingslocaties als een belangrijke *business opportunity*. Het valt vervolgens wel op dat herbestemmen niet behoort tot de *core business* van een organisatie en dat in minder dan de helft van de gevallen de ontwikkelaar er alles aan doet om bestaand vastgoed te behouden en te hergebruiken.

6.3.2 INDIVIDUELE CONCLUSIES SURVEY GEMEENTEN

Van de populatie van 38 gemeenten reageerden er uiteindelijk 10 op het survey. Dit is niet goed geweest voor de representativiteit van dit onderdeel van het survey, echter zijn wel de belangrijkste Nederlandse gemeenten die te maken hebben met grootstedelijke problemen aangeschreven. Met andere woorden, de groep waar de onderzoeker het survey uit kon zetten was al niet echt groot.

In alle grootstedelijke gemeenten was er sprake van de herontwikkeling van een functieveranderingslocatie, waarbij het in veruit de meeste gevallen ging om een integrale gebiedsontwikkeling. Wanneer we vervolgens kijken naar het type samenwerkingsmodel, wordt in de meeste gevallen samengewerkt in een publiek model. Wanneer we vervolgens kijken naar de invloed van de gemeente op het eindresultaat, zien we dat het de perceptie is van de gemeente dat zij het meeste invloed hebben gehad. Ook in relatie tot herbesteden stellen gemeenten veelal de doorslaggevende actor te zijn en zich hier het meest voor hebben ingezet, toch valt een verschil in 22,3% tussen meest doorslaggevende actor en meeste inzet voor deze actor wel op. Logischerwijs stellen gemeente hieruit ook dat zij een behoorlijke invloed hebben gehad op de mate van herbesteden.

Het tijdelijke herbesteden van erfgoed word door twee derde van de gemeenten aangemoedigd. Wanneer wordt gesteld dat subsidies bij herbesteden veelal de doorslag geven, omdat zij er voor zorgen dat een bepaalde onrendabele top wordt afgedekt, zijn de meningen onder gemeenten verdeeld. Hetzelfde geldt voor de stelling dat doordat gemeenten steeds meer de samenwerking moeten zoeken met marktpartijen, herbesteden een stuk lastiger is geworden, opnieuw zijn namelijk de meningen verdeeld. 66,6% van de gemeenten erkent dat het herbesteden bij de herontwikkeling van het stedelijk gebied bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente. Toch stelt 33,3% van de gemeenten dat behoud van bestaand vastgoed bij de herontwikkeling van het binnenstedelijk gebied prioriteit is, ook stelt 33,3% er vervolgens alles aan te doen om bestaand vastgoed te behouden en te hergebruiken.

6.3.3 CONCLUSIES VERGELIJKING ONTWIKKELAARS EN GEMEENTEN

Wat valt op als we de beide surveys naast elkaar leggen? Allereerst zien we dat herbesteden en de herontwikkeling van functieveranderingslocaties behoorlijk actueel lijkt te zijn. Voor zowel ontwikkelaars als grootstedelijke gemeenten viel op dat zij zich in veruit het grootste deel van de gevallen bezig houden met het herontwikkelen van functieveranderingslocaties: 89,3% van de ontwikkelaars en 100% van de grootstedelijke gemeenten. Daarnaast valt op dat het in het grootste deel van de gevallen gaat om de herontwikkeling van een voormalig werklocatie. Opzich is dit ook wel logisch: dit zijn locaties die veelal strategisch gelegen zijn in de stad en raken nu meer en meer in onbruik. Als derde valt op dat gemeenten en ontwikkelaars samenwerken in een ander model: bij het survey onder ontwikkelaars kwam namelijk naar voren dat zij veelal participeren in een privaat model, bij het survey onder gemeenten kwam juist naar voren dat zij zoveel mogelijk participeren in een publiek model. Dit roept een aantal vragen op. Zitten gemeenten hiermee vast in hun oude gebaande paden? Of hebben ontwikkelaars juist veel macht en invloed op de ontwikkeling? Als vierde valt op dat zowel ontwikkelaars als gemeenten in de Nederlandse planningspraktijk sloop als een gemakkelijker optie zien dan het hergebruik en behoud van bestaand vastgoed. Ondanks de wet- en regelgeving rondom cultuurhistorie en het doordringen van de duurzaamheidsgedachte in de ruimtelijke ordening, is het de perceptie van betrokken partijen dat sloop veelal gemakkelijker is dan hergebruik. Als laatste is er nog een heel belangrijk ding wat opvalt: de perceptie van beide partijen over de invloed die zij hebben op de resultaten van een herontwikkeling. Beide partijen stellen namelijk ronduit dat zij het meest invloed hebben gehad op de eindresultaat, de

doorslaggevende actor zijn, zich het meest inzetten voor herbestemmen en dat zij de meeste invloed hebben gehad op de mate van herbestemmen. Dit laatste heeft wel een belangrijke aanleiding gevormd voor het doen van de casestudy. Dit had te maken met de validiteit, want het lijkt erop dat zowel gemeente als marktpartij sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Een casestudy is dé manier om dieper op de praktijk van herbestemmen in te zoomen. Als laatste is er eigenlijk nog één belangrijke conclusie te trekken uit dit geheel. In het algemeen deel is aandacht gegeven aan het bestaan van een specifieke *structure of building provision* voor herbestemmen en is de vraag of dit het geval is voorlopig met een nee beantwoord. De resultaten van het survey ondersteunen dit gegeven, immers, als er een vastomlijnde structuur van *building provision* was geweest, was een deel van de antwoorden van de verschillende typen actoren niet zo verschillend geweest.

7. CASESTUDY: DE PRAKTIJK

7.1 INLEIDING

De casestudy zoals deze voor dit onderzoek is uitgevoerd komt voort uit de naar voren gekomen cases in het survey, aangevuld met één Bredase case. Al met al wordt door dieper in te zoomen op deze cases, antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

Hoe vertaalt zich de relatie tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is en de mate van behoud en hergebruik van bestaand vastgoed in de praktijk van gebiedsontwikkeling?

Middels beantwoording van deze vraag zal verder worden ingegaan op het empirie en zal aan de hand van de raakvlakken worden gekeken hoe aan de hand van de bestaande *structure of building provision* in Nederland, herbestemd wordt bij concrete casussen uit de praktijk. Deze casestudy is ook meteen het sluitstuk van dit onderzoek. Met beantwoording van deze laatste deelvraag, kan in het volgende afsluitende hoofdstuk de hoofdvraag worden beantwoord.

7.1.1 KEUZE VOOR DEZE CASES

Zoals gezegd, de resultaten van het survey vormden de aanleiding voor deze casestudy. Zoals aangegeven spraken de antwoorden van respondenten elkaar tegen, en het is voor de validiteit van dit onderzoek zinvol om verder in te zoomen op de materie. Hiervoor is gekozen voor cases die voortkomen uit het survey. Op basis van dit survey is namelijk een shortlist gemaakt. Om alles nog verder in te kaderen is vervolgens gekozen om een focus te leggen op werklocaties, omdat dit type locatie het meeste voorkwam in het survey. Daarnaast is gekozen voor cases die al in ontwikkeling zijn of waarvan een deel ontwikkeld is en die vanwege verschillende redenen interessant waren voor dit onderzoek. Hieruit kwam een top 5 cases, aangevuld met nog een reservelijst, en deze is voorgelegd aan de expert op het gebied van industrieel erfgoed en herontwikkeling van binnenstedelijke locaties in Nederland, namelijk dhr. drs. Peter Nijhof, werkzaam bij de Rijksdienst voor het Cultureel erfgoed. Hij wijzigde de Bredase case en keurde de rest van de cases goed, waardoor uiteindelijk tot de volgende vijf cases is gekomen.

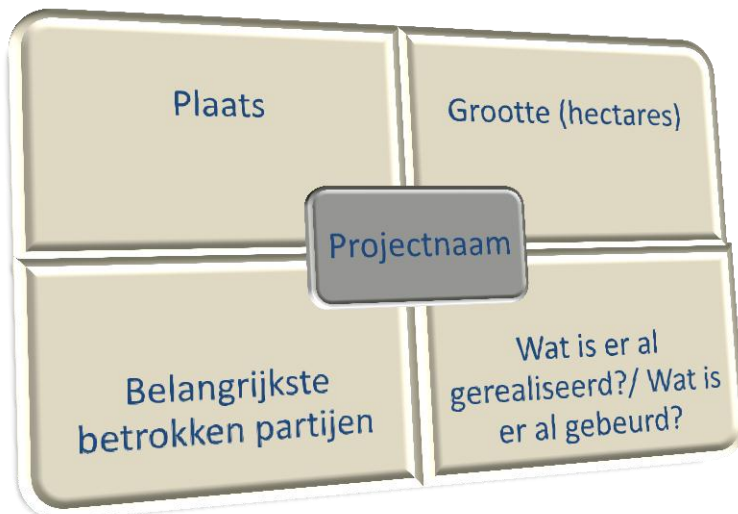
- Hart van Zuid in Hengelo; de belangrijkste reden waarom deze case gekozen is, is de betrokkenheid van Van Wijnen, een ontwikkelaar die de kansen op binnenstedelijke locaties erkent (Zwaga, 2011). Benieuwd is de onderzoeker dan ook naar de feitelijke marktuitkomsten waar deze ontwikkelaar bij betrokken is.
- Strijp-S – Eindhoven: Strijp-S in Eindhoven geldt als het grootste industrieel herontwikkelingsgebied van Nederland. Verschillende partijen, de gemeente Eindhoven, VolkerWessels en verschillende vastgoedontwikkelaars en woningcorporaties werken samen in deze gebiedsontwikkeling. Vanwege de veranderende marktsituatie werd deze case als zeer interessant bevonden door de expert.
- Arnhems Buiten – Arnhem: Dit was de meest genoemde case in het survey en dit beargumenteerd dus waarom deze case ook in de casestudy is opgenomen. Daarnaast is de ontwikkeling zelf ook erg interessant voor het onderzoek: van een hoogwaardig, deels afgesloten bedrijventerrein met veel bestaand vastgoed, naar een terrein met gemengd gebruik en een veel meer open karakter.
- ENKA – Ede: Deze case staat volgens expert Nijhof bekend als een moeizaam project. Interessant is daarom dan ook uit te vinden waarom deze case als zo moeizaam wordt ervaren.

- Havenkwartier – Breda: Als laatste is mede vanwege mijn stage bij de gemeente Breda gekozen voor een echte Bredase case, waar de invloed van de crisis en de veranderende omstandigheden zich ten gelde doet. Het Havenkwartier kenmerkt zich namelijk als een case waar middels transformatiemanagement wordt geprobeerd van een ‘no go area’ een ‘lets’s go area’ te maken.

7.1.2 AANPAK CASESTUDY

Op basis van de hypothesen in het eerder geschetste theoretisch kader alsmede de uitzetting in de afgelopen hoofdstukken is er een kader geformuleerd van thema’s waarin in de casestudy aandacht aan zal worden gegeven. In dit onderzoek zijn vijf thema’s naar voren gekomen uit de confrontatie van de Nederlandse *structure of building provision* en herbestemmen. Door de focus op deze thema’s kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en kunnen alsmede de hypothesen die vanuit het conceptueel model worden gesteld, worden getoetst.

Iedere case wordt aangevangen met de ‘bouwstenen’ en een locatiebepaling op basis van een bewerking in Google Earth, waarbij twee kilometer boven de desbetreffende locatie wordt gevlogen. De ‘bouwstenen’ zijn daarnaast bedoeld om samen met de locatiebepaling in één oogopslag de belangrijkste ins en outs te geven van de verschillende cases. De structuur van de ‘bouwstenen’ is als volgt:

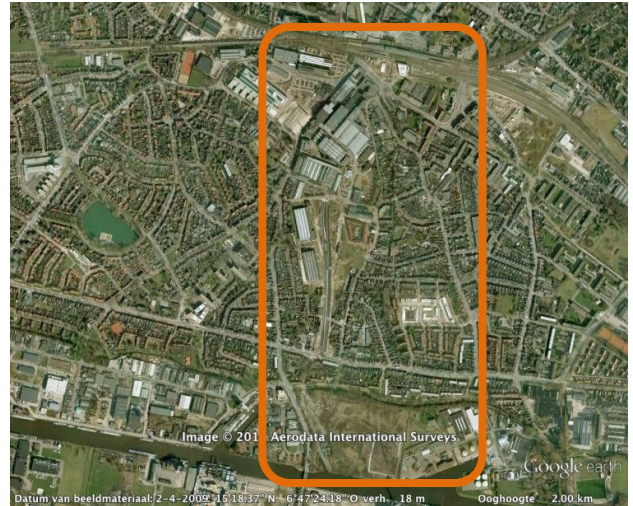
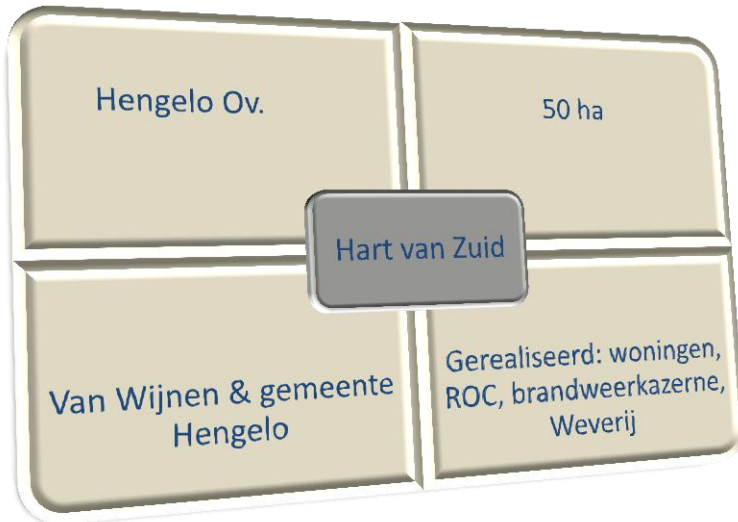


Figuur 27: Voorbeeld bouwstenen

De structuur van dit hoofdstuk is bewust zo gekozen en sluit aan op de methode uit paragraaf 1.3.3. Eerst wordt individueel naar de cases gekeken en vervolgens worden per thema de belangrijkste conclusies getrokken. Voor de structuur van de analyse per case zal allereerst worden aangevangen met de context en de mate waarin herbestemming bij de desbetreffende ontwikkeling aan de orde was. Vervolgens zal worden gekeken naar de relatie met de vijf factoren op het raakvlak van herbestemmen en ruimtelijke ontwikkeling.

Voor de methodiek achter de casestudy is de opzet eigenlijk vrij eenvoudig, doch doeltreffend geweest. Voor iedere case is een interview gehouden met ten minste een betrokkene vanuit de gemeente en een betrokkene vanuit de marktpartij bij het project. Middels een semi-gestructureerd interview zijn zij vervolgens bevraagd op hun ervaringen. Daarnaast heeft de onderzoeker elke case bezocht, de verschillende beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd en de media rondom de cases in de gaten gehouden. Al met al is zo gekomen tot deze casestudy.

7.2 HART VAN ZUID – HENGELO



Figuur 28: Bouwstenen en locatiebepaling Hart van Zuid (bewerking Google Earth for Mac)

7.2.1 HART VAN ZUID: DE CONTEXT

Hart van Zuid is gelegen in Hengelo Overijssel en strekt uit van het centraal station van deze stad tot aan de zware industrie aan het Twentekanaal. De gemeente Hengelo en Van Wijnen trekken gezamenlijk in deze ontwikkeling op. Eerder was er ook een tweede ontwikkelaar betrokken (AMVEST, later IBC, later Heijmans), maar deze verdween na de eerste plannen al vrij snel van het toneel (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Hart van Zuid is een omvangrijk stedelijk transformatiegebied in Nederland, van zo'n 50 hectare groot (Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Op het stedelijk niveau past de ontwikkeling van Hart van Zuid in de algehele strategie van de gemeente om het zuidelijk stadsdeel weer wat meer in de picture te laten staan (Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Langere tijd werd er het meest ontwikkeld in het noordelijk deel van de stad, Hart van Zuid moet ook het zuidelijk deel (en met name ook de omliggende achterstandswijken) de impuls geven die het nodig heeft (Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Daarnaast ligt op een wat meer nationaal en internationaal niveau Hart van Zuid op een cruciale plek aan de voor Nederland belangrijkste Europese oost-westverbinding (F.A.M. Kerckhaert, in Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Hart van Zuid pretendeert bij dit alles meer te zijn dan een optelsom van verschillende projecten. Het is een integrale binnenstedelijke gebiedsontwikkeling die wordt gerealiseerd door een intensieve samenwerking tussen overheden en marktpartijen (Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Belangrijke rollen zijn bij deze gebiedsontwikkeling weggelegd voor de Laan Hart van Zuid, het Centraal Station Twente en haar omgeving en het industrieel erfgoed dat in dit gebied aanwezig is (Projectbureau Hart van



Figuur 29: Parkeren 'in' Hysch-gebouw voor ROC van Twente (eigen foto)

Zuid, 2008). Daarnaast zijn er ook een aantal aanjagers die reeds al zijn ontwikkeld in de eerste fase van groot belang voor de rest van de ontwikkeling van het gebied: dit betreft het ROC en de brandweerkazerne, beide gerealiseerd in herbestemd bestaand vastgoed.

Aanloop

De eerste ideeën rondom Hart van Zuid onstonden omstreeks de jaren '80, ten tijde dat de gemeente Hengelo een visie maakte voor de komende 30 jaar (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). De gemeente Hengelo had in deze zin al vroegtijdig in de gaten dat productiemethodes werden gewijzigd en activiteiten werden uitgeplaatst naar het oostblok (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Logisch gevolg hiervan was dat langzamerhand delen van het gebied leeg kwamen te staan.

Ook eigenaar Stork had al vroegtijdig in de gaten dat er het één en ander te veranderen stond. Voordat ontwikkelaar Van Wijnen werd betrokken werd al het één en ander geprobeerd, maar dit kwam onvoldoende van de grond. Bijvoorbeeld bij initiatieven in samenwerking met de gemeente Hengelo, hield volgens Stork de gemeente de hand te veel op de knip (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). Vervolgens is Stork op zoek gegaan naar een projectontwikkelaar om hier hulp bij te krijgen, en uiteindelijk werd eind jaren '90 in Van Wijnen een partner gevonden (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011; W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). Hierbij was het aantrekkelijk voor Van Wijnen dat Stork de toezegging deed aan Van Wijnen dat zij konden beschikken over de grond op het moment dat het nodig is. "Dus dat moet allemaal een beetje in elkaar gaan schuiven (...) het moet van twee kanten (...) kunnen matchen (...) het zou een beetje een in elkaar grijpend proces moeten zijn." (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Van Wijnen heeft in feite aangegeven deze handschoen op te pakken en is dus eind jaren '90 de onderhandeling gestart met Stork over onder andere de aanpak van dit proces en de grondprijzen. Vervolgens zijn deze twee partijen, nadat dat principe rond was, naar de gemeente Hengelo toegestapt (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Hierbij is tevens de wens uitgesproken naar de gemeente toe om dit gezamenlijk op te pakken in een publiek-private samenwerking (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). "Dus wat gebruikelijk is, dat gemeenten ontwikkelaars zoeken, hebben wij nu de gemeente gezocht en gezegd van 'nou, dat willen we graag'." (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Vanaf medio 2000 is er de samenwerking gevonden met de gemeente in een publiek-private samenwerking, waarin ieder voor 50% risicodragend in de grondexploitatie meedoet (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Op basis van een intentieovereenkomst gingen de betrokken partijen vervolgens gezamenlijk een visie ontwikkelen (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni 2011).

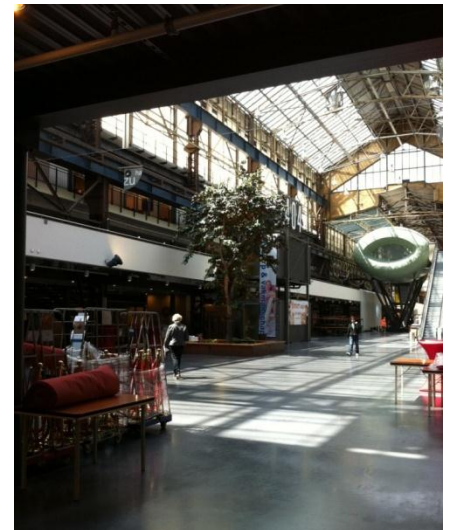
Vervolgens is om deze samenwerking te beklinken in 2002 een masterplan opgesteld waarin veel flexibiliteit is aangebracht. Dit plan "(...) gaf meer de ambities en de mogelijkheden weer dan dat het een afgerond plan was op dat punt." (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). "Dus dat is later wel gebleken, wat een groot voordeel dat masterplan heeft dat je dan meer ruimte creëert in je ontwikkeling, in je gebiedsontwikkeling, omdat er, naar wat later blijkt en thans ook blijkt, dat de maatschappelijke ontwikkelingen toch heel snel en heel hard gaan, dus je moet wel ruimte hebben in dit soort plannen om te kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden." (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni 2011). In 2008 is vervolgens, om investeringen vanuit het budget voor de Nota Ruimte, opnieuw een masterplan vastgesteld, met hierin de wat meer actuele stand van zaken meegenomen.

Inmiddels is fase 1 in realisatie en is het projectbureau Hart van Zuid bezig met fase 2. Vanuit de Nota Ruimte is hier een subsidie voor van 14,5 miljoen. Maar ook vanuit de provincie en

gemeente is subsidie gevraagd en verkregen, het totaalbedrag wat aan beschikbare subsidies tot nu toe is binnengehaald voor de tweede fase ligt tussen de 25 en 30 miljoen euro (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Ook de tweede fase betreft een aantal deelgebieden die gelijktijdig worden ontwikkeld, het gaat dan met name om locaties rondom het station, het ROC en het voormalig EMGA-terrein waar vermoedelijk een winkelcentrum in zal komen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

7.2.3 HART VAN ZUID: HERBESTEMMEN

Vanaf het moment dat Jan Nieuwenhuizen startte als directeur van de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid was hem al duidelijk, dat de gemeenteraad, de bevolking en eigenlijk iedereen in Hengelo heel erg geïntegreerd was met Stork (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). “Stork is natuurlijk (...) een belangrijk Nederlands bedrijf, maar in Hengelo is het natuurlijk helemaal belangrijk.” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Uit deze betrokkenheid vanuit de stad Hengelo naar Stork toe blijkt ook de belangrijke sociaaleconomische betekenis van dit bedrijf: “Want iedereen die je spreekt, zeker in dit gebied, heeft wel iets met Stork. Of vader, of zoon, of moeder, of nouja, iedereen heeft er wel gewerkt of werkt wel bij Stork.” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Dit is ook iets dat in hoofdstuk 4 al naar voren is gekomen. Een sterk gevoel om het behoud van bestaand vastgoed op het terrein, was er dus al gelijk vanaf het begin. Daarom was er ook de zorg om niet een ontwikkelingstraject in te gaan waarbij partijen voortdurend worden geconfronteerd met tegenstand en het was ook van belang om de gemeenteraad voldoende basis mee te geven (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Het vroegtijdig betrekken van verschillende actoren en het gemeenschappelijke commitment van partijen hebben dus een belangrijke rol gespeeld in de samenwerking, dit alles met het oog op behoud van het bijzondere karakter van het terrein. Een belangrijk voorbeeld hierin is bijvoorbeeld het boek ‘Op sporen van het verleden’. Hierin komen de bestaande (cultuurhistorische) waarden van het gebied naar voren. Vervolgens is er door Karel Loeff (een bekende Nederlandse architectuurhistoricus) prioritering gegeven aan deze bestaande waarden (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Uiteindelijk heeft dit alles geleid tot een convenant tussen de betrokken partijen, hierin zijn afspraken gemaakt over de verschillende deelgebieden alsmede het behoud van bestaand vastgoed.



Figuur 30: Interieur ROC van Twente (eigen foto)

“Behoud van het industrieel erfgoed en hoogwaardig hergebruik daarvan zijn karakteristieken van Hart van Zuid. Daartoe hebben de Van Wijnen Groep, gemeente Hengelo, het supervisieteam Hart van Zuid, de provincie Overijssel, het Oversticht en de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschappen en Monumenten (RACM) een convenant ondertekend. Het hergebruik van het industriële erfgoed in Hart van Zuid is een van de beeldbepalend elementen van het plan.” (Projectbureau Hart van Zuid, 2008).

De mate waarin wordt herbestemd en welke gebouwen nou wel of niet worden behouden staan eigenlijk niet tot in de puntjes vast. Er is een prioritering en per deelgebied wordt gekeken welke afspraken er al zijn gemaakt in het convenant. Het besef onder partijen lijkt ook groot om iets met het industrieel erfgoed te doen, onder andere als middel voor de ‘branding’ van het gebied. Het voorbeeld van De Weverij is hierbij zeer treffend. Hiervan was van te voren gesteld dat het eigenlijk om een gebouw ging dat eigenlijk was afgeschreven, in slechte staat was en

daarnaast ook niet geïnventariseerd als waardevol om te behouden voor de toekomst. Vervolgens heeft met name de ontwikkelpoot van Van Wijnen gemeend om het gebouw toch een nieuwe bestemming te geven (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Dit heeft ook een *spin off*: dit creëert enthousiasme onder betrokken partijen. (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Inmiddels is De Weverij herbestemd tot een woon-werkgebouw en zit onder andere het Projectbureau Hart van Zuid in dit pand gevestigd.

7.2.2 DE VIJF FACTOREN

Samenwerking

“Het is geen eigen entiteit die wij hier hebben. Dus ik roep altijd maar: we hebben een koude samenwerking.” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Hengelo en Van Wijnen waarin onder andere afspraken zijn gemaakt over het proces, het stedenbouwkundig plan, de risico’s op de grondexploitatie (fifty fifty), de taakverdeling en wie wanneer beslist. (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011; W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). Door beide partijen wordt de samenwerking ook echt als fifty fifty gezien. Het projectbureau wordt hierbij gezien als een soort van private onderneming, die gestoeld is op een publieke poot en een private poot. (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). De grondexploitatie is als het ware een taak van het projectbureau, waar de gemeente Hengelo en Van Wijnen samenwerken. “(...) we participeren gezamenlijk voor vijftig procent in de grondexploitatie en als bonus mag Van Wijnen als eerste aanspraak maken op het ontwikkelen van commercieel vastgoed (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). Eerst begon Jan Nieuwenhuizen vanuit Van Wijnen als de enige directeur van deze ontwikkeling, later is daar Wil Bohnen vanuit de gemeente Hengelo bij gekomen. “En het is dus niet zo dat hij de gemeentelijke kant heeft en ik de marktkant heb. (...) We zijn beide full verantwoordelijk voor het project (...)” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Jan Nieuwenhuizen, één van de twee projectdirecteuren, ziet de goede samenwerking tussen partijen als één van de belangrijkste succesfactoren van het project (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). De ‘herbestemmingen’ die op dit moment al zijn gerealiseerd, zoals het ROC en de brandweerkazerne genieten hoog aanzien, zeker ook in verband met de bijzondere samenwerking tussen gemeente en marktpartij. De manier waarop Nieuwenhuizen samenwerkt met Wil Bohnen, “dat je met elkaar door één deur kan, elkaar goed begrijpt en ook over en weer de discussies durft aan te gaan en dan zoekt naar de dingen die overeenkomen in plaats van de dingen die verschillen” is en was hierin essentieel (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Zoals eerder aangegeven, commitment, maar ook een oplossingsgerichte benadering zijn hierin een belangrijke succesfactor.

Wanneer we vervolgens kijken naar de organisatie van het project, zien we het volgende. Het belangrijkste orgaan is de stuurgroep, het strategisch besluitvormend orgaan binnen dit project (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Ook hier vinden we de fiftyfifty samenwerking terug: een wethouder van de gemeente Hengelo is voorzitter ook een directeur van Van Wijnen zit er in. Onder deze stuurgroep zit een opdrachtgeverschap, opnieuw is ook hier de fiftyfifty samenwerking te zien: één persoon van Van Wijnen, één persoon van de gemeente plus de projectdirectie van Hart van Zuid (Bohnen & Nieuwenhuizen) (Wil Bohnen en Jan Nieuwenhuizen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Onder de stuurgroep hangt weer het projectteam, welke functioneert op een meer operationeel niveau (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Daarnaast zijn er nog twee

belangrijke organen, te weten een supervisieteam, deze is vrij breed en geeft advies in het project, alsmede een werkgroep industrieel erfgoed (J. Nieuwenhuizen, 24 juni, 2011). Ook in de projectorganisatie is dus een bijzondere plek ingericht voor industrieel erfgoed.

Regelgeving en beleid

Met name de omgang met regelgeving blijkt bij Hart van Zuid een belangrijke belemmering te zijn, alsmede een kans. Regelgeving werkte belemmerend in die zin dat men aan het ontwikkelen is op een bedrijventerrein waar Stork deels weg is en deels nog haar activiteiten laat voortduren. Dit staat natuurlijk in termen van overlast en hinder op gespannen voet met gevoelige functies als wonen en onderwijs. Met name de vergunningen zijn een waar 'spaghettiverhaal' geweest in de realisatie van Hart van Zuid, omdat er nauwelijks grip was te krijgen op welke vergunning, welk gebied of welk deel van het gebied belastte en of deze vergunningen tevens nog functioneel waren (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Ook bij de verwerving van grond speelden vergunningen een belangrijke rol.

Maar waar werkte regelgeving dan als kans? Dit gaat eigenlijk twee kanten op. Allereerst is er een bijzondere privaatrechtelijke overeenkomst tussen het ROC en Siemens. Dit is een overeenkomst die opgezet is om de geluidshinder als gevolg van de bedrijfsactiviteiten van Siemens te beperken tot zo'n 50-55 decibel (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Dit is eigenlijk vrij uniek voor Nederland, bedrijven maken gezamenlijk een overeenkomst om aan de Nederlandse wet- en regelgeving te voldoen, een bepaalde zelfredzaamheid komt hier in naar voren.

Een ander belangrijk aspect waarin regelgeving als kans is gebleken, is het juist zo min mogelijk regelen. Immers, juist het in een vroeg mogelijk stadium zoveel mogelijk regelen van allerhande zaken is de grootst mogelijke fout die je bij dit soort ontwikkelingen als Hart van Zuid kunt maken (J. Nieuwenhuizen, 24 juni, 2011). Te vaak zie je in Nederland dat bij gelijksoortige ontwikkelingen partijen dingen willen regelen die op dat moment nog niet aan de orde zijn en als gevolg daar van later partijen niet tot elkaar kunnen komen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). "Dus laat dat nou maar gaan." (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Het eerder genoemde convenant dat is vastgesteld is in die zin ook erg bijzonder. De gedachte van *laissez faire* zoals klassiek econoom Adam Smith dit in zijn werk *The Wealth of Nations* uitsprak wordt met beide handen aangepakt. In die zin is het convenant dan ook als zeer vooruitstrevend beschouwd. Dit komt, omdat er niet is gezegd van 'Gij zult en het mot!', maar meer van een benadering uit is gegaan die de ontwikkelingen volgt (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Er is ook niet aangegeven welke gebouwen moeten blijven staan, maar er is veel meer uitgegaan van de belangrijke dingen en dit zijn inderdaad juist die gebouwen, maar ook de ruimtelijke structuur (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Daarnaast is er ook aandacht voor korrelgrootte in het convenant, de fabrieken vs. de woningen, en ook de volumes, richting van volumes en gebouwen of onderdelen van gebouwen die belangrijk zijn (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). In het convenant zijn al met al die waardevolle elementen opgenomen, en naar gelang het deelgebied dat wordt ontwikkeld wordt gekeken naar de afspraken die hierover in het convenant staan en hoe men daar in de ontwikkeling tegemoet in kan komen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Verdienmodel

"Er is een aanzienlijk tekort op de grondexploitatie. De samenwerkende partijen leveren reeds een omvangrijke bijdrage om dit tekort te dekken. Er wordt ook een beroep gedaan op andere belanghebbende instanties voor aanvullende bijdragen.", zo blijkt uit het Masterplan van 2008

(Projectbureau Hart van Zuid, 2008). Wat betreft de grondexploitatie zitten beide partijen voor 50% risicodragend er in. Daarnaast zijn er ook verschillende subsidies ingebracht om de gebiedsontwikkeling vlot te trekken. Zoals het woord subsidies al aangeeft, komen deze investeringen allemaal uit de publieke hoek, zoals de gemeente, het Rijk en Europa (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). De gemeente Hengelo leverde bijvoorbeeld een eenmalige bijdrage om de eerste fase van de ontwikkeling rond te krijgen. Het Rijk heeft Hart van Zuid als 23^e project toegevoegd aan de Nota Ruimte (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). De sleutel voor het extra geld dat hier uit voort kwam, vormde een hernieuwd masterplan in 2008, een plan met meer oog voor de impact van de vastgoedcrisis. Dit zorgde er voor dat Hart van Zuid onderdeel werd van de prioritaire gebieden in Nederland (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Daarnaast komen er ook nog overige subsidiegelden binnen vanuit de gemeente, de provincie en andere belanghebbende partijen. Deze subsidies lijken noodzakelijk om de hoge kosten die gemoeid gaan met de herontwikkeling van dit gebied af te dekken.

Deze tekorten zijn er. Al in het masterplan van 2002 zat er al een tekort op de grondexploitatie van 200 miljoen gulden, omgerekend 98 miljoen euro. Voor de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid is er de afspraak niet eerder tot ontwikkeling over te gaan van een deelgebied wanneer de grondexploitatie sluitend is over het geheel (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Dit hebben de betrokken partijen ook opgevolgd en op een gegeven moment zijn een aantal deelprojecten bij elkaar gepakt en in fase 1 ontwikkeld. Hiervoor bestond op dat moment een sluitende grondexploitatie, maar ook hier kon dit alleen door de inbreng van subsidies (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). “Nou dat is niet verbeterd de afgelopen periode, dat zal je begrijpen, dus dan zit je al in een tekort, van een paar miljoen euro op dit moment (...).” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Om het grote tekort van 98 miljoen euro te behappen is dit bedrag als het ware opgeknipt en verdeeld over de verschillende fasen van het project. De betrokken partijen vreesden namelijk anders een gebrek aan betrokkenheid vanuit de verschillende actoren, want logischerwijs gaat niemand met een project aan de gang waar zo'n tekort op zit (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Een interne verevening: dus als het ware een verevening tussen deelgebieden waar vrijwel alleen nieuwbouw wordt gepleegd, en de gebieden waar wordt herbestemd (dus met de winst op nieuwbouw, de relatieve hogere kosten van herbestemming verevenen), vind niet plaats bij Hart van Zuid. Dit komt met name door het gegeven dat ook op de locaties waar nieuwbouw wordt gepleegd de kosten hoog oplopen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011; W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). De stapsgewijze aanpak, dus een aanpak waarbij partijen niet teveel vooruit proberen te denken, maar stapsgewijs, beetje bij beetje, deelgebied na deelgebied Hart van Zuid wordt ontwikkeld, is daarnaast een belangrijk kenmerk van het gebied (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Door het masterplan en convenant blijft Hart van Zuid een integraal geheel, door de aanpak in delen zorgen partijen er voor dat de herontwikkeling behapbaar en financieel te doen blijft.

De ontwikkeling Hart van Zuid is inmiddels zo succesvol dat het slachtoffer is geworden van het eigen succes. Er was een geloof vanuit Stork dat een aantal van de bedrijven die er slecht voor stonden snel beschikbaar zouden komen, maar dat is niet de waarheid geworden (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). De nabijheid van het ROC en de verschillende technische bedrijven (met stageplaatsen en doorgroeimogelijkheden) die op het terrein aanwezig zijn, hebben als het ware een sneeuwbaaleffect met elkaar gehad. De bedrijven vonden in de leerlingen van het ROC nieuwe krachten en het ROC andersom in de bedrijven een belangrijke plek voor leerlingen om ervaring op te doen. De vestiging van het ROC in de buurt heeft dus eigenlijk en impuls gegeven aan Hart van Zuid. Het gevolg hiervan is, is dat de

bedrijven die weer uit het slop zijn geraakt en weer goed lopen, op dit moment moeten worden uitgeplaatst. Dit brengt ontzettend hoge kosten met zich mee en hierdoor loopt de ontwikkeling zelf tegen een behoorlijke financiële hobbel aan (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011).

“En daar zitten we dus (...) moet ik zeggen, in een duivels dilemma. Aan de ene kant de overheid is er niet om nieuwe bedrijven te bouwen, dat moeten bedrijven zelf doen. Aan de andere kant snappen wij ook wel dat de waarde van wat wij willen kopen op basis van de onteigeningswaarde lang niet toereikend is om een nieuwe fabriek te bouwen.” En wij kunnen ons als stad en ook als regio niet permitteren om te roepen van ‘Dan donder je maar op en je zoekt maar uit waar je terecht komt!’. Nee, iedere arbeidsplaats is er één en dat is belangrijk. (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011).

De oorspronkelijk grondeigenaar, Stork, heeft ook nog steeds veel invloed. Aan de start van de ontwikkeling zijn tussen Stork en Van Wijnen afspraken gemaakt over het leveren van grond en de prijzen daarvoor (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011). Maar nu, tien jaar verder, heeft ook de loop van de tijd zijn weerslag. *“Stork is Stork niet meer, dus wordt er iedere keer opnieuw onderhandeld. Dat maakt het voor een deel moeilijker, aan de andere kant zijn we ook wel blij daar het niet allemaal is vastgelegd op voorhand. Dat betekende ook dat zeg maar wij ook dan op bepaalde tijdstippen verplicht waren geweest om de grond af te nemen.”* (W. Bohnen, persoonlijke communicatie, 27 juni, 2011).

Kennis

Van Wijnen heeft als bedrijf een aantal jaren geleden gezegd van: *“(...) uiteindelijk zullen die hele VINEX-locaties, die zullen opdrogen. Want (...) dus dat (...) die productie die eindigt een keer, die grote groene gebieden herontwikkelen tot woningbouw, althans in die mate.”* (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Van Wijnen is daarom gaan kijken naar de toekomst, waar ligt dan de uitdaging? En uiteindelijk is men tot de conclusie gekomen dat dit in de binnensteden ligt, “in de herontwikkeling van gebieden, van dit soort gebieden (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). En zoals ook bleek uit het hoofdstuk over herbestemmen vergt de herontwikkeling van dit soort locaties gewoon heel veel. Daarom heeft Van Wijnen besloten om op een aantal plekken in Nederland hiermee ervaring op te doen (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). “Je kan dus op een gegeven moment zeggen van we gaan dus mensen naar binnen halen, die die kennis hebben en zo, maar je kan ook zeggen van: ‘We laten het groeien, de ervaring op doen en wat kom je tegen?’.” (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Dus dat doet van Wijnen nu op een aantal plekken waarvan Hengelo de grootste is, maar ook in Helmond, Ede en Wassenaar is men bijvoorbeeld met gelijksoortige ontwikkelingen bezig (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Marktmacht

Het gevolg van de volgens betrokkenen vruchtbare samenwerking tussen de gemeente Hengelo en ontwikkelaar Van Wijnen is dat beide partijen eigenlijk hetzelfde staan in de gehele ontwikkeling. Hierdoor is er geen actor aan te wijzen die uiteindelijk het meeste invloed heeft gehad op het resultaat van de gebiedsontwikkeling en meer specifiek, op de mate van herbestemmen en hergebruik. Bovendien zou het volgens algemeen directeur Jan Nieuwenhuizen ook nooit zo in de praktijk kunnen gaan. *“Het is nooit zo dat één iemand bepaalt. Dus als één iemand bepaalt van zo zou het moeten, dan (...) zijn er heel veel dingen te bedenken waarom het niet kan.”* (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011). Nieuwenhuizen pleit hierom voor een procesmatige benadering en het naar je toe laten komen

van verschillende kansen die zich voordoen in het gebied (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).

Toch stelt Jan Nieuwenhuizen (persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011) dat het bij dit soort ontwikkelingen vooral ook om mensenwerk gaat. Een andere ontwikkelaar zou deze opgave volgens hem ook zo kunnen oppakken, want volgens hem zien wij in Nederland cultuurhistorie al als een belangrijk onderdeel in ruimtelijke ontwikkeling. Cultuurhistorie wordt vaak gezien als een last, of als een probleem, maar ook als een bepaalde identiteit in het gebied die al aanwezig is, en uiteindelijk gebruikt kan worden om het gebied te branden (J. Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2011).



Figuur 31: Brandweerkazerne in Hengelo, thans gerealiseerd in bestaand vastgoed. (eigen foto)

7.3 STRIJP-S EINDHOVEN



Figuur 32: Bouwstenen en locatiebepaling Strijp-S (bewerking Google Earth for Mac)

7.3.1 STRIJP-S: DE CONTEXT

Aanloop

In de jaren '20 van de twintigste eeuw is Philips ooit begonnen haar activiteiten te ontplooiën op Strijp-S en het bedrijf functioneerde hier zo'n zeventig jaar. "Eind jaren '90, ik meen 1999, is de beslissing genomen om daar mee te stoppen. Niet in één keer, maar gefaseerd, en is het eigenlijke terrein op de markt gebracht." (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Philips zette hiervoor een tender uit, waarmee zij eigenlijk probeerden een zo hoog mogelijke som geld voor haar terrein binnen te krijgen (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Uiteindelijk won VolkerWessels deze tender, maar de gemeente Eindhoven vond het om verschillende redenen belangrijk om zich ook met de herontwikkeling van dit terrein te bemoeien. Naast dat de herontwikkeling van Strijp-S namelijk heel erg belangrijk is voor de stad Eindhoven, waren er ook een aantal financiële overwegingen, met name fiscaal, waardoor de gemeente op eigen initiatief betrokken is bij de herontwikkeling (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Philips heeft daarop gefaseerd het terrein verlaten, wat heeft geleid tot een bepaald vertrekschema. Dit schema vormde de basis van de eigenlijke herontwikkeling van Strijp-S. Wanneer je hier op terugkijkt lijkt dit sterk op het klassieke aanbod-denken geïnspireerd (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). "Van als zo'n gebouw vrij komt, kunnen wij het laten slopen en daarna nieuwbouw en de markt die zal het wel meteen oppakken. Tot voor de zomer van 2007 was dat ook zo, maar tegenwoordig leven we toch in een wat andere realiteit (...)" (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011).



Figuur 33: Zicht op Klokgebouw (eigen foto)

7.3.2 STRIJP-S: HERBESTEMMEN

De betrokken partijen waren zich bewust van het gegeven dat zij geen weiland hadden aangekocht maar een gebied waar in al heel veel aanwezig is (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). De ontwikkeling vind nou eenmaal plaats in bestaand stedelijk gebied, waarbij het natuurlijk essentieel is dat er al bestaande gebouwen staan (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Beernink noemt onder andere reminiscentie, cultuurhistorie, architectuur en ook emotie als een drijfveer om iets met deze bestaande gebouwen te doen (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Hierbij was het evident dat de Hoge Rug zou blijven staan, maar van met name de kantoorgebouwen uit de jaren '70 die ook op het terrein staan, was het de vraag of ze waardevol genoeg werden bevonden om te herontwikkelen of niet (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Immers, wat wij nu als cultuurhistorisch on-waardevol beschouwen, kan over vijf of tien jaar wel als monument worden beschouwd. Het kunnen in feite de monumenten van de toekomst zijn, alleen heeft deze generatie dit niet altijd even goed door.

Er zijn afspraken gemaakt over het behoud van monumenten. Toch is Beernink van mening dat je in tegenstelling tot een middeleeuws stadshuisje of een basiliek, je met industrieel erfgoed niet om kunt gaan door een kaasstolp er om heen te zetten (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Stevig ingrijpen is volgens hem nodig om A) oude fabrieksgebouwen "bewoonbaar te krijgen voor de toekomst en B) dat is een soort continue balans tussen behouden conserveren en aan de andere kant toch vooral veel nieuw programma toevoegen met allerlei nieuwe eisen." (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Uiteindelijk is het vooral de markt, de consument, in combinatie met de mogelijkheid tot hergebruik die de keuze om al dan niet te herbestemmen bepalen (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Er wordt dan gekeken naar het gebouw, de constructie, de investeringen die nodig zijn en of het in die optiek haalbaar is het gebouw te herontwikkelen (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011).

7.3.2 DE VIJF FACTOREN

Samenwerking

In paragraaf 7.3.1 was al te lezen dat de gemeente Eindhoven op eigen initiatief betrokken is geraakt bij de herontwikkeling van Strijp-S. De gemeente sprong meteen ook in een vrij belangrijke positie. Vanwege verschillende redenen is er voor gekozen om de grond van Philips door de gemeente Eindhoven te laten kopen, die deze vervolgens weer doorverkocht aan Park Strijp Beheer, een CV. Voor de realisatie van Strijp-S is namelijk een samenwerking aangegaan tussen Volker Wessels en de gemeente Eindhoven. In een pps-constructie, de zogeheten Park Strijp CV zijn de gemeente Eindhoven en VolkerWessels beide aandeelhouder (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Onder deze maatschappij hangt een voertuig, een werkmaatschappij geheten Park Strijp Beheer BV. Deze houdt zich bezig met het daadwerkelijk uitvoeren van de gebiedsontwikkeling.

Regelgeving en beleid

De gemeente heeft een publiekrechtelijk instrumentarium in relatie tot herbestemmen, in dit geval onder andere de monumentenwetgeving, waarmee zij er voor kan zorgen dat bepaalde gebouwen blijven bestaan. Als reden om dit soms niet aan te wenden noemt Van Dieren (persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011) ook dat je dan zo als gemeente kan opdraven voor de kosten van de instandhouding van het monument, en dat is iets wat men niet wil.

Daarnaast ervaart Van Dieren (persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011) regelgeving vooral als hinderlijk bij de realisatie van een herbestemming. "(...) het is ook lastig, het is keer op keer, ben je gewoon met ambtenaren aan het onderhandelen bijna, over welke regels je van toepassing verklaart, dus in Nederland is dat absoluut niet makkelijk." (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). "Dus wil men er echt naar toe dat wij duurzaam met ons vastgoed omgaan, dan is ook de overheid toch ook qua wet- en regelgeving daarin een hele belangrijke. En zitten zij daar zelf ook grotendeels aan die knoppen te draaien (...)." (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Want regelgeving is uiteindelijk bepalend voor de mogelijkheden die er zijn en de investeringen die een marktpartij moet doen om een gebouw weer geschikt te maken voor een andere doelgroep (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Bijvoorbeeld in relatie tot de brandveiligheid ziet Van Dieren (persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011) dat de brandweer zeer stringent met de regels omgaat, en "daar regeert de vooral de angst en misschien ook wel een stukje realisme, maar (...) dat is vrij subjectief."

Een voorbeeld van regelgeving in relatie tot Strijp-S is bijvoorbeeld de woningcorporatie Trudo, die graag in de Hoge Rug (in de monumenten) een stukje functieneutraal wilde aanleggen. Hiermee wordt bedoeld dat het mogelijk moet zijn om te switchen tussen wonen en werken, dus als er meer vraag is naar werken, je daar dan ook werken van zou kunnen maken (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Natuurlijk draagt dit enorm bij aan de mogelijkheden van een gebouw naar de toekomst toe, het kan zo wellicht langer in stand worden gehouden en er kan ook een andere waarde aan worden toegekend, maar vanuit wet- en regelgeving spreek je dus in feite elkaar tegen (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Uiteindelijk is men na lang hiermee te hebben geworsteld er uit gekomen en is aan Trudo aangegeven dat de wisseling van functie telkens voor een periode van drie of vier jaar zou kunnen gebeuren. Dit betekent in werkelijkheid een oplossing waar Trudo helemaal niets aan heeft (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Toch zijn er inmiddels een aantal al dan niet tijdelijke functieveranderingen die op het terrein hebben plaatsgevonden zeer succesvol uitpakkt. Dit zijn bijvoorbeeld de lofts die door Trudo worden verhuurd en ook het Klokgebouw welke inmiddels is uitgegroeid tot een nationaal bekend podium.

De sleutel ligt wellicht bij een meer gebiedsgerichte benadering, wat ook speelde rondom de parkeerkwesatie van Strijp-S. De ontwikkelende partijen werden telkens afgerekend per gebouw, wat ieder individueel gebouw aan parkeerbehoefte heeft, totdat zij eigenlijk schreeuwden om dit meer gebiedsgericht te gaan bekijken. Uiteindelijk schep je hiermee de ruimte om binnen dat gebied continue te sturen op de bestemmingen, daar ligt wellicht de sleutel (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011).

Verdienmodel

Voor de herontwikkeling van Strijp-S zijn er in feite twee grondexploitaties aangehouden. GREX 1 betreft de grondexploitatie van de gemeente. De gemeente heeft de gronden van Philips gekocht, hiervoor geld geleend, en vervolgens verkoopt de gemeente de grond weer door aan Park Strijp Beheer, dus aan de CV (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Daarnaast is er nog een grondexploitatie, die Park Strijp BV, dus de werkmaatschappij onder haar hoede heeft. Park Strijp BV moet er voor zorgen dat de grond die door de gemeente wordt geleverd bouwrijp wordt gemaakt en weer wordt geleverd aan de opstalontwikkelaar.

In feite levert de BV dus de openbare ruimte, maar toch zijn beide grondexploitaties meer dan wat je er in eerste instantie van zou denken. Immers de GREX 2 is meer dan een klassieke grondexploitatie waar de belangrijkste kosten en opbrengstenposten het bouw- en woonrijp maken zijn (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). En de GREX van de

gemeente, GREX 1, is veel meer dan een grondexploitatie waarbij het gehele terrein wordt aangekocht en vervolgens weer gefaseerd wordt doorverkocht aan de CV. Toch moet in ogenschouw worden genomen dat de gemeente Eindhoven een zeer heftige positie heeft ingenomen in de realisatie van Strijp-S, immers zij kochten de grond aan en er wordt pas ontwikkeld als de financiën rond zijn. De prijzen die betaald zijn aan Philips, zijn destijds in de 'goede tijd' uitonderhandeld (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus 2011). Dit was dus positief voor Philips, want met de positieve vooruitzichten die op dat moment voor Strijp-S golden, waren de partijen bereid vrij ver te gaan en ook vrij veel risico te nemen (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Uiteindelijk ging aan de grond al voor 40 miljoen euro de deur uit (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Dit ebt natuurlijk gewoonweg door in de ontwikkeling van Strijp-S. Het resultaat van de onderhandeling in 2002 zit er dus vandaag de dag nog heel zwaar in, dus dat maakt inderdaad het risicoprofiel een stuk groter (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Aan de andere kant heeft de tijd de ontwikkeling van Strijp-S ook ingehaald: destijds toen er onderhandeld werd, werden de monumenten veel lager gewaardeerd. Dit is aardig overeind gebleven, en de monumenten hebben dus ook nu een veel lagere waarde dan de bouwrijpe kavels. Dit staat tegenover de investeringen: vandaag de dag is men meer bereid te betalen voor die bestaande gebouwen, dan voor de bouwrijpe kavels (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011).

In feite geldt dat voor de huidige grondprijzenbenadering een soort van kostprijs-plus benadering wordt aangehouden, welke wordt gebruikt om de rentekosten en andere algemene kosten af te dekken (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Deze werkt anders dan de residuele benadering en dat zorgt hiermee ook voor een bepaalde spanning (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Want, door alle 'plussen' en ambities betalen opstalontwikkelaars een stevige grondprijs. Volgens Alwin Beernink, projectmanager vanuit de gemeente voor Park Strijp Beheer, worden deze kosten wel terugverdiend op het moment dat de belofte die Strijp-S in zich heeft waargemaakt wordt, maar het probleem ligt in het financieren van de potentie die Strijp-S heeft (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Immers: hoe financier je een belofte vóór? De financiering is nu immers nodig om de belofte überhaupt waar te maken, maar of de belofte waargemaakt wordt is een risico (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011). Juist bij de herontwikkeling van oude industriële terreinen, waar alle stakeholders geloven in de potentie, is de enorme voorinvestering die partijen moeten doen erg lastig te financieren. Hier moeten partijen nieuwe trucs op verzinnen, en op zoek naar alternatieve verdienmodellen. Dit is men nu op Strijp-S volop aan het doen (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011).

Voor de opstalexploitatie is de prijs een gegeven, deze is in het verleden afgesproken (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). De opstalontwikkelaars ontwikkelen vervolgens volledig op risico de opstallen (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). De partijen die op dit moment de opstallen ontwikkelen zijn dochters en zonen van VolkerWessels (zowel de ontwikkeling zelf als het feitelijke bouwen en verbouwen van een object), de gemeente Eindhoven en ook de woningcorporaties Trudo en Woonbedrijf (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011).



Figuur 34: Zicht langs 'De Hoge Rug' (eigen foto)

Kennis

Adriaan Geuze is door de partijen aangetrokken als supervisor voor Striyp-S. De gemeente Eindhoven heeft natuurlijk al enige ervaring opgedaan met de herontwikkeling van De Witte Dame en ook Striyp-R, gelegen naast Striyp-S. Philips is natuurlijk één van de grote pijlers geweest voor de ontwikkeling van de stad Eindhoven. Met de veranderende tijd is daarom ook te zien dat het langzaam wegtrekken van Philips voor Eindhoven een behoorlijke impact heeft. In het rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Eindhoven wordt de rol van de betrokken ambtenaren wel bekritiseerd. “Door het ontbreken van specialistische kennis bij het ambtelijke apparaat en een gebrek aan daadkrachtig bestuur zijn er financiële risico’s gelopen.” (Rekenkamercommissie gemeente Eindhoven, 2011). Met andere woorden: volgens de Rekenkamercommissie had de kennis onder betrokken ambtenaren dus groter kunnen zijn, om op die manier betere marktuitskomsten te creëren.

Marktmacht

“(…) uiteindelijk kennen wij de vrijheid van ondernemerschap en je bent als ontwikkelaar, als bouwer, ben je gewoon ondernemer. Net zoals dat een Volkswagen auto’s bouwt op een bepaalde manier, zo bouwen wij woningen en kantoren en andere voorzieningen, op zo’n manier dat ze in onze optiek aansluiten bij, zeker in deze markt, waar dus de consument weer koning is, omdat de consument een schaars product is geworden, dat het daar op aansluit. Dus dat is gewoon marktwerking, wie betaalt, bepaalt.” (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). In feite probeert Thijs van Dieren hier dus weer te geven dat de eindgebruiker een belangrijke invloed heeft op wat er in de ruimte wordt gerealiseerd. Op dit moment is dat de aanwezigheid van ruwe industriële gebouwen de creatieve sector (die al in Eindhoven aanwezig is) enorm aanspreekt, zowel om in het bestaand vastgoed te wonen als te werken. (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Dit zorgt uiteindelijk voor een bepaalde match tussen vraag en aanbod. Wanneer deze match er niet is, dan zal een gebouw misschien wel overeind blijven staan, maar dan zullen de investeringen uitblijven en wordt uiteindelijk een gebouw om veiligheidsredenen toch gesloopt (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). In feite geeft Van Dieren, werkzaam bij CREDO IP, volle dochter van VolkerWessels, hiermee aan dat wanneer de creatieve economie in de stad Eindhoven er niet was geweest, Striyp-S er heel anders zou hebben uitgezien. Volgens hem zou er dan namelijk een aanzienlijk groter deel zijn gesloopt (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011).

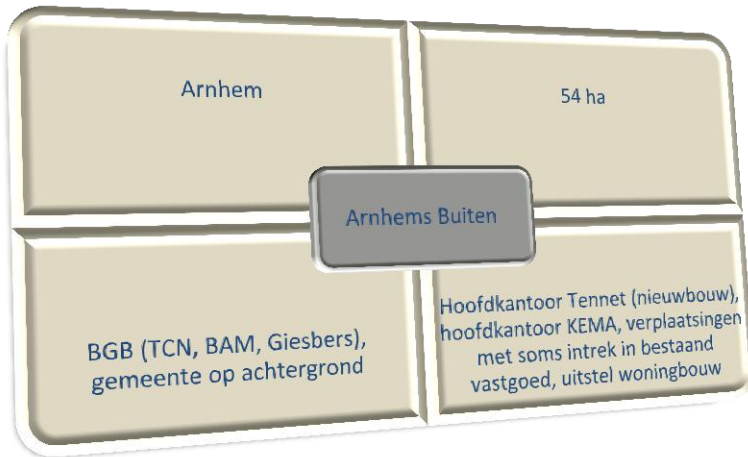
Daarnaast is er de afgelopen tien jaar een kentering geweest in ons denken over industrieel erfgoed, het wordt nu geassocieerd met hip en trendy, kortom: industrieel spreekt aan (T. van Dieren, 19 augustus, 2011). In feite probeert men hier dus te bouwen op de vraag, als de vraag er ander uit had gezien had dit dus zijn weerslag gehad op Striyp-S. Hiermee bevestigt Van Dieren in feite de grote macht die ontwikkelaars hebben in relatie tot wat er uiteindelijk in de ruimte wordt gerealiseerd. Hij brengt het terug op eigendom van de grond, maar wanneer in Nederland dat in het grootste deel van de gevallen een ontwikkelende marktpartij zelf is, zijn het uiteindelijk de marktpartijen (die zich veelal laten leiden door bijvoorbeeld een functie, of een exploitatie die op zijn minst niet verliesgevend is) die de grootste stempel kunnen drukken op wat er in de ruimte wordt gerealiseerd.

De Rekenkamer van de gemeente Eindhoven heeft daarnaast ook onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en VolkerWessels in de herontwikkeling van Striyp-S. Onder andere kwam hierin naar voren dat er sprake was van een zekere dominantie

van de private partij (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2011, p. 6). Er was bijvoorbeeld volgens de commissie sprake van een 'gedwongen winkelnering' bij de ontwikkelaar, wat er kort op neer kwam dat door bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst de aanleg van de openbare ruimte, het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van de HOV-lijn en de opstalontwikkeling van de gemeente uitgevoerd te worden door een dochter of zoon van Volker Wessels, de marktwerking wordt hier in feite mee uitgeschakeld (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2011, p. 6). Dit is een bewering die niet helemaal klopt, want ook woningcorporaties als Trudo ontwikkelen inmiddels op het terrein, deze heeft geen familiere band met VolkerWessels. Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat de organisatiestructuur van VolkerWessels erg lastig is om te doorgronden, het is als het ware niet transparant. Dit maakt het nemen van de regierol van de gemeente Eindhoven volgens dit rapport lastig (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2011). In verband met de risico's die de gemeente Eindhoven loopt door de aankoop van gronden, kan dit als niet wenselijk worden beschouwd.

Geconfronteerd met dit rapport geven beide respondenten in feite aan dat de samenwerking op papier in ieder geval *fiftyfifty* is (A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011; T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Van Dieren voert dit terug op het gegeven dat wie betaalt, uiteindelijk ook bepaalt wat er wordt gerealiseerd: investeringen vanuit het grotere geheel van VolkerWessels, tegen risico, betekenen als vanzelfsprekend ook meer zeggenschap (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). De respondenten hebben in zekere zin ook gelijk, vanuit beide organisaties is er een projectmanager aangesteld, respectievelijk Alwin Beernink voor de gemeente Eindhoven en Thijs van Dieren vanuit CREDO IP (dochter van Volker Wessels), en hierboven zit een onafhankelijk directeur, met daarboven weer een aandeelhoudersstructuur, waarin weer de beide partijen voor 50% er in zitten (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011). Dus inderdaad, de samenwerking is op papier *fiftyfifty*, maar in de praktijk zit dit volgens de Rekenkamercommissie dus anders. Zowel de gemeente Eindhoven als VolkerWessels kunnen zich niet in het rapport van de Rekenkamercommissie vinden en menen dat het rapport vooral is opgesteld voor een specifieke politieke agenda (T. van Dieren, persoonlijke communicatie, 19 augustus, 2011; A. Beernink, persoonlijke communicatie, 5 juli, 2011).

7.3 ARNHEMS BUITEN – ARNHEM



Figuur 35: Bouwstenen en locatiebepaling Arnhems Buiten (bewerking Google Earth for Mac)

7.3.1 ARNHEMS BUITEN: DE CONTEXT

Aanloop



Figuur 36: Werken in het groen (eigen foto)

Rond 2006 is de gemeente Arnhem bij de herontwikkeling van het KEMA terrein begonnen. Reden was het gegeven dat de eigenaar, KEMA, zich meer wilde richten op haar bedrijfsvoering in plaats van het in stand houden van een groot park als Arnhems Buiten (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Dit kwam doordat het bedrijf als semioverheidsbedrijf in de marktsector terecht was gekomen (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Hierop besloot KEMA het eigendom van de gronden te verkopen aan een partij, te weten Business Park Arnhem (BPA) (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Omdat het bedrijf toch nog een behoorlijke zeggenschap wilde hebben over de ontwikkeling van Arnhems Buiten, werden twee ontwikkelende partijen, te weten BAM en Giesbers, in de arm genomen en kreeg KEMA een meerderheidsbelang in de constructie (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Op een gegeven moment besloot KEMA uit de samenwerking te stappen en de gronden (en dus ook haar meerderheidsbelang in de constructie) te verkopen aan TCN (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). De afspraken die in het verleden zijn gemaakt tussen de drie partijen bleven hier in feite bij bestaan, deze zijn meegenomen in de verkoop van het terrein aan TCN (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni 2011). In feite zit de constructie dus zo in elkaar dat TCN eigenaar is van de gronden, en BAM en Giesbers alle ontwikkelingen doen die op het terrein plaatsvinden. Deze partijen hebben in feite dus de ontwikkelrechten. Daarnaast zijn er gebruikers waarbij de grond wel van TCN is, maar het vastgoed gewoon van de gebruiker zelf.

Omdat TCN vervolgens besloot nieuw elan te geven aan het gehele Arnhems Buiten, is de herontwikkeling van het terrein gestart. Hierbij staat de transformatie van een afgesloten business park naar een open park waar men kan wonen én werken voorop (Ontwikkelingscombinatie BGB, 2007).

7.3.2 ARNHEMS BUITEN: HERBESTEMMEN

In de Nota van Uitgangspunten die de gemeente Arnhem heeft opgesteld naar aanleiding van de verschillende ontwikkelingen die speelden rondom Arnhems Buiten, zijn de belangrijkste uitgangspunten vastgesteld die spelen voor de herontwikkeling van Arnhems Buiten, en dus ook met betrekking tot het erfgoed (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juli, 2011). Van belang hierbij is het onderscheid tussen de verschillende gebieden waaruit Arnhems Buiten bestaat: Den Brink, Mariëndaal, De Hes en Rosande. De gebieden hebben ieder een duidelijke eigen signatuur (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Het gebied Den Brink is het gebied waar het zich het meeste erfgoed bevindt.

Een aantal monumentale gebouwen wordt gebruikt als locatie voor evenementen. Zo heeft bij voorbeeld de ARTEZ al een keer een afstudeermodeshow gehouden op het terrein (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Daarnaast wordt er een ander gebouw veelal als vergaderlocatie verhuurd en heeft ook een architectenbureau haar intrek genomen in een gebouw wat het bureau zelf heeft herbestemd (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011; J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Ook zitten er in de bestaande gebouwen een kinderdagverblijf en verschillende bedrijven. Daarnaast zitten een aantal bedrijven al dan niet tijdelijk in het bestaand vastgoed, om zo de verschillende verhuisbewegingen op het terrein te vangen. De afgelopen jaren is men namelijk vooral bezig geweest met het behouden van de grote spelers op het terrein, als TenneT en KEMA. Mede door het naar achter plaatsen van de woningontwikkeling vanwege de crisis, wordt nu meer kans gezien in de herontwikkeling van het bestaand vastgoed op Arnhems Buiten (G. van Galen, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2011).

7.3.3 DE VIJF FACTOREN

Samenwerking

De herontwikkeling van Arnhems Buiten speelt zich voor het grootste gedeelte af op het grondgebied van de gemeente Arnhem, en voor een klein deel op het grondgebied van de gemeente Renkum. In het gehele proces heeft de gemeente Arnhem in feite een wat meer faciliterende rol. Vanuit de beide gemeenten is dan ook het verzoek gekomen richting de betrokken partijen om een structuurvisie op te stellen “waarin de uitgangspunten voor de ontwikkeling (...) zijn beschreven. Dat is volgens mij het startdocument geweest van waaruit (...) zij zijn gaan ontwikkelen.” (T. Kalsbeek, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Het is dus een structuurvisie die vanuit de marktpartijen, maar wel in samenwerking met de betrokken gemeenten is opgesteld. Zo zijn er onder andere een aantal workshops georganiseerd, ten behoeve van een gezamenlijke visie (Ontwikkelcombinatie BGB, 2007). Belangrijk is vervolgens ook dat de structuurvisie niet in de besluitvorming is gebracht binnen de gemeente (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Dit had met name te maken met het gegeven om niet teveel vast te leggen, de eigenlijk meer faciliterende rol van de gemeente Arnhem, zo illustreert Martijn van Nie (persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011): “ (...) want we hebben gezegd van ja, als wij dit vaststellen? Gut, misschien komt er een andere eigenaar, (...) misschien komen er andere inzichten, en als je als gemeenteraad zoiets vaststelt moet je wel voor elke verandering,

moet je natuurlijk weer langs de gemeenteraad.”. De oplossing vond de gemeente Arnhem in een Nota van Uitgangspunten, die parallel aan deze structuurvisie is opgesteld (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Want in deze Nota wordt de visie vanuit de gemeente Arnhem op het gebied weergegeven en worden een aantal belangrijke randvoorwaarden gesteld. Ook de omgang met erfgoed is iets dat in deze Nota van Uitgangspunten terugkomt (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem heeft gemeend dat door de vaststelling van de randvoorwaarden er altijd een bepaald kader vanuit de gemeente blijft. Het is vervolgens aan de marktpartijen om hier een structuurvisie op te maken die hier ook in past. Dus als je die randvoorwaarden pakt, heb je als bijlage een structuurvisie (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). De Nota van Uitgangspunten is vervolgens vastgesteld in de gemeenteraad van de gemeente Arnhem (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). De plankaart die de marktpartijen bij de structuurvisie hebben gemaakt is daarnaast ook vastgesteld (T. Kalsweerd, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011)

Sinds de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten is vanuit de gemeente Arnhem, gekeken naar de betrokkenheid en inzet in uren, dit alles is steeds minder geworden en tegelijkertijd ook veel specifiek (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Onder andere had dit met de vastgoedcrisis te maken, want in eerste instantie zou namelijk een deel van Arnhems Buiten als woningbouwlocatie worden ontwikkeld (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Daarnaast had het ook te maken met het behoud van een aantal grote spelers op het terrein, iets dat vanuit commercieel oogpunt prioriteit heeft gekregen vanuit de marktpartijen. Kortom: het is dus echt een ontwikkeling die vanuit de betrokken marktpartijen wordt getrokken.

Regelgeving en beleid

Vanwege het streven naar optimale flexibiliteit in de plannenmakerij, heeft de gemeente Arnhem met betrekking tot een procedure die vanuit de rijksoverheid was gestart om geheel Arnhems Buiten aan te wijzen als een rijksmonumentaal landschap stopgezet (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). De gemeente Arnhem heeft de afspraak gemaakt met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed om het monumentale karakter van het landschap terug te laten komen in de randvoorwaarden die door haar aan TCN zouden worden gesteld (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Daarnaast speelde ook het vertrouwen van de marktpartijen een rol, deze zagen namelijk het landschap als een belangrijk middel om Arnhems Buiten mee te ‘branden’: de decorfunctie van het landschap wordt in feite hiermee dus slim benut. Daarnaast heeft de gemeente Arnhem nog het bestemmingsplan achter de hand. De gemeente zat ook niet te wachten op allerlei procedures van monumentenclubs die gebouwen of het landschap wilden beschermen, vandaar dat men bewust heeft gezegd “(...) van dat doen we even niet.” (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Voor sommige gebouwen geldt “een monumentaal juridisch programma” zoals dhr. J. Sutmuller (persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011) omschrijft. In grote lijnen zijn er twee soorten gebouwen: er is de nieuwbouw van na de jaren '70 en je hebt de gebouwen uit de jaren '30, voor deze laatste categorie heeft men te maken met een monumentale status, soms in combinatie met de bouwkundige beperkingen (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Toch geeft Jacob Sutmuller, concept developer bij ontwikkelaar TCN aan: “(...) ik denk dat het juridisch kader op gebouwniveau in dit geval niet zo beperkend werkt (...)” (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Hiermee wordt bedoeld op de status als gemeentelijk monument, want dit zou het TCN makkelijker moeten maken om de bestaande regels te omzeilen. “Want in mijn weten zijn het alleen maar gemeentelijke monumenten en geen

rijksmonumenten. Dus daar geldt een iets ander regime, dat is iets makkelijker volgens mij om daar in te laveren (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Het vinden van een doelgroep en de financiering voor een herbestemming wordt door de marktpartijen wel als lastig ervaren (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

Verdienmodel

In het licht van de verschillende gebouwen die worden herbestemd op Arnhems Buiten, wordt het zo ervaren door TCN dat door de grote investeringen die het erfgoed vergt, er eigenlijk ook landelijke spelers op Arnhems Buiten zullen moeten komen (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Dit komt ook omdat de objecten die op Arnhems Buiten staan veelal in een wat hoger segment zitten. De lokale vraag op de kantorenmarkt in Arnhem



Figuur 37: Vergaderlocatie Arnhems Buiten (eigen foto)

geeft onvoldoende gehoor aan het prijsniveau dat TCN voor de kantoren op het terrein voor zich heeft, in het bijzonder voor de monumenten. Vandaar dat wordt geprobeerd landelijke spelers aan te trekken die bijvoorbeeld een hoofdvestiging in Arnhem willen hebben en/of daarnaast de kwaliteit van het terrein weten te waarderen. Het groene karakter van het terrein is namelijk vrij uniek voor Nederland.

Er zijn gewoonweg investeringen nodig voor het behoud van vastgoed en dat maakt het tot een lastige situatie (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Subsidies, bijvoorbeeld van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zijn hierin wel essentieel, maar als gevolg van de focus op nieuwbouw en behoud van partijen de afgelopen jaren, is TCN nog niet zo ver hiermee, in de toekomst hoopt het deze slag wel te gaan maken (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

TCN is zich bewust van het gegeven dat de huurders die in de monumentale gebouwen op Arnhems Buiten zitten moeten worden gekoesterd, want zij betalen in feite de rekening, en "(...) alles wat je daar bij verzint of krijgt dat is echt meegenomen (...), dat is echt profit, (...) want dat is gewoon heel moeilijk, om die gebouwen te vermarkten." (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Sloop en nieuwbouw is hierbij geen alternatief, in feite zijn dit dus dubbele kosten, kapitaal en dus ook de waarde van de gebouwen, waardoor het rekensommetje zo wordt dat deze niet past bij de huidige markt, het maakt dat de gebiedsontwikkeling zelf hiermee wel in een moeilijk perspectief wordt gezet. (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

Voor TCN zijn verschillende mogelijkheden verkend 'om de appel het minst zuur te maken', want dat er grote investeringen nodig zijn staat buiten kijf. Onder andere wordt gedacht over het opsplitsen of in delen verkopen van stukken van het park aan de desbetreffende hoofdgebruiker van dat deelgebied (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Want "(...) waarom zou je dat dan niet afstoten en ofwel aan die gebruiker ofwel aan een andere eigenaar die dat dan in beheer heeft, om dan weer meer financiële ruimte te maken om dan weer andere investeringen te doen." (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Onder andere het eigene van de verschillende gebieden is iets dat dit in de hand werkt, een eenduidige geografische/ruimtelijke structuur lijkt te ontbreken (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Aan de andere kant zal TCN met de verkoop van delen van het park, natuurlijk de regie op het geheel steeds meer verliezen. Het is de vraag of deze partij dit aandurft.

Vanwege het gegeven dat in feite het geheel Arnhems Buiten in eigendom is van TCN, inclusief alle gronden en ook openbare ruimte, is het kostenverhaal van de gemeente ietwat anders geregeld dan normaal. De gemeente neemt haar faciliterende rol zeer serieus en zal voor al haar plankosten op offertebasis met de marktpartijen samenwerken (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Andersom is TCN zich ook zeer bewust dat zij het park inclusief alle bijbehorende infrastructuur hebben overgenomen. Want als privaat eigenaar van een gebied met infrastructuur, openbare ruimte die feitelijk in normale situaties bij de overheid is ondergebracht, heb je recht op *“(...) een compensatie via het WOZ-fonds of het OZB-fonds. Dus omdat wij de taak van de openbare ruimte op ons hebben genomen is er volgens mij in de wet, maar ik weet dus niet in hoeverre nu dat nog zo is en of dat geëffectueerd is, is er ruimte om in ieder geval een deel van de OZB die wordt geheven door te gemeente, om die weer terug te vorderen ten behoeve van het onderhoud van de infrastructuur.”* (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

Kennis

TCN probeert aan te sluiten op ontwikkelingen als ‘het centraal stellen van de eindgebruiker’. Eigenlijk is dit iets wat TCN altijd al wel heeft gedaan (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Maar dit is wel versterkt, ook bijvoorbeeld met betrekking tot de financiering is het niet altijd het geval dat je met alle gemak een bedrag bij de bank kan krijgen. Ook hierin is TCN meer met de eindgebruiker gaan samenwerken (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

In de vorm van een supervisor voor het gehele terrein is Philip Vencken door de gemeente betrokken bij de herontwikkeling (J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Daarnaast heeft TCN al wel de nodige kennis opgedaan met de herontwikkeling van bestaand vastgoed, bijvoorbeeld in de vorm van de Atoomclub in Utrecht. TCN wordt door de gemeente Arnhem dan ook gezien als een partij met gevoel voor grootschalige herontwikkeling (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). *“Want als je zoveel gebouwen overneemt en ook contracten en gebruiksovereenkomsten, dan doe je er jaren over voor je zo’n park pas goed in de vingers hebt. En (...) ja, een gewone ontwikkelaar van een weiland heeft dat niet en hoeft dat ook niet en weet ook niet dat het op een bepaalde manier ook werkt.”* (M. van Nie, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).



Figuur 38: Van Zoetenlaboratorium (eigen foto)

Marktmacht

De focus heeft de afgelopen jaren, als gevolg van de crisis, sterk gelegen op nieuwbouw en het behouden van aanwezige partijen, met name de grote namen als TenneT en KEMA. De verwachting is dat er een positief extern effect optreedt wanneer bevestigd wordt dat grote namen als TenneT en KEMA op het park blijven. Als de ontwikkeling in weer wat rustiger vaarwater is gekomen, maakt men weer de slag naar monumenten (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

Door het meerderheidsbelang van KEMA in de samenwerking met BAM en Giesbers te hebben overgenomen, verkrijgt TCN natuurlijk automatisch ook meer macht in de herontwikkeling. Dit wordt ook erkend in relatie tot het al dan niet behouden van het bestaand vastgoed, want daar heeft TCN uiteindelijk de meeste zeggenschap over (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Dit komt mede doordat juist alle gronden in bezit zijn van TCN en hierdoor heeft de financiering vanuit TCN een belangrijke rol in de gehele ontwikkeling van Arnhems Buiten

(M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011; J. Sutmuller, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011). Ook voor deze ontwikkeling geldt dat het behoud van bestaand vastgoed ook weer voor een groot deel samenhangt met de financiering van de eigenaar van het bestaand vastgoed. Financiën geven de doorslag en het is uiteindelijk TCN die daar een beperking op legt (M. Verschoor, persoonlijke communicatie, 21 juni, 2011).

7.4 HAVENKWARTIER BREDA



Figuur 39: Bouwstenen en locatiebepaling Havenkwartier Breda (bewerking Google Earth for Mac)

7.4.1 HAVENKWARTIER BREDA: DE CONTEXT

Aanloop

Het Havenkwartier maakt deel uit van de grootschalige gebiedsontwikkeling Via Breda. Deze gebiedsontwikkeling bestaat daarnaast bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van het centraal station van de stad Breda, alsmede de herontwikkeling van de oude brouwerij de Drie Hoefijzers. Omdat de ontwikkeling te grootschalig was om alles in één keer te doen is er in het verleden een soort planning gemaakt waarin prioriteit is gesteld aan de verschillende deelgebieden (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011). In de Structuurvisie Spoorzone 2025 is aangegeven dat de herontwikkeling van het Havenkwartier zou worden gepland van 2010-2020 (Gemeente Breda, 2010, p. 7). Daarbij is bij de vaststelling van diezelfde Structuurvisie afgesproken dat de gemeenteraad van Breda telkens het definitieve besluit zal nemen over de start van de ontwikkeling van ieder deelgebied van Via Breda (Gemeente Breda, 2010, p. 7). Ietwat achter op schema is vervolgens in 2010 een verkenning gemaakt voor de ontwikkeling van het Havenkwartier, met als doel te verkennen “onder welke voorwaarden ten aanzien van programma, ruimtelijk beleid, financiën en realisatiestrategie een succesvolle transformatie van het gebied Havenkwartier in samenwerking met de aanwezige marktpartijen en subsidieverstrekkers mogelijk is” (Gemeente Breda, 2010, p. 9). In ogeschouw genomen dat het gebied ‘gewoon’ in 2010 zou worden ontwikkeld is deze verkenning vervolgens naar de raad gegaan. Gelijktijdig achterhaalde als het ware de vastgoedcrisis de initiële planning van de gemeente Breda: men besloot tot 2020 niet te gaan starten met de ontwikkeling van het Havenkwartier (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011).



Figuur 40: KOP en Podium Bloos (eigen foto)

Met hetzelfde besluit om het Havenkwartier uit te stellen heeft het college van B&W van Breda voor het Havenkwartier de beslissing genomen om tot die tijd in te zetten op transformatiemanagement. Heel kort gezegd houdt dit in om van een gebied waar niemand naar toe zou willen gaan (een 'no go' area) een plek te maken waar allerlei interessante ontwikkelingen spelen en mensen dus wél naar toe willen gaan (een 'lets go' area). De initiatieven die spelen zullen altijd vanuit het gebied zelf naar voren moeten komen, als het ware *bottum up*. Verschillende ontwikkelaars hadden zich ook al ingekocht op het terrein, met het oog op de toekomstige ontwikkelingen van het Havenkwartier. Bij deze partijen ligt dus de sleutel om de komende tijd aan dit gebied een impuls te geven. De aantrekkelijkheid van transformatiemanagement voor marktpartijen is dat er op die manier wordt ingespeeld op de toekomst, er komt sfeer en reuring in het gebied, zodat tegen de tijd dat het Havenkwartier echt ontwikkeld wordt, het aantrekkelijk is voor marktpartijen om er in te stappen (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011)

7.4.2 HAVENKWARTIER BRED A: HERBESTEMMEN

Er is al veel geschreven over de cultuurhistorische waarden van het Havenkwartier in Breda. Onder andere Henk Muntjewerff schreef in opdracht van de gemeente Breda *'Industrieel erfgoed in Via Breda: Een factor van belang'*, een boek over de cultuurhistorische waarden van het gebied gelegen ten noorden van het spoor in Breda. Daarnaast is door Loeff & Kruidenier (2009) een cultuurhistorische inventarisatie gedaan, in opdracht van dezelfde gemeente, voor de cultuurhistorische waarden van het Havenkwartier. In dit onderzoek zijn verschillende objecten waarvan is aangegeven dat zij cultuurhistorisch waardevol zijn en plaatsing op de gemeentelijke monumentenlijst verdienen. Tot nu toe is dit nog niet gedaan, men is dit wel voornemens. Op het grootste gedeelte van het gebied ligt een bedrijfsmatige bestemming en binnen deze kantlijnen zijn de vastgoedeigenaren vrij te doen wat ze willen. Gebouweigenaren zetten soms ook nog al eens vraagtekens bij de waardering door Loeff & Kruidenier (2009), zoals Bas van de Ven, gebiedsontwikkelaar bij AMVEST (de vastgoedonderneming die eigenaar is van het complex Backer & Rueb) omschrijft: "Ik vind de gebouwen helemaal niet zo bijzonder. Ik heb talloze monumenten gezien en dat zijn allemaal hele bijzondere gebouwen, en toen ik dit hoorde had ik echt zoiets van wat?" (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011).

Inmiddels zijn al enkele oude industriële gebouwen op het terrein herbestemd, al dan niet middels een tijdelijke functie, veelal met hulp van de gemeente Breda. Omdat de subsidies hieromtrent op losse schroeven staat, worden voor deze panden (KOP, Elektron, Bloos) ook problemen in de toekomst voorzien (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011).

7.4.3 DE VIJF FACTOREN

Samenwerking

De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen lijkt op dit moment vooral op het op gang houden van de dialoog. Ook marktpartijen onderling 'praten' over de toekomst van het Havenkwartier. Dit komt omdat voordat de beslissing kwam om het Havenkwartier tot 2020 geen grootschalige ontwikkeling te geven, de gemeente en een aantal marktpartijen (AM, AMVEST, BAM) al posities hadden ingenomen op het terrein (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011). Ook het bedrijf Van Puijfelik, een bedrijf dat zich bezighoudt met het recyclen van papier, is van grote invloed op de herontwikkeling van het terrein, immers, er zijn verschillende vergunningen verstrekt ten behoeve van de geluidsoverlast van deze fabriek

en dit hindert in de huidige regelgeving bepaalde functies in het gebied. Daarnaast wil dit bedrijf voorlopig nog niet weg, het stuk grond dat zij hiermee weghoudt van ontwikkeling kan in feite worden gezien als een soort *ransom strip*.

Beide partijen, zowel Bas van de Ven van AMVEST als Dirk Oudshoorn van de gemeente Breda zijn het er over eens dat wanneer de gemeente Breda zelf weigert te investeren in het Havenkwartier, het bewerkstelligen van een 'lets-go-area' (het uiteindelijke doel van transformatiemanagement) uit zal blijven (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011; B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Natuurlijk wordt transformatiemanagement als theorie door beide partijen geprezen. Echter, beide kanten, zowel publiek als privaat moeten hier in mee gaan. Met het wegvallen van bijdragen vanuit de gemeente Breda lijkt dit lastig. Het is verwonderlijk om te zien dat de gemeente Breda wel heel hard roept om/voor transformatiemanagement, maar dat de investeringen vrijwel alleen van de marktpartijen moeten komen (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011). De gemeente had dus in feite geld moeten reserveren, maar heeft dit in feite een beetje van zich afgeschoven (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011). Het gebrek aan gemeentelijke betrokkenheid uit zich onder andere in de horizon van de gemeentelijke politiek. Bij de jaarlijkse bespreking wordt meer aandacht gegeven aan bijvoorbeeld een straat of een plein dat heringericht wordt, dan een gebied waar verder niemand wat van ziet en ook niemand woont (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 19 juli, 2011).

Regelgeving en beleid

Omdat het Havenkwartier nu eigenlijk hoofdzakelijk bestaat uit het bedrijventerrein Belcrum is het niet verwonderlijk dat op de meeste van de percelen een bedrijfsbestemming zit. Waar een aantal van de ontwikkelaars die een grondpositie hadden ingenomen dan ook voor kiezen is om binnen het huidig bestemmingsplan al dan niet permanente oplossingen te zoeken (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 16 juli, 2011). Daarnaast heeft de gemeente zelf ook een aantal panden in bezit. Hier is plaats gemaakt voor een podium en kunstenaars die hun atelier in de panden hebben gehuisvest (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 16 juli, 2011).

Voor ontwikkelaar AMVEST wordt naast het financieel-economische plaatje, vooral ook de tegemoetkoming in de regelgeving rondom het Bouwbesluit (brandveiligheid, hoogtes) en tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan als problematisch ervaren: "(...) zonder een gemeente kom ik er regeltechnisch niet uit. (...) elke ontwikkeling die ik ken die is alleen maar gelukt doordat een gemeente er in ieder geval bij zat, te sturen op de regelgeving, te zorgen om dingen mogelijk te maken. Ik kan als ontwikkelaar niet in de black box van het gemeentehuis, het voor elkaar krijgen of het belangenniveau daar op de juiste plek neerleggen zodat uiteindelijk al die huurders daar kunnen komen." (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011).

Verdienmodel

Vanwege het uitblijven van investeringen vanuit de gemeente, lijken het vooral de ontwikkelaars met grondpositie te zijn die het moeten doen voor het Havenkwartier. Deze zijn hierbij gebonden aan het bestaande bestemmingsplan, waarbij de kavels veelal een bedrijfsbestemming hebben. Bijvoorbeeld ontwikkelaar AMVEST is al bezig met de mogelijke vestiging van een containeroverslag bedrijf in het industrieel erfgoedcomplex Backer & Rueb. De gemeente Breda heeft natuurlijk ook een aantal gebouwen in bezit, maar door het al eerder aangegeven uitblijven van subsidies staat ook de exploitatie en daarmee ook het bezit van dit vastgoed op losse schroeven. Inmiddels is er de hoop dat er wellicht nog ergens subsidie kan worden gevonden. Daarnaast kan de Provincie Brabant ook nog een rol gaan spelen, vanwege

subsidies die vrijkomen voor de revitalisering van industrieel erfgoed (Provinciale Staten van Brabant, 2010). Hoe dit echter allemaal zal lopen is zeker in deze tijd vooralsnog onzeker.

Kennis

AMVEST heeft in feite een ontwikkeltak en een beleggingstak. De ontwikkeltak ontwikkelt eigenlijk op basis van de filosofie dat wanneer je de hoogste waardeontwikkeling wilt behalen, je dan ook zelf invloed zult moeten uitoefenen op de producten die je toevoegt aan je portefeuille (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). AMVEST vindt dat zij hierdoor helemaal aan de voorkant van het vastgoedontwikkelingsproces moet gaan zitten (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). “De voorkant is dus gebiedsontwikkeling, dat je een positie ergens inneemt of overneemt of samen gaat werken (...) dit doen wij volledig op risico.” (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Vanuit de filosofie over waardeontwikkeling richt AMVEST zich momenteel vooral op binnenstedelijke locaties, omdat daar wordt geacht de waardeontwikkeling op lange termijn hoger te zijn dan de waardeontwikkeling op locaties buiten de steden (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011).

Ervaring met het ontwikkelen op binnenstedelijke locaties heeft AMVEST al, bijvoorbeeld op locaties als Ypenburg en Babylon in Den Haag, Vleuterweide in Utrecht en ook Strijp-R, gelegen naast de eerder behandelde casus Strijp-S. Strijp-R is in dit geval een belangrijke casus, omdat AMVEST hier al eerder ook ervaring heeft opgedaan met herbestemmen, in de vorm van een fabriekshal van 12000 m² ten behoeve van meubelmaker Piet Hein Eek (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). In relatie tot transformatiemanagement ziet Van de Ven dat in tegenstelling tot bij het Havenkwartier in Breda, het transformatiemanagement op Strijp-R in Eindhoven eigenlijk van nature is geboren (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). In tegenstelling tot het transformatiemanagement in Breda, door hem als iets gezien wat meer noodgedwongen is geboren, “(...)” en dat woordje gedwongen dat klinkt altijd al vervelender, dan wordt zo’n gebied gezien in één keer van dat moet, dat moet daar gewoon gaan plaatsvinden. Meestal lukt het dan niet is mijn ervaring, meestal gebeurt het gewoon (...) je faciliteert het en dan (...)” (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Wanneer transformatiemanagement van nature al is lijkt het dus als vanzelf te ontstaan en op te bloeien, dit gebeurde voor AMVEST bij haar locaties in Amsterdam, Nijmegen en natuurlijk ook op Strijp-R in Eindhoven. Wat ook geldt is het hebben van een drager, in de vorm van Piet Hein Eek is deze op Strijp-R wel aanwezig, voor het Havenkwartier wordt deze nog niet echt gezien (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011).

Marktmacht

Voor deze casus zien we eigenlijk dat het credo: wie de grond heeft die bepaalt, zeker ook voor de praktijk geldt.

Allereerst is er grondeigenaar Van Puijfelik die met het bedrijf een behoorlijke stempel op ook de realisatie van het transformatiemanagement drukt. Want door het continueren van het bedrijf worden andere ontwikkelingen en functies door de regelgeving gehinderd. Ook is het bedrijf zich bewust van de gunstige positie die het heeft in het toekomstbeeld van het Havenkwartier. Het kan zo worden gezien dat het bedrijf een zogenoemde *ransom strip* in handen heeft: zonder weg te gaan kan eigenlijk de gehele ontwikkeling van het Havenkwartier in de huidige situatie worden tegengehouden. Dit wil niet zeggen dat het bedrijf geen aanbiedingen heeft gehad van zowel gemeente als ontwikkelaar. Het idee dat deze oorspronkelijk grondeigenaar had, namelijk het hebben van een gouden locatie, betekende ook dat van Puijfelik de hoofdprijs wilde hebben voor de locatie. Zowel gemeente als ontwikkelaar vonden dit te ver

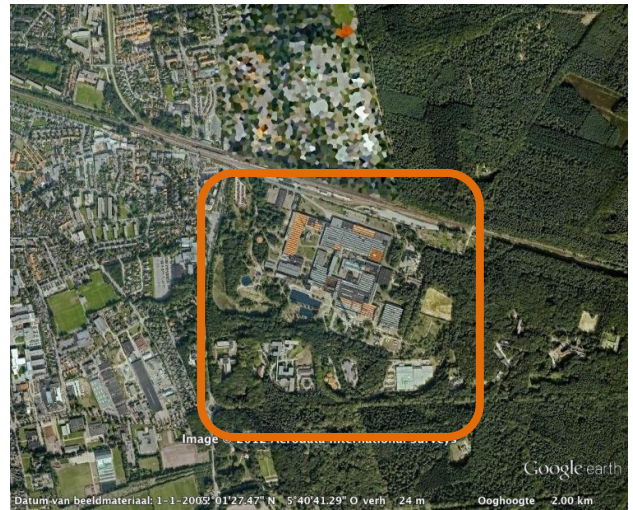
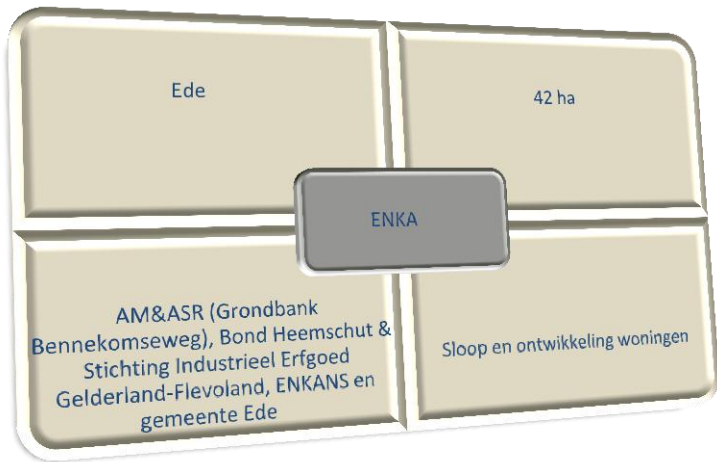
gaan, dus hierover is geen overeenstemming gekomen. (D. Oudshoorn, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011).

Eigenaar van het naastgelegen Backer & Rueb, AMVEST, laat ook zien dat wie de grond heeft, alleen in dit geval wel een marktpartij, bepaalt wat er uiteindelijk zal worden gerealiseerd. Lange tijd was het de bedoeling dat in relatie tot Elektron, KOP en poppodium Bloos in Backer & Rueb een skatehal zou worden gerealiseerd, ook in relatie tot de mededinging van Breda en nog vier andere Brabantse steden tot Europees Culturele Hoofdstad 2018. Deze locatie werd gezien als de ideale plek om evenementen te organiseren. Toch kost het aanhouden van Backer & Rueb AMVEST veel geld (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Tien jaar geleden is het gekocht en hierover betaalt het bedrijf rente en het terrein moet nog gesaneerd worden, in feite maakt het AMVEST dus al tien jaar verlies hier op (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Wetende dat er tot 2020 geen grootschalige ontwikkeling plaats zal vinden, dit is immers door de gemeente besloten, kwam er een containeroverslag bedrijf voorbij die het pand wilde huren voor de komende tien jaar (B. van de Ven, persoonlijke communicatie, 14 juli, 2011). Dit bedrijf speelt handig in op de buurman, van Puijfelik, die veel af- en aanvoer heeft van containers. Mocht er een overeenkomst worden beklonken met het containeroverslagbedrijf dan is AMVEST de komende tien jaar zeker van een exploitatie voor Backer & Rueb waar men zelfs winst op maakt. Natuurlijk is zo'n overslagbedrijf wel iets wat de verschillende creatieve en culturele activiteiten in naastgelegen panden bijt, maar dat is iets wat AMVEST voor lief neemt.



Figuur 41: Backer & Rueb (eigen foto)

7.5 ENKA EDE



Figuur 42: Bouwstenen en locatiebepaling ENKA (bewerking Google Earth for Mac)

7.5.1 ENKA EDE: DE CONTEXT

Aanloop

Ondanks een dialoog met de gemeente Ede, is besloten door eigenaar Acordis het ENKA-terrein middels een prijsvraag van de hand te doen (Van Es, 2009). In feite ging het Acordis er hierbij om een goede prijs voor het terrein te krijgen om het sociale plan voor de werknemers te bekostigen (Klaver, 2011). AM won uiteindelijk met een plan voor 1600 woningen voor het terrein. “Vanuit het oogpunt van risicospreiding werd op 50/50 basis een samenwerking aangegaan met ASR in de Grondbank Bennekomseweg Ede CV en in de ontwikkelcombinatie Wonen op Enka CV.” (Klaver, 2011, p. 74).



Figuur 43: Poortgebouw (eigen foto)

Toen de ENKA eenmaal door de marktpartijen gekocht werd, stonden er nog veel gebouwen op het terrein en daar is een deel van gesloopt (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Voorafgaand aan deze sloop heeft er veel discussie gespeeld tussen marktpartijen, de gemeente en partijen die zich inzetten voor het behoud van industrieel erfgoed, over welke gebouwen behouden zouden moeten blijven en wat een monumentenstatus zou moeten krijgen of niet (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Hierover wordt in de volgende subparagraaf verder uitgewijd.

Daarnaast speelde er ook veel discussie over het stedenbouwkundig ontwerp. Het ging hier met name om de discussie over of de ENKA als *Cité Industrielle* of tuinstad zou moeten worden ingericht, kort door de bocht: of voor het stedenbouwkundig ontwerp het bestaande ENKA-

terrein als uitgangspunt zou moeten worden genomen of dat het plan als een leeg weiland moest worden ontwikkeld. Voor ASR kwam dit over als een discussie over het behoud van cultureel en industrieel erfgoed die niet alleen ging over de gebouwen zelf, maar ook over het ontwerp en in hoeverre de nieuwe inrichting overeen moest komen met de inrichting zoals die er altijd is geweest (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). De gemeente ervoer dit vooral als het onder de noemer van de markt over boord gooien van gezamenlijke uitgangspunten, in het bijzonder gold dit voor het carré (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011).

7.5.2 ENKA EDE: HERBESTEMMEN

Nog voordat Acordis haar deuren sloot op het ENKA-terrein, is in juli 2002 door de Stichting Industrieel Erfgoed Gelderland-Flevoland en de Bond Heemschut een beschermingsverzoek ingediend bij de staatssecretaris van OC&W (Van Es, 2009). Het ging hier om de zogenoemde voorbescherming in het kader van de Monumentenwet, waardoor sloop onmogelijk zou worden (Van Es, 2009; P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Dit impliceerde dus ook dat van de eerder bedongen volledige sanering van het terrein, afgesproken tussen Acordis en de Grondbank Bennekomseweg CV, moest worden afgeweken (Van Es, 2009).

Om de partijen op de één of andere manier toch wat dichter bij elkaar te brengen, is geprobeerd vanuit de Edese politiek de verschillende partijen samen te brengen, om gezamenlijk tot een proces te komen voor herontwikkeling van de ENKA (Van Es, 2009). Hierbij richtte men zich niet op enkel de objecten uit het voorbeschermingsverzoek, maar tot het geheel, het ensemble van gebouwen en objecten waaruit de ENKA bestond, om zo meer in de gedachten van het Belvederebeleid te komen tot een herontwikkeling van het terrein (Van Es, 2009). Hierdoor kwamen in feite de cultuurhistorici en monumentenzorgers al in een vrij vroeg stadium aan tafel met de ontwikkelaar en hier is geprobeerd om tot afstemming te komen, voordat de gemeente Ede een samenwerkingsovereenkomst met de ontwikkelaar zou gaan sluiten (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011).

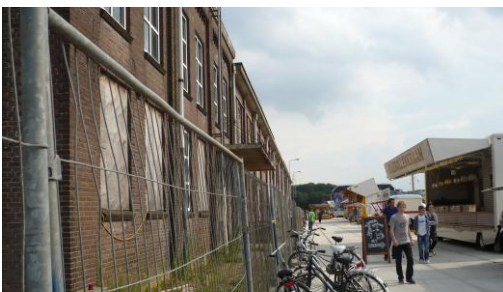
In 2003 is een convenant afgesloten tussen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, De Grondbank Bennekomseweg (AM & ASR) en de gemeente. In dit convenant is aangegeven welke monumenten behouden zouden blijven, welke gesloopt mogen worden en waar een tussenweg voor moet worden gevonden (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011; P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Van de objecten en relictten die echt lastig waren om te herbestemmen, is er bewust niets als rijksmonument aangewezen. In plaats daarvan is juist gezegd om op basis van de gemeenschappelijk onderschreven waarden na te denken over de toepassingen (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011). Dit is gedaan omdat voor een aantal delen van het plangebied, bijvoorbeeld het Carré, het vrijwel onmogelijk leek een nieuwe functie te verwezenlijken. In dit verband is besloten om in een convenant op hoofdlijnen uitspraken te doen over het terrein, mede omdat dit door de ontwikkelaar nog al eens als belemmerend wordt ervaren "(...) niet behouden en slopen, daar zit nog iets tussen." (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Het convenant ging dus als het ware uit van een soort transformatie-opgave voor met name het karakteristieke binnengebied wat de ENKA had. De crux zit hem in het volgende: onduidelijk was namelijk wat deze transformatie in hield. Het spectrum van deze transformatieopgave loopt namelijk van maximaal behoud tot maximaal weghalen. Met andere woorden: de afspraken die zijn gemaakt in het convenant waren achteraf bezien misschien onvoldoende duidelijk geformuleerd, met name voor het gebied waarvan partijen op voorhand al niet zo positief waren over de herbestemmingsmogelijkheden: het carré.

Want uiteindelijk is bij de sanering van het terrein een deel van het terrein gesloopt. De Grondbank had een overeenkomst met Acordis bedongen, waaruit is op te maken dat het

terreingesaneerd zou worden opgeleverd. Toen in 2008 de Grondbank is gevraagd om de sloop tegen te houden, beriep deze zich echter op de overeenkomst afgesloten met Acordis, en zo geschiedde (Van Es, 2009). Van Es (2009) noemt twee oorzaken voor de grootschalige sanering die ondanks het convenant alsnog op het terrein heeft plaatsgevonden. Allereerst was de oorspronkelijk grondeigenaar geen partij in het convenant, en deze handelde dus conform een afgegeven sloopvergunning (Van Es, 2009). Daarnaast was het ook juist de keuze voor het vastleggen van afspraken in een convenant. Een convenant heeft namelijk geen enkele juridische binding, iets dat het klassiek beschermen van monumenten wel heeft. Daarnaast was ook een aantal termen in het convenant niet eenduidig uitgewerkt. Echter de uitspraak dat er niets van het convenant terecht is gekomen deugt niet, want er is feitelijk op dit moment nog niets gerealiseerd, "(...)Maar, het is wel een feit dat alles is weggehaald. Dus van een subtiele transformatieopgave kun je niet spreken." (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011).

Zoals aangegeven, ook op de ontwikkelaar hebben betrokken partijen met een cultuurhistorisch hart geen beroep kunnen doen. Echter treffen de ontwikkelende partijen juridisch gezien blaam: zij handelden conform afspraak met Acordis en volgens hun interpretatie van het convenant. Het betreft hier in zekere zin meer een gevoelskwestie: als je als ontwikkelaar zo'n terrein aankoopt met zo'n grote geschiedenis, dan is het vervolgens ontzettend jammer dat bij de aankoop een sanering van het terrein wordt bedongen. Het maakt het nog des te wranger als de ontwikkelaar die eigenlijk het cultuurhistorisch meest waardevolle deel van de ENKA ontwikkelt, ASR, aangeeft dat ze eigenlijk wel wisten dat veel van de gebouwen een monumentenstatus zouden krijgen en dat er dan niet meer aan mocht worden gekomen. Toen het gebied door de ontwikkelende partijen werd aangekocht was dus al wel duidelijk dat er een traject liep, maar was er gewoonweg nog niet bepaald welke gebouwen de monumentenstatus zouden krijgen. (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Dus, eigenlijk wisten marktpartijen op dat moment dus op het moment van aankoop (dus ook bij het opstellen van het verkoopcontract met Acordis) al wel dat er het één en ander speelde rondom de gebouwen en dat sommige ook als rijksmonument beschermd zouden gaan worden. Toch wordt er op dat moment door de marktpartijen een contract opgesteld waarin het terrein gesloopt en gesaneerd door de oorspronkelijk eigenaar moet worden opgeleverd.

Als laatste is de ENKA ook decor van tijdelijke herbestemming, zoals bijvoorbeeld een kermis die van de zomer op het terrein is gehouden. Die kermis is niet iets wat vanuit de Grondbank is geregeld, maar wel iets waardoor de locatie meer in het hoofd van de mensen komt. Veel van de festiviteiten die plaatsvinden hebben met name een relatie met de marketing en gebiedspromotie die is geïnitieerd voor de ENKA (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011).



Figuur 44: Gebakskraam (eigen foto)



Figuur 45: Kermis op ENKA (eigen foto)

7.5.3 DE VIJF FACTOREN

Samenwerking

AM en ASR zitten gelijkwaardig in de ontwikkeling, dus beide voor vijftig procent (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Het is wel zo dat het gebied is opgedeeld in twee stukken, eigenlijk puur om de taken te verdelen op een goede manier tussen elkaar (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Hierbij is ASR trekker van een meer centraal deel van de ENKA, het deelgebied waar de meeste monumenten staan, en doet AM meer de buitenrand er om heen (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Daarnaast hebben beide ontwikkelaars een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente, waarin de kaders en de randvoorwaarden voor de gebiedsontwikkeling zijn afgesproken (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Hier staat onder andere in hoeveel woningen er komen, welke functies zijn toegestaan. En ook dat het uitgangspunt van de ontwikkeling is dat de waarde van het cultureel erfgoed of van het industrieel erfgoed in de ontwikkeling wordt behouden. (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). De gemeente kent hierbij meer een faciliterende rol, waarbij marktpartijen een plan maken en dit ter goedkeuring wordt aangeboden aan de gemeente (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Iedere keer proberen de ontwikkelaars dit in overleg met de gemeente te doen. Het is niet zo dat zij gewoon op eigen houtje het terrein kunnen ontwikkelen (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Uiteindelijk is het dus de gemeente die voor het juridisch en planologisch kader groen licht moet geven.

Van een bepaalde afhankelijkheid van marktpartijen in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen vanuit de gemeente merkt Jeurnink niets (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). De gemeente heeft uiteindelijk veel invloed op wat er in wordt gerealiseerd, dit komt mede door de bekendheid van het ENKA terrein in den lande, wat er voor zorgt dat de druk er voor beide kanten, zowel publiek als privaat, er wel op staat (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Het is dus juist een kwestie van de balans vinden. Enerzijds wil je een marktconform product maken, anderzijds moet er ook een gebied worden ontwikkeld waar de gemeente blij mee kan zijn (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). "(...) ik probeer altijd wel in mijn achterhoofd te houden van oké, hoe zou ik het nu vinden om hier bij deze gemeente te werken, ben ik dan nog steeds blij met het gebied over tien jaar?" (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011).

Vanuit de optiek van de gemeente Ede zien we een wat genuanceerder beeld, omdat zij aangeven dat tot de laatste overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar in de zomer van 2009, eigenlijk hard onderhandeld is op geld, op stedenbouwkundige uitgangspunten et cetera (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Toen kon het nog niet echt worden bestempeld als een echte samenwerking, omdat beide partijen echt gepoogd hebben om het onderste uit de kan te halen (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Biesta erkent dat eigenlijk is afgesproken dat de gemeente een wat meer toetsende rol aanneemt, maar volgens haar betekent dat niet dat de gemeente per definitie hierdoor aan de zijlijn komt te staan (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Sinds de laatste overeenkomst zijn beide partijen wat meer uit de vechthouding gekomen, en gaat de samenwerking eigenlijk wel prima. Toch worden soms uitgangspunten uit 2009, bijvoorbeeld rondom de monumentale waarden van het carré, weer opnieuw aangewend ter discussie door de ontwikkelaar. Enerzijds is dat is ook logisch gezien de veranderende marktomstandigheden (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Anderzijds zijn de kaders uit 2009 ook door de gemeente Ede

bestuurlijk vastgesteld en het is lastig dat wanneer de gemeente nu wat meer in de toetsende rol gaat zitten, de ontwikkelaar vervolgens weer van alle kaders lijkt af te stappen (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Dit gebeurt dan onder de noemer van de markt (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). De gemeente wordt in relatie tot de ENKA ook bekritiseerd om haar politieke betrokkenheid bij de herontwikkeling van dit terrein (Van Es, 2009, p. 62; P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011).

Daarnaast is ook de samenwerking rondom de ENKANS voor dit onderzoek relevant. Want ook hier zaten de meeste betrokken partijen gezamenlijk aan tafel in relatie tot de cultuurhistorische afwegingen die werden gedaan in het plangebied ENKA. Achter de oprichting van de ENKA zat ook een meer pragmatische overweging, want als je alle partijen allemaal aan tafel hebt, kunnen ook de formele trajecten sneller worden uitgevoerd op basis van gezamenlijke overeenstemming, bijvoorbeeld rondom de monumentenvergunning en het bestemmingsplan (P. Schaap, persoonlijke communicatie 28 juli, 2011). Maar die was er helaas niet voor alle partijen het geval. Sommige partijen zaten er klaarblijkelijk zonder mandaat en moesten telkens alles weer met de achterban bespreken (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011). De ENKANS bestond uit een vrij grote groep afgevaardigden van betrokken partijen, iets waardoor het soms allemaal wat langzamer liep. Daarnaast is er ook het idee dat de ontwikkelaar de ENKANS soms als behulpzaam ervoer, maar soms ook als hinderlijk. Dit betekende dat de ontwikkelende partijen soms niet altijd in volle openheid hun plannen en ideeën op tafel konden leggen, of dat in ieder geval niet deden (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011). Ook in de bewoordingen vanuit de ontwikkelaar komt dit ietwat terug: "Maar hier specifiek voor het ENKA terrein is de ENKANS een soort extra medium waar wij langs moeten." (M. Jeurink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Een gebrek aan transparantie maakte het voor de andere betrokken partijen soms wel eens lastig, een aantal zaken, bijvoorbeeld financieel, speelde zich dus achter de schermen af. Paul Schaap, betrokken vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, geeft hiervoor bijvoorbeeld het voorbeeld van de bovenwijkse voorzieningen, iets waarvan hij wist dat er een discussie over liep, maar waarvan hij niet wist welke kant het op ging. "Ik weet tot op de dag van vandaag niet wat er uitgekomen is." (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011). Hij geeft daarbij tevens aan dat hij begrijpt dat dit puur een aangelegenheid is tussen de ontwikkelaar en de gemeente, *"maar tegelijkertijd is het zo dat het heel sturend was voor die plannen, geld. Dat was een heel cruciaal moment waar wij als ENKANS helemaal buiten stonden en ook buiten gehouden werden. Dat maakt het ontzettend lastig om (...) effectief mee te denken en te adviseren. Dat is denk ik wel een heel belangrijke geweest hoor, dat de echte grote beslissingen of de bepalende beslissingen niet genomen werden aan (...) in de groep, in de ENKANS, die werden elders genomen."* (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011). Vanuit de ontwikkelaar wordt dit beeld wel genuanceerd. Mireille Jeurink (persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011), werkzaam bij ASR, geeft namelijk aan: *"Ik moet constateren, zij hebben niet de formele status, wat een raad natuurlijk wel heeft, maar het is voor ons wel belangrijk om hun te betrekken in de planvorming, omdat we inmiddels dat zo hebben afgesproken met elkaar te doen, maar ook omdat zij de raad adviseren. Dus ik zou het heel vervelend vinden als zij met hun hele club faliekant tegen het ontwerp zijn wat wij op een gegeven moment hebben gemaakt."*

Regelgeving en beleid

Het voorbeschermingsverzoek vanuit de twee particuliere erfgoedinstanties heeft behoorlijk wat turbulentie en consternatie veroorzaakt (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Vandaar dat afgesproken is om in een convenant verder in te gaan op afspraken over het beschermen, niet beschermen en een tussenweg voor de monumentale waarden van de ENKA. De echte monumenten zijn natuurlijk wel aangewezen als rijksmonument, maar de objecten

waar de ontwikkelaar volledig in standhouden toch als lastig ervoer, heeft men wat anders afgesproken. “In het Convenant spraken partijen af om op een ‘gewetensvolle wijze’ om te gaan met de cultuurhistorische waarden en dat zij zich op een ‘pro actieve wijze’ in zouden zetten om deze cultuurhistorie te bewaken. In het convenant werd niet toegelicht wat onder ‘gewetensvol’ en ‘proactief’ verstaan werd” (Van Es, 2009, p. 53). In feite klinkt hierin als het ware de gedachte voor een ontwikkeling conform het Belvedere-beleid door, echter is niet echt goed gedefinieerd hoe dit nou precies zou moeten worden gedaan.

De Rijksdienst is normaliter de instantie die beslist over de aanwijzing van Rijksmonumenten, op basis van haar gezag kan deze beslissen om vervolgenszaken toe te staan en niet toe te staan. Na een aantal experimenten met archeologisch erfgoed, is ook met gebouwen geprobeerd op basis van een convenant cultuurhistorie goed in te brengen in het planproces. Dit was met name een strategische overweging: zoals aangegeven, de objecten waarvan het potentieel tot herbesteden werd gezien, werden aangewezen; en “(...) voor die lastig te herontwikkelen monumenten (...) hebben wij toen de strategie gekozen laten we nou samen met de eigenaar en de gemeente gezamenlijk nadenken over een goeie toekomst met (...) inbegrip van de waarde die het heeft. Dus het is eigenlijk een hele strategische overweging geweest om het zo te doen.” (P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011).

Wanneer je vervolgens kijkt naar wat er uiteindelijk gesloopt en behouden is, zien we dat de echte rijksmonumenten zijn blijven staan (P. Lommen, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Maar van de elementen waarvan is afgesproken om er op een gewetensvolle wijze mee om te gaan is gewoonweg het grootste gedeelte gesloopt. Vanuit de Grondbank geredeneerd heeft men dus eigenlijk een zekere vrijheid gezien om om te gaan met deze afspraken, er lag ruimte en de Grondbank heeft zich dit toegeëigend (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Het gevolg hiervan was dus dat een groot deel van het cultuurhistorisch karakter verloren is gegaan.

Verdienmodel

Naast dat de samenwerking *fiftyfifty* tussen de beide ontwikkelaars is verdeeld, geldt dit ook voor winst en risico. Het komt in feite allemaal op een grote hoop en dat wordt verdeeld onder elkaar (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Ondanks dat er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten, participeert de gemeente Ede niet financieel in de ontwikkeling (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 2011). Op zich is dit ook wel een logische keuze, gezien de problematiek die thans rondom de kazerneterreinen c.q. het wegtrekken van Defensie in Ede speelt.

Kennis

ASR noemt zichzelf een *fullscale* ontwikkelaar, wat eigenlijk inhoudt dat het van alle markten thuis is (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Kortgezegd kunnen zij als ontwikkelaar grootschalige integrale gebiedsontwikkelingen aan waarin veel functies zijn gehuisvest. Daarbij erkent ASR ook dat voor het bouwen rond monumenten toch wel weer andere dingen nodig zijn dan wanneer je ergens een weiland koopt en dat bebouwt (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). ASR gaat hier op twee manieren anders mee om.

Allereerst vragen gebieden als de ENKA, dus met wat meer bestaande bebouwing en monumenten, gewoonweg meer creativiteit (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Dit is vooral zo in relatie tot de monumenten. Het voordeel van monumenten is hun eigen uitstraling, die een ontwikkelaar kan benutten. Het nadeel van het hebben van monumenten is minder flexibiliteit (M. Jeurnink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Kortom: een andere

omgang met het gebied is gewenst. Positionering, imago en gebiedsmarketing zijn hierbij zeer belangrijke elementen.

Een tweede manier is dat er ook specialistische kennis nodig is bij het hebben van monumenten (M. Jeurink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Hiervoor is BOEi betrokken. Daarnaast is er ook de ENKANS als klankbordorgaan voor cultuurhistorie.

Marktmacht

Mireille Jeurink, van ontwikkelaar ASR geeft aan dat het gebied ongetwijfeld anders was geworden als een andere partij dan de hare de ontwikkeling had gedaan, "(...) en ik ben er van overtuigd dat de visie waarmee wij het ENKA ontwikkelen, dat dat de juiste visie is voor dat gebied." (M. Jeurink, persoonlijke communicatie, 20 juli, 2011). Wat we ook zeker niet in dit onderzoek moeten vergeten is dat er wel herbestemd wordt op het ENKA terrein, immers, het rijksmonumentale deel is gewoonweg blijven staan en hier wordt getracht een nieuwe functie voor te vinden. Het is juist het deel waarvoor beoogd was een ontwikkeling die vanuit de gedachte van de Nota Belvedere zou worden ontwikkeld, waar de kous hem wringt.

Er is geprobeerd voor dit onderzoek het veel bediscussieerde convenant in handen te krijgen van de ontwikkelaar. Deze heeft de onderzoeker wel gekregen, maar hierbij kreeg zij de mededeling dat het niet bedoeld is ter publicatie in het onderzoek en alleen als achtergrondinformatie mag worden gebruikt (Hof, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011). Wanneer het convenant in handen was geweest van de onderzoeker, was het mogelijk geweest de feitelijke gebeurtenissen met de afspraken uit het convenant te vergelijken. Ook voor ASR was dit een extra mogelijkheid geweest om te bevestigen dat de ontwikkelaar zich gehouden heeft aan de afspraken uit het convenant, want dit werd namelijk wel vanuit deze organisatie aangegeven: "(...) in het convenant is afgesproken wat er wel en wat er niet gesloopt zou worden, dat zijn we gewoon nagekomen. Er is nooit iets gesloopt dat niet gesloopt had mogen worden." (M. Jeurink, persoonlijke communicatie 20 juli, 2011).

Al met al is er wel voldoende inzicht verkregen in de positie van de ontwikkelaar, om in ieder geval ook aan te kunnen geven dat het wel mogelijk is geweest voor de ontwikkelaar om marktmacht uit te oefenen. Onder andere blijkt dit uit de eerder aangegeven wijzigingen in met name het stedenbouwkundig ontwerp voor de ENKA, want hier werd onder het mom van de markt de bestaande uitgangspunten voor de ontwikkeling van de ENKA als een soort industriële stad, omgebogen in een soort groene hofjes (S. Biesta, persoonlijke communicatie, 21 juli, 2011; P. Schaap, persoonlijke communicatie, 28 juli, 2011).

Daarnaast is het convenant in relatie tot de sloop die door Acordis en de Grondbank is bedongen een zeer gevoelig onderwerp. Waaromde ontwikkelaar destijds een volledige sanering bedingt voor de oplevering van het terrein, wetende vooraf aan de aankoop dat er geluiden zijn over een mogelijke monumentenstatus van delen van het gebied is vrij wrang. Waarom dit vanuit de Grondbank Bennekomseweg en Acordis zo is gelopen is door de onderzoeker moeilijk te bepalen. Wel geeft dit aan, dat hier ook een zekere marktmacht zich ten gelde doet. In vergelijkbaar wetenschappelijk onderzoek naar de ENKA wordt ook juist deze rol van Acordis en Grondbank Bennekomseweg bekritiseerd, alsmede het gegeven dat er in het convenant was afgesproken dat er voor het gebied dat als lastig te herbestemmen werd ervaren op gewetensvolle wijze met het erfgoed zou worden omgegaan, terwijl de praktijk dit gehele gebied is gesloopt (Van Es, 2009).

7.6 CONCLUSIES CASESTUDY

Met deze casestudy is een eind gekomen aan het empirisch deel van dit onderzoek. Dit empirisch deel is de opvolging geweest van een meer algemeen deel van waaruit een set van vijf factoren naar voren is gekomen die liggen op het raakvlak van de huidige Nederlandse structure of building provision en herbestemmen in Nederland. Het survey diende vervolgens om een meer algemeen beeld te geven over de praktijk van herbestemmen in Nederland, waarop vervolgens in de casestudy verder is ingezoomd.

De *structure of building provision* benadering is de benadering die aan dit onderzoek ten grondslag ligt en dus ook impliciet aan deze casestudy. Deze benadering veronderstelt dat de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd, een set van historisch gegroeide institutionele en sociale relaties, invloed heeft op het aanbod van vastgoed op een bepaald moment in de tijd. Zo ook voor herbestemd bestaand vastgoed.

Al eerder is in dit onderzoek omschreven dat wanneer we kijken op het geografisch niveau, de *structure of building provision* voor Nederland er één is met een terugtrekkende overheid, meer specialisatie en fragmentatie en een voorwaartse integratie van marktpartijen. Het samenspel tussen deze laatste actor, de markt, en de gemeente heeft er voor gezorgd dat de opgave zo grootschalig wordt geformuleerd, waardoor er alleen grote partijen in aanmerking komen om de gebiedsontwikkeling te kunnen doen. Kortom: marktpartijen zijn in de huidige Nederlandse *structure of building provision* in de gelegenheid om marktmacht uit te oefenen.

Daarnaast is een *structure of building provision* niet alleen op het geografisch (landelijk) niveau te onderscheiden, maar ook naar de verschillende sectoren van de vastgoedmarkt. Zo zou het ook mogelijk kunnen zijn dat er een specifieke *structure of building provision* bestaat voor herbestemmen en is al in een eerder hoofdstuk de conclusie getrokken dat deze er niet is. De praktijk van deze casussen onderstreept dit, want in de casestudy is naar voren gekomen dat geen enkele case hetzelfde is. Natuurlijk zijn er overeenkomsten, maar het belangrijkste wat deze casestudy laat zien is dat het herbestemmen van bestaand vastgoed geen vastomlijnd proces is.

In het licht van de hypothesen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek, is de belangrijkste conclusie voor de casestudy dan ook dat de invloed tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen is aangetoond. Voor alle cases geldt namelijk dat de betrokken marktpartijen een grote invloed hebben op de ruimtelijke uitkomsten van een gebiedsontwikkeling, dus ook de mate waarin bij zo'n gebiedsontwikkeling wordt herbestemd. Marktpartijen drukken immers een belangrijke stempel op de samenwerking, financiën en zijn ook in staat om marktmacht uit te oefenen. Dit is ook niet verwonderlijk, want juist door de veranderende praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, zijn gemeenten ook gewoon in grote mate afhankelijk geworden van marktpartijen om hun ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Regelgeving en beleid vanuit de overheid wordt in eigenlijk alle cases als lastig ervaren. In het bijzonder hebben we het hier dan over de monumentenstatus van een vastgoedobject, de onderhandeling over de toepassing van regelgeving en de omgang met vergunningen. Op het gebied van kennis lopen de casussen sterk uiteen, het hangt met name af van het gegeven of de betrokken partijen erkennen dat zij de competenties die nodig zijn voor herbestemmen hebben of juist niet. Want, herbestemmen is toch echt een andere tak van sport dan het ontwikkelen in een weiland. Positief voor de mate van herbestemmen is dat herbestemd bestaand vastgoed ook wordt gezien als een asset van waaruit het gebied in de markt kan worden gezet: *branden*. Maar of marktpartijen ook eerder geneigd zijn bestaand vastgoed te slopen dan het te laten staan, is met deze casestudy niet onomstotelijk aangetoond. Natuurlijk kwam bij een aantal cases naar voren dat marktpartijen liever bestaand vastgoed gesloopt zien, dan het laten staan. Maar bij een aantal andere cases bleek ook de meerwaarde van bestaand

vastgoed voor marktpartijen, zoals het eerder genoemde *branden*, het inspelen van de wens van eindgebruikers en een andere visie op bestaand vastgoed.

Als laatste nog even terug naar de vijf factoren. Want, voor al deze factoren is in de casestudy aangetoond dat deze ook relevant zijn bij een herontwikkeling van binnenstedelijk gebied waarbij herbestemmen speelt. Zoals in het theoretisch kader al is aangegeven, houdt een deductief perspectief soms ook in dat er na het onderzoek soms blijkt dat er ook nog andere factoren relevant zijn geweest dan de theorie die je hiervoor veronderstelde. Ook dit is in de casestudy gebeurd, want naast de al eerder onderscheiden vijf factoren is ook naar voren gekomen dat grondeigendom, de oorspronkelijk eigenaar en de eindgebruiker van groot belang zijn bij het herontwikkelen van binnenstedelijk gebied.

SLOT

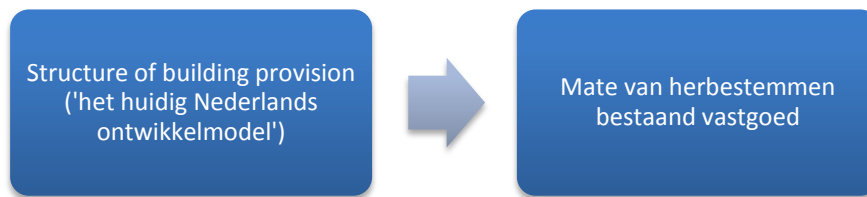
8. CONCLUSIES EN REFLECTIE

Voor het formuleren van conclusies keren wij terug naar de hoofdvraag, zoals deze in het begin van dit onderzoek is gesteld:

Wat is de invloed van de wijze waarop de vastgoedmarkt in Nederland georganiseerd op het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed?

8.1 CONCLUSIES

Dit concluderende hoofdstuk is het moment om terug te keren naar de hypothesen die aan dit onderzoek ten grondslag hebben gelegen. De hypothesen hingen voor een groot deel samen met onderstaande relatie:



Figuur 2: Onderwerp van onderzoek, de relatie tussen de Nederlandse structure of building provision en de mate van herbestemmen

Voor dit onderzoek is de *structure of building provision* benadering aangehouden. Deze benadering veronderstelt dat verklaringen voor bepaalde marktkuitkomsten (lees: de mate van herbestemmen van bestaand vastgoed), liggen in de wijze waarop de vastgoedmarkt georganiseerd is. Voor dit onderzoek is bewust gewerkt met het begrip 'bestaand vastgoed', een begrip als 'erfgoed' impliceert namelijk een bepaalde mate van subjectiviteit, zoals Ashworth in dit onderzoek heeft aangegeven: bij erfgoed gaat het om betekenis die wij nu toekennen aan relicten uit het verleden

De *structure of building provision* benadering is een benadering die refereert aan verschillende netwerken van relaties die samenhangen met het aanbod van vastgoed op bepaalde momenten in de tijd. Deze relaties kunnen worden gerelateerd aan bepaalde institutionele en sociaal-economische verhoudingen tussen de actoren die op dat moment voorzien in het aanbod van vastgoed. Deze relaties zijn dus ook in de loop van de tijd veranderd.

De verschillende *structures of building provision* zijn allereerst te onderscheiden op het landelijk (geografisch) niveau. Immers de wijze waarop het aanbod van vastgoed in Nederland tot stand komt verschilt van ieder willekeurig ander land in de wereld. In dit onderzoek is aangetoond dat de historisch gegroeide *structure of building provision* voor Nederland er één is met een terugtrekkende overheid, meer specialisatie en fragmentatie en een voorwaartse integratie van marktpartijen. Met name de laatste jaren is het zo geweest dat marktpartijen steeds meer betrokken zijn geraakt bij ruimtelijke ontwikkeling. Dit komt onder andere door een bepaalde afhankelijkheid van gemeenten jegens marktpartijen in relatie tot het realiseren van hun ruimtelijke doelstellingen, alsmede het gegeven dat marktpartijen ook verantwoordelijkheid kunnen nemen voor financiën en risico's. De ruimtelijke opgave is daarbij de laatste jaren ook telkens zo geformuleerd dat dit marktmacht in de hand gewerkt heeft, want kleinere marktpartijen kunnen de opgave inhoudelijk niet aan, het risico financieel niet dragen en hiermee zijn eigenlijk al snel de kansen verkeken.

Van groot belang is ook ons te realiseren dat de huidige *structure of building provision* in Nederland aan verandering onderhevig is. Met andere woorden: de relatie die voor dit

onderzoek wordt onderzocht (tussen de organisatie van de vastgoedmarkt en de mate van herbestemmen) lijkt een vrij statische relatie, maar niets is minder waar. De impact van de vastgoedcrisis op de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland is immers groot. Thomas Kuhn heeft met zijn werk over paradigmawisselingen een bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Immers deze filosoof leert ons de impact van de vastgoedcrisis beter te begrijpen. Want in Nederland doen zich zogeheten anomalieën (afwijkingen/uitzonderingen) voor. Dit komt bijvoorbeeld terug in een drietal vraagstukken die op dit moment spelen, waar het bestaande paradigma (de huidige Nederlandse *structure of building provision*) niet op was voorbereid. Het gaat hier volgens Van der Krabben om ongewenste uitkomsten van marktprocessen, de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling en de kwestie rondom het geschikte ontwikkel- of verdienmodel voor ruimtelijke ordening in Nederland. Wanneer deze anomalieën meer lijken te gaan worden dan een normaalwetenschappelijke puzzel, kan dit een aanwijzing zijn voor een wetenschappelijke crisis. En dit komt ook in de wetenschappelijke praktijk terug: er wordt op dit moment veel gepubliceerd over de vastgoedcrisis en wetenschappers zijn het niet met elkaar eens. Friso de Zeeuw, hoogleraar aan de TU Delft, claimt namelijk dat er op dit moment geen sprake is van een wetenschappelijke revolutie en dat de wetenschappers die stellen dat er een nieuw paradigma op komst is, *voodoopriesters* zijn. Aan de andere kant laat onder andere Erwin van der Krabben in zijn oratie wel zien dat er een drietal vraagstukken zijn waarop het bestaand paradigma niet is voorbereid. Of er nu uiteindelijk een nieuw paradigma op komst is, is eigenlijk niet eens de vraag. Dit kan ook zelfs met het theoretisch en empirisch materiaal dat voor dit onderzoek is verzameld niet worden aangetoond. Zoals Kuhn in zijn werk ook aangeeft: dit is pas met zekerheid te stellen over een x aantal jaar. Juist dat wetenschappers het niet met elkaar eens zijn geeft eigenlijk al aan dat er een aanwijzing is voor het feit dat er op dit moment een wetenschappelijke crisis gaande is.

Als tweede is een *structure of building provision* ook te onderscheiden op een meer sectoraal niveau, namelijk naar het type vastgoed. In wetenschappelijk onderzoek is al aangetoond dat er voor de Nederlandse context verschillende *structures* voor bijvoorbeeld de woningmarkt of kantorenmarkt bestaan, echter gaat het hier allemaal om vastgoed dat nieuw wordt gebouwd. Waar in dit onderzoek vooral de aandacht naar is uitgegaan is de omgang met bestaand vastgoed, aanwezig op bestaande locaties die worden herontwikkeld. Omdat aanvankelijk niet duidelijk was of er een specifieke *structure of building provision* voor herbestemmen bestond, is allereerst ingegaan op de wijze waarop wordt herbestemd in Nederland.

Achter het waarom van herbestemmen kunnen verschillende redenen schuilen. Het gaat hier onder andere om de cultuurhistorische waarden en de wens om deze te behouden, de bijzonderheid van deze locaties, het gegeven dat het tastbare herinneringen aan het verleden zijn, de discussie rondom leegstand en de maatschappelijke roep om hergebruik en behoud van bestaand vastgoed. De praktijk van herbestemmen laat zich echter nog moeilijk in harde statistieken vatten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Schotland, Engeland en Duitsland. Om toch iets hierover te kunnen zeggen is gekeken naar het aantal bouwvergunningen voor activiteiten die verband houden met herbestemmen. Het CBS houdt namelijk statistieken bij over bouwvergunningen voor nieuwbouw en bouwvergunningen voor verbouw. In een onderscheid naar type opdrachtgever voor bouwvergunningen die verband houden met verbouw, dus de eigenlijke activiteiten die verband houden met het behoud en hergebruik van bestaand vastgoed, zien we dat marktpartijen zowel in aantal als waarde relatief weinig vergunningen aanvragen voor activiteiten die hiermee verband houden. Gezien de voorwaartse integratie van marktpartijen die de laatste jaren heeft plaatsgevonden, alsmede de wens van het Rijk om te bouwen in bestaand stedelijk gebied en ook de maatschappelijke roep om hergebruik die steeds luider wordt, is dit opmerkelijk.

Een eigen *structure of building provision* specifiek voor herbestemmen of bestaand

vastgoed bleek op basis van het algemeen deel eigenlijk niet te onderscheiden. Ook al hebben we het bij herbestemmen over een bepaald type vastgoed, namelijk bestaand vastgoed, het is juist die aard van het vastgoed die er mede voor zorgt dat er niet echt één *structure of building provision* te onderscheiden is, want: ieder object is uniek in termen van locatie, functie, regelgeving, bescherming, mogelijkheden en zo voort. De cijfers rondom bouwvergunningen ondersteunen dit gegeven, alsmede de noodzaak tot de oprichting van het Nationaal Programma Herbestemming. Dit is iets wat blijkbaar nodig is geweest voor de praktijk van herbestemmen in Nederland, terwijl we in het buitenland zien dat actoren veel meer gericht zijn op het bijeenbrengen van vraag en aanbod. Het lijkt dus alsof herbestemmen nog niet echt tot de *mindset* van het grootste deel van de marktpartijen en overheden is doorgedrongen. Misschien ontbreekt er een stukje urgentie en ook bewustzijn. Het Rijk wil bijvoorbeeld dat er meer binnenstedelijk wordt ontwikkeld, maar wat de implicatie hier van is, daar staan we eigenlijk niet zo bij stil. Bij deze conclusie moet niet worden vergeten dat de praktijk van herbestemmen wél onderhevig is aan de *structure of building provision* op nationaal niveau, namelijk die van Nederland, zoals omschreven in hoofdstuk 3. Voor dit onderzoek is hierom verder gegaan met een vijftal factoren die liggen op het raakvlak van de huidige *Nederlandse structure of building provision* en herbestemmen.

Wanneer vervolgens zowel de Nederlandse *structure of building provision* als de praktijk van herbestemmen met elkaar geconfronteerd worden, zien we vijf factoren die eigenlijk liggen op het raakvlak tussen deze twee aspecten. Dit is allereerst de samenwerking tussen publiek en privaat welke noodzakelijk is voor het realiseren van ruimtelijke ambities van beide partijen.

Ten tweede is ook regelgeving en beleid van invloed. Voor nationale regelgeving gaat dit zowel om de regelgeving rondom ruimtelijke ontwikkeling, zoals de Wro, het Bor, de WABO en het Bouwbesluit als om de specifieke regelgeving rondom monumentenzorg. In feite zou er met de algemene regelgeving voldoende kader moeten zijn om een herbestemming mogelijk te maken. Toch doemen er knelpunten op in relatie tot het Bouwbesluit (maar deze is recent gewijzigd), het omgevingsvergunningvrij bouwen en tijdelijkheid. Voor specifieke regelgeving speelt vooral de discussie hoe en of monumenten te beschermen. Vaak wordt een beschermde status als lastig ervaren, maar tegelijkertijd is bescherming een manier om ervoor te zorgen dat het bestaand vastgoed blijft staan. Europese regelgeving komt vooral om de hoek kijken bij staatsteun en aanbesteding, iets dat bij het herbestemmen van bestaand vastgoed (subsidies) ook zeker relevant is. Met betrekking tot beleid is er een kentering gaande die past binnen de decentralisatie, voorheen was erfoegd een taak van de rijksoverheid, maar tegenwoordig komt dit steeds vaker op het bordje van de gemeente terecht. Hier zit tevens een grote zorg, omdat gemeenten hier verschillend mee omgaan. Daarnaast nemen ook provincies hun verantwoordelijkheid, zoals bijvoorbeeld de provincie Brabant die middels een revolverende aanpak investeert in monumenten. Restrictief ruimtelijk beleid, de bundeling van verstedelijking, moet ook in ogenschouw worden genomen. In principe zou het zo moeten zijn dat hoe restrictiever het beleid, hoe belangrijker bestaand vastgoed wordt wanneer in onbruik geraakt, des te eerder wellicht ook herbestemmen. Dit werkt echter niet zo eenvoudig, want restrictief beleid zorgt ook voor hoge verwervingskosten en dit beperkt vervolgens de mogelijkheden per object.

Een derde factor is het verdienmodel, waarbij de huidige praktijk van ruimtelijke ontwikkeling zich lange tijd heeft gekenmerkt door de strijd om het surplus, partijen (veelal) gemeenten maakten hierbij winst met het verschil tussen ruwe bouwgrond en bouwrijpe grond. Door de intrede van marktpartijen is deze situatie veranderd en zijn marktpartijen veel machtiger geworden in het onderhandelingsproces met de gemeente. Hier komt ook een andere factor naar voren, namelijk die van marktmacht. Wat kenmerkend is voor het herbestemmen van functieveranderingslocaties is de hoge kosten, welke leiden tot tekorten in de grond- en

vastgoedexploitatie. Daarnaast maakt dit het voor gemeenten ook lastiger om kosten te verhalen, omdat er bijvoorbeeld bij kostenverhaal sprake moet zijn van een locatie die de kosten kan dragen. Ook is het de vraag of er bij herbestemming in alle gevallen sprake is van een bouwplan.

Een vierde factor is kennis. Het gaat hier om de kennis bij de oorspronkelijk eigenaar/gebruiker, die vaak niet kunnen of willen samenwerken in een herontwikkeling, door onwetendheid over het ruimtelijk planproces of een bewust afwachtende houding. Ook kennis bij de ontwikkelaar is van groot belang. Om mee te gaan in de trend van greenfield naar brownfield ontwikkeling zal de ontwikkelaar moeten investeren in *core competencies*. De kennis van greenfield gaat immers niet op voor de herontwikkeling van brownfields.

Als laatste factor is er marktmacht. De mate van concurrentie tussen aanbieders van vastgoed is immers essentieel voor een goed functionerende vastgoedmarkt. Hoe groter de mate van marktconcentratie, hoe groter de kans dat individuele bouwers, woningcorporaties, beleggers en ontwikkelaars marktmacht kunnen uitoefenen en het aanbod van vastgoed en dus ook de mate van herbestemmen kunnen beïnvloeden. Zoals aangegeven komt marktmacht onder andere naar voren bij het innemen van grondposities, vaak zijn alleen de relatief grote partijen in staat om dit te doen.

Het sluitstuk van dit onderzoek is het empirisch deel van dit onderzoek. Dit empirisch deel is bedoeld om een laatste beeld te geven van de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op de mate van herbestemmen.

Voor het empirisch deel van dit onderzoek is allereerst een survey gehouden onder de grootste Nederlandse gemeenten en de Top 101 ontwikkelaars van PropertyNL. De responspercentages op beide surveys waren gemiddeld. Toch is een kleine kanttekening dat voor de respons vanuit de gemeenten slechts 10 gemeenten hebben gereageerd. De belangrijkste conclusie vanuit het survey in relatie tot de hypothesen is dat zowel gemeenten als ontwikkelaars sloop in Nederland gemakkelijker achten dan herbestemmen. Het meest verassend aan dit survey was het verschil in perceptie tussen betrokken partijen. Want zowel gemeenten als ontwikkelaars stellen dat zij de meeste invloed hebben op het eindresultaat, de doorslaggevende actor zijn, zich het meest inzetten voor herbestemmen en dat zij de meeste invloed hebben gehad op de mate van herbestemmen. Dit laatste is een belangrijke aanleiding geweest voor de casestudy, want in feite kan dit niet. Het idee bestaat bij de onderzoeker dat er voor het survey deels sociaal gewenste antwoorden zijn gegeven.

Een specifieke conclusie die voor marktpartijen uit het survey is te halen, is dat de marktmacht ook echt uit het survey naar voren komt. Hier viel namelijk op dat een kleine 90% betrokken is bij de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied, waarbij in 73,2% van de gevallen marktpartijen een grondpositie innemen gemiddeld zo'n 50-75% van het totaal oppervlak. De marktmacht komt dus in het survey naar voren, immers, bijna driekwart van de marktpartijen neemt een grondpositie in welke gemiddeld groter is dan de helft van de totale gebiedsontwikkeling. Vervolgens stellen diezelfde marktpartijen ook dat het herbestemmen eigenlijk geen deel uitmaakt van de *core business* van hun organisatie en dat in minder dan de helft van de gevallen de ontwikkelaar er alles aan doet om bestaand vastgoed te laten staan. Gezien de integrale benadering die veelal in de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling wordt toegepast is de laatste zin opmerkelijk: waar wordt dan het bestaand vastgoed geplaatst in deze integrale benadering?

In de casestudy is bewust gekozen voor cases die ook naar voren zijn gekomen in het survey. Dit is om te voorkomen dat er eventueel cases gemist zouden worden en het komt de validiteit van dit onderzoek ten goede. Ook is gekozen voor een specifieke focus op werklocaties en zijn met behulp van een expert de verschillende cases onderscheiden. Uiteindelijk is gekozen voor Hart van Zuid in Hengelo, Strijp-S in Eindhoven, Arnheims Buiten in Arnhem, Havenkwartier in Breda

en de ENKA in Ede. In deze conclusie zal niet in worden gegaan op de individuele casestudy per case, maar wordt eigenlijk de tweede fase van de vergelijkende casestudy zoals deze in hoofdstuk 1 is omschreven aangewend. Er wordt teruggerepen op het theoretisch kader en de belangrijkste constatering zullen hier dus verder worden belicht.

In het licht van de hypothesen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek, is de belangrijkste conclusie voor de casestudy dan ook dat de invloed tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen is aangetoond. Voor alle cases geldt namelijk dat de betrokken marktpartijen een grote invloed hebben op de ruimtelijke uitkomsten van een gebiedsontwikkeling, dus ook de mate waarin bij zo'n gebiedsontwikkeling wordt herbestemd. De huidige Nederlandse *structure of building provision* zit zo in elkaar dat marktpartijen een belangrijke stempel drukken op de samenwerking, financiën en ze zijn ook in staat om marktmacht uit te oefenen. Het belangrijke credo: wie de grond heeft, die bepaalt, komt in eigenlijk al deze cases terug. Regelgeving en beleid vanuit de overheid wordt in eigenlijk alle cases als lastig ervaren. In het bijzonder hebben we het hier dan over de monumentenstatus van een vastgoedobject, de onderhandeling over de toepassing van regelgeving en de omgang met vergunningen. In het bijzonder voor het hebben van de monumentenstatus geldt dat wanneer deze er is, dit veelal als last wordt ervaren, maar wanneer deze er niet is (en een object is wel beschermenswaardig) leidt dit tot veel discussie. De erkenning dat het herontwikkelen van bestaand vastgoed toch wel echt iets anders is dan ontwikkelen in een weiland heeft grote invloed op wat er uiteindelijk in de ruimte wordt gerealiseerd. Dit is in het algemeen deel al omschreven, maar dit komt ook in de casestudy terug. Het inhuren van specialistische kennis of het inzetten op het verkrijgen van *core competencies* is hier erg belangrijk in. Positief voor de mate van herbestemmen is dat herbestemd bestaand vastgoed ook wordt gezien als een manier waarop het gebied in de markt kan worden gezet. De identiteit van het bestaand vastgoed draagt bij aan het branden van het gebied.

Als laatste nog even terug naar de vijf factoren. Want, voor al deze factoren is in de casestudy aangetoond dat deze ook relevant zijn bij een herontwikkeling van binnenstedelijk gebied waarbij herbestemmen speelt. Zoals in het theoretisch kader al is aangegeven, houdt een deductief perspectief soms ook in dat er na het onderzoek soms blijkt dat er ook nog andere factoren relevant zijn geweest dan de theorie die je hiervoor veronderstelde. Ook dit is in de casestudy gebeurd, want naast de al eerder onderscheiden vijf factoren is ook naar voren gekomen dat grondeigendom, de oorspronkelijk eigenaar en de eindgebruiker van groot belang zijn bij het herontwikkelen van binnenstedelijk gebied

Voor de beantwoording van de hoofdvraag moet er nog eenmaal worden teruggedaan naar de hypothesen die ten grondslag lagen aan dit onderzoek. In het licht van de hoofdvraag zullen deze worden verworpen of aangenomen.

De eerste hypothese luidt als volgt:

Er is een relatie tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen in Nederland.

Deze eerste hypothese kan middels dit onderzoek worden bevestigd. Zoals al naar voren is gekomen komt deze hypothese voort uit de *structure of building provision* benadering en is voor verschillende sectoren in Nederland al aangetoond dat deze invloed er is. In zowel het algemeen deel als het empirisch deel is aangetoond dat er ook een relatie bestaat tussen de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd en de mate van herbestemmen. Want als gevolg van de historisch gegroeide veranderende verhoudingen tussen publiek en privaat binnen de Nederlandse *structure of building provision* zijn het de relatief grotere marktpartijen die een grote invloed hebben op ruimtelijke ontwikkeling, omdat zij specifiek ook in staat zijn om

marktmacht uit te oefenen door het innemen van grondposities. In zowel het algemeen deel als het empirisch deel (survey en casestudy) kwam dit naar voren. Al met al lijkt het credo 'wie betaalt, bepaalt' te gelden: doordat de relatief grotere marktpartijen ook financieel meer mogelijkheden hebben waren zij in staat om de gronden aan te kopen en op die manier hun invloed te laten gelden op de mate van herbestemmen. Dit deden zij allereerst in de vorm van de planvorming, het betrekken of bewust niet betrekken van stakeholders (samenwerking), de samenwerking/onderhandeling met de gemeenten en de financiën achter de gebiedsontwikkeling. Ook de angst om erfgoed aan te wijzen als monument vanuit gemeenten kan in zekere zin worden gezien als een reactie op marktmacht, omdat vaak wordt gedacht dat dit voor marktpartijen een doorn in het oog is.

De tweede hypothese luidt als volgt:

Door de wijze waarop de vastgoedmarkt is georganiseerd, is men in Nederland eerder geneigd bestaand vastgoed te slopen dan te laten staan.

Deze hypothese moet worden verworpen. In het onderzoek kwam naar voren dat herbestemmen nog steeds niet tot de *core business* van een ontwikkelaar behoort. Daarnaast kwam ook uit het survey naar voren dat ontwikkelaars en gemeenten stellen dat sloop gemakkelijker is dan hergebruik. Dit blijkt ook uit de aanvragen voor de bouwvergunningen, waarbij marktpartijen relatief erg weinig vergunningen aanvragen voor activiteiten die verband houden met herbestemmen en natuurlijk de hoge kosten die gepaard gaan met herbestemmen en binnenstedelijke herontwikkeling. Ook de afhandeling van de problematiek rondom het covenant en sloop van cultuurhistorisch waardevol erfgoed in Ede rechtvaardigt een aanwijzing tot bevestiging van deze hypothese. Echter zijn er ook uitzonderingen, bijvoorbeeld in de vorm van AMVEST, die voornemens is Backer & Rueb in Breda tijdelijk te laten gebruiken als containerterminal. Hierbij is bewust aan de huurder gevraagd om in het gebruik rekening te houden met het monumentale deel van het pand. Deze ontwikkelende belegger erkent dus het monumentale deel, maar aan de andere kant sloopt deze tevens nog steeds dat deel wat zij niet als waardevol beschouwen. TCN laat bij Arnheims Buiten eigenlijk iets vergelijkbaars zien, ook daar ziet men sloop en nieuwbouw van de bijzondere bebouwing als geen optie, het bestaand vastgoed wordt juist gebruikt om het gebied te *branden*. Als laatste is ook van Wijnen zeer bewust bezig met het investeren in haar *core competencies*, waardoor zij zich meer kan richten op het herontwikkelen van het bestaand stedelijk gebied, met behoud van bestaand vastgoed.

8.2 REFLECTIE

Ieder onderzoek kent zijn beperkingen, zo ook deze scriptie. De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is van belang. Immers, dit onderzoek kent een behoorlijke inkadering door van een focus op functieveranderingslocaties naar werklocaties te gaan. Dit onderzoek zegt in die zin niets over de invloed van marktpartijen op de mate van herbestemmen in bijvoorbeeld woonwijken of het landelijk gebied, almede de invloed van marktpartijen op zogeheten herstructureringslocaties. De inkadering tot functieveranderingslocaties kwam voort uit het gegeven dat anders het onderzoek te breed zou worden ingestoken. De verwachting was bovendien dat er op deze locaties meer zou spelen rondom het herbestemmen van bestaand vastgoed. Een argument voor de keuze van werklocaties komt uit het survey, hieruit bleek dat binnenstedelijke herontwikkeling voor een groot deel plaatsvond op werklocaties, vandaar leek de keuze voor werklocaties dan ook relevant. Op zich is deze laatste constatering ook niet verwonderlijk, want door de historische groei van steden zijn het nu met name de werklocaties die steeds meer in onbruik zijn geraakt.

Door de inkadering en focus op een vijftal cases is ook de validiteit iets geweest om in de reflectie nog extra aandacht te geven. Bewust is namelijk gekozen voor cases die uit het survey naar voren kwamen, om in ieder geval de lijn van kwantitatief naar kwalitatief onderzoek voort te zetten met hetzelfde type cases. Zoals aangegeven heeft dit wel gevolgen gehad voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Daarnaast is de casestudy zo opgezet dat deze voor de cases in onderlinge vergelijking met elkaar dezelfde methodiek kent.

Daarnaast is er bewust of onbewust ook vanuit de onderzoeker een focus op erfgoed gekomen. In het inleidende hoofdstuk kwam bewust naar voren dat erfgoed een subjectief begrip is en dus niet universeel. Toch is voor alle casussen wel iets met de bescherming van monumenten aan de hand geweest en staan er op alle locaties gemeentelijke dan wel rijksmonumenten (ook hier wordt echter betekenis gegeven aan relictten uit het verleden). Dit is enigszins vanuit persoonlijke interesse vanuit de onderzoeker zo gekomen, het is toch de bril waarmee je kijkt, maar het was misschien beter geweest ook een locatie te hebben gehad met nul monumenten en om dan te kijken waaruit de invloed van marktpartijen dan heeft bestaan.

De belangrijkste beperking van dit onderzoek schaar ik achter het feit dat middels dit onderzoek een ruim beeld is gegeven van de invloed van de organisatie van de vastgoedmarkt op de mate van herbestemmen, maar dat vervolgens interventies om iets aan deze invloed te veranderen nog ontbreken. Eigenlijk stopt hier ook de reikwijdte van dit onderzoek, immers het onderzoek dat gedaan is, is voldoende geweest om de gestelde hypothesen te bevestigen of te verwerpen. Het zou dus ook heel goed mogelijk zijn om in later vervolgonderzoek verder te gaan met mogelijke interventies. Want, gegeven dat de invloed van marktpartijen er is op de mate van herbestemmen en hergebruik van bestaand vastgoed, moeten wij dit willen veranderen? En zo ja, wat zijn dan mogelijke interventies hiervoor?

REFERENTIES

- Adams, D. (2004) The Changing Regulatory Environment for Speculative Housebuilding and the Construction of Core Competencies for Brownfield Development. *Environment and Planning A* 36, 601-624.
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. and Munjoma, T. (2001) Ownership Constraints to Brownfield Redevelopment. *Environment and Planning A* 33, 453-477.
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. and Munjoma, T. (2002). *The impact of land management and development strategies on urban redevelopment prospects*. In Guy, S. & Henneberry, J. (2002) *Development & Developers: perspectives on property*. Oxford: Blackwell Science.
- Adams, D., De Sousa, C. & Tiesdell, S. (2010). Brownfield Development: A Comparison of North American and British Approaches. *Urban studies* 47 (1), 75-104
- Ashworth, G.J., Graham, B. & Tunbridge, J.E. (2007). *Pluralising pasts: Heritage, Identity and Place in Multicultural Societies*. London: Pluto Press
- Bade, T. & Smid, G. (2008). *Eigen haard is goud waard: over de economische baten van cultuurhistorisch erfgoed*. Arnhem: Triple E Productions.
- Ball, R. (2002). *Developers in local property markets: assessing the implications of developer experiences and attitudes in the re-use of vacant industrial buildings in an old industrial area*. In Guy, S. & Henneberry, J. (2002) *Development & Developers: perspectives on property*. Oxford: Blackwell Science.
- Ball, M. (1998). Institutions in British Property Research: A Review. *Urban Studies* 35(9), 1501-1517.
- Besseling, P., L.A. Bovenberg, G. Romijn & W. Vermeulen (2008), 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in F.J.H. Don (red.) *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde*.
- Bruins, L., de Jong, R., Vooren, R. & Metze, T. (2008). Synergie tussen artistiek en commercieel. In Saris, J., van Dommelen, S. & Metze, T. (Eds.). *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen: Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buitelaar, E. (2010) Cracks in the Myth: Challenges to land policy in the Netherlands. *TESG* 101 (3), 349-356.
- Buitelaar, E. & Pouls, G. (2009). Marktconcentratie en woningbouw: een empirisch onderzoek naar marktaandeelen van woningaanbieders. *Real Estate Research Quarterly* 8 (1), 45-51.
- Buitelaar, E. & Segeren, A. (2008). Gebiedsontwikkeling en integraliteit: grondeigendom als kritische factor. *Property Research Quarterly* 7(1), 14-21.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- De Groot, Marlet, Teulings & Vermeulen (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau [CPB]

- Deloitte & Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (2010). *Schuivende panelen: een visie op gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Deloitte.
- De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer: reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: TU Delft
- De Zeeuw, F. (2008). Column: Gebiedsontwikkeling is een vak. *Property Research Quarterly* 7(1), 4.
- De Zeeuw, F. (2010). En de revolutie? Die komt niet. *PropertyNL Magazine* 18 (15), 50.
- De Zeeuw, F. (2011). Gouden tijden voor voodoo priesters. *PropertyNL Magazine* 5 (16), 51.
- Elders, M. (2006). Eigen identiteit van locaties wordt steeds belangrijker. *ARCADIS VE-RDER 2006 Dossier Gebiedsontwikkeling*, 4-8.
- Franzen, A. & De Zeeuw, F. (2009). *De engel uit het graniet: Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*. Delft: TU Delft
- Gemeente Breda (2008). *Erfgoed in context: ErfgoedVisie 2008-2015*. Breda: Gemeente Breda, Directie Ruimtelijke Ontwikkeling, Bureau Cultureel Erfgoed.
- Gemeente Breda (2010). *Verkenning Havenkwartier*. Breda: Gemeente Breda
- Gemeente Den Haag (2009). Bestemmingsplan Binckhorst-Zuid (Nieuw Binckhorst). Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Maastricht (2007). *Springlevend verleden: beleidsnota cultureel erfgoed Maastricht 2007-2012*. Maastricht: gemeente Maastricht.
- Het Oversticht (2008). *Cultuurhistorische waardestelling na oorlogse bedrijventerreinen*. Zwolle.
- Holt, D. & Janssen, J. (2008). Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering? *Property Research Quarterly* 7(1), 28-33.
- Huffstadt, M. (2005). *LS Regie stedelijke vernieuwing: praktijk, theorie en onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht Faculteit Natuur en Techniek.
- Klaver, G. (2011). Marien Kleinjan van AM over het ENKA-terrein in Ede: Wachten kost ook geld. *PropertyNL Magazine* 2011(9), 74-75.
- Korporaal, P. (2010). *V74: KEI-atelier natuurlijke wijkvernieuwing als werkwijze*. Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing
- Korthals Altes, W.K. (2008). Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly* 7(1), 22-27.
- Kuhn, T.S. (1970/2003). *De structuur van wetenschappelijke revoluties* (B. Willink, Trans.). Amsterdam: Boom.
- Mastop, J.M., van Damme, L., Zwannikken, T.H.C. (1997). Instrumentatie van het restrictief beleid: onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectiever restrictief beleid. *Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 51*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen Faculteit der Beleidswetenschappen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg in samenwerking met Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen [BZK, I&M, VNG & IPO i.s.m. NEPROM] (2011). *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van OC&W, Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, Ministerie van EZ, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Defensie (2006). *Actieprogramma Ruimte & Cultuur: Architectuur- en Belvederebeleid 2005-2008*. Den Haag: Deltahage b.v.

Ministerie van OC&W (2009). *Beleidsbrief MoMo: Modernisering Monumentenzorg*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ (2006). *Nota Ruimte deel 4: tekst na parlementaire instemming*. Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ.

Ministerie van OC&W, Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Ministerie van V&W (1999). *Nota Belvedere: beleidsnota over relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. Den Haag: VNG.

Nelissen, N., Smits, J., Bogie, M.J.S., Voorzee, J. (1999). *Herbestemming van grote monumenten: een uitdaging*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen i.s.m. Stichting Pandenbank Noord-Brabant.

Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The rules we make for using land*. London: Routledge

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

Ontwikkelcombinatie BGB (2007). *Structuurvisie Arnhems Buiten: Buitenkans Voor ondernemers en bewoners*.

Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] (2010). *Ex-durante evaluatie Wet Ruimtelijke Ordening: eerste resultaten*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pool, M.S. (2010). *Transformatieprojecten: van een gesloten naar een open benadering*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Projectbureau Hart van Zuid (2008). *HART VAN ZUID: Hengelo Masterplan*. Eindhoven: Lecturis.

Linssen, M. & Witsen, P.P. (Eds.) (2009). *<belvedere.nu>: Praktijkboek cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkelingen*. Utrecht: Uitgeverij Matrijs i.s.m. Projectbureau Belvedere..

Rekenkamercommissie Eindhoven (2011) *Stagnatie of succes? Quickscan Strijp-S. Maart 2011*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.

Saris, J. (2008). Inleiding: Nieuwe kansen, nieuwe aanpak. In Saris, J., van Dommelen, S. & Metze, T. (Eds.). *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen: Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2010). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau
- Sociaal Cultureel Planbureau (2007). *Het bereik van het verleden: ontwikkelingen in de belangstelling voor cultureel erfgoed, cultureel erfgoed deel 7*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Te Brake, S. (2010). "Roeien met de riemen die je hebt..." *Onderzoek naar de inbreng van cultuurhistorie bij de herstructurering bij naoorlogse bedrijventerreinen*.
- Van Es (2009). *Wie betaalt, bepaalt? Een onderzoek naar de rol van actoren bij herontwikkeling van industrieel erfgoed*. Utrecht: Universiteit van Utrecht Faculteit der Letteren.
- Van der Cammen, H. en de Clerck, L. (2003) *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot VINEX-wijk*. Utrecht: Het Spectrum
- Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? Inaugurale rede door Prof. dr. Erwin van der Krabben*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Van der Krabben, E. (2009). *Dictaat winkelvastgoed*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen
- Van der Krabben, E. & Lambooy, J.G. (1993). A theoretical framework for the functioning of the Dutch urban property market. *Urban studies*, 30, 1381-1397
- Van der Krabben, E. & Needham, B. (2008). *Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment*. TPR 79 (6) 2008, 651-672.
- Van der Zande, A. (2009). Erfgoed en ruimtelijke ordening. In Van der Zande, A. & During, R. Eds. *Erfgoed en ruimtelijke planning*. Den Haag: Sdu
- Van Dinteren, J. & Van der Krabben, E. (2008). Stedelijke gebiedsontwikkeling: donkere wolken aan de horizon. *Real Estate Magazine 2008(61)*, 18-22.
- Van Dinteren, J., Zwanniken, T., de Kruif, J., Delforterie, T., van der Krabben, E., de Zeeuw, F. (2008). *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium Deel 1: hoofdrapport*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Van Hoek, T.H., Koning, M.A., Mulder, M. (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen: Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw [EIB].
- Van Straaten, G. (2008). Waardeontwikkeling en creatieve economie. In Saris, J., van Dommelen, S. & Metze, T. (Eds.). *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen: Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Uitgeverij Lemma
- Verstijen, L., van Dommelen, S. & Saris, J. (2008). Cultureel-economische strategieën in de stedelijke vernieuwing. In Saris, J., van Dommelen, S. & Metze, T. (Eds.). *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen: Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

VRM-Raad (2008). *Grond voor kwaliteit: voorstellen voor de verbetering van de overheidsregie bij (binnen)stedelijkeontwikkeling*. Den Haag: OBT bv

VRM, Vereniging Nederlandse gemeenten, Vereniging van Grondbedrijven [VRM, VNG & VvG] (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Webster, C. J. & Lai, L. W. C. (2003) *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*. Cheltenham (UK) / Northampton (MA, USA): Edward Elgar..

Witteveen+Bos (2004). *Economische waardering van cultuurhistorie: case studie Tieler- en Culemborgerwaard*. Rotterdam: Witteveen+Bos.

ELEKTRONISCHE BRONNEN

Ball, M. (2008). *Firm size and competition*. Vinddatum 14 december 2010, http://www.rics.org/site/scripts/download_info.aspx?downloadID=3102&fileID=3445

Bergveldt, D. & Van Rossum, H. (2011). Herbestemming voor zorg. *Stedenbouw & Architectuur: Bouw en Zorg*. Vinddatum 3 januari 2012, https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:VKNhMiC-GN0J:www.arch-lokaal.nl/media/themas/64/downloads/herbestemmen_stedenbouw_en_architectuur.pdf+herbestemmen+kosten&hl=nl&gl=nl&pid=bl&srcid=ADGEESiMjoBEJzRFTWEgVkwHWSzJtsMnlbSkQhku8vI_SB43MtyjKOG9s08ch2QZWPaijHK9mvlDzaKbeQ5nLIPgr2UpYmu3VSszMRp_hxbCn2MgzjMGsMjm5P6OyvT7qonGQj64Pm&sig=AHIEtbRT7o3HX6aNqfOXEZAjGr-wIwltOQ

Boon, A. (2012). *Twitter*. Vinddatum 25 februari 2012, <http://twitter.com/#!/BOEiArnoBoon>

CBS Statline (2011a). *Waarde onroerende zaken*. Vinddatum 13 mei 2011, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37610&D1=1-2&D2=0&D3=a&HDR=T,G2&STB=G1&VW=T>

CBS Statline (2011b). *Bouwvergunningen naar opdrachtgever*. Vinddatum 13 mei 2011, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70768NED&D1=a&D2=a&D3=a&D4=16,33,50,67,84,101,118,135,152,169,186,203,220,238,255,272,289,306,323,340,357&VW=T>

Deloitte (2008). *Bouwgrondexploitatie*. Vinddatum 26 april 2011, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Netherlands/Local%20Assets/Documents/nl_nl_bouwgrondexploitatie_20080422_DELOITTE.pdf

Dye, R.F. & Merriman, D.F. (2006). Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development. *Land Lines* 18 (1). Vinddatum 6 juni 2011, http://www.lincolnst.edu/pubs/1078_Tax-Increment-Financing

Canooy, M., Hek, M., Rademaekers, K. (2010). Duurzaamheid te bereiken door hergebruik leegstaande gebouwen. *Ecorys Policy Brief (4)*, pp. 14-15, Vinddatum 16 mei 2011, <http://www.ecorys.nl/rapporten/diversen/ecorys-policy-brief-4-uit-het-dal/download.html>

Gelinck, S. (2012). *Impuls voor herbestemming*, Vinddatum 30 mei 2012 op http://www.renda.nl/Impuls_voor_herbestemming

G32 (2011). *Netwerk*. Vinddatum 4 februari 2011, <http://www.g32.nl/netwerk>

Hagendijk, K., De Zeeuw, F. (2010). *Publiek ontwikkelen als oplossing? Verslag Voorjaarscongres VvG 2010*. Vinddatum 18 mei 2011, <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/actualiteit/verslagen/publiek-ontwikkelen-als-oplossing/>

H-team (2011). *Financiële stimuleringsmaatregelen voor transformatie/herbestemming*. Vinddatum 12 april 2011, <http://www.herbestemming.nu/h-team/activiteiten/activiteiten>

Hoogendoorn, J. & Swen, H. (2011). *Slow Urbanism als antwoord op de crisis: In ZaanIJ 'gist' het. Gebiedsontwikkeling daar kent geen eindbeeld en geen (eind)planning*. Vinddatum 18 mei 2011, <http://ruimtevolk.nl/gebiedsontwikkeling-zaanij-kent-geen-eindbeeld/>

Homes and Communities Agency (2011). *Previously-developed land that may be available for development: Results from the 2009 National Land Use Database of Previously-Developed Land in England*. Vinddatum 19 januari 2012, op <http://www.nlud.org.uk/index.htm>

Louw, E, Vries, P de, Roeleveld, K & Reitsema, M (2005). Property cycles and structures of provision in the Netherlands. In JR Sveinsson (Ed.), *Housing in Europe: new challenges & innovations in tomorrow's cities* (pp. 1-13). Reykjavik: University of Iceland, The Urban Studies Institutien. Vinddatum 29 november 2011, op <https://borg.hi.is/enhr2005iceland/ppr/Louw-de%20Vries-Roeleveld-Reitsema.pdf>

Mullink, B. (2011). Grootchalige leegstand van erfgoed dreigt. *Cobouw2 december 2011*. Vinddatum 19 december 2011, op <http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2011/12/02/grootchalige-leegstand-van-erfgoed-dreigt>

Provinciale Staten van Brabant (2010). *Statenvoorstel 78/10 A 'Grootchalige cultuurhistorische complexen': Investeringsvoorstel eerste tranche investeringsstrategie*. Vinddatum 14 maart 2012, op <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/cultuur/erfgoed/erfgoedcomplexen/herbestemming-erfgoedcomplexen.aspx?rel=64449A58777A47ABB28DA190D78DCDB8>

Provinciale Staten van Brabant (2011). *Statenvoorstel 49/11 A Stand van zaken en kaderstellende notitie grote Erfgoedcomplexen*. Vinddatum 14 maart 2012, op <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/cultuur/erfgoed/erfgoedcomplexen/herbestemming-erfgoedcomplexen.aspx?rel=FC7900B8A17D4BC19FAD34D2F70077F9>

Provincie Brabant (2011). *Factsheet Erfgoed 2011*. Vinddatum 14 maart 2012, op <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/cultuur/erfgoed/erfgoedcomplexen/herbestemming-erfgoedcomplexen.aspx>

De Zeeuw, F. & Franzen, A., van Rheenen, M. (2011). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat NU te doen?* Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft. Vinddatum: 11 maart 2011, <http://www.bk.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=4c0cbb7d-1451-4bff-8d26-4d7f852aef6c&lang=nl>

Stadig, D. & Minderhoud, E. (2011). *Herbestemming, regelgeving en gemeente*. Vinddatum 8 februari 2011, <http://www.herbestemming.nu/actueel/nieuws/zonder-geld-toch-herbestemmen>

Swen, H. & Hoogendoorn, J. (2011). *Chaos en orde in de vloeibare stad*. Vinddatum 26 april 2011, <http://ruimtevolk.nl/chaos-en-orde-in-de-vloeibare-stad/>

Schravensande, M. & Groenenboom, E. (2011). *Van grootheidswaanzin naar hotelmanagement: Rudy Stroink: "Vastgoed en projectontwikkeling is een vak geweest voor luie mensen. Maar ook de jonge generatie stelt me nog steeds teleur."*. Vinddatum 7 februari 2011, <http://ruimtevolk.nl/rudy-stroink-over-de-toekomst-van-gebiedsontwikkeling-en-de-nieuwe-generatie-ontwikkelaars/>

The Scottish Government Riagalthas na h-Alba (2012). *Housing statistics for Scotland – Conversions and Demolitions*. Vinddatum 16 maart 2012, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Housing-Regeneration/HSfS/ConDem>

Van der Cammen, H. (2011). *Gebiedsontwikkeling in Nederland*. Vinddatum 26 april 2011, <http://www.hvdcammen.nl/producten/gebiedsontwikkelinginnederland.doc>

Vogelaar, E. (2007). *Brief actieplan woningbouwproductie*. Vinddatum 13 januari 2011, <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2007/11/2007-11-22-brief-vogelaar-actieplan-woningproducti.pdf>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2011). *Handreiking Leegstand te lijf: Handvatten voor de langetermijnstrategie*. Vinddatum 9 mei 2011, www.vng.nl/Documenten/Extranet/Wonen/Fleegstand_te_lijf/Leegstandtelijf.pdf&ei=C_3HTeb3KceAOpIRlfYB&usg=AFQjCNG5lAEk-5p4h1ZWFdlhGvDtF5LeuQ

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2010). *Nieuwsbericht Hoge Raad haalt streep door baatbelasting voor herinrichting binnenstad*. Vinddatum 6 juni 2011, <http://www.vng.nl/eCache/DEF/97/283.html>

Zwaga, J. (2011, 22 april). Van Wijnen streeft naar 100 miljoen omzet er bij. *Cobouw*. Vinddatum 31 mei 2011, <http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2011/04/21/van-wijnen-streeft-naar-100-miljoen-omzet-erbij>