

BINNENSTEDELIJKE HERONTWIKKELING

Een blik op de rolverdeling tussen overheid en private ontwikkelaars bij Plein 1944



Mathijs Kros

Bachelorthesis Geografie, Planologie & Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

16 augustus 2013

BINNENSTEDELIJKE HERONTWIKKELING

Een blik op de rolverdeling tussen overheid en private ontwikkelaars bij Plein 1944

Mathijs Kros

s4068319

Begeleider: Prof. Dr. P. M. Ache

Bachelorthesis Geografie, Planologie & Milieu

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

16 augustus 2013

Samenvatting

Deze thesis zal gaan over het onderwerp 'binnenstedelijke herontwikkeling'. Dit is een actueel thema, in elke Nederlandse stad is er wel een project bezig waarbij er een nieuwe invulling wordt gegeven aan een locatie. Binnenstedelijke herontwikkeling zal een steeds belangrijker rol gaan spelen in de ontwikkeling van het stedelijk gebied in Nederland. Een eerste reden voor de opkomst van binnenstedelijke herontwikkeling is het mislukken van zogenaamde buiten stedelijke ontwikkeling. Een tweede reden hiervoor is het beleid van de rijksoverheid. Vanuit Den Haag probeert men om stedelijke uitbreidingen zoveel mogelijk te voorkomen. Hierdoor wordt het herontwikkelen van plekken binnen het stedelijk gebied aantrekkelijk. Ten derde zorgt binnenstedelijke herontwikkeling voor het vitaal houden van de binnensteden. Door te kiezen voor het bouwen in bestaand stedelijk gebied zullen deze centra een impuls krijgen. Er zijn echter verschillende manieren waarop deze herontwikkelingen uitgevoerd kunnen worden. De overheid, meestal een gemeente, kan verschillende rollen aannemen. In dit onderzoek zal een analyse worden gemaakt van de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars. Er zal een antwoord gezocht worden op de vraag op welke manier de rollen tussen overheid en private ontwikkelaars verdeeld worden bij binnenstedelijke herontwikkeling in Nederland.

De rollen de rollen tussen overheden en ontwikkelaars kunnen op verschillende manieren verdeeld worden. Over het algemeen worden er vijf verschillende ontwikkelingsmodellen onderscheiden bij binnenstedelijke herontwikkeling. Dit zijn de publieke grondexploitatie, concessiemodel, bouwclaim, joint venture en private grondexploitatie. Bij elk ontwikkelingsmodel is er sprake van een andere rolverdeling tussen de overheid en private ontwikkelaars per fase. Deze fasen zijn de initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase. Bij de verschillende ontwikkelingsmodellen zijn de rollen tussen de overheid en ontwikkelaars op de volgende manier verdeeld. Op de eerste plaats is er de publieke grondexploitatie, oftewel het traditionele model. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de overheid, meestal in de vorm van een gemeente. Het tweede ontwikkelingsmodel dat gebruikt wordt bij binnenstedelijke herontwikkeling is het concessiemodel. De overheid stelt publiekrechtelijke voorwaarden waarbinnen de ontwikkelaar aan de slag gaat. Het derde model is de bouwclaim, grondbezitters laten de overheid de kavels bouw- en woonrijp maken om vervolgens het recht te hebben om hierop te ontwikkelen. Bij een joint venture wordt een Grondexploitatie Maatschappij opgericht waar zowel de overheid als ontwikkelaars een rol in hebben. Tenslotte is er de private grondexploitatie, ook wel zelfrealisatie genoemd. Hierbij wordt de volledige ontwikkeling uitgevoerd door een private partij.

Binnenstedelijke herontwikkeling zal worden geanalyseerd met behulp van een theoretisch kader. Dit theoretisch kader bestaat uit de Actor-Netwerk Theorie. Deze theorie legt een focus op (nieuwe) connecties die gemaakt worden tussen zowel mensen en niet-menselijke entiteiten die van belang zijn bij een bepaald probleem. Deze theorie past bij het analyseren van de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars, aangezien in deze benadering relaties tussen actoren centraal staan. Deze Actor-Netwerk Theorie probeert complexe netwerken terug te brengen tot gesimplificeerde onderling verbonden netwerken. Om te begrijpen wat er gaande is in een bepaald netwerk, zal deze uit elkaar gehaald moeten worden om te zien wat er binnenin gebeurt. Binnen de Actor-Netwerk Theorie wordt gesproken van actanten, dit zijn zowel mensen als niet-mensen, zoals machines, dieren, regelgeving en instituties.

Nieuwe netwerken ontstaan door het proces van translatie. Het proces van het vormen van een nieuw netwerk zal beginnen met problematiseren. Een bepaalde actant wilt iets bereiken maar realiseert dat dit niet mogelijk is zonder hulp van andere actanten. Vervolgens probeert deze actant de benodigde actanten te interesseren. Deze actant probeert andere actanten te betrekken bij de vorming van een actor-netwerk. Wanneer de noodzakelijke actanten zijn geïnteresseerd is er sprake van betrokkenheid (enrolment), actanten zijn lid geworden van een nieuw netwerk. Bij de laatste stap mobilisatie gaat het om het eens worden over een oplossingsrichting. Dit lukt alleen als de initiatiefnemer beschikt over agency, het vermogen om andere actanten te beïnvloeden. Dit proces van translatie is te koppelen aan de verschillende fases van binnenstedelijke herontwikkeling. Wanneer dit proces naast de Actor-Netwerk Theorie wordt gelegd, ontstaan er bruikbare handvatten voor dit onderzoek. Er ontstaan dan de volgende stappen waarmee netwerken worden gevormd bij binnenstedelijke herontwikkeling: initiatiefase – problematiseren, haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken en realisatiefase – mobilisatie. De beheerfase is niet goed te koppelen aan het proces van translatie uit de Actor-Netwerk Theorie. Het gaat hier immers niet om de vorming van een netwerk.

Deze Actor-Netwerk Theorie is toegepast op de casus Plein 1944. Dit is een plein in het centrum van de stad Nijmegen. Dit plein is al jaren aan renovatie toe en is zelf verkozen tot lelijkste plein van Nederland. De gemeente Nijmegen heeft daarom een prijsvraag uitgeschreven waarbij ontwikkelaars een ontwerp konden indienen voor de invulling van Plein 1944. Uiteindelijk kwam hier ontwikkelaar ING, na het consulteren van de inwoners van Nijmegen, als winnaar uit de bus. Door middel van literatuuronderzoek en het interviewen van betrokkenen is onderzocht op welke manier de rol tussen de gemeente Nijmegen en de ontwikkelaar ING verdeeld is. In de casus Plein 1944 is de route gevolgd van het concessiemodel. De gemeente Nijmegen heeft het initiatief genomen en enkele randvoorwaarden opgesteld. Vervolgens is het plan uitgewerkt door

ontwikkelaar ING. Deze partij heeft ook de realisatiefase uitgevoerd, namelijk de grondexploitatie, projectontwikkeling en de bouw van het vastgoed. Het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur is in handen gebleven van de gemeente Nijmegen.

De eerste stap bij de herontwikkeling van Plein 1944 is de initiatieffase – problematiseren. Hier is door de actant gemeente Nijmegen vastgesteld dat het wenselijk is om dit plein opnieuw te ontwikkelen. De gemeente Nijmegen wordt gezien als een obligatory passage point, deze actant is perse nodig bij het ontwikkelen van Plein 1944. In de haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken is geprobeerd om belanghebbenden te overtuigen om hun medewerking te verlenen. Via een prijsvraag heeft de gemeente Nijmegen de interesse gewekt van meerdere ontwikkelaars. Uiteindelijk is ontwikkelaar ING als winnaar uit de bus gekomen. Afspraken over het ontwikkelen van Plein 1944 zijn vastgelegd in een ontwikkelings-realisatieovereenkomst. De actant gemeente Nijmegen is een associatie aangegaan met de actant ontwikkelaar ING voor het herontwikkelen van Plein 1944. Vervolgens is de realisatiefase mobilisatie begonnen. De gemeente Nijmegen en ontwikkelaar ING zijn het eens geworden over een oplossingsrichting voor Plein 1944. In deze stap is er overgegaan naar de uitvoering van de eerder opgestelde plannen voor het plein. Het proces van binnenstedelijke herontwikkeling wordt afgesloten met de beheerfase. Deze stap is niet te plaatsen binnen het proces van translatie. Het gaat hier immers niet om het tot stand komen van een netwerk.

Om het proces van binnenstedelijke herontwikkeling te bevorderen wordt aanbevolen om meer oog te hebben voor een gezamenlijk initiatief, van gemeente en ontwikkelaar. Ook wordt aanbevolen om meer oog te hebben voor de creativiteit van de markt. Er zijn een aantal kritische opmerkingen te plaatsen bij de conclusies uit dit onderzoek. Een eerste is het concessiemodel dat gebruikt is bij Plein 1944 een ontwikkelingsmodel dat men tegenwoordig steeds minder tegenkomt. Voor een actueler beeld van de rolverdeling tussen de overheid en private ontwikkelaars kan het voor vervolgonderzoek dus interessant zijn om te kijken naar recent opgestarte initiatieven. De tweede kritische noot heeft betrekking op het feit dat er slechts één casus is geanalyseerd. Het is dus niet mogelijk om de conclusies van dit onderzoek te generaliseren naar alle binnenstedelijke herontwikkelingen in Nederland. Een derde beperking is dat de Actor-Netwerk Theorie weinig oogt heeft voor instituties, zoals bestaande wet- en regelgeving. Doordat de Actor-Netwerk Theorie voorschrijft om open naar bepaalde processen te kijken, kunnen bestaande instituties uit zicht raken.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Binnenstedelijke herontwikkeling	6
2.1 Gebiedsontwikkeling	6
2.2 Fasen	6
2.3 Rolverdeling	8
3 Theorie	12
3.1 Actor-Netwerk Theorie	12
3.2 Proces van translatie	14
3.3 Conceptueel model	17
3.4 Operationalisatie	18
4 Methodologie	20
4.1 Onderzoeksstrategie	20
4.2 Onderzoeksmateriaal	22
5 Casus Plein 1944	24
5.1 Voorgeschiedenis	24
5.2 Rolverdeling	28
6 Analyse	30
6.1 Initiatieffase – problematiseren	30
6.2 Haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken	31
6.3 Realisatiefase – mobilisatie	32
6.4 Beheerfase	33
7 Conclusie	35
Literatuurlijst	38
Bijlagen	43
1 Interviewguide	43

1 Inleiding

In Hoofdstuk 1 zal als eerst het projectkader geschetst worden, “*een als problematisch ervaren situatie of bestaande wens om iets nieuws tot stand te brengen*” (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 35). Uit dit projectkader zal de doelstelling van dit onderzoek vloeien. Tenslotte zal dit hoofdstuk afsluiten met de vraagstelling en een leeswijzer.

1.1 Projectkader

Deze thesis zal gaan over het onderwerp ‘binnenstedelijke herontwikkeling’. Dit is een actueel thema, in elke Nederlandse stad is er wel een project bezig waarbij er een nieuwe invulling wordt gegeven aan een locatie. Voorbeelden hiervan zijn het Paleiskwartier in Den Bosch (BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier, 2012), de Rijnboog in Arnhem (Projectorganisatie Rijnboog Arnhem, 2013), het Oosterdokseiland in Amsterdam (MAB BV, 2010), de Lijnbaan in Rotterdam (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011), Strijp-S in Eindhoven (Park Strijp CV, 2013) of Plein 1944 in Nijmegen (ING Real Estate Development, 2010). Wanneer men een blik werpt op kranten en dagbladen komt men ook vele berichten over binnenstedelijke herontwikkeling tegen (Hubertus, 2012; “Investeerders verleiden”, 2012, p. 22; Mullink, 2012a; Mullink, 2012b; Mullink, 2012c; Silvester, 2012). Deze binnenstedelijke herontwikkelingen verschillen in omvang en functie (bijvoorbeeld wonen, winkelen en recreëren) van elkaar, maar in bijna alle gevallen gaat het om een samenwerking tussen overheden en marktpartijen.

Binnenstedelijke herontwikkeling zal een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de ontwikkeling van het stedelijk gebied in Nederland. Een eerste reden voor de opkomst van binnenstedelijke herontwikkeling zijn het mislukken van zogenaamde buiten stedelijke ontwikkeling. Grote uitleglocaties voor woningbouw, zoals in de Vierde Nota Extra (VINEX) (Van der Crammen & De Klerk, 2008), zijn niet meer van deze tijd. Door de financiële crisis, met een stagnerende woningmarkt als gevolg, zijn er veel problemen opgetreden bij deze projecten. Ontwikkelaars trekken zich terug uit projecten, met als gevolg dat gemeenten met een groot risicovol project achterblijven. Een voorbeeld hier van is de uitleglocatie Schuytgraaf in de gemeente Arnhem (Gemeente Arnhem, 2011). Dit is echter niet de enige reden voor de opkomst van binnenstedelijke herontwikkeling.

Een tweede reden hiervoor is het beleid van de rijksoverheid. Al sinds *Structuurschets stedelijke gebieden* (VROM 1983) en de *Vierde Nota* (VROM 1988) wordt geprobeerd om stedelijke uitbreiding zoveel mogelijk te beperken. Ontwikkelingen dienen zoveel mogelijk binnen het bestaand bebouwd gebied te vallen. Is het echter toch noodzakelijk om buiten dit gebied te bouwen, dan dient dit te gebeuren in de directe omgeving van de stad en op een zo compact mogelijke manier. Dit beleid heeft er voor

gezorgd dat de landelijke landschappen tussen steden open blijven. Ook beperkt het bouwen binnen bestaand gebouwd gebied het auto gebruik. Dit is een logisch gevolg aangezien de afstand tussen locaties minder groot is dan wanneer er in het buitengebied gebouwd zou worden. Er zijn echter ook andere voordelen te noemen van dit beleid. Achtergestelde wijken worden namelijk geherstructureerd en oude industrieterrein worden getransformeerd. Er zijn immers weinig mogelijkheden om buiten het huidige bebouwd gebied te bouwen, daarom biedt binnenstedelijke herontwikkeling een goede uitkomst (PBL, 2012). Hier dient wel te worden opgemerkt dat ook bij het binnenstedelijk bouwen grote problemen ontstaan. Men dient niet de illusie te hebben dat het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied een eenvoudig proces zal zijn.

Ten derde kan het volgende argument worden aangedragen, namelijk dat er verschillende belangen spelen om binnensteden in Nederland vitaal te houden. “*Het belang van de binnensteden voor de lokale economie, de omvang van het winkelaanbod dat hier gevestigd is en het belang van het behoud van het cultureel erfgoed in de historische binnensteden*” (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011, p. 89). Door de suburbanisatie in de jaren '70 en '80 is er veel leven uit de binnensteden verloren gegaan. Door te kiezen voor het bouwen in bestaand stedelijk gebied zullen deze centra een impuls krijgen (Evers, Kooijman & Van der Krabben, 2011). Een kanttekening die hierbij te plaatsen valt is dat met het levendiger maken van de binnenstad er ook een aantal problemen kunnen ontstaan, zoals een gebrek aan parkeerplaatsen en de toename van gemotoriseerd verkeer.

Binnenstedelijke herontwikkeling kan dus worden gezien als noodzakelijk gezien de risico's van buiten stedelijk bouwen, het beleid van de rijksoverheid en het behouden van de vitaliteit van binnensteden. Bouwfonds Ontwikkeling (2010, p. 5) vat het bovenstaande als volgt samen:

De wens om binnenstedelijk te ontwikkelen kent meerdere beweeggronden. We willen het landelijke gebied open houden, de verrommeling van het landschap tegengaan en de (auto)-mobiliteit verminderen. Compacte steden bieden meer draagvlak voor openbaar vervoer en voorzieningen. Het behouden van de middeninkomens voor de stad is een belangrijke sociaaleconomische doelstelling; middengroepen bieden draagvlak voor voorzieningen, voorkomen polarisering en sociale onrust en zijn daarmee van cruciaal belang voor de vitaliteit en aantrekkelijkheid van de stad. [...]. En last but not least zorgen binnenstedelijke projecten voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van onze steden

Tot nu toe zijn vooral de positieve kanten van binnenstedelijk ontwikkelen besproken. Toch kunnen hierbij verschillende problemen ontstaan. Men kunt denken aan problemen op het gebied van het verkrijgen van de vaak dure grond binnen bebouwd gebied door versnipperd eigendomsrecht, het verhalen van kosten op zogenaamde 'free riders' en de betaalbaarheid van binnenstedelijk bouwen (Van Dinteren, Zwanikken, De Kruijff, Delforterie & Van der Krabben, 2008). Deze problemen vragen om oplossingen, maar van wie? In deze tijd van economische crisis is het niet meer vanzelfsprekend dat de overheid de leidende rol op zich neemt, hierdoor ontstaat er meer ruimte voor de markt (Heurkens, 2012). Overheden voeren nu regelmatig faciliterend grondbeleid waarbij men private ontwikkelaars zoekt om de risico's te dragen. *"Het faciliteren van de markt betekent niet dat de gemeente helemaal geen sturingsmogelijkheden meer heeft, alleen: ze stuurt niet lang op grond, maar op het proces"* (Luijten, 2013, p. 16). Er worden kaders gesteld met behulp van bestemmingsplannen, structuurplannen en gebiedsvisies. Een andere manier is het opstellen van partnerships met lokale partijen, ook wel publiek private samenwerkingen genoemd (Luijten, 2013).

1.2 Doelstelling

Het projectkader beschrijft de noodzaak van binnenstedelijke herontwikkeling en de veranderende rol van overheden en private ontwikkelaars. Hier zal het doel van deze thesis besproken worden. Eerst zal er een onderscheidt worden gemaakt tussen theorie- en praktijkonderzoek om vervolgens de doelstelling te presenteren.

Er wordt een onderscheidt gemaakt tussen theorie- en praktijkgericht onderzoek. Bij een onderzoek dat theoriegericht is gaat het om wetenschappelijk gerichte problemen waarbij men probeert bij te dragen aan de theorievorming binnen een bepaalde discipline. Praktijkgericht onderzoek pakt maatschappelijke of praktijkgerichte problemen aan. *"Een praktijkgericht onderzoek is zoals gezegd een onderzoek waarin u als doelstelling heeft een bijdrage te leveren aan een interventie om een bestaande praktijksituatie te veranderen. Het gaat hier dus om het oplossen van een handelingsprobleem."* (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 46). In het eerder omschreven projectkader komt naar voren dat er sprake is van een nieuwe rolverdeling van actoren op het gebied van binnenstedelijke herontwikkeling. Private investeerders nemen steeds meer het voortouw bij dergelijke ontwikkelingen, terwijl de overheid voornamelijk toekijkt (Heurkens, 2012). Er is dus sprake van een handelingsprobleem, vandaar dat dit onderzoek praktijkgericht zal zijn.

Er zijn echter verschillende typen praktijkgericht onderzoek, namelijk probleemanalyse, diagnose, ontwerp, interventie/verandering en evaluatie. In dit onderzoek gaat het om diagnostisch praktijkgericht onderzoek. Het probleem omtrent de

rolverdeling tussen overheid en private partijen op het gebied van binnenstedelijke herontwikkeling is namelijk bekend en geaccepteerd bij de betrokkenen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Dit blijkt onder andere uit onderzoeken vanuit de overheid waarin deze situatie onder de loep wordt genomen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) is hier een voorbeeld van.

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan binnenstedelijke herontwikkeling om Nederlandse binnensteden vitaal te houden door een analyse te maken van de rolverdeling die is ontstaan tussen overheden en private ontwikkelaars op dit terrein. Door inzicht te verkrijgen in deze rolverdeling kunnen er lessen getrokken worden hoe er in deze economisch mindere tijden samen gewerkt kan worden. Deze doelstelling bevat zowel een extern doel, namelijk een bijdrage aan binnenstedelijke herontwikkeling om steden aantrekkelijk te houden, als een intern doel, namelijk het in kaart brengen van de rolverdeling tussen private ontwikkelaars en overheid bieden. Er is gepoogd om deze doelstelling nuttig, realistisch, haalbaar, eenduidig en informatierijk op te stellen (Verschuren & Doorewaard, 2010).

1.3 Vraagstelling

Hier zal worden aangegeven welke kennis er nodig is om de eerder beschreven doelstelling te bereiken. In dit onderzoek gaat het om beschrijvende kennis, fenomenen uit de werkelijkheid worden zo werkelijkheidsgetrouw vastgelegd (Verschuren & Doorewaard, 2010). Er wordt immers onderzoek gedaan naar de nieuwe rolverdeling tussen overheid en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

“Op welke manieren worden de rollen tussen overheid en private ontwikkelaars verdeeld bij binnenstedelijke herontwikkeling in Nederland?”

1.4 Leeswijzer

Deze bachelorthesis zal beginnen met het beschrijven van binnenstedelijke herontwikkeling in Nederland. In Hoofdstuk 2 zal er worden ingegaan op de verschillende fasen binnen dit proces en de mogelijke rolverdelingen tussen overheid en ontwikkelaars. In Hoofdstuk 3 zal het theoretisch kader van dit onderzoek worden geschetst Hier zullen enkele concepten uit de Actor-Netwerk Theorie beschreven worden die gebruikt gaan worden om binnenstedelijke herontwikkeling te analyseren. De nadruk ligt hier vooral op het proces van translatie. Vervolgens zal in Hoofdstuk 4 er aandacht worden besteed aan de manier waarop deze vragen beantwoord gaan worden, de methodologie. Daarna is er aandacht voor de casus Plein 1944. Eerst zal de voorgeschiedenis van dit plein worden

behandeld. Vervolgens wordt er ingegaan op de rolverdeling tussen overheid en ontwikkelaar. In de analyse, Hoofdstuk 6, zal vervolgens het theoretisch kader worden toegepast op de casus Plein 1944. Dit onderzoek zal worden afgesloten met een conclusie waarin gepoogd wordt antwoorden te vinden op de onderzoeksvraag. Hier zullen ook enkele aanbevelingen en kritische opmerkingen geplaatst worden.

2 Binnenstedelijke herontwikkeling

In dit onderzoek staat binnenstedelijke herontwikkeling centraal. De opkomst van dit fenomeen is reeds besproken in het projectkader in Hoofdstuk 1. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, wat de rolverdeling is tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling, dient er echter ook inzichtelijk worden gemaakt wat binnenstedelijke herontwikkeling is. In deze paragraaf zal in worden gegaan op de verschillende fasen die hierbij doorlopen zullen moeten worden.

2.1 Gebiedsontwikkeling

Binnenstedelijke herontwikkeling is een vorm van gebiedsontwikkeling, dit is “*de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied*” (De Zeeuw, 2011, p. 406). Naast binnenstedelijke herontwikkeling zijn de volgende vormen van gebiedsontwikkeling te onderscheiden: ‘ontwikkelingen in uitleggebieden’ en ‘integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal’ (Kersten, Wolting, Ter Bekke & Bregman, 2011). Dit onderzoek richt zich echter enkel en alleen op gebiedsontwikkeling in de vorm van binnenstedelijke herontwikkeling. De andere twee vormen van gebiedsontwikkeling zullen daarom buiten beschouwing worden gelaten. Het is echter wel het geval dat binnenstedelijke herontwikkeling min of meer dezelfde fasen doorloopt als de overige vormen van gebiedsontwikkeling.

2.2 Fasen

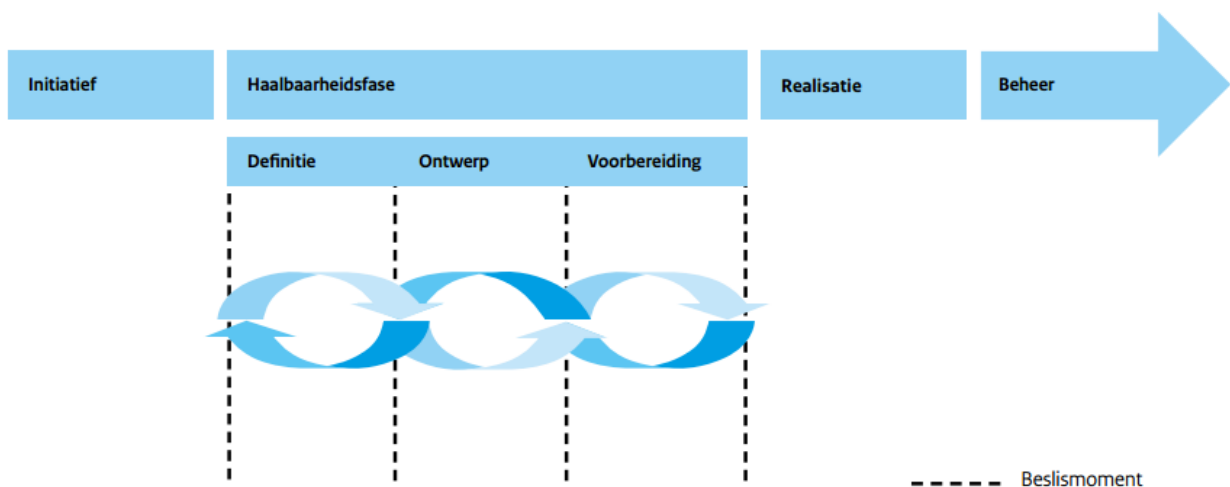
Meestal zijn er vier fasen te onderscheiden bij binnenstedelijke herontwikkeling, namelijk de initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie- en beheerfase (Kenniscentrum PPS, 2006). De eerste stap die genomen wordt is de initiatieffase, deze “*is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is en of er betere alternatieven zijn*” (Kersten et al., 2011, p. 13). Het kan namelijk zo zijn dat het verstandiger blijkt te zijn om een gebied niet te ontwikkelen. Initiatieven kunnen komen vanuit zowel overheden als marktpartijen. De uitkomst van de initiatieffase is een plan voor de herontwikkeling van een gebied (Kersten et al., 2011).

Vervolgens zal er overgegaan worden naar de haalbaarheidsfase. Het hiervoor gecreëerde initiatief zal worden getoetst naar de haalbaarheid. Hierbij wordt zowel gekeken naar de financiële, maatschappelijke, milieutechnische en juridische onderdelen gekeken (Kenniscentrum PPS, 2006). De haalbaarheidsfase omslaat drie zogenaamde subfasen, namelijk een definitiefase, ontwerpfasen en voorbereidingsfasen. In de definitiefase stelt een overheid de planologische en publiekrechtelijke kaders vast. Hierbij kunt men denken aan eventuele wijzigingen in een bestemmingsplan. Vervolgens gaan

marktpartijen aan de slag in de ontwerpfase om binnen de kaders van de definitiefase tot een ontwerp te komen voor de herontwikkeling. Tenslotte zal in de voorbereidingsfase de partij uit de markt met een realisatieplan komen om het eerder ontwikkelde ontwerp te realiseren. Deze processen kunnen tegelijkertijd plaatsvinden, marktpartijen en een overheid houden al tot zekere hoogte rekening met elkaar. Er wordt als het ware samen 'gerekend en getekend' (Kersten et al., 2011).

De volgende stap in de cyclus van binnenstedelijke herontwikkeling is de realisatiefase. Hierin worden de plannen uitgevoerd die zijn opgesteld in de haalbaarheidsfase. De plannen uit de realisatiefase zullen in de praktijk worden gebracht. Hierin is afgesproken welke partij wanneer wat uitvoert. Het proces van binnenstedelijke herontwikkeling zal worden afgesloten met de exploitatie en beheerfase. De geplande ontwikkelingen zijn uitgevoerd, nu is enkel beheer en onderhoud noodzakelijk (totdat de volgende herontwikkeling noodzakelijk wordt geacht). De woningen zijn verkocht aan de kopers, winkels aan beleggers of andere eigenaren en de gemeente neemt zijn verantwoordelijkheid over de openbare ruimte en het groen (Kersten et al., 2011). Het beschreven proces van binnenstedelijke herontwikkeling is visueel weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1: De verschillende fasen bij binnenstedelijke herontwikkeling



Bron: Kersten et al., 2011

Dit proces is een veelgebruikt concept, er zijn echter ook andere benamingen mogelijk. Zo spreekt Dienst Landelijk Gebied (2011) van voorverkenning, verkenning, planfase, realisatie en exploitatie & beheer. Hiermee wordt min of meer hetzelfde proces omschreven, er is alleen gekozen voor een andere indeling en naamgeving van de verschillende fases van gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek zullen de fases van, onder andere, Kersten et al. (2011) gebruikt worden. Er is hiervoor gekozen aangezien dit een in de praktijk breed geaccepteerde omschrijving is van het proces van gebiedsontwikkeling.

Bovendien is dit een overzichtelijke omschrijving waardoor deze meer algemeen te hanteren valt.

2.3 Rolverdeling

Nu het proces omtrent binnenstedelijke herontwikkeling is besproken zal er ingegaan worden op de rolverdeling tussen overheden en de markt. Aangezien er onderzoek wordt gedaan naar de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars is het van belang inzicht te krijgen in de mogelijke rollen bij binnenstedelijke herontwikkeling. Op deze verschillende rollen zal worden ingegaan in deze paragraaf. Tegenwoordig is het vanzelfsprekend dat overheid en partijen uit de markt een samenwerkingsovereenkomst sluiten bij het ontwikkelen van een gebied, dus ook bij binnenstedelijke herontwikkeling. Deze kan op verschillende manieren ingevuld worden. Over het algemeen kunnen er hierbij vijf verschillende ontwikkelingsmodellen onderscheiden worden (Kersten et al., 2011).

Publieke grondexploitatie

Als eerste zal de publieke grondexploitatie behandeld worden, ook wel het traditionele model genoemd. Hierbij zorgt de gemeente voor de aanschaf van de benodigde grond binnen de grenzen van het plan, er wordt actief grondbeleid gevoerd. Vervolgens worden deze kavels bouw- en woonrijp gemaakt. Onder het bouw- en woonrijp maken wordt het geschikt maken van de grond voor de toekomstige bestemming verstaan. Men kunt hierbij denken aan het afwateren en egaliseren van de grond, aanleggen van gas, water, elektriciteit en riolering (Louw, Needham, Olden & Pen, 2009). Hierna wordt de grond verkocht aan partijen uit de markt Deze partijen dienen het gebied op een dusdanige manier te ontwikkelen dat de bestemming niet afwijkt van het bestemmingsplan. De eigenaren dragen verantwoordelijkheid voor het beheer van de gebouwen, maar de overheid voor het beheer van het openbare gebied en de infrastructuur (Kersten et al., 2011).

Een belangrijk voordeel hierbij is dat gemeente een grote invloed hebben op de toekomstige bestemming van een gebied. Deze bestemming wordt immers vastgelegd in het bestemmingsplan. Een belangrijk nadeel hierbij is echter dat de gemeente de beschikking dient te hebben over alle kavels in het plangebied. Het opkopen van al deze gronden is in de meeste gevallen erg prijzig. Een tweede nadeel is dat de gemeente van tevoren al zal moeten kunnen inschatten of deze gronden te verkopen zijn aan marktpartijen. Wanneer de ideeën van de kopers van de kavels niet passen binnen het door de gemeente opgestelde bestemmingsplan zal er een lagere prijs betaald worden voor de kavels, of helemaal niet verkocht kunnen worden (Kersten et al., 2011)/

Bouwclaimmodel

In het geval dat private partijen grond in hun bezit hebben binnen het plangebied is het niet ten alle tijden mogelijk voor de overheid om het hierboven beschreven traditionele model te gebruiken. Er zijn immers meerdere grondeigenaren in het plangebied betrokken. De overheid zal moeten samenwerken met de grondbezitters om deze gronden in bezit te kunnen krijgen. Vaak gebeurt dit door middel van een bouwclaim. *“Dat wil zeggen het recht om, binnen de door de overheid vastgestelde kaders, vastgoed op de bouw kavels te ontwikkelen nadat de overheid de gronden bouwrijp heeft gemaakt en de bouwrijpe kavels (terug)levert aan private partijen”* (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 9). De private grondeigenaren leveren hun gronden dus aan de overheid die deze bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft (verkoopt), net als in de publieke grondexploitatie die eerder beschreven is. Vervolgens hebben de private partijen het recht om een aantal kavels te kopen (de bouwclaim) en binnen de publiekrechtelijke regels te bebouwen (Kersten et al., 2011).

Een dergelijke constructie wordt gebruikt bij private grondbezitters die in staat zijn bestemming zelf te kunnen realiseren. Door dit bouwclaimmodel worden een deel van de kosten en risico's verschoven naar de overheid, meestal een gemeente. De overheid blijft echter wel de regie in handen houden over de ontwikkeling van een gebied doordat deze partij de grondexploitatie uitvoert (Van Dinteren, Van der Krabben & Kruif, 2008).

Joint venture

Bij een joint venture is er sprake van een publiek-private grondexploitatie. Een overheid en gemeente richten een Grondexploitatie Maatschappij op (GEM). Deze GEM zorgt voor het opstellen van de plannen en de grondexploitatie. Vervolgens kan er ook voor gekozen worden om gezamenlijk te participeren in de projectontwikkeling, de bouwexploitatie. Dit gebeurt wanneer een overheid haar invloed wilt vergroten op het uiteindelijke resultaat, bijvoorbeeld bij publieke voorzieningen.

In een joint venture levert de overheid een deel van haar invloed in aan de GEM. Een voordeel is echter dat het risico wordt gedeeld met de private partijen in de GEM. Deze private partijen nemen namelijk een deel van het risico met betrekking tot de grondexploitatie van de overheid over, maar krijgen daardoor wel zeggenschap in de GEM. Hierdoor kan er invloed uitgeoefend worden door de private partijen op de uiteindelijke bebouwing (Kenniscentrum PPS, 2006).

Concessiemodel

In en dergelijk model stelt de overheid vooraf een aantal publiekrechtelijke voorwaarden. Private partijen hebben binnen deze voorwaarden de vrijheid om te zorgen voor de planontwikkeling, grondexploitatie en de bouwexploitatie. Dit wordt in een zogenaamd concessiecontract vastgesteld (Kenniscentrum PPS, 2006). Het concessiemodel wordt gebruikt wanneer de overheid weinig risico wenst te lopen of geen voldoende kennis en mogelijkheden heeft voor het realiseren van het project. Een nadeel voor de overheid bij het concessiemodel is dat het lastig is om later wijzigingen door te voeren in het plan (Kersten et al., 2011).

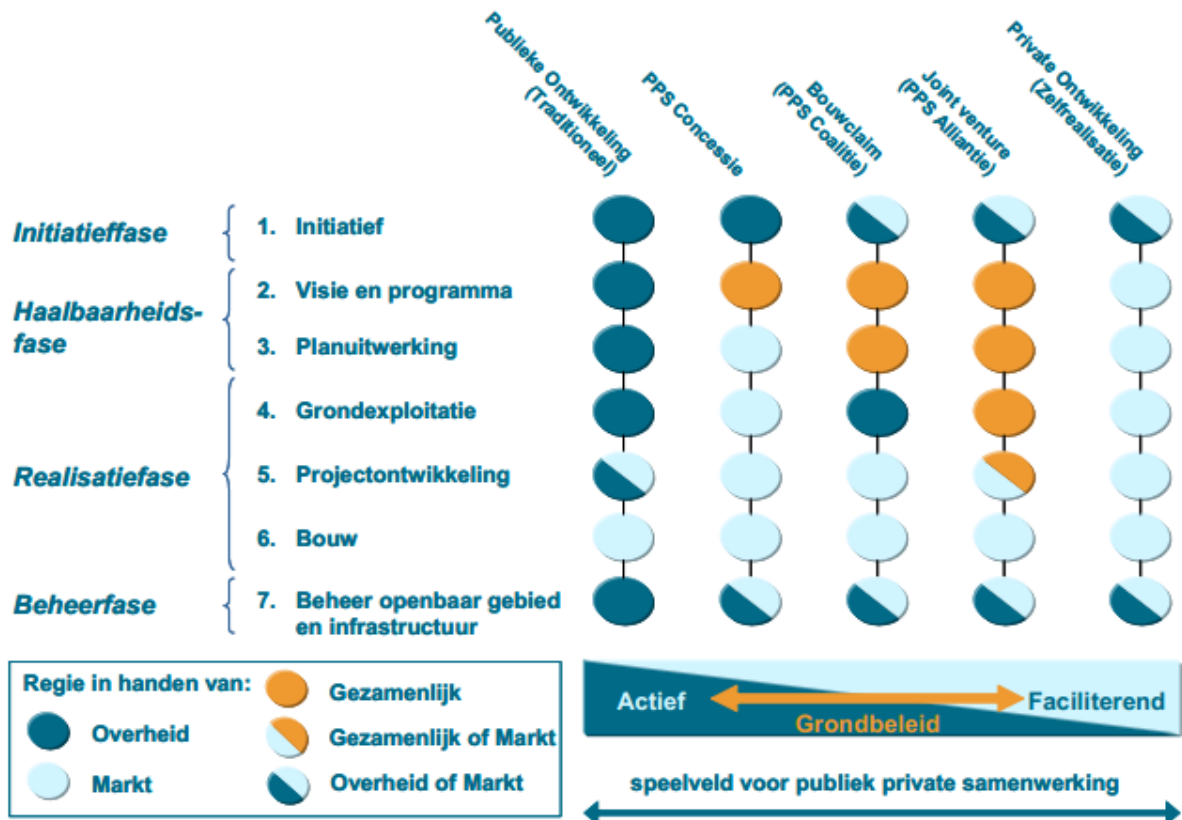
Private grondexploitatie

Het laatste ontwikkelingsmodel om binnenstedelijke herontwikkeling dat besproken zal worden is de private grondexploitatie. Hierbij is de grond reeds in het bezit van de gronden. Vervolgens ontwikkelt deze partij zelf het plan, uiteraard binnen de kaders van het bestemmingsplan. Daarna worden de grond- en vastgoedexploitatie ook uitgevoerd door deze private partij.

Een dergelijk ontwikkelingsmodel wordt ook wel zelfrealisatie genoemd en komt vooral voor bij kleinere projecten. Hier speelt de overheid namelijk een kleinere rol, aangezien er vaak geen openbare voorzieningen noodzakelijk zijn. De overheid heeft bij dit ontwikkelingsmodel vooral een faciliterende rol. Een gemeente ontwikkelt bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen, wijzigt het bestemmingsplan, vertrekt een bouwvergunning etc. De overheid financiert dit door het sluiten van een exploitatieovereenkomst met de private ontwikkelaar of het heffen van baatbelasting (Kenniscentrum PPS, 2006).

In Figuur 2 (pagina 11) zijn de verschillende ontwikkelingsmodellen visueel weergegeven. Hierin is per ontwikkelingsmodel (publieke grondexploitatie, bouwclaimmodel, joint venture, concessiemodel en private grondexploitatie) aangegeven hoe de rollen zijn verdeeld per fase. Deze fases zijn de initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase. Deze zijn eerder besproken in §2.2.

Figuur 2: Rolverdeling per ontwikkelingsmodel



Bron: Kenniscentrum PPS, 2006

3 Theorie

Omdat dit onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling, is het van belang om dit fenomeen te analyseren met behulp van een theoretisch kader. Met behulp van bestaande literatuur wordt er onderzoek gedaan naar een theoretische achtergrond en centrale begrippen. Door middel van dit geschetste kader zal er een conceptueel model worden opgesteld.

3.1 Actor-Netwerk Theorie

Hier zal het theoretisch kader geschetst worden waarmee naar de empirie gekeken zal worden. Een dergelijk kader wordt ook wel de onderzoeksoptiek genoemd. *“De onderzoeksoptiek vormt als het ware het zoeklicht waarmee u als onderzoeker naar uw onderzoeksobject gaat kijken. Het is de bril die u opzet bij uw werk als onderzoeker.”* (Verschuren & Doorewaard, 2010, p. 75). Het theoretisch kader zal gevormd worden door de Actor-Netwerk Theorie.

Deze thesis gaat over de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. De Actor-Netwerk Theorie past hier goed bij, aangezien in deze benadering relaties tussen actoren centraal staan. Bij het analyseren van de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling wordt daarom gebruik gemaakt van de Actor-Netwerk Theorie. M. Callon, B. Latour en J. Law hebben deze theorie ontwikkeld in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Deze theorie legt een focus op (nieuwe) connecties die gemaakt worden tussen zowel mensen en niet-menselijke entiteiten die van belang zijn bij een bepaald probleem.

Deze Actor-Netwerk Theorie probeert complexe netwerken terug te brengen tot gesimplificeerde onderling verbonden netwerken. (Dankert, 2011). Om de Actor-Netwerk Theorie te verduidelijken zal er een voorbeeld worden gegeven van deze theorie uit Latour (2000). Er wordt verteld dat een man ('man') en een pistool ('gun') samen een nieuwe entiteit kunnen vormen, namelijk een gunman. Een man of een pistool op zichzelf kunnen niemand neerschieten, het is de combinatie tot gunman die dit mogelijk maakt. De Actor-Netwerk Theorie richt zich op de connectie tussen de man en het pistool, wat zorgt voor de vorming van de gunman. Als het mogelijk wordt om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de man en het pistool in dit voorbeeld zullen problemen omtrent schietpartijen opgelost kunnen worden.

Er zijn verschillende redenen te onderscheiden waarom er gekozen is voor de Actor-Netwerk Theorie. De eerste reden is dat de Actor-Netwerk Theorie een 'gearriveerde' theorie is. Er is veel over geschreven, uitgelegd, gebruik van gemaakt en

bovendien kritiek op geleverd waardoor er kleine verbeteringen in deze theorie konden worden aangebracht. Deze verbeteringen waren echter beperkt, de Actor-Netwerk Theorie is namelijk relatief stabiel gebleven. Dit is de tweede reden dat er gekozen is voor het gebruik van deze theorie (Stanforth, 2006). Ten derde sluit deze theorie aan bij de eerder geformuleerde doel- en vraagstelling. Volgens Verschuren & Doorewaard (2010, p. 75) is het aan te raden om een theorie te kiezen “*dat het meeste uitzicht biedt op een zinnige bijdrage aan het behalen van de doelstelling [...] van het onderzoek.*” Aangezien er onderzoek gedaan zal worden naar de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars zal het praktisch kunnen zijn om een theorie te gebruiken die iets zegt over deze verdeling en afhankelijkheden tussen actoren (of ‘actanten’ zoals Latour (1997) van spreekt).

Wat van belang is bij de Actor-Netwerk Theorie is de vorming van groepen. De groepen bestaan weer uit verschillende entiteiten, zowel menselijke als niet-menselijke. Om te begrijpen wat er gaande is in een bepaalde groep, zal deze uit elkaar gehaald moeten worden om te zien wat er binnenin gebeurt. (Crawford, 2007). In het voorbeeld van de guman bestaat de menselijke entiteit uit de man en de niet-menselijke entiteit uit het pistool. Deze vorming van een groep komt in dit voorbeeld misschien erg eenvoudig over, maar ingewikkelder wordt het als het gaat om binnenstedelijke herontwikkeling. Hier zijn menselijke entiteiten bijvoorbeeld de overheden en grondbezitters en de niet-menselijke entiteiten winkelpanden, het fietspad of een park. Dit klinkt erg logisch en vanzelfsprekend, maar de Actor-Netwerk Theorie gaat verder. De vorming van de groep binnenstedelijke herontwikkeling bestaat namelijk niet uit een constant aantal entiteiten, groepen zijn niet stabiel. Allerlei soorten groepen bevatten worden dagelijks opnieuw gevormd met mogelijk nieuwe of vertrekkende actoren. De Actor-Netwerk Theorie probeert de dynamiek van deze groepsvorming te laten zien. Daarom moet men zich constant afvragen door wie een bepaalde groep wordt gevormd. De volgende uitspraak van J. Law, zoals eerder gezegd één van de grondleggers van de Actor-Netwerk Theorie, illustreert dit: “*What there is and how it is divided up should not be assumed beforehand. Instead it arises in the courses of interactions between different actors.*” (Law, 2004, p. 102).

In de Actor-Netwerk Theorie wordt echter niet gesproken van een actor, maar van een actant. Dit zijn zowel mensen als niet-mensen, zoals machines, dieren, regelgeving en instituties. Hier wordt geen onderscheid in aangebracht, omdat zowel mensen als niet-mensen hun omgeving kunnen beïnvloeden. Dit vermogen om andere actanten te veranderen wordt agency genoemd (Latour, 2005). Een actant is “*any agent, collective or individual, that can associate or disassociate with other agents*” (Crawford, 2007, p. 1). Wanneer twee of meer actanten met elkaar in verbinding staan, ontstaat er een actanten-

netwerk (associaties). Dit netwerk kan weer onderdeel zijn van een groter actanten-netwerk. Zoals eerder aangegeven kunnen nieuwe actanten onderdeel worden van een bepaald netwerk en kunnen er actanten vertrekken uit dit netwerk. Er worden nieuwe netwerken gevormd en afgebroken door interactie tussen verschillende actanten (Dankert, 2011).

Volgens Boelens (2010) is het mogelijk dat een bepaalde actant dominanter wordt dan andere actanten omdat deze actant beschikt over belangrijke middelen. Deze actant wordt leading actant genoemd. Een extreme vorm van een leading actant is een obligatory passage point. Dit betekent dat een bepaalde actant perse nodig is bij een bepaald proces (Callon, 1986). Hiermee kunt men een onderscheid maken tussen actanten die netwerken organiseren en intermediairs, actanten die georganiseerd worden. Actanten die het netwerk organiseren zijn vaak leading actants (Murdoch, 2006).

De verplaatsing en verandering van actanten wordt translatie genoemd. *“Translation is understood as all the negotiations, intrigues, calculations, acts of persuasion and violence through which an actant is changend.”* (Dankert, 2011, p. 3). Dit is een fundamenteel onderdeel van de Actor-Netwerk Theorie. Zonder translatie zouden actanten namelijk geen onderdeel van een nieuw netwerk kunnen worden. Sterker nog, er zouden helemaal geen netwerken kunnen bestaan zonder interactie en verplaatsing van actanten. Een voorbeeld van het aansluiten van actanten is bijvoorbeeld een plan voor de bouw van een winkelcentrum. Beleidsbepalers kunnen meerdere deskundigen betrekken met meer geld zodat er een beter plan zal komen. Wanneer er echter minder geld beschikbaar is, zullen er minder deskundigen betrokken kunnen worden, wat resulteert in een kwalitatief minder plan (Boelens, 2010). Een ander belangrijk begrip uit de Actor-Netwerk Theorie is het begrip immutable mobiles. Om iets van een actant-netwerk A naar actant-netwerk B te verplaatsen, moet dit iets in een bepaalde vorm worden gegoten. Een kaart kan bijvoorbeeld informatie over het grondgebruik in een bepaald gebied overbrengen van een onderzoeker naar een toerist. Deze informatiedrager wordt een immutable mobile genoemd (Dankert, 2011).

3.2 Proces van translatie

Nu een aantal belangrijke begrippen zijn besproken die een rol spelen bij de Actor-Netwerk Theorie zal er een blik worden geworpen hoe nieuwe netwerken ontstaan. Dit is beschreven door Callon (1986) waarvan een vereenvoudigde wijze zal worden gepresenteerd in deze thesis. In *‘Some elements of a sociology of translation’* beschrijft Michel Callon het proces van translatie. Zoals eerder is besproken gaat translatie over de vorming van netwerken.

Callon legt het proces van translatie uit aan de hand van een groep wetenschappers die onderzoek gaan doen naar schelpdieren in de baai van St. Brieuc, Frankrijk.

1. Problematiseren

In deze stap zal begonnen worden met het opstellen van een probleemdefinitie en mogelijke oplossingen. Doordat deze schelpdieren een erg populaire consumptie zijn, dreigt de baai van St. Brieuc leeg gevist te worden. Een groep wetenschappers is op de hoogte van een nieuwe techniek van vissen waarmee deze schelpdieren zich sneller zullen voortplanten. Hiermee zouden ze een experiment willen uitvoeren in de baai van St. Brieuc. Voor het uitvoeren van dit experiment is men afhankelijk van andere belanghebbenden, zoals de vissers in deze baai en de schelpdieren. Naast het identificeren van de belanghebbenden is het van belang om deze actoren duidelijk te maken dat ze afhankelijk zijn van deze wetenschappers. Dit groepje wetenschappers heeft namelijk mogelijk een oplossing voor het verdwijnen van de schelpvissen. Dit levert voordelen op voor de vissers en schelpdieren. Vandaar dat Callon (1986) zegt dat de wetenschappers in deze casus een obligatory passage point is. De oplossing van deze wetenschappers is de enige manier waarop de vissers en schelpdieren kunnen voortbestaan.

2. Interesseren

Tot nu toe hebben de wetenschappers de belanghebbenden vastgesteld, namelijk de vissers en schelpdieren. In de fase van interesseren is het van belang dat de wetenschappers de vissers en schelpdieren kunnen overtuigen om mee te werken aan de gekozen oplossingsrichting. Wanneer het de wetenschappers lukt om deze actoren te overtuigen, zullen er associaties tussen de verschillende partijen ontstaan. Voor de schelpdieren zal het voortbrengen van nakomelingen voldoende zijn om hen te interesseren. In het verhaal van Callon (1986) worden de vissers geïnteresseerd door middel van communicatie met de wetenschappers. De vissers krijgen uitleg over de nieuwe techniek die er voor kan zorgen dat schelpdieren zich sneller voortplanten. Zij raken overtuigd door resultaten uit experimenten in andere gebieden.

3. Betrokkenheid

In de derde fase spreekt Callon (1986) van 'enrolment', maar in dit onderzoek zal de term 'betrokkenheid' worden gebruikt. Een succesvolle fase van interesseren zal als gevolg hebben dat de actoren betrokken raken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat interesseren niet altijd zal zorgen voor betrokkenheid bij actoren.

Het kan immers zo zijn dat de argumenten van de wetenschappers uit Callon (1986) niet overtuigend genoeg zijn voor de vissers. Wanneer de schelpdieren en de vissers wel geïnteresseerd zijn, is het van belang om deze afspraken vast te leggen.

4. Mobilisatie

Mobilisatie is de laatste fase in het proces van translatie. Tot nu toe zijn slechts de vissers en de schelpdieren door de wetenschappers betrokken bij het proces. Men kan zich afvragen of dit groepje wel voor alle betrokkenen spreekt. Zo is er door de wetenschappers alleen gesproken met een kleine vertegenwoordiging van de vissers in de baai van St. Brieuc. Zullen de individuele vissers hun vertegenwoordigers volgen? Dit is alleen het geval als deze vertegenwoordigers een juiste afspiegeling vormt van de vissers. Wanneer dit het geval is spreekt Callon (1986) van het mobiliseren van bondgenoten. De wetenschappers hebben dan het vermogen om alle betrokken actoren te beïnvloeden. Hier speelt het begrip agency een rol, namelijk het vermogen om andere actoren te beïnvloeden.

Het proces van het vormen van een nieuw netwerk zal beginnen met problematiseren. Een bepaalde actant wilt iets bereiken maar realiseert dat dit niet mogelijk is zonder hulp van andere actanten. Vervolgens probeert deze actant de benodigde actanten te interesseren. Deze actant probeert andere actanten te interesseren voor de vorming van een actor-netwerk. Hier speelt het eerder besproken begrip translatie een belangrijke rol. Wanneer de noodzakelijke actanten zijn geïnteresseerd is er sprake van enrolment, actanten zijn lid geworden van een nieuw netwerk. Binnen dit nieuw gevormde actor-netwerk heeft iedere actant zijn of haar rol.

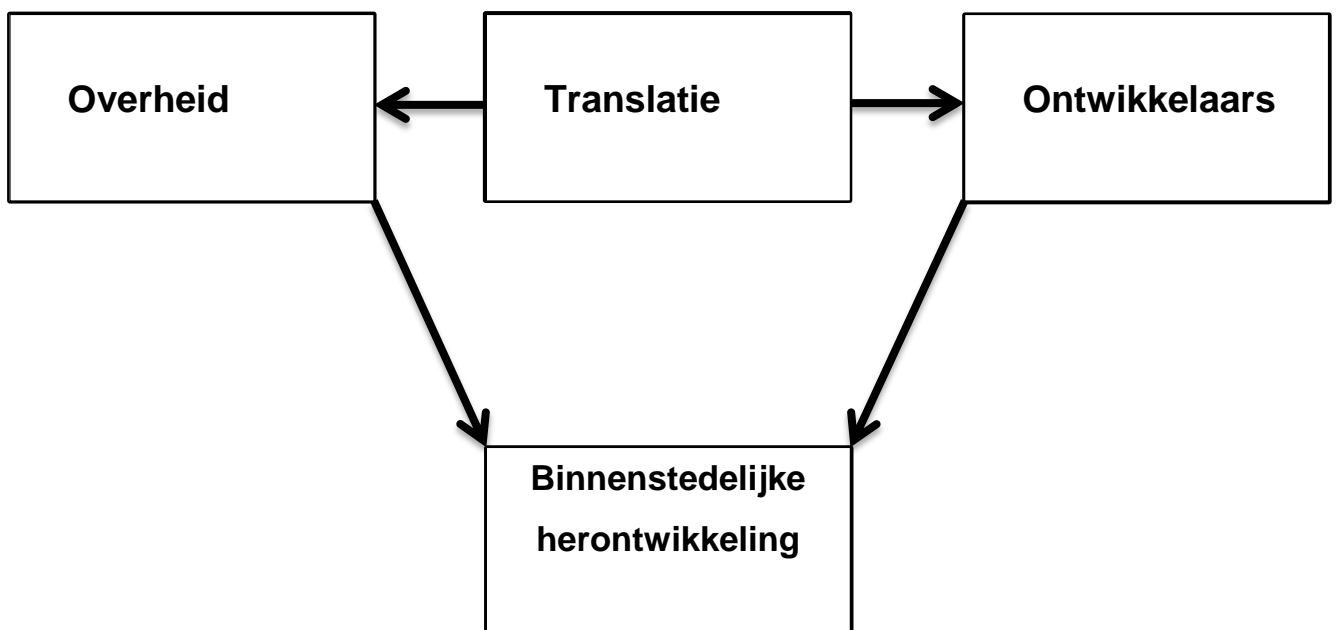
De Actor-Netwerk Theorie kan inzicht verschaffen in de vorming van netwerken (Latour, 2005). De rol van de actanten overheid en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling kan door deze theorie inzichtelijk worden gemaakt. Binnenstedelijke herontwikkeling kan met behulp van de Actor-Netwerk Theorie begrepen worden door te kijken naar actoren en netwerken die hierbij betrokken zijn. Het weergeven van deze associaties maakt inzichtelijk hoe binnenstedelijke herontwikkeling tot stand komt en welke entiteiten hier een rol spelen. Door het kijken met de bril van de Actor-Netwerk Theorie naar binnenstedelijke herontwikkeling wordt het mogelijk om de rol van de overheid en private ontwikkelaars inzichtelijk te maken.

3.3 Conceptueel model

Met behulp van het projectkader in Hoofdstuk 1 en het theoretisch kader in Hoofdstuk 3 kan er nu een conceptueel model worden opgesteld. In een dergelijk model worden veronderstelde relaties uit de werkelijkheid vereenvoudigd weergegeven. *“Kort gezegd is een conceptueel model een verzameling van kernbegrippen, waartussen bepaalde relaties worden verondersteld.”* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 279).

In het projectkader is het gegaan over de rolverdeling tussen de overheid en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. Er wordt echter nog steeds verondersteld dat de overheid de leading actor is. Dit betekent dat deze actant dominant is door de beschikking over noodzakelijke middelen. Ook speelt deze actant een belangrijke rol bij het organiseren van het netwerk rond binnenstedelijke herontwikkeling (Murdoch, 2006). Volgens Heurkens (2012) is er echter een steeds belangrijker rol weggelegd voor private ontwikkelaars. Vandaar dat in dit onderzoek wordt verondersteld dat zowel de overheid als private ontwikkelaars invloed hebben op binnenstedelijke herontwikkeling. Zoals beschreven in §3.1 is het volgens de Actor-Network Theorie mogelijk dat door middel van translatie verschillende actanten een associatie aangaan en zo een actor-netwerk zullen vormen. Een overheid en private ontwikkelaars zouden in theorie op een dergelijke manier een netwerk kunnen vormen om binnenstedelijke herontwikkeling te realiseren. De hierboven veronderstelde relatie is grafisch weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3: Conceptueel model



3.4 Operationalisatie

In dit hoofdstuk zijn enkele concepten uit de Actor-Netwerk Theorie besproken. Het begrip translatie speelt hierbij een belangrijke rol. Via de stappen problematiseren, interesseren, betrekken en mobilisatie worden netwerken gevormd. Op het eerste gezicht lijkt deze theorie niet direct toepasbaar, de Actor-Netwerk Theorie is nog niet praktisch genoeg. Hier zal gepoogd worden de Actor-Netwerk Theorie dusdanig te operationaliseren zodat deze geschikt wordt voor onderzoek naar de rolverdeling bij binnenstedelijke herontwikkeling.

Zoals eerder beschreven is het proces van binnenstedelijke herontwikkeling in te delen in een aantal fasen, namelijk de initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie- en beheerfase (Kenniscentrum PPS, 2006). Dit is echter geen theorie, deze stappen zijn geen verzameling van onderling samenhangende uitspraken, die een beschrijving en verklaring geven van de rolverdeling bij binnenstedelijke herontwikkeling (Vennix, 2010). Er worden enkel verschillende stappen in binnenstedelijke herontwikkeling onderscheiden waardoor er meer structuur in een bepaald proces ontstaat. Wanneer dit proces naast de Actor-Netwerk Theorie wordt gelegd, ontstaan er bruikbare handvatten voor dit onderzoek. Dit zal hieronder uitgelegd worden. Het proces van binnenstedelijke herontwikkeling wordt hier beschouwd als het creëren van een netwerk. De stappen die worden doorlopen bij translatie worden gebruikt om een beeld te krijgen van de rolverdeling tussen ontwikkelaars en overheid.

Initiatiefase – problematiseren

In dit onderzoek wordt de initiatiefase bij binnenstedelijke herontwikkeling gezien als problematiseren in het proces van translatie. In de initiatiefase wordt gekeken of er daadwerkelijk een probleem is waarbij binnenstedelijke herontwikkeling gewenst is (Kersten et al., 2011). Dit sluit aan bij het problematiseren uit de Actor-Netwerk Theorie, waarbij in deze eerste stap van translatie gediscussieerd wordt over de probleemdefinitie.

Haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken

Tijdens de haalbaarheidsfase wordt het eerder gecreëerde initiatief verder ontwikkeld. Dit gebeurt in de volgende drie stappen: de definitiefase, ontwerpfase en voorbereidingsfase. Bij binnenstedelijke herontwikkeling neemt meestal de overheid, vaak in de vorm van een gemeente, het initiatief. In de haalbaarheidsfase kunnen er andere actoren, zoals ontwikkelaars, betrokken worden bij dit proces. Gemeenten zijn meestal afhankelijk van deze partijen voor de uitvoering. Volgens de Actor-Netwerk Theorie zal deze actor de belanghebbenden moeten overtuigen om mee te werken aan de gekozen oplossingsrichting zodat er associaties ontstaan.

Indien de ontwikkelaar is overtuigd om mee te werken aan een bepaald project spreekt met van 'enrolment', er is betrokkenheid ontstaan.

Realisatiefase - mobilisatie

De plannen uit de haalbaarheidsfase zullen in deze fase worden uitgevoerd. Dit verloopt via de grondexploitatie, projectontwikkeling en bouw. Alle actoren, bijvoorbeeld gemeente en ontwikkelaar, streven dezelfde oplossingsrichting na en zullen de plannen gaan uitvoeren. De beheerfase is niet goed te koppelen aan het proces van translatie uit de Actor-Netwerk Theorie. In deze fase gaat het om het onderhoud en beheer van het vastgoed en de openbare ruimte. Zoals in Hoofdstuk 2 is gesproken kan dit door verschillende partijen uitgevoerd worden. Met betrekking tot het proces van translatie is de beheerfase minder relevant. Er is namelijk geen sprake van het ontstaan van een nieuw netwerk.

4 Methodologie

Tot zover is er aandacht besteed aan het projectkader, de doel- en vraagstelling, binnenstedelijke herontwikkeling, de theorie en het conceptueel model. Nu zal er aandacht worden besteed aan de manier waarop deze vragen beantwoord gaan worden, namelijk hoe het onderzoek uitgevoerd gaat worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). In Hoofdstuk 4 van dit onderzoeksplan zal beschreven worden hoe deze thesis aangepakt wordt, de onderzoeksstrategie zal worden toegelicht. Ook wordt er aandacht besteed aan het te gebruiken onderzoeksmateriaal.

4.1 Onderzoeksstrategie

Verschuren & Doorewaard (2007, p. 159) gebruiken de volgende definitie van het begrip onderzoeksstrategie: “*Onder een onderzoeksstrategie verstaan wij een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren.*” Er zijn vijf onderzoeksstrategieën te onderscheiden, namelijk survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek.

Bij een survey probeert de onderzoeker een breed beeld te krijgen van een bepaald fenomeen. Een aantal kenmerken van deze onderzoeksstrategie zijn het groot aantal onderzoekseenheden, aselecte steekproeven en kwantitatieve gegevens (Verschuren & Doorewaard). Deze kenmerken passen niet bij dit onderzoek, aangezien er juist op zoek gegaan zal worden naar de nieuwe rol van overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. Een belangrijke reden hiervoor is dat een survey een beperkte diepgang heeft. Ook het opstellen van een steekproef zal lastig worden als het gaat om projecten op het gebied van binnenstedelijke herontwikkeling. Een tweede onderzoeksstrategie is een experiment. Deze strategie is op voorhand al uitgesloten, dit is namelijk zo goed als onmogelijk bij een sociale wetenschap als planologie. Omstandigheden in de echte wereld zijn nou eenmaal niet constant te houden (Verschuren & Doorewaard, 2007.).

De derde optie zou de onderzoekstrategie de gefundeerde theoriebenadering zijn. Dit is “*een manier om, met bewust afzien van kennis die de onderzoeker van het object onder studie heeft en door het voortdurend op elkaar betrekken van fenomenen, te komen tot nieuwe theoretische inzichten*” (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 192). Deze methode is vooral geschikt wanneer men een theorie wilt ontwikkelen. Dit is in deze thesis niet het geval, waardoor ook deze onderzoeksstrategie uitgesloten wordt. Vervolgens is er nog de mogelijkheid om te kiezen voor bureauonderzoek. Hierbij gaat de onderzoeker gebruikmaken van bestaande literatuur, waarop hij of zij op reflecteert en tot nieuwe

inzichten komt. Er is geen direct contact met het onderzoeksobject. Daarom kunt men niet spreken van empirisch onderzoek (Verschuren & Doorewaard. 2007).

Aangezien deze bachelorthesis antwoord probeert te vinden op de vraag in hoeverre er sprake is van een nieuwe rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling zou het verstandig kunnen zijn om een aantal van deze projecten uitgebreid te analyseren. Hiervoor zou een case study een geschikte strategie zijn. Dit is “*a qualitative approach in which the investigator explores a real-life, contemporary bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information*” (Creswell, 2012, p. 97). Een case study wordt door sommige auteurs beschouwd als het te bestuderen onderwerp, niet als methodologie. In dit onderzoek wordt een case study echter wel beschouwd als een methodologie, waarmee aangesloten wordt bij Creswell (2012).

Er zijn verschillende soorten case studies, namelijk single instrumental case study, collective case study (of multiple case study) en intrinsic case study. Een single instrumental case study wordt er een onderzoek gedaan naar een bepaald probleem, waarbij er één ‘bounded case’ gekozen wordt om het probleem te illustreren. De collective case study volgt hetzelfde principe, alleen worden hierbij meerdere casussen gebruikt (Creswell, 2012). Tenslotte de intrinsic case study, hier ligt de focus op de casus zelf. Het gaat hier meestal om een casus die ongebruikelijk is, uniek in zijn soort, waar van geleerd kan worden (Harling, 2002). In dit onderzoek zal gekozen worden voor een single instrumental case study. Deze aanpak heeft verschillende voordelen. Ten eerste zal er op deze manier voldoende ruimte zijn om een casus uitgebreid te analyseren. Hierdoor wordt niet het gevaar gelopen door in oppervlakkigheden te vervallen (Creswell, 2012). Het tweede voordeel is dat een dergelijke aanpak minder tijdrovend is. Tenslotte sluit een single instrumental case study beter aan bij de Actor-Netwerk Theorie. Deze theorie probeert namelijk inzicht te verkrijgen in ontstane netwerken (Dankert, 2011). Dit sluit aan bij dit onderzoek naar rolverdeling bij binnenstedelijke herontwikkeling. Een nadeel van deze aanpak is dat er niet vergeleken kan worden tussen verschillende case studies. Wanneer een bepaald probleem bij een aantal casussen naar voren komt, zouden er algemenere uitspraken gedaan kunnen worden over dit probleem. Het wordt op deze manier mogelijk om te generaliseren. Dit is echter geen doel van kwalitatief onderzoek (Creswell, 2012). De voordelen van het bestuderen van één casus wegen in dit geval duidelijk op tegen de nadelen.

De casus waarnaar gekeken gaat worden in dit onderzoek is Plein 1944. Dit is een plein in het centrum van de stad Nijmegen. Een uitgebreide casusbeschrijving zal in Hoofdstuk 5 besproken worden. Voor nu is het belangrijk om aan te geven waarom er

voor deze casus is gekozen. Een eerste argument hiervoor is dat op Plein 1944 op dit moment sprake is van binnenstedelijke herontwikkeling, dit plein wordt opnieuw ontwikkeld. Het is belangrijk dat dit project al gestart is zodat er duidelijk is welke partijen meedoen als overheid en welke als ontwikkelaar. Het moet ook weer niet zo zijn dat dit proces van binnenstedelijke herontwikkeling al volledig is voltooid. Bij dergelijke casussen zal het lastig zijn de betrokkenen te spreken aangezien deze dan mogelijk niet meer werkzaam zijn aan deze casus. Naast de actualiteit van casus Plein 1944 speelt ook het feit mee dat er sprake is van een samenwerking tussen overheid en ontwikkelaar. Dit is absoluut een vereiste aangezien de rolverdeling tussen deze twee actoren het onderwerp van dit onderzoek is. Als laatste argument kan worden aangedragen dat Plein 1944 een casus is die, voor zover dit in te schatten is, in omvang en complexiteit te behappen is. Er dient namelijk ook rekening gehouden te worden met de haalbaarheid van een onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007).

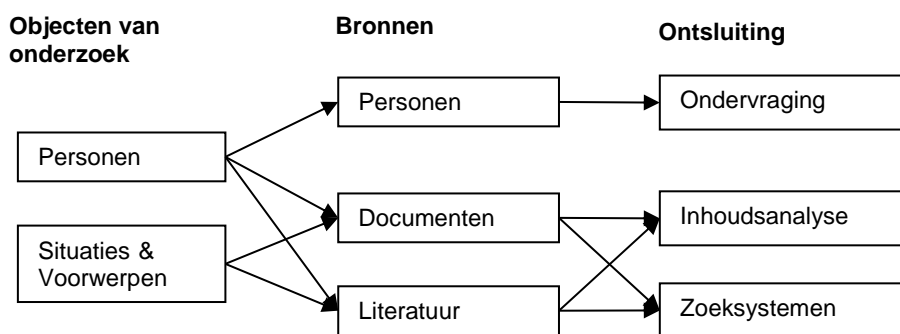
4.2 Onderzoeksmateriaal

Er zal nu ingegaan worden welk soort materiaal er nodig is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Ook zal er aandacht worden besteed aan hoe ik deze informatie kan bemachtigen. Eerst zal er gekeken worden welke objecten relevant zijn in dit onderzoek. Vervolgens wordt aangegeven welke informatie hiervoor nodig is. Tenslotte wordt er aangegeven welke ontsluitingsmethoden worden gebruikt, dit is de manier waarop informatie uit bronnen gehaald zou kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De onderzoeksobjecten in dit onderzoek bevinden zich in de categorieën personen, situatie en voorwerpen. De personen zijn medewerkers van overheden en private ontwikkelaars. Bij situatie gaat het om de huidige stand van zaken van de rolverdeling tussen overheden en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. Het voorwerp is de fysieke herontwikkeling van steden zelf. Zowel bij de onderzoeksobjecten personen als situatie en voorwerpen wordt er gebruik gemaakt van de data- en kennisbron personen. Personen zijn een nuttige bron van informatie aangezien deze een grote diversiteit van informatie kunnen leveren en omdat deze informatie relatief snel te verkrijgen is (Verschuren & Doorewaard, 2007). Er zal gepoogd worden om zowel medewerkers van de overheid te interviewen als van private ontwikkelaars om een evenwichtig beeld te verkrijgen van de rolverdeling. Andere data- en kennisbron zijn documenten en literatuur. Deze bronnen zijn in grote hoeveelheid en diversiteit beschikbaar en vergen weinig kosten. Ook bespaart dit een hoop werk, aangezien gebruik kan worden gemaakt van bestaand werk van anderen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Vervolgens is het van belang om te bepalen op welke manier de gewenste informatie uit deze bronnen te halen is. Bij personen zal ondervraging gebruikt worden als ontsluitingstechniek. Er is gekozen voor het gebruiken van interviews, hier is het mogelijk vragen open te stellen. De vragen die gesteld gaan worden zijn weergegeven in Bijlage 1. Het afnemen van interviews zal zoveel mogelijk face-to-face gebeuren, aangezien op een dergelijke manier ook gezichtsexpressies en andere lichaamstaal zichtbaar is. Mocht een face-to-face interview echter niet mogelijk zijn dan is een telefonisch interview ook een mogelijkheid. Deze interviews zullen individueel worden afgenomen. Hierdoor kunnen onkritische groepsmeningen worden voorkomen en wordt er minder een rol van discussieleider van de interviewer verwacht. Andere ontsluitingsmethoden die gebruikt gaan worden in dit onderzoek zijn inhoudsanalyse, een informatie halen uit documenten, en zoeksystemen, gericht zoeken in wetenschappelijke literatuur (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit alles is visueel weergegeven in Figuur 4.

Figuur 4: Onderzoeksmateriaal



5 Casus Plein 1944

In dit hoofdstuk zal de casus Plein 1944 worden besproken. Dit is een plein in het centrum van de stad Nijmegen. Eerst zal er worden ingegaan op de geschiedenis van Plein 1944, vervolgens zal het proces worden beschreven wat uiteindelijk heeft geleid tot het herontwikkelen van dit plein. Daarna wordt de rolverdeling gedurende de herontwikkeling van Plein 1944 besproken.

5.1 Voorgeschiedenis

Tijdens de Tweede Wereldoorlog is de binnenstad van Nijmegen grotendeels verwoest (zie Figuur 5). Op 22 februari 1944 is deze stad getroffen door een bombardement. Deze aanval is uitgevoerd door de Amerikanen die in veronderstelling waren nog boven Duitsland te vliegen. Het Amerikaanse leger dacht een Duitse stad te bombarderen, vandaar dat deze aanval bekend staat onder de naam 'vergissingsbombardement' (Mooij, 2004). Tijdens de wederopbouw van Nijmegen is Plein 1944 aangelegd. Plein 1944 zou het oostelijk deel scheiden van het westelijk deel van het centrum van Nijmegen. Het idee achter dit plein was om een centraal gelegen ontmoetingsplaats te creëren, dit is tot op heden niet gelukt. In de loop der jaren heeft Plein 1944 diverse functies vervuld: van busstation, kiosken tot parkeerterrein. Vaak werd de besluitvorming omtrent de ontwikkeling van Plein 1944 gekenmerkt door compromissen tussen de betrokken actoren. *"Het is geen ontmoetingsplaats, laat staan de huiskamer van de stad. Plein 1944 is vooral een grote ongezellige, lege en onbenutte ruimte"* (Berends, 2004, p. 1).

Figuur 5: Verwoesting Nijmegen na bombardement 1944



Bron: Mijn Gelderland, 2013

De laatste grote herinrichting van Plein 1944 heeft plaats gevonden in de jaren '80. Hier zou ruimte komen voor een grote parkeerplaats, maar deze is er uiteindelijk toch niet gekomen. In 1991 is Plein 1944 zelfs verkozen tot lelijkste van Nederland door Jaap Huisman van het NRC Handelsblad. Als oorzaak hiervan wordt de opeenstapeling van functies genoemd dat heeft geleid tot versnippering (Gemeente Nijmegen, 2001). De veranderingen die dit plein heeft doorgemaakt hebben dus niet weten te overtuigen, daarom bestaat er geen discussie over het feit dat Plein 1944 opnieuw ingericht dient te worden (Berends, 2004).

Dit voornemen komt naar voren in *Stadscentrum koerst(t) naar 2015* (Gemeente Nijmegen, 2001). In dit document, dat is vastgesteld door de toenmalige gemeenteraad, is de herontwikkeling van Plein 1944 op de agenda gezet. Door bebouwing zal dit plein een intiemere uitstraling moeten krijgen. Dit zal moeten gebeuren aan de hand van een integrale aanpak waarbij verschillende functies (wonen, werken, openbaar vervoer, evenementen, architectuur, parkeren etc.) samen dienen te komen. In *Stadscentrum koers(t) naar 2015* wordt gepleit voor een bredere ruimtelijke en sociale samenhang, een fietsenstalling, versterking van de werkgelegenheid, behoud van de pleinfunctie, winkels en horeca, bomen en groen en geen parkeergarage onder Plein 1944.

Vervolgens is er een plan van aanpak gemaakt, wat in augustus 2002 vastgesteld is door het College (Gemeente Nijmegen, 2002). Hierin zijn de plannen voor Plein 1944 meer gedetailleerder uitgewerkt. Het belangrijkste doel van dit opnieuw in te richten plein is het versterken van het westelijk deel van het centrum van Nijmegen. Door ontwikkelingen in het oostelijk deel van het centrum, bijvoorbeeld het winkelgebied Mariënborg, is het westelijk deel achtergebleven. Een ander doel is het verbeteren van de verblijfskwaliteit, Plein 1944 zal een ontmoetingsplein moeten worden.

In het verleden is er vaak sprake geweest van compromissen bij de herontwikkeling van Plein 1944, wat zoals eerder gezegd nooit heeft weten te overtuigen. Vandaar dat er in het Plan van Aanpak uitgegaan wordt van twee scenario's waarbij de dezelfde doelen centraal staan (versterken westelijk deel van het centrum en het verbeteren van de verblijfskwaliteit). Het eerste scenario doet een beroep op de vooroorlogse structuur terwijl het tweede scenario juist toespeelt op het behoud van de huidige ruimtelijke structuur van na de wederopbouw. In het plan van aanpak is er gebruik gemaakt van de sturingsfilosofie waarbij de gemeente een sturende rol op zich neemt en bewoners en gebruikers worden betrokken en private partijen worden geprikkeld een creatieve input te leveren. Deze scenario's geven veel ruimte voor verschillende ontwerpen. Daarom zijn er verschillende kaders opgesteld waaraan beide scenario's aan dienen te voldoen (Gemeente Nijmegen, 2002). Deze kaders zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1: Kaders voor de op te stellen plannen (Uit Gemeente Nijmegen, 2002)

Ruimtelijke aspecten	<i>Plangebied</i>	<i>Oost- west relatie</i>	<i>Invulling openbare ruimte</i>
	Niet beperken tot Plein 1944	Versterken van de omliggende winkelgebieden	Bijdragen aan een sterk verblijfsklimaat

Functionele aspecten	<i>Het gebruik van het plein</i>	<i>Parkeren</i>	<i>Warenmarkt</i>	<i>Openbaar Vervoer</i>	<i>Milieu</i>
	Verschillende functies in combinatie met elkaar moeten zorgen voor het kloppend hart van de binnenstad	Parkeren dient voor bewoners ondergronds mogelijk te zijn. Ook dient er ruimte te zijn voor een grote fietsenstalling	Op Plein 1944 dient er voldoende ruimte te zijn voor het houden van een markt	Er dient ruimte gereserveerd te worden voor verschillende bushaltes	Het huidige aanbod van groen dient behouden te worden

Financiële aspecten	<i>Financiële vertaling</i>	<i>Publiek Private samenwerking</i>
	Om een goed oordeel te vellen dient de haalbaarheid in kaart te worden gebracht	Ambities dienen worden waargemaakt te worden samen met marktpartijen

Bron: Gemeente Nijmegen, 2002

Op basis van deze scenario's en doelen is er een ontwerpwedstrijd georganiseerd waarbij ontwikkelaars een voorstel konden indienen. Uiteindelijk zullen deze voorstellen aan gebruikers en bewoners van het centrum van Nijmegen voorgelegd worden. Het voorstel met de meeste steun zal uitgevoerd worden (Gemeente Nijmegen, 2002).

Na een voorselectie zijn vier ontwikkelaars aan de slag gegaan met het opstellen van plannen voor de ontwikkeling van Plein 1944, binnen de eerder geschetste kaders. Elke ontwikkelaar dient twee ontwerpen in te dienen, namelijk de vooroorlogse structuur en de structuur van de wederopbouw. Een vakjury heeft vervolgens deze plannen beoordeeld en hier advies over uitgebracht aan het college van Burgemeester en Wethouders. In de categorie vooroorlogse structuur kwam A Vastgoed als winnaar uit de bus, terwijl in de structuur van de wederopbouw ING de beste plannen heeft ingezonden. Vervolgens zijn deze twee ontwerpen voorgelegd aan de inwoners van Nijmegen. Er zijn verkiezingen uitgeschreven waarbij iedere inwoner van twaalf jaar of ouder zijn of haar stem mocht uitbrengen. Uiteindelijk kwam het plan 'Een Plein voor Iedereen' van ING met ruim 68% van de stemmen als winnaar uit de bus (Gemeente Nijmegen, 2004).

In het plan van ING 'Een Plein voor Iedereen' is komt er op Plein 1944 een busstation en een hotel. Ook is er ruimte vrijgemaakt voor het uitbreiden van de aanwezige bioscoop. Een belangrijke pijler in dit plan is een woontoren met op de begaande grond ruimte voor winkels. Bovendien zal er een warenhuis worden gerealiseerd. Volgens de vakjury blinkt dit plan uit wegens de 'natuurlijke opname' van Plein 1944 in het centrum van Nijmegen (Gemeente Nijmegen, 2004). In Tabel 2 is de exacte invulling van Plein 1944 weergegeven. Ook is er in Figuur 6 een schets van de toekomstige invulling van dit plein bijgevoegd.

Tabel 2: Invulling van Plein 1944 door ING

ANALYSE PLANNEN PLEIN 1944	ING Real Estate- Een Plein voor Iedereen
Programma	
Winkelruimte	ca. 5.750 m2 bvo
- trekkers/grootschalig	5.200 m2 bvo
- kleinschalig	550 m2 bvo
- kenmerken	media markt, supermarkt
Markt	past op het plein
Horeca	500 m2 bvo , 6 units
Wonen	ca. 5.200 m2 bvo
- aantal woningen	42
Bioscoop	min. 2 zalen
Cultuur	Cultuurhistorische trekker
Leisure	bioscoop
Totaal commercieel programma	ca. 6.250 m2 bvo, excl. cult.hist. Centr.
Overige functies	hotel 3.100 m2
Parkeerplaatsen (niet openbaar)	143 stuks
Fietsenstalling	ca. 750 m2 bvo ,ca. 800 plaatsen
Omzet	ruim 37 miljoen euro
Risicoprofiel	gemiddeld
Planning duur uitvoering	2 jaren

Bron: Gemeente Nijmegen, 2004

Figuur 6: Schets van de toekomstige invulling Plein 1944



Bron: Soeters Van Eldonk architecten, 2013

5.2 Rolverdeling

Plein 1944 is ontwikkeld volgens het concessiemodel. Het initiatief voor de herontwikkeling heeft bij de gemeente Nijmegen gelegen, ook al is er wel informeel contact geweest met ontwikkelaar ING. Vervolgens zijn tijdens de haalbaarheidsfase een aantal randvoorwaarden gecreëerd. Deze zijn uitgewerkt naar een visie en het programma door ontwikkelaar ING waarbij men binnen deze randvoorwaarden van de gemeente Nijmegen dient te blijven. Tijdens de realisatiefase zijn de grondexploitatie, projectontwikkeling en bouw zelfstandig uitgevoerd in opdracht van ING. De laatste fase bij binnenstedelijke herontwikkeling is de beheerfase. Het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur blijft in handen van de gemeente Nijmegen.

Het initiatief ligt bij de gemeente, visie en programma worden voor een deel samen met de ontwikkelaar opgesteld, het plan wordt uitgewerkt door de ontwikkelaar en vervolgens gerealiseerd door dezelfde partij. Het beheer van Plein 1944 komt wat betreft openbare ruimte en infrastructuur echter in handen te liggen van de gemeente en qua vastgoed bij de eigenaren. In de ontwikkelings- en realisatieovereenkomst wordt over dit ontwikkelingsmodel het volgende gezegd (Gemeente Nijmegen, 2006a, p. 3):

De basis van de overeenkomst is dat ING het project voor eigen rekening en risico ontwikkelt en realiseert, inclusief het bouw- en woonrijpmaken. Ook zal ING de voor het project noodzakelijke objecten verwerven voor eigen rekening en risico, al dan niet met inzet van publieke instrumenten als de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en onteigening. [...]. De gemeente heeft vooral een faciliterende en toetsende rol en stelt het openbaar gebied ter beschikking. De rol van de overheid is in dit model beperkt tot de kerntaken. [...]. Het model is het zogenaamde concessiemodel.

De gemeente Nijmegen heeft gekozen om de ontwikkelkracht van de markt te gebruiken, vandaar dat er is gekozen voor een concessie. Er is bewust voor gekozen om een beperkt risico te lopen. In een dergelijk ontwikkelingsmodel ligt het risico namelijk volledig bij ontwikkelaar ING. Dit is het ouderwetse project ontwikkelen, iets wat je tegenwoordig niet meer tegenkomt, tegenwoordig zou dit veel gefaseerde gaan. Men is vanuit het oogpunt van de gemeente Nijmegen net op tijd gestart. Er zijn weinig ontwikkelaars die in de huidige economische omstandigheden zoveel winkels en woningen in één keer op eigen risico gaan bouwen. Ondanks economisch minder tijden heeft het plan weinig schrammen en deuken opgelopen en is er een kwalitatief hoogwaardig plan gerealiseerd. ING is een partij die dat kan, steeds minder partijen kunnen dit soort dingen. (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013).

Bij de ontwikkeling van Plein 1944 zijn ook andere ontwikkelingsmodellen onderzocht. De gemeente Nijmegen heeft in het verleden ervaringen opgedaan met het joint venture model, zoals de Marikenstraat en het bedrijventerrein Brabantsepoort. De keuze tussen het concessiemodel en het joint venture model is uitgebreid onderzocht in de Planexploitatie Plein 1944. In dit document wordt uiteindelijk geconcludeerd dat een joint venture model te kostbaar en te risicovol zal zijn. Dit zou kunnen zorgen voor een negatief financieel resultaat voor de gemeente Nijmegen. Vandaar dat er is gekozen voor het concessiemodel (Gemeente Nijmegen, 2006b).

6 Analyse

Hier zal de casus Plein 1944 geanalyseerd worden met behulp van het theoretisch kader. Dit kader is gebaseerd op de Actor-Netwerk Theorie. Het proces van translatie is naast de verschillende fasen van binnenstedelijke herontwikkeling gelegd. De Actor-Netwerk Theorie zegt iets over de vorming van groepen. Deze groepen of netwerken bestaan uit verschillende entiteiten, menselijk als niet-menselijk, oftewel actanten. Om een bepaald netwerk te begrijpen dient deze uit elkaar gehaald te worden om te zien wat er in het netwerk gebeurt (Crawford, 2007). Wanneer men kijkt naar de binnenstedelijke herontwikkeling op Plein 1944 in Nijmegen kan men verschillende actanten onderscheiden. Menselijke actanten die hierbij onder andere een rol spelen zijn de gemeente Nijmegen, ontwikkelaar ING, grondeigenaren, beleggers, winkeliers en bezoekers. Niet-menselijke actanten die een rol spelen bij de ontwikkeling van Plein 1944 zijn het bestemmingsplan, onteigeningsprocedure, ontwerpwedstrijd en beleidsdocumenten.

6.1 Initiatieffase - problematiseren

De eerste fase bij binnenstedelijke herontwikkeling is de initiatieffase (Kenniscentrum PPS, 2006). In deze fase wordt onderzocht of een bepaalde ontwikkeling wenselijk is (Kersten et al., 2011). De initiatieffase wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van problematiseren, de eerste stap in het proces van translatie. Net als in de initiatieffase gaat het bij problematiseren om het inkaderen van een bepaald probleem en het zoeken naar mogelijke oplossingen.

Bij de casus Plein 1944 lag het initiatief bij de overheid, namelijk de gemeente Nijmegen. Zoals eerder besproken zijn heeft de inrichting van Plein 1944 in de loop der jaren niet kunnen aanspreken. Het plein is zelfs verkozen tot lelijkste plein van Nederland (Gemeente Nijmegen, 2001). Gemeente Nijmegen constateert in deze fase dat er daadwerkelijk sprake is van een probleem en dat binnenstedelijke herontwikkeling noodzakelijk is. Deze actant wordt gezien als een obligatory passage point, de gemeente Nijmegen is perse nodig bij binnenstedelijke herontwikkeling. De oplossing van de gemeente Nijmegen is de enige manier waarop Plein 1944 verbeterd kan worden. De gemeente Nijmegen is van mening dat de herontwikkeling van Plein 1944 wenselijk is om het westelijk deel van het centrum van Nijmegen te versterken. Dit deel van het centrum heeft namelijk last van ontwikkelingen in het oostelijke deel van het centrum, zoals de Marikenstraat waar een gloednieuwe winkelstraat is aangelegd met een uitgebreid aanbod van winkels. Plein 1944 had zeer beperkte kwaliteiten, er moest wat gebeuren om mensen aan te trekken. Door het herontwikkelen van Plein 1944 wordt het

mogelijk om het winkelgebied in het centrum van Nijmegen uit te breiden (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013). Een ander doel voor Plein 1944 is het creëren van een ontmoetingsplek, het plein zou intiemer moeten worden (Gemeente Nijmegen, 2002).

Hoewel deze gang van zaken insinueert dat het initiatief voor de herontwikkeling geheel bij de overheid heeft gelegen, namelijk de gemeente Nijmegen, is dit niet helemaal het geval. Het is namelijk zo dat private ontwikkelaars veel contact hebben met overheden om zo in beeld te blijven voor belangrijke projecten. Ontwikkelaars lopen de deuren plat bij gemeentes en andere partijen. Dit omdat ze ideeën hebben of kansen zien op bepaalde plaatsen. In die voorbereidende fase van Plein 1944 is er door ING gezegd dat het ook interessant is om naar Plein 1944 te kijken (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

De gemeente Nijmegen heeft namelijk al eerder samengewerkt met ontwikkelaar ING bij de eerder besproken ontwikkeling van de Marikenstraat. Hierdoor is ING op de hoogte geweest van de wens van de gemeente Nijmegen om Plein 1944 opnieuw in te richten. Deze ontwikkelaar had echter geen beschikking over grond of claims op dit plein (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Overigens komt deze informele vorm van contact tussen gemeenten en ontwikkelaars tegenwoordig steeds minder voor. Dit gebeurde namelijk vooral voor 2005, toen er nog geen sprake was van een economische crisis. Het veelvuldige contact zoeken met mogelijke opdrachtgevers was toen der tijd een belangrijke taak van een ontwikkelaar. Hiermee creëerden men een netwerk met nieuwe kansen (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Dit veelvuldige contact heeft echter niet direct tot een resultaat geleid voor ING, aangezien de gemeente Nijmegen besloot een ontwerpwedstrijd uit te schrijven voor Plein 1944 (Gemeente Nijmegen, 2002). Daaruit bleek onder andere dat meerdere partijen tot de conclusie waren gekomen dat dit plein aan een opknapbeurt nodig had (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013).

6.2 Haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken

Na de initiatieffase - problematiseren zal worden naar de haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken. In de haalbaarheidsfase kunnen andere actanten worden betrokken bij het proces van binnenstedelijke herontwikkeling. Dit is ook het geval bij interesseren en betrekken, het gaat om het overtuigen van belanghebbenden om vervolgens een associatie aan te gaan. Bij Plein 1944 heeft de gemeente Nijmegen geprobeerd ontwikkelaars te interesseren voor het herontwikkelen van dit plein. Deze gemeente zal de belanghebbende ontwikkelaars dienen te overtuigen voor de gekozen

oplossingsrichting zodat er associaties ontstaan. In deze casus is dit op de volgende manier gebeurd.

De gemeente Nijmegen heeft zelf twee scenario's opgesteld, een vooroorlogse en een naoorlogse waaraan de inzenders zich moesten houden. Ook zijn een aantal kaders ontworpen waarbinnen de plannen van de ontwikkelaars binnen moeten passen (Gemeente Nijmegen, 2004). Kaders zijn opgesteld om bepaalde kwaliteitsimpulsen te realiseren voor Plein 1944, daarvoor is het belangrijk dat ontwikkelaars weten waaraan hun plannen dienen te voldoen. Als er namelijk geen duidelijkheid bestaat omtrent de kwaliteitseisen van de invulling is de basis om te gaan samenwerken erg wankel. Als je allerlei partijen in de gelegenheid wilt stellen om een ontwerp in te dienen dan is het nodig om duidelijke randvoorwaarden op te stellen waaraan men minimaal dient te voldoen (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013). Er stond dus min of meer al vast wat er op Plein 1944 dient te gebeuren. Binnen deze voorwaarden was er echter wel ruimte voor de ontwikkelaars. Dit valt bijvoorbeeld af te lezen aan de grote variatie in de ingediende plannen van de ontwikkelaars (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Het opstellen van duidelijke randvoorwaarden door de gemeente Nijmegen kan gezien worden als middel om belanghebbende ontwikkelaars te overtuigen mee te werken aan de herontwikkeling van Plein 1944. Zoals in de casusbeschrijving al te lezen viel is uiteindelijk de keuze gevallen op de plannen van ontwikkelaar ING. Het is de gemeente Nijmegen gelukt om deze ontwikkelaar te overtuigen mee te werken aan het herontwikkelen van Plein 1944. Er is betrokkenheid ontstaan, Callon (1986) spreekt van 'enrolment'. De afspraken tussen de gemeente Nijmegen en ontwikkelaar ING zijn vastgelegd in een ontwikkelings- realisatie-overeenkomst (Gemeente Nijmegen, 2006a). Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst waarin alle afspraken en plannen voor Plein 1944 zijn vastgelegd (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013). Met het vastleggen van afspraken tussen beide partijen is de stap betrekken uit het proces van translatie afgesloten.

6.3 Realisatiefase - mobilisatie

In de realisatiefase worden de plannen uit de haalbaarheidsfase uitgevoerd (Kersten et al., 2011). In deze fase streven alle betrokken partijen dezelfde oplossingsrichting na, volgens de Actor-Netwerk Theorie is er dan sprake van mobilisatie. Zoals eerder besproken is er uiteindelijk door middel van een verkiezing gekozen voor het plan 'Een Plein voor Iedereen' van ING (Gemeente Nijmegen, 2004). ING had toen der tijd nog geen grondposities op Plein 1944 ingenomen, op de openbare ruimte die in handen was van de gemeente Nijmegen na. Deze grondposities zijn na het winnen van de prijsvraag

overgenomen door ING. Dat is in de voorwaarden vastgelegd. De gemeente Nijmegen beschikte slechts over de openbare ruimte en twee panden vanuit historisch perspectief. Hierdoor is het noodzakelijk geweest om de toenmalige grondeigenaren uit te kopen. Als je kijkt naar binnenstedelijke grondverwerving dan is er vaak sprake van winkeliers met huurcontracten die in panden zitten van beleggers en een aantal woningen (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013).

Wanneer het verkrijgen van deze grondposities na onderhandelingen met de eigenaren niet lukt zijn er twee opties. De eerste optie is het aanpassen van het plan. Er is gekozen om bepaalde vastgoedontwikkelingen op een andere locatie op het plein uit te voeren, omdat de grond op de originele locatie niet te verkrijgen was. Een voorbeeld hiervan is de extra toren die gebouwd zou worden. Voor deze wijzigingen is voldoende vrijheid aanwezig geweest in de plannen, wijzigingen gebeurden echter wel in samenspraak met de gemeente Nijmegen (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

De tweede optie die er is wanneer onderhandelingen met grondeigenaren mislukken is het onteigenen. Deze bevoegdheid heeft echter alleen de overheid, in dit geval de gemeente Nijmegen. Via allerlei kostbare en langdurige juridische procedures wist de gemeente Nijmegen uiteindelijk grondeigenaren te onteigenen. De kosten voor dit proces zijn voor de ontwikkelaar ING geweest. In het begin is namelijk afgesproken dat de gemeente een onteigeningsprocedure zal starten voor de posities die niet te verkrijgen waren door middel van onderhandelingen. Dit is vastgelegd in de eerder besproken ontwikkelings- en realisatieovereenkomst (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). De gemeente Nijmegen onteigent in het algemeen zeer beperkt, het wordt gezien als laatste redmiddel. Bij onteigenen is er vaak sprake van het feit dat het individu dient te wijken voor het maatschappelijk belang. Het is echter niet het geval dat men bij de gemeente Nijmegen schrik heeft voor het hanteren van dit instrument (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013).

6.4 Beheerfase

Het proces van binnenstedelijke herontwikkeling zal worden afgesloten met de beheerfase (Kersten et al., 2011). Deze fase is niet goed te koppelen aan een stap uit het proces van translatie uit de Actor-Netwerk Theorie. Er is immers geen sprake van de vorming van een nieuw netwerk, het gaat hier puur en alleen om het onderhoud en beheer.

In het geval van Plein 1944 zit men nog in de realisatiefase waardoor er nog geen uitgebreide plannen zijn voor het beheer van het plein en het vastgoed. De gemeente Nijmegen zal, zoals gebruikelijk, de openbare ruimte beheren. Ook zal deze gemeente

mogelijk eigenaar worden van de parkeergarage, deze mogelijkheid wordt nog onderzocht (Ewald van Petersen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2013). ING is puur een projectontwikkelaar en zal na de realisatiefase geen eigendommen meer hebben op Plein 1944. Van de 134 woningen zijn er 102 bestemd voor de vrije markt en 32 zijn er verkocht aan een woningbouwstichting. Zoals vaker bij projecten in het centrum zijn er vanuit de gemeente geen eisen neergelegd voor een bepaald percentage sociale woningbouw. Het vastgoed dat is bestemd voor de retail zijn, na het afsluiten van huurcontracten met winkeliers, verkocht aan beleggers. Dit is een klassieke vorm van ontwikkelen, tegenwoordig komt men ook andere modellen tegen (Arnout Brouwers, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Er zijn een aantal elementen uit het ontwikkelde theoretisch kader terug te vinden in de empirie, Plein 1944. Vooral het problematiseren van Plein 1944 door de gemeente Nijmegen, vervolgens het interesseren van verschillende ontwikkelaars door het uitschrijven van een prijsvraag voor het ontwerp van Plein 1944. Uiteindelijk is er een associatie ontstaan met ontwikkelaar ING. Afspraken over het ontwikkelen van Plein 1944, zoals de inhoud van het plan, zijn vervolgens vastgelegd in een overeenkomst. Dit kan gezien worden van het einde van de stap betrekken van translatie. Daarna is er overgegaan naar de uitvoering van de plannen voor dit plein. De beheerfase valt niet te rijmen met het proces van translatie. Hierbij speelt het ontstaan van netwerken namelijk geen rol.

7 Conclusie

In deze bachelorthesis is gepoogd antwoorden te vinden op de volgende centrale vraag: *“Op welke manieren worden de rollen tussen overheid en private ontwikkelaars verdeeld bij binnenstedelijke herontwikkeling in Nederland?”* Deze onderzoeksvraag is beantwoord vanuit het perspectief van de Actor-Netwerk Theorie, met de nadruk op het proces van translatie. Door een analyse te maken van de rolverdeling tussen overheden en ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling, is het mogelijk een bijdrage te leveren aan het vitaal houden van de Nederlandse binnensteden.

Over het algemeen kunnen er vijf verschillende vormen van samenwerken onderscheiden worden bij binnenstedelijke herontwikkeling. Dit zijn de publieke grondexploitatie, concessiemodel, bouwclaim, joint venture en private grondexploitatie. Bij elk ontwikkelingsmodel is er sprake van een andere rolverdeling per fase tussen de overheid en private ontwikkelaars. Deze fasen zijn de initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase.

Bij de verschillende ontwikkelingsmodellen zijn de rollen tussen de overheid en ontwikkelaars op de volgende manier verdeeld. Op de eerste plaats is er de publieke grondexploitatie, oftewel, het traditionele model. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de overheid, meestal in de vorm van een gemeente. Het tweede ontwikkelingsmodel dat gebruikt wordt bij binnenstedelijke herontwikkeling is het concessiemodel. De overheid stelt publiekrechtelijke voorwaarden waarbinnen de ontwikkelaar aan de slag gaat. Het derde model is de bouwclaim, grondbezitters laten de overheid de kavels bouw- en woonrijp maken om vervolgens het recht te hebben om hierop te ontwikkelen. Bij een joint venture wordt een Grondexploitatie Maatschappij opgericht waar zowel de overheid als ontwikkelaars een rol in hebben. Tenslotte is er de private grondexploitatie, ook wel zelfrealisatie genoemd. Hierbij wordt de volledige ontwikkeling uitgevoerd door een ontwikkelaar. In de casus Plein 1944 is gebruik gemaakt van het concessiemodel.

De gemeente Nijmegen heeft het initiatief genomen en enkele randvoorwaarden opgesteld. Vervolgens is het plan uitgewerkt door ontwikkelaar ING. Deze partij heeft ook de realisatiefase uitgevoerd, namelijk de grondexploitatie, projectontwikkeling en de bouw van het vastgoed. Het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur is in handen gebleven van de gemeente Nijmegen.

De herontwikkeling van Plein 1944 is geanalyseerd met behulp van een theoretisch kader. Dit kader bestaat uit het proces van translatie, een element uit de Actor-Netwerk Theorie dat de vorming van (nieuwe) netwerken omschrijft. Deze theorie is gekoppeld aan het proces van binnenstedelijke herontwikkeling. De eerste stap bij de herontwikkeling van Plein 1944 is de initiatieffase – problematiseren. Hier is door de

actant gemeente Nijmegen vastgesteld dat het wenselijk is om dit plein opnieuw te ontwikkelen. De gemeente Nijmegen wordt gezien als een obligatory passage point, deze actant is perse nodig bij het ontwikkelen van Plein 1944. In de haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken is geprobeerd om belanghebbenden te overtuigen om hun medewerking te verlenen. Via een prijsvraag heeft de gemeente Nijmegen de interesse gewekt van meerdere ontwikkelaars. Uiteindelijk is ontwikkelaar ING als winnaar uit de bus gekomen. Afspraken over het ontwikkelen van Plein 1944 zijn vastgelegd in een ontwikkelings-realisatieovereenkomst. De actant gemeente Nijmegen is een associatie aangegaan met de actant ontwikkelaar ING voor het herontwikkelen van Plein 1944. Vervolgens is de realisatiefase mobilisatie begonnen. De gemeente Nijmegen en ontwikkelaar ING zijn het eens geworden over een oplossingsrichting voor Plein 1944. In deze stap is er overgegaan naar de uitvoering van de eerder opgestelde plannen voor het plein. Het proces van binnenstedelijke herontwikkeling wordt afgesloten met de beheerfase. Deze stap is niet te plaatsen binnen het proces van translatie. Het gaat hier immers niet om het tot stand komen van een netwerk.

Op basis van deze analyse zijn er een aantal aanbevelingen te formuleren. De eerst aanbeveling is om tijdens de initiatieffase – problematiseren als initiatiefnemer goed te kijken welke belanghebbenden er zijn. Als de gemeente Nijmegen in deze eerste stap al had geïnformeerd naar geïnteresseerde ontwikkelaars dan zou er gestart kunnen worden met een gezamenlijk initiatief. Hierdoor had het proces van binnenstedelijke herontwikkeling sneller afgerond kunnen worden. Een tweede aanbeveling heeft te maken met de stap haalbaarheidsfase – interesseren/betrekken. Doordat de gemeente Nijmegen randvoorwaarden heeft opgesteld voor de ontwikkeling van Plein 1944 zijn er mogelijk ontwikkelaars met andere plannen afgeschrikt. Deze plannen zouden kwalitatief beter kunnen zijn dan de plannen van de ontwikkelaars die wel binnen de randvoorwaarden vielen. Door het weglaten van de randvoorwaarden verliest de gemeente wel voor een deel de controle over de inrichting van Plein 1944. Deze afweging tussen controle en creativiteit van de markt zal bij elk project opnieuw gemaakt moeten worden.

Er zijn een aantal kritische opmerkingen te plaatsen bij de conclusies uit dit onderzoek. Het concessiemodel dat gebruikt is bij Plein 1944 is een ontwikkelingsmodel dat men tegenwoordig steeds minder tegenkomt. Door de economische crisis zijn ontwikkelaars minder snel geneigd om het volledige risico van een bepaald project te dragen. Ook zullen grote binnenstedelijke projecten waarschijnlijk gefaseerd gerealiseerd worden. Voor een actueler beeld van de rolverdeling tussen de overheid en private ontwikkelaars kan het voor vervolgonderzoek dus interessant zijn om te kijken naar recent opgestarte initiatieven. De tweede kritische noot heeft betrekking op het feit dat er slechts één casus is geanalyseerd. Er is gekozen voor het uitgebreid analyseren van één casus.

Dit geeft echter geen representatief beeld van de rolverdeling tussen overheid en ontwikkelaar in Nederland. Het is dus niet mogelijk om de conclusies van dit onderzoek te generaliseren naar alle binnenstedelijke herontwikkelingen in Nederland. Een derde beperking is dat de Actor-Netwerk Theorie weinig oogt heeft voor instituties, zoals bestaande wet- en regelgeving. In de analyse komt naar voren dat de gemeente Nijmegen het initiatief heeft genomen op Plein 1944 te herontwikkelen. Dit is echter niet 'toevallig', maar komt omdat de wet voorschrijft dat een gemeente over de ruimtelijke ordening kan beslissen. Doordat de Actor-Netwerk Theorie voorschrijft om open naar bepaalde processen te kijken, kunnen bestaande instituties uit zicht raken.

Literatuurlijst

- Berends, J. (2004). *Herontwikkeling Plein 1944*. Vinddatum 30 maart 2013, op: http://www2.nijmegen.nl%2Fmmbase%2Fattachments%2F128461%2FDatum_raadsvergadering31.pdf&ei=yuxvUb65K4Od0QX6soD4Bg&usg=AFQjCNEEx_KXesvZcxweQrOaTuoqxkU0Sw&sig2=yh5YbLR8tA1hW-oidrya4Q
- Boelens, L. (2010). Theorizing Practice and Practising Theory: Outlines for an Actor Relational-Approach in Planning. *Planning Theory*, 9, 28-62.
- Bouwkronek. (2010). *PPS vormt motor van binnenstedelijke ontwikkelingen*. Vinddatum 11 maart 2013, op: <http://www.gdena-advocaten.be/documents/news-items/artikelbouwkronek-pps-seminarie-maart-2010.pdf>
- Bouwfonds Ontwikkeling. (2010). *Binnenstedelijk ontwikkelen*. Vinddatum 25 april 2013, op: http://ontwikkeling.bouwfonds.nl/media/48792/naw_dossier_binnenstedelijk.pdf
- BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. (2012). *Wonen, werken, leven in het Paleiskwartier*. Vinddatum 20 januari 2013, op: <http://www.paleiskwartier.nl/>
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In J. Law (ed.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* (pp. 196-223). London: Routledge.
- Crawford, S. (2007). Actor Network Theory. In G. Ritzer (Ed.), *Encyclopedia of Social Theory* (pp. 1-3). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry & reasearch design: Choosing among five approaches*. (3^e druk). Los Angeles: Sage Publications.
- Dankert, R. (2011). *Using Actor-Network Theory (ANT) doing research*. Delft: Delft University of Technology.
- De Zeeuw, F. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44(6), 404-411.

- Evers, D, Kooijman, D. & Van der Krabben, E. (2011). *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gemeente Arnhem. (2011). *Bestemmingsplan Schuytgraaf 2011*. Vinddatum 17 oktober 2012, op: http://www.arnhem.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0202.719/NL.IMRO.0202.719_0301/t_NL.IMRO.0202.719-0301_1.6.html
- Gemeente Nijmegen. (2001). Stadscentrum koers(t) naar 2015. Vinddatum 22 april 2013, op: <http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/849104/gb02046.pdf>
- Gemeente Nijmegen. (2002). Plan van aanpak Plein 1944. Vinddatum 22 april 2013, op: www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/849189/gb02089.pdf
- Gemeente Nijmegen. (2004). Herontwikkeling Plein 1944. Vinddatum 24 april 2013, op: www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/128461/Datum_raadsvergadering31.pdf
- Gemeente Nijmegen. (2006a). Plein 1944 Overeenkomst ING. Vinddatum 3 mei 2013, op: http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/197314/R20060222IS_WenB1_ontwikkelings_en_realisatieovereenkomst_Plein_1944.pdf.
- Gemeente Nijmegen. (2006b). Planexploitatie Plein 1944. Vinddatum 3 mei 2013, op: http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/197189/R2006009planexploitatie_Plein_1944.pdf.
- Hajer, M. & Zonneveld, W. (2000). Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337-355.
- Harling, K. (2002). *An overview of case study*. Vinddatum 27 januari 2013, op: http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/1028-1_harling.pdf
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning In Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45–67.

- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. & Needham, B. (1999). European developments in strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 7(3), 339-355.
- Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland*. Delft: Architecture and the Built environment.
- Hubertus, J. (2012, 23 augustus). Plein 1944: Bouw appartementen en winkels op stoom. *De Gelderlander*.
- ING Real Estate Development. (2010). *Plein 44*. Vinddatum 20 januari 2013, op: <http://www.plein44.com/>
- Investeerders verleiden. (2012, 9 oktober). *Het Financieele Dagblad*, p. 22.
- Kenniscentrum PPS. (2006). *Publiek-private samenwerking bij gezinsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet?*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kersten, R., Wolting, A., Ter Bekke, M. & Bregman, A. (2011). *De Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011: Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Vinddatum 6 mei 2013, op:http://www.ibr.nl/files_content/reiswijzer%202011.pdf
- Klijn, E. & Teisman, G. (2003), Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Latour, B. (1997). On Actor-Network Theory: A few clarifications plus more than a few complications. *Soziale Welt*, 47(4), 367-381.
- Latour, B. (2000). *Pandora's hope: essays on the reality of science studies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (2004). *After Method: Mess in Social Science Research*. Oxford: Routledge.

- Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen. (2009). *Planneing van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Luijten, A. (2013). Private gebiedsontwikkeling: Overheid overbodig? *Building Business*, 10, 16-19.
- MAB BV. (2010). *Oosterdokseiland*. Vinddatum 20 januari 2013, op: <http://www.oosterdoks.eiland.nl/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Mooij, A. (2004). *Vooronderzoek bombardement Nijmegen 22 februari 1944*. Vinddatum 18 april 2013, op: http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/212385/R20050202IS_d14_College_B_W_-_vooronderzoek_bombardement_1944.pdf
- Mullink, B. (2012a, 30 oktober). Efficiëntie binnenstedelijk bouwe kan omhoog. *Cobouw*.
- Mullink, B. (2012b, 3 oktober). Meer over schutting van de burens kijken. *Cobouw*.
- Mullink, B. (2012c, 21 oktober). Overheid stuurt, markt regelt uitvoering. *Cobouw*.
- Murdoch, J. (2006). Spaces of Heterogeneous Associations. *Post-Structuralist Geography*, 77, 56-77.
- Park Striip CV. (2013). *Striip-S*. Vinddatum 20 januari 2013, op: <http://www.striip-s.nl/>
- PBL. (2012). *Stedelijke verdichting: Een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*. Den Haag: PBL.
- Projectorganisatie Rijnboog Arnhem. (2013). *Rijnboog Arnhem*. Vinddatum 20 januari 2013, op: <http://www.rijnboog.nl/home/>
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving. Tweede druk*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Van der Cammen, H. & De Klerk, L. (2008). *Ruimtelijke Ordenging: Van grachtengordel tot Vinex-wijk. Derde druk.* Houten: Uitgeverij het Spectrum.

Van Dinteren, J., Zwanikken, T., De Kruijff, J., Delforterie, T. & Van der Krabben, E. (2008). *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium.* Den Haag: Ministerie van VROM.

Vennix, J. A. M. (2010). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. Vierde editie.* Londen: Pearson.

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

VROM. (1983). *Structuurschets stedelijke gebieden.* Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM. (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Bijlagen

1 Interviewguides

Ten behoeven van deze bachelorthesis zijn er twee interviews afgenomen met betrokkenen bij de ontwikkeling van Plein 1944. Er is gesproken met A. Brouwers, development manager bij ontwikkelaar ING. Ook is er gesproken met E. van Petersen, projectontwikkelaar bij de gemeente Nijmegen

Interviewguide ING Real Estate

Arnout Brouwers (Development Manager/Restructuring)

Inleiding

- Voorstellen
- Interview in kader van bachelor thesis opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen
- Onderzoek gaat over de rolverdeling tussen overheid en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. Hier wordt naar gekeken vanuit het perspectief van de Actor-Netwerk Theorie, dit gaat over de vorming van (nieuwe) connecties tussen actoren
- Binnenstedelijke herontwikkeling 'hot' door de risico's die gepaard gaan met grote uitleglocaties, het beleid van de rijksoverheid en het vitaal houden van binnensteden in Nederland
- Eerst zal ik wat vragen over het initiatief van de ontwikkeling van Plein 1944. Vervolgens zullen de plannen en de realisatie aan bod komen. Dan zal er aandacht zijn voor het beheer van Plein 1944. Er zal worden afgesloten met het bespreken van het gebruikte ontwikkelingsmodel
- Gebruik opnameapparatuur, mogelijkheid om anoniem te blijven, informatie wordt verwerkt in rapport, opsturen?, altijd mogelijk om geen antwoord te geven op een vraag of aan te geven wanneer het interview lang genoeg geduurd heeft

Initiatief

- Bij welke actor heeft het initiatief voor de herontwikkeling van Plein 1944 gelegen?
- Is dit initiatief enkel uit de overheid (gemeente Nijmegen) gekomen of is er sprake geweest van een gezamenlijk initiatief van gemeente en markt?
- In hoeverre is ING Real Estate bij dit initiatief betrokken geweest?

Haalbaarheidsfase

- Is ING Real Estate betrokken geweest bij de ontwikkeling van de plannen voor Plein 1944?
- Indien ja, zijn deze plannen gezamenlijk met de gemeente Nijmegen ontwikkeld?
- In hoeverre is er vrijheid geweest voor de invulling van Plein 1944, is er vanuit de gemeente Nijmegen een visie vastgesteld waarbinnen de plannen dienen te passen of is er een bepaalde invulling opgelegd?

Realisatie

- Was de grond van Plein 1944 al reeds in het bezit van ING Real Estate bij de start van de herontwikkeling van dit plein?
- Blijft het ontwikkelde vastgoed in eigendom van ING? Winkelpanden verkopen aan beleggers? Woningen verkopen of verhuren aan eindgebruikers?

Beheer

- Ontwikkeling Plein 1944 is nog niet voltooid, maar welke afspraken liggen hier met betrekking tot het beheer?

Ontwikkelingsmodel

- Kunt u vertellen volgens welk model Plein 1944 is ontwikkeld?
- Is er sprake van een PPS concessie, het bouwclaimmodel, een joint venture of zelfrealisatie?
- Waarom is gekozen voor dit bepaalde model?
- Welke voordelen hebben hierbij een rol gespeeld?
- Welke nadelen hebben hierbij een rol gespeeld?
- Welk ontwikkelingsmodel was mogelijk bruikbaar geweest?

Afsluiting

- Korte samenvatting geven van het interview
- We hebben u niets meer te vragen, is er een aspect volgens u onder belicht gebleven?
- Heeft u contacten bij de gemeente Nijmegen die mij verder zouden kunnen helpen met dit onderzoek?
- Bedanken
- Afspraak maken over het eventueel opsturen van het rapport

Interviewguide Gemeente Nijmegen

Ewald van Petersen (Projectwontwikkelaar)

Inleiding

- Voorstellen
- Interview in kader van bachelor thesis opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen
- Onderzoek gaat over de rolverdeling tussen overheid en private ontwikkelaars bij binnenstedelijke herontwikkeling. Hier wordt naar gekeken vanuit het perspectief van de Actor-Netwerk Theorie, dit gaat over de vorming van (nieuwe) connecties tussen actoren
- Binnenstedelijke herontwikkeling 'hot' door de risico's die gepaard gaan met grote uitleglocaties, het beleid van de rijksoverheid en het vitaal houden van binnensteden in Nederland
- Volgens literatuur is binnenstedelijke herontwikkeling in te delen in een aantal fasen. Eerst zal ik wat vragen over het initiatief van de ontwikkeling van Plein 1944. Vervolgens zullen de plannen en de realisatie aan bod komen. Dan zal er aandacht zijn voor het beheer van Plein 1944. Er zal worden afgesloten met het bespreken van het gebruikte ontwikkelingsmodel
- Gebruik opnameapparatuur, mogelijkheid om anoniem te blijven, informatie wordt verwerkt in rapport, opsturen?, altijd mogelijk om geen antwoord te geven op een vraag of aan te geven wanneer het interview lang genoeg geduurd heeft
- Om te beginnen vind ik het interessant om wat meer over uw werkzaamheden te weten

Initiatief

- Bij welke actor heeft het initiatief voor de herontwikkeling van Plein 1944 gelegen?
- Vanwaar dit initiatief? Er wordt gesproken over de concurrentie met het oostelijk deel van het centrum aan te kunnen (Marikenstraat), waarom is dit belangrijk?
- Is dit initiatief enkel uit de overheid (gemeente Nijmegen) gekomen of is er sprake geweest van een gezamenlijk initiatief van gemeente en markt? Ontwikkelaar ING heeft namelijk aangegeven dat er informeel contact is geweest

Haalbaarheidsfase

- In hoeverre heeft de gemeente Nijmegen zich bemoeid met de plannen voor Plein

1944?

- Waarom is er voor gekozen om enkele kaders op te stellen? Gaat dit niet ten koste van de creativiteit van de markt?
- Is er overwogen deze taak aan de marktpartijen over te laten?
- Hoe is deze samenwerking vastgelegd (contract)?

Realisatiefase

- Was de grond van Plein 1944 al reeds in het bezit van de gemeente Nijmegen bij de start van de herontwikkeling van dit plein?
- Hoe is dit in zijn werk gegaan?
- Op welke manier is het instrument onteigening gebruikt?
- In hoeverre zijn de plannen gewijzigd in deze fase

Beheerfase

- Ontwikkeling Plein 1944 is nog niet voltooid, maar welke afspraken liggen hier met betrekking tot het beheer?

Ontwikkelingsmodel

- Kunt u vertellen volgens welk model Plein 1944 is ontwikkeld?
- Is er sprake van een PPS concessie, het bouwclaimmodel, een joint venture of zelfrealisatie?
- Waarom is gekozen voor dit bepaalde model?
- Welke voordelen hebben hierbij een rol gespeeld?
- Welke nadelen hebben hierbij een rol gespeeld?
- Welk ontwikkelingsmodel was mogelijk bruikbaar geweest?

Afsluiting

- Korte samenvatting geven van het interview
- We hebben u niets meer te vragen, is er een aspect volgens u onder belicht gebleven?
- Heeft u contacten bij de gemeente Nijmegen die mij verder zouden kunnen helpen met dit onderzoek?
- Bedanken
- Afspraak maken over het eventueel opsturen van het rapport