Gemeentelijke Werkwijze

Herontwikkeling Binnenstedelijke Werklocaties

Figuur 1: Ariënsplein Enschede (Tubantia, 2015)

Auteur: Lex Bechtel

Betreft: Scriptie

Datum: 14 juni 2016

Colofon

Student

Naam	*Lex Bechtel*
Studentnummer	*313794*
E-mailadres	*313794@student.saxion.nl*
	lexbechtel@outlook.com

Opdrachtgever

Naam	*Dhr. Ard Hebbink*
Organisatie	*Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion*
E-mailadres	*b.g.hebbink@saxion.nl*

Onderwijsinstelling

Hogeschool	*Saxion Hogeschool Deventer*
Adres	*Handelskade 75*
	7417 DH Deventer
Academie	*Bestuur, Recht & Ruimte*
Opleiding	*Ruimtelijke Ordening & Planologie*
Begeleiding Saxion	*Mw. Margot Sloot*
E-mailadres	*m.j.w.sloot@saxion.nl*
Beoordelaar Saxion	*Dhr. Harm Jan Korthals Altes*
E-mailadres	*h.j.c.korthalsaltes@saxion.nl*

Betreft

Rapport	*Scriptie*
Onderzoek	*Gemeentelijk werkwijze bij binnenstedelijke herontwikkeling werklocaties*
Datum	*14 juni 2016*

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Gemeentelijke Werkwijze: Herontwikkeling Binnenstedelijke Werklocaties'. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd in het kader van mijn afstuderen voor de opleiding 'Ruimtelijke Ordening & Planologie' aan het Saxion te Deventer.

Het afstudeertraject en daarmee dit onderzoek, begon in januari 2016 en heeft geduurd tot juni 2016. Doormiddel van dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken voor hun input, medewerking, begeleiding en tijd.

Opdrachtgever:

Dhr. A. Hebbink	Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties

Intervisiegroep:

Mw. M. Sloot	Begeleidend docent
Dhr. K. Bechtel	Collega student
Dhr. T. Bouwhuis	Collega student
Dhr. T. v.d. Liende	Collega student
Dhr. S. v.d. Berg	Collega student

Interviews:

Mw. B. ter Huurne	Gemeente Enschede
Mw. C. Waalewijn	Gemeente Zwolle
Dhr. J. Buitink	Gemeente 's-Hertogenbosch
Dhr. E. van Ineveld	Gemeente Breda
Dhr. M. Janssen	VOF GZG
Dhr. H. Souwman	Isala
Dhr. A. de Vries	AM

Deventer, 14 juni 2016
Lex Bechtel
Vierdejaarsstudent Ruimtelijke Ordening & Planologie

Samenvatting

Het vertrekpunt van dit onderzoek is de verhuizing van het Medisch Spectrum Twente. Door de verhuizing is de locatie Ariënsplein te Enschede leeg komen te staan.

Het Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties van Saxion Hogescholen wil de kennis en ervaringen betreffende de ontwikkeling, herstructurering en kwaliteitsverbetering van werklocaties breder en structureel verspreiden onder zowel de huidige als de toekomstige professional. Dit onderzoek is opgesteld en uitgevoerd in het kader van kennisontwikkeling.

De probleemstelling bij dit onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen kunnen er getrokken worden, ten aanzien van de gemeentelijke werkwijze bij vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen van werklocaties, die van belang zijn voor de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede?

Door het beantwoorden van een aantal onderzoeksvragen is gekomen tot een antwoord op de probleemstelling. Er is allereerst een locatieanalyse opgesteld voor het Ariënsplein. Uit deze locatieanalyse zijn een aantal relevante vestigingsfactoren vastgesteld waarmee een checklist is opgesteld. Met de checklist is vervolgens onderzoek gedaan naar welke binnenstedelijke ontwikkelingen vergelijkbaar zijn aan het Ariënsplein. Hieruit zijn uiteindelijk drie casussen gekozen die nader zijn onderzocht, Weezenlanden Zwolle, Gasthuiskwartier 's-Hertogenbosch en Drie Hoefijzers Breda. Per casus is onderzocht hoe de ontwikkeling tot stand is gekomen en wat hierbij de werkwijze van de gemeente is geweest. Aan de hand daarvan kon antwoord gegeven worden op de probleemstelling en zijn er een aantal lessen geformuleerd die van belang kunnen zijn voor de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede.

Uit het onderzoek is gebleken dat de rol van de gemeente in hoofdlijnen overeenkomt met elkaar. Zo hanteerden de gemeenten voornamelijk de rol 'loslaten & afwachten'. Dit is vrij logisch gezien het feit dat de gemeente in de drie casussen geen grond in eigendom had. Daarnaast hadden de gemeenten te maken met een ontwikkelende partij die 'gespecialiseerd' is in het ontwikkelen. Het is echter wel zo dat de gemeenten veelal een (zeer) actieve houding hadden tijdens het proces. Dit uitte zich bijvoorbeeld in het actief aansturen op bepaalde beslissingen en het meedenken en samenwerken gedurende het proces. Van het opstellen van een ruimtelijk programma voor het gebied tot het opstellen van een stedenbouwkundigplan, de gemeenten waren hierin veelal actief betrokken.

Verder is in alle drie de casussen te zien dat de gemeente (en/of de ontwikkelaar) in toenemende mate (door de jaren heen) de markt, dan wel de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers bij het ontwikkelingsproces betrekken. Een mooi voorbeeld hiervoor is de casus Weezenlanden te Zwolle. Hierbij is het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan opgesteld door de ontwikkelende partij, de gemeente en een klankbordgroep. In deze klankbordgroep zaten vertegenwoordigers van belangenverenigingen, omwonenden, ondernemers en (mogelijke) toekomstige gebruikers/afnemers. Op die manier is in een vroeg stadium (al bij het ontwerp stedenbouwkundigplan) achterhaald wat de vraag en de behoefte vanuit de markt is.

Dit onderzoek staat in het teken van de herontwikkeling van bestaand vastgoed waarbij de werkwijze van de gemeente is uitgelicht.

Inhoudsopgave

DEEL 1: Relevantie, theorie en aanpak onderzoek 7
1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Situatieschets 9
1.3 Relevantie onderzoek 10
1.4 Doelstelling 11
1.5 Probleemstelling 11
1.6 Afbakening onderzoek 12
1.7 Definities 12
1.8 Betrokkenen 13
1.9 Rol van de opdrachtgever 14
2. Theoretisch kader 15
2.1 Leegstaand vastgoed 15
2.2 Vestigingsfactoren 18
2.3 Stedelijke ontwikkeling 'oude' stijl versus 'nieuwe stijl' 18
2.4 Gebiedsontwikkeling door de jaren heen 20
2.5 De rol van de gemeenten 21
2.6 De gemeentelijke organisatie 25
3. Onderzoeksmethodiek 28
3.1 Vorm van onderzoek 28
3.2 Onderzoeksvragen 28
3.3 Methodiek per onderzoeksvraag 29
3.4 Onderzoeksmodel 32
3.5 Operationalisering werkwijze gemeente 33
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit 36

DEEL 2: Onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen 37
4. Locatieanalyse Ariënsplein Enschede 38
4.1 Verhuizing Medisch Spectrum Twente Enschede 38
4.2 Enschede 38
4.3 Stadsweide 40
4.4 Het Ariënsplein 42
5. Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen 43
5.1 Checklist vestigingsfactoren 43
5.2 Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen 44
6. De Weezenlanden – Zwolle 45
6.1 Verhuizing Isala Weezenlanden 45
6.2 Initiatieffase Weezenlanden 45
6.3 Implementatiefase Weezenlanden 49
6.4 Mate van vraaggericht handelen gemeente Zwolle 54
6.5 Conclusie herontwikkeling Weezelanden 55
7. Gasthuiskwartier – 's-Hertogenbosch 57
7.1 Verhuizing Jeroen Bosch Ziekenhuis 57
7.2 Initiatieffase Gasthuiskwartier 57
7.3 Implementatiefase Gasthuiskwartier 59
7.4 Mate van vraaggericht handelen gemeente 's-Hertogenbosch 65
7.5 Conclusie herontwikkeling Groot Ziekengasthuisterrein 66
8. Drie Hoefijzers – Breda 68
8.1 Via Breda 68
8.2 Sluiting bierbrouwerij Drie Hoefijzers locatie 69
8.3 Initiatieffase Drie Hoefijzers 69
8.4 Implementatiefase Drie Hoefijzers 70
8.5 Mate van vraaggericht handelen gemeente Breda 76
8.6 Conclusie herontwikkeling Drie Hoefijzers 77
9. Beantwoording probleemstelling en aanbevelingen 79
9.1 Antwoord op de probleemstelling 79
9.2 Rol van de gemeente 79
9.3 Vraaggericht handelen 80
9.4 Aanbevelingen 81
10. Discussie 82
Bibliografie 83

DEEL 3: Bijlagen

BIJLAGE 1: Interviewverslagen
BIJLAGE 2: Toetsing binnenstedelijke herontwikkelingen
BIJLAGE 3: Monumentenlijst Ariënsplein
BIJLAGE 4: Drie Hoefijzers Breda
BIJLAGE 5: Gasthuiskwartier ’s-Hertogenbosch
BIJLAGE 6: Weezenlanden Zwolle

DEEL 1: Relevantie, theorieën en aanpak onderzoek

In het eerste deel van dit rapport staat allereerst beschreven wat de reden is geweest voor de uitvoering van dit onderzoek. Ten tweede komt hier de doelstelling en de probleemstelling in terug. Verder is in dit deel een wetenschappelijke basis gelegd ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek, gevolgd door een methodiekhoofdstuk waarin staat beschreven op welke manier antwoord is gegeven op de probleemstelling.

Figuur A: (Tangram, z.d.)

Figuur B: (Pieter van Foreest, 2015)

1. Inleiding

In de inleiding staat beschreven waarom dit onderzoek is gedaan en anderzijds komt hier naar voren met welke doelstelling en probleemstelling er is gewerkt.

1.1 Aanleiding

1.1.1 Veranderende rol gemeente bij gebiedsontwikkeling

De economische crisis van 2008 heeft ertoe geleid dat overheden moeten bezuinigen. Dit betekend dat overheden minder te besteden hebben. Daarnaast is de rol van de overheid sterk aan het veranderen, zo ook bij gebiedsontwikkeling. Dit heeft enerzijds te maken met de bezuinigingen (weinig financiële middelen) maar ook de sterk veranderende samenleving speelt hierbij een rol. Informatie verspreidt zich sneller en burgers worden mondiger. Kortom er is een nieuwe aanpak nodig bij gebiedsontwikkeling. De periode van blauwdrukplanologie en grote projecten is eigenlijk wel voorbij. Gemeenten en andere traditionele partijen (bijv. grote ontwikkelaars, corporaties) hebben niet meer vanzelfsprekend de regierol en treden steeds meer op als één van de vele partijen. Maar de vraag is wat is de rol van de gemeente, of nog beter wat kan de rol van de gemeente zijn bij de nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling? Op dit moment zitten gemeenten midden in deze transitie. Een eenduidig antwoord is er daarom ook (nog) niet. Welke rol de gemeente aanneemt is sterk afhankelijk van de situatie (VNG & BZK, 2013).

1.1.2 Overaanbod vastgoed

Verder heeft de economische crisis van 2008 inzichtelijk gemaakt dat er een overaanbod van vastgoed is gecreëerd. Dit heeft als gevolg dat er een grote hoeveelheid vastgoed leeg staat (PBL & ASRE, 2013). Veelal wordt de crisis aangewezen als de veroorzaker van de leegstand, maar ook voor de crisis was hier sprake van. De crisis heeft het probleem slechts versterkt (Ris, 2012). Door verpaupering van leegstaand vastgoed is het steeds meer een maatschappelijk probleem geworden omdat het de kwaliteit van de leefomgeving aantast (Gebiedsontwikkeling.nu, 2014).

1.1.3 Leegstaand vastgoed Overijssel

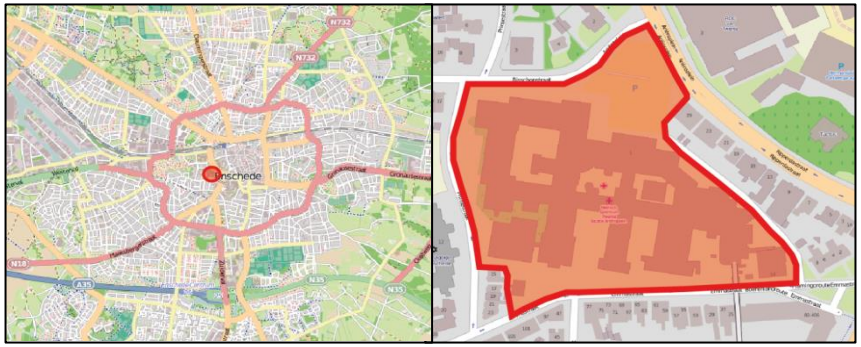
Ook in Overijssel is de leegstand aanzienlijk. Ongeveer 18% van de kantoren staat leeg, waarvan meer dan de helft structureel is (Provincie Overijssel, 2015). De leegstand is hierbij niet gelijk verdeeld, in de ene gemeente is het probleem groter dan in de andere gemeente. Ook is het zo dat in de ene gemeente bijvoorbeeld vooral winkelleegstand het probleem is en in de andere gemeente kantoren of vrijkomende agrarische bebouwing. Bij vergelijking van de zes grootste steden in Overijssel (Enschede, Zwolle, Deventer, Hengelo, Almelo en Kampen) wat betreft vastgoedleegstand (winkels, kantoren, woningen) is te zien dat in Almelo het probleem het grootst is, gevolgd door Enschede en Hengelo (van den Enden, 2015).

1.1.4 Rol gemeente Enschede bij stedelijke ontwikkeling

De gemeente Enschede geeft in het coalitieakkoord aan dat er alert omgegaan moet worden met marktkansen en daar waar mogelijk aansluiting vinden bij investeringen van partners. De gemeente ziet haar rol bij stedelijke ontwikkeling nog wel als soort regievoerster zonder direct eigenaar te zijn. Dit houdt volgens de gemeente Enschede in dat de gemeente kaders aangeeft in het ontwikkelproces, hierdoor worden investeerders uitgedaagd om hun plannen en wensen daarbinnen uit te werken (Gemeente Enschede, 2014). De vraag is dan wel in hoeverre dit vraaggericht is, dit is afhankelijk van de breedte van de kaders die gesteld worden.

1.2 Situatieschets

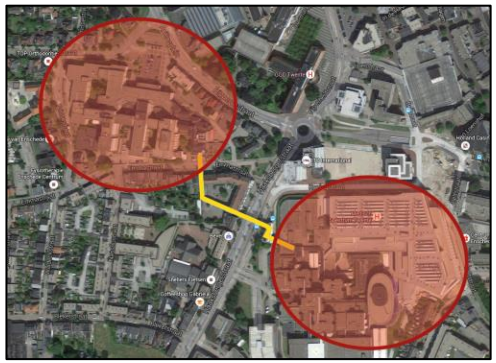
Het Medisch Spectum Twente aan het Ariënsplein is in januari 2016 verhuisd naar een nieuwbouwlocatie aan het Koningsplein te Enschede. Hierdoor komt de locatie aan het Ariënsplein in Enschede leeg te staan. Het Ariënsplein is onderdeel van Stadsweide wat tegen het centrum van Enschede ligt (zie figuur 1.1: Locatie Ariënsplein Enschede en figuur 1.3: Gebiedsontwikkeling Stadsweide).



Figuur 1.1: Locatie Ariënsplein Enschede (OpenStreetMap) Bewerkt door L. Bechtel

Redenen voor verhuizing

Er waren een aantal redenen voor het Medisch Spectrum Twente (MST) om te verhuizen. Ten eerste zijn er delen van de locatie aan het Ariënsplein die dateren uit begin 1900. Alleen met hoge kosten zijn deze delen aanpasbaar aan de huidige eisen, aldus Bas Leerink bestuursvoorzitter MST (Tubantia, 2015). Daarnaast is het MST een fusieziekenhuis. Het MST is in 1988 ontstaan uit een fusie van het oude algemene ziekenhuis Ziekenzorg en het katholieke Stadsmaten. Deze twee ziekenhuizen lagen op steenworp afstand van elkaar en is in die tijd met een brug over de Haaksbergerstraat verbonden (zie figuur 1.2: Verbindingsbrug MST). De praktijk wees uit dat dit verre van ideaal was (Tubantia, 2015). Daarnaast is de nieuwbouw zo ingericht dat met name de zeer complexe zorg optimaal tot zijn recht komt. Hierdoor heeft het MST de meest ingewikkelde specialismen voor de regio. Kortom de patiënt hoeft niet naar Groningen of Nijmegen (Tubantia, 2015).

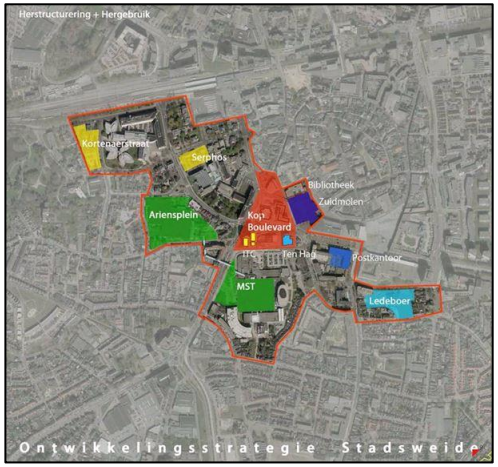


Figuur 1.2: Verbindingsbrug MST (google maps) Bewerkt door L. Bechtel

Figuur 1.3: Luchtfoto verbindingsbrug MST (Ruimtelijkeplannen, 2009)

Gebiedsonderneming Stadsweide

Het Ariënsplein ligt in Stadsweide. Stadsweide ligt aan de zuidflank van het centrum van Enschede en staat symbool voor herstructurering en hergebruik. Stadsweide kent meerdere ontwikkellocaties met verschillende (grond)eigenaren (Figuur 1.4: Gebiedsontwikkeling Stadsweide). De gemeente heeft als doel gesteld dat Stadsweide in de toekomst de werkgelegenheid in de stad moet stimuleren (B. ter Huurne, persoonlijke communicatie, 2 februari 2015).



Figuur 1.4: Gebiedsontwikkeling Stadsweide (Platform31, z.d.)

Figuur 1.5: Hoofdingang MST Ariënsplein (Tubantia, 2015)

Achtergrondinformatie Ariënsplein
Het MST is verhuisd naar een nieuwbouwlocatie, daarbij is de boekwaarde van het Ariënsplein meegenomen om de financiering van de nieuwbouw rond te krijgen. Op dit moment is het Ariënsplein dus nog in handen van het MST.

Het MST wilde al een langere tijd gaan verhuizen. In 2009 is een raamovereenkomst opgesteld door de gemeente Enschede met het Medische Spectrum Twente. In deze raamovereenkomst staan onder andere afspraken over wat er met het Ariënsplein gaat gebeuren wanner het MST verhuist en wat de mogelijkheden zijn voor het gebied. Ongeveer anderhalf jaar geleden (2014) werd vanuit het MST aangegeven dat zij het Ariënsplein af willen stoten, maar wel tegen de getaxeerde waarde. Dit heeft alles te maken met het feit dat het MST verbonden is met de regels van het College Sanering Zorginstellingen. Dit is een soort toezichtsorgaan vanuit het rijk voor zorginstellingen (waaronder ziekenhuizen). Het toezichtsorgaan zorgt er onder andere voor dat ziekenhuizen en zorginstellingen bij verhuizing hun oude locatie niet wegdoen aan de eerste de beste gemeente of ontwikkelaar voor 1 euro. Dit omdat er veelal een hoop overheidsgeld is geïnvesteerd in het gebouw (B. ter Huurne, persoonlijke communicatie, 2 februari 2015).

Op dit moment wil het MST het liefst zo snel mogelijk van het Ariënsplein af. Dit wordt versterkt doordat het MST in slecht financieel weer verkeert. De gemeente Enschede heeft in het verleden al onderzocht of zij het pand kan kopen, maar ook de gemeente staat hier financieel gezien niet sterk genoeg voor in de schoenen. Daarnaast is het zo dat de gemeente niet meer de intentie heeft om bij dergelijke grootschalige projecten financieel de regie in handen te nemen. In het coalitieakkoord van de gemeente Enschede staat beschreven dat de gemeente veel meer een faciliterende rol moet hebben bij ontwikkelingen in Stadsweide en dan voornamelijk het Ariënsplein en kop Boulevard (zie figuur 1.4) (Gemeente Enschede, 2014). Wel is het lastig om te bepalen wat nou faciliteren is en wanneer je als gemeente te ver gaat en eigenlijk de regierol weer overneemt. Het streven van Enschede is om in Stadsweide vooral de private partijen te laten ontwikkelen. De gemeente kan dan faciliteren middels het aanpassen van bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Ook kan de gemeente een initiatief tegenhouden door te weigeren het bestemmingsplan te wijzigen wanneer het initiatief niet past in het dan geldende bestemmingsplan. In die zin kan de gemeente wel sturend te werk gaan, maar laten ze vooral de markt en private partijen Stadsweide ontwikkelen (B. ter Huurne, persoonlijke communicatie, 2 februari 2015).

1.3 Relevantie onderzoek

Zoals de aanleiding beschrijft is er in Nederland een toenemende mate van leegstaand vastgoed (paragraaf 2.1 gaat hier dieper op in). Daarbij komt dat de gemeente, onder andere door de economische crisis van 2008, financieel minder sterk in de schoenen staat. Er is simpelweg minder geld te besteden door bezuinigingen. Omdat leegstand steeds meer een maatschappelijk probleem wordt is het de taak van de gemeente hier iets een te gaan doen. Maar wat kan de gemeente doen zonder de financiële middelen? Dit onderzoek staat in het kader van kennisontwikkeling op het gebied van de rol van de gemeente bij herontwikkeling van bestaand vastgoed. Hierbij draagt dit onderzoek bij aan het komen tot mogelijke nieuwe werkwijzen die de gemeenten kunnen hanteren bij het herontwikkelen van bestaand vastgoed om zo de leegstandsproblematiek tegen te gaan.

1.4 Doelstelling

Het hoofddoel van dit onderzoek is kennisontwikkeling wat betreft de werkwijze van de gemeente bij herontwikkeling van bestaand vastgoed op binnenstedelijke werklocaties. Daarnaast is het een doel om te komen tot gerichte aanbevelingen wat betreft de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede. In dit onderzoek ligt de focus op het proces van herontwikkeling en de werkwijze van de gemeente daarbij (rol gemeente en vraaggerichtheid).

Het Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion (opdrachtgever van dit onderzoek) heeft als doelstelling het identificeren en verspreiden van effectieve werkwijzen voor het continu en verbetergericht ontwikkelen van toekomstbestendige werklocaties. Dit onderzoek kan gezien worden als een identificatie van een effectieve werkwijze van gemeenten bij herontwikkeling van bestaand vastgoed. Het Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties wil deze kennis verspreiden (voornamelijk gemeenten in de provincie Overijssel) om zo een steentje bij te dragen bij de ontwikkeling van effectieve werkwijzen voor werklocatieontwikkeling.

Aan de hand van de antwoorden op onderzoeksvragen (genoemd in paragraaf 3.2) is antwoord gegeven op de probleemstelling. De beantwoording van de probleemstelling (paragraaf 1.5) resulteert in een lijst met lessen die kunnen worden getrokken voor de herontwikkeling van het Ariënsplein.

1.5 Probleemstelling

Op basis van de doelstelling kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd:

Welke lessen kunnen er getrokken worden, ten aanzien van de gemeentelijke werkwijze bij vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen van werklocaties, die van belang zijn voor de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede?

Toelichting:

Gemeentelijke werkwijze:

Onder de gemeentelijke werkwijze wordt verstaan enerzijds de rol van de gemeente en waarom juist die rol. Anderzijds de mate van vraaggericht handelen van de gemeente. Vraaggericht houdt in dat de behoefte en wens van de eindgebruiker dan wel de afnemer centraal staan, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief.

Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen:

Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die op basis van vestigingsfactoren van het Ariënsplein worden geselecteerd. Dit zijn ontwikkelingen die al afgerond zijn of die door de gemeente is vastgesteld en in ontwikkeling zijn.

Vestigingsfactoren worden opgedeeld in twee categorieën. De vestigingsfactoren betreffende de locatie (omgeving) en het object (gebouw of gebouwen).

1.6 Afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich op het proces van herontwikkeling van leegstaande panden. De focus ligt, zoals de doelstelling beschrijft, op de werkwijze van de gemeente in het herontwikkelingsproces (zie paragraaf 1.5 toelichting: gemeentelijke werkwijze). Er wordt gekeken naar projecten die op basis van relevante vestigingsfactoren van het Ariënsplein vergelijkbaar zijn. Het gaat hierbij om meetbare vestigingsfactoren (objectief).

1.7 Definities

Herontwikkeling:

> *"Bij herontwikkeling is er sprake van een verandering in de functionele bestemming. Dit staat bekend als een vorm van transformatie. Er kan terug worden gegaan naar de basis van het pand, de draagconstructie. Van hieruit zal een pand dan opnieuw worden opgebouwd tot de gewenste hoedanigheid en functie. Ook is het mogelijk het pand desgewenst uit te breiden met verdiepingen, aanbouwen of zelfs met functionaliteiten."* (Both, 2010, p. 22).

Transformatie:

> *"Het functioneel ombouwen van vastgoed naar een andere functie. Bijvoorbeeld het ombouwen van kantoor naar woning, of een voormalige kerk naar kantoorruimte. Dit ombouwen geschiedt zonder het behoud van de oorspronkelijke functie."* (Both, 2010, p. 22).

Herbestemming:

> *"Herbestemming is het hergebruiken van een gebouw door er een nieuwe functie aan te geven. Herbestemming kan dus toegepast worden op gebouwen die hun oorspronkelijke functie verloren hebben."* (Geijn, 2007, p. 4).

Figuur 1.6: Herontwikkelen (Provada, 2014)

Figuur 1.7: Herbestemmen Vak van de toekomst (Herbestemmingsacademie, z.d.)

1.8 Betrokkenen

Partij	Belang
Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion	Het lectoraat Ontwikkeling Werklocaties van het Saxion is een onderzoeksteam dat als doel heeft het identificeren en verspreiden van effectieve werkwijzen voor het continu en verbetergericht ontwikkelen van toekomstbestendige werklocaties. Op dit moment zijn de belangrijkste uitdagingen voor de overheid het effectiever situatieafhankelijk en vraaggericht kunnen faciliteren en stimuleren. Saxion, Herstructureringsmaatschappij Overijssel, gemeenten en de Provincie Overijssel willen hun kennis en ervaringen met betrekking op de ontwikkeling, herstructurering en kwaliteitsverbetering van werklocaties breder en structureel verspreiden onder verschillende doelgroepen. Dit zijn de huidige professionals werkend bij overheden en de student ofwel de toekomstige professional (Saxion, z.d.). Het specifieke belang van het lectoraat in dit onderzoek is vooral de kennisontwikkeling rondom de rol van de overheid en mate van vraaggericht werken m.b.t. herontwikkeling van bestaand vastgoed. Het Ariënsplein is hiervoor het vertrekpunt, zaak is om vergelijkbare casussen te vinden.
Saxion Bureau Vastgoed	Het belang van Saxion Bureau Vastgoed is dat zij een kans zien om van het Ariënsplein een soort stadscampus te maken met permanente huisvesting voor internationale studenten. Ten eerste omdat het nabij het station en het Saxion ligt en ten tweede omdat op deze manier de internationale studenten geclusterd kunnen worden. Ook ziet Saxion kansen met betrekking tot de koppeling tussen onderwijs en het ziekenhuis.
Herstructureringsmaatschappij Overijssel	Het HMO is een initiatief vanuit de provincie Overijssel. HMO moet zorgen voor nieuwe impulsen aan bestaande bedrijventerreinen te geven, zodat ondernemers daar graag hun bedrijf uitbreiden of vestigen. Hierdoor ontstaat ruimtewinst omdat bestaande terreinen beter worden benut en er geen nieuwe ruimte in beslag hoeft te worden genomen (HMO, 2011). Het HMO is neemt sinds 2009 bestaande bedrijventerreinen onder de loep. Er wordt gekeken of tot versnelling van herstructurering kan worden gekomen en hoe hierbij marktpartijen kunnen worden betrokken. Het HMO is ook betrokken bij het Ariënsplein. In het kort wil het HMO het leeggekomen Ariënsplein als kans pakken om heel Stadsweide (daar waar nodig) te herstructureren. Kortom een economische impuls geven aan Stadsweide.
Gemeente Enschede	Het belang van de gemeente Enschede is dat Stadsweide voor een economische 'boost' gaat zorgen. Dus dat er werkgelegenheid wordt gecreëerd en tegelijkertijd de leegstand in Stadsweide en op den duur in heel Enschede teruggedrongen wordt. Daarnaast heeft de gemeente de wens dat het Ariënsplein ontwikkeld wordt richting zorg en technologie. Het liefst in samenwerking tussen onderwijs en professionals.
Medisch Spectrum Twente	MST wil zo snel mogelijk het pand aan het Ariënsplein verkopen i.v.m. het feit dat de boekwaarde is meegenomen bij het financieren van de nieuwbouwlocatie. Daarnaast zit het MST de komende jaren financieel in zwaar weer. Dit heeft deels te maken met de nieuwbouw, maar ook het feit dat er financieel gekort wordt door het rijk en de zorgverzekeraars.

1.9 Rol van de opdrachtgever

De opdrachtgever bij dit onderzoek is dhr. A. Hebbink van het 'Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion'. De rol van de opdrachtgever is voornamelijk toetsend en sturend in wat er van de student wordt verwacht. Vanuit de opdracht verlenende organisatie is dhr. A. Hebbink het aanspreekpunt. De afstudeerhandleiding 2015-2016 (Kuyper & Oostwoud, 2015) geeft een overzicht van aantal verantwoordelijkheden en activiteiten voor de opdrachtgever.

- Hij stelt informatie over de opdracht ter beschikking;
- Hij neemt deel aan een gesprek met afstudeerbegeleider en afstudeerder met als doel de afstemming van verwachtingen t.a.v. de opdracht en in het bijzonder het plan van aanpak;
- Hij beoordeelt mede het plan van aanpak (PvA). Goedkeuring van de opdrachtgever aan het PvA is in feite een contract tussen beide partijen (afstudeerder en opdrachtgever). Hiervoor wordt een formulier ingevuld, dat door de afstudeerder gelijktijdig met het plan van aanpak digitaal wordt ingeleverd bij de betreffende onderwijsinstelling (blackboard van Saxion);
- Hij begeleidt de afstudeerder bij de uitvoering van de opdracht en voert een wekelijks voortgangsgesprek;
- Hij heeft een rol bij het vaststellen van de eindbeoordeling en vult hiervoor het beoordelingsformulier in;
- Hij vult een evaluatieformulier in;
- Hij neemt deel aan het afstudeergesprek;

Toelichting

Alle formulieren die de opdrachtgever dient in te vullen worden door de student aangereikt (afstudeerhandleiding).

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk is een basis gelegd voor het onderzoek. Het theoretisch kader gaat allereerst in op leegstaand vastgoed (soorten leegstand, oorzaken en gevolgen). Vervolgens wordt ingegaan op vestigingsfactoren en wordt stilgestaan bij stedelijke ontwikkeling en gebiedsontwikkeling. Tot slot komt de rol van de gemeente en de gemeentelijke organisatie aan bod. Hierin staan voornamelijk de veranderingen van de rol van de gemeente en de gemeentelijke organisatie centraal.

2.1 Leegstaand vastgoed

Sinds de economische crisis van 2008 is duidelijk geworden dat er een overaanbod van vastgoed is ontstaan. Daar waar voor de crisis men zich hier nog niet heel druk om maakte, is het sinds de crisis uitgelopen tot een maatschappelijk probleem (Ris, 2012).

2.1.1 Soorten leegstand

In hoofdlijnen zijn er drie soorten leegstand van elkaar te onderscheiden; frictieleegstand, conjuncturele/cyclische leegstand en structurele leegstand.

Frictieleegstand:
Leegstand die wenselijk is om een voorraadmarkt als de kantorenmarkt goed te laten functioneren (EIB, 2012). Er is altijd wat leegstand nodig om de markt in beweging te houden (Rodermond, 2011).

Conjuncturele/cyclische leegstand:
Leegstand die zich voordoet in een laag conjunctuur. Wanneer de economie weer aantrekt wordt de leegstaande ruimte direct weer opgenomen (Rodermond, 2011).

Structurele leegstand:
Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen leegstaande ruimten/gebouwen waarvan de verwachting is dat de ruimte of het gebouw nooit meer verhuurd kan worden (zelfs na grondige renovatie) en ruimten/gebouwen die alleen verhuurd of verkocht kunnen worden als er een grondige renovatie plaatsvindt (Rodermond, 2011).

2.1.2 Oorzaken leegstand

Leegstaand vastgoed kan verschillende oorzaken hebben. Veelal komt het erop neer dat een gebouw niet meer voldoet aan de (door de gebruiker) gestelde eisen. Oorzaken hiervoor kunnen van sociale, culturele en technische aard zijn (Harmsen, 2008).

Het 'Planbureau voor de Leefomgeving' heeft tientallen onderzochte gebiedsontwikkelingen bekeken, hierin kwam naar voren dat exploitatietekorten voor de crisis al aan de orde van de dag waren. Veelal was dit het gevolg van te hoge ambities, daarbij komt dat exploitatietekorten meer werden gezien als gaten die gedicht moesten worden in plaats van een indicatie dat er geen vraag was naar bijvoorbeeld nieuwe kantoorpanden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013).

Pas toen de crisis van 2008 uitbrak werd duidelijk dat er een overaanbod van kantoren en winkels waren. Panden werden niet gevuld en hele projecten kwamen niet meer van de grond. Daarbij komt dat de crisis ervoor gezorgd heeft dat gemeenten moeten bezuinigen en dus minder geld hebben te besteden. Dit kan gevolgen hebben voor het vastgoed. De bezuinigingen hebben de overheden aangezet tot het verhogen van de huren en het korten op subsidies (Tazelaar, 2014). Dit zou ervoor kunnen zorgen dat bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie, die voor een groot deel afhankelijk is van subsidie of de hogere huurprijzen niet meer kan betalen, gaat verhuizen.

Zoals gezegd werd pas vanaf 2008, toen de economische crisis uitbrak, duidelijk dat er in Nederland sprake was van een overaanbod van vastgoed. Vaak wordt gezegd dat de leegstand komt door de crisis. Echter zijn er ook tegengeluiden te horen. Zo schrijft Leonie Janssen-Jansen, universitair hoofddocent planologie aan de Universiteit van Amsterdam, dat er voor de crisis ook al sprake was van leegstand. Zo bleek het percentage kantorenleegstand van Amsterdam in 2005 hoger te zijn dan dat het nu is. Al voor de crisis waren de vastgoedmarkten ongezond. Het huidige systeem is de oorzaak, de crisis heeft dit slechts verdiept (Janssen-Jansen, 2013).

Kortom er is sprake van een overaanbod van gebouwen. Er is meer aanbod dan dat er vraag is, hierdoor staan bijvoorbeeld steeds meer kantoorpanden leeg en worden ook niet gevuld (er is immers geen vraag). De grote opgave is nu om deze panden te slopen of een nieuw leven in te blazen, maar dit gaat veelal niet vanzelf.

2.1.3 Gevolgen leegstand

De gevolgen van leegstand zijn tweedelig. Het wordt gezien als een probleem maar in sommige gevallen ook als kans. Van belang is om erachter te komen wanneer leegstand een probleem is, maar ook voor wie het een probleem is. In eerste instantie zijn het veelal de eigenaars van leegstaand vastgoed die het een probleem vinden. Leegstand zorgt bij hen voor lagere kasstromen en dus lagere rendementen. Dit type vastgoedeigenaar zijn veelal bereidt om mee te denken aan oplossingen. Maar er is ook een groot deel vastgoedeigenaren die leegstand eigenlijk niet zozeer als een probleem zien, dit omdat vastgoed slechts een bescheiden onderdeel uitmaakt van hun portefeuille. Hier ontbreekt het dus aan een gevoel van urgentie om te gaan herontwikkelen (Gebiedsontwikkeling.nu, 2014). Daarnaast is er een zekere hoeveelheid frictieleegstand nodig om de markt goed te laten functioneren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012).

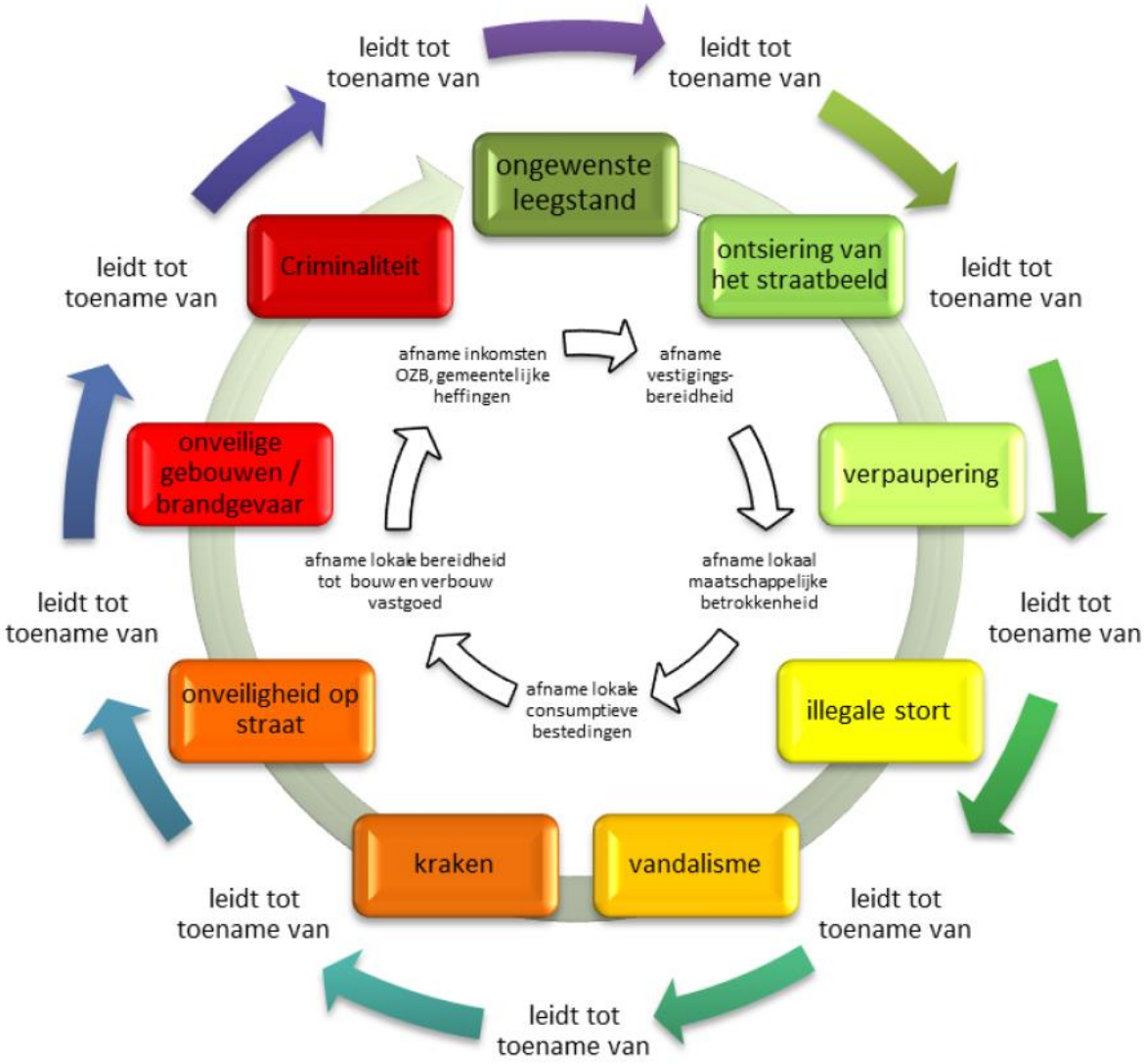
Interessanter is om te kijken wanneer leegstand een probleem is voor de maatschappij, dus dat de leegstand een groot maatschappelijk probleem en daarmee een beleidsprobleem wordt. Leegstand is pas een maatschappelijk probleem wanneer er negatieve effecten zijn voor de omgeving. Een voorbeeld hiervoor is een winkelstraat waar meerdere winkels voor langere tijd leegstaan en daarmee het overige winkelbestand negatief beïnvloeden. Dit kan resulteren in een neerwaartse spiraal van verloedering en verpaupering. Het zelfde geldt voor kantoorpanden (Gebiedsontwikkeling.nu, 2014).

Figuur 2.1 (volgende pagina) van GeoTax (2013) laat zien welke gevolgen leegstand kan hebben en dat leegstand kan leiden tot meer leegstand wat op den duur leidt tot een vicieuze cirkel waarin een toename van allerlei ongewenste effecten plaatsvindt en waardoor leegstand (nog) moeilijker is te bestrijden (GeoTax, 2013).

Leegstand kent gek genoeg ook kansen, zo stelt gedeputeerde Ralph de Vries van de provincie Utrecht:

> *"Leegstand biedt volop kansen om het vastgoed te transformeren en om functies aan een gebied toe te voegen. Dit kan de leefbaarheid juist ten goede komen."* (Bouwstenen, 2015, p. 8)

Daarnaast kunnen de dalende vastgoedprijzen ten gevolge van de leegstand ervoor zorgen dat er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven en dat er ruimte beschikbaar komt voor groepen in de samenleving die het financieel gezien niet breed hebben (Bouwstenen, 2015).



Figuur 2.1: Leegstandscyclus (GeoTax, 2013)

2.2 Vestigingsfactoren

Vestigingsfactoren hebben alles te maken met de keuze waar een bedrijf of instantie zich wil of kan vestigen. Vestigingsfactoren zijn sterk afhankelijk van het type bedrijf. Zwart-wit gezien zou een bedrijf die werkt met zeer chemische en gevaarlijke stoffen zich nooit willen en kunnen vestigen in de binnenstad.

Er zijn zowel zachte als harde vestigingsfactoren. Harde factoren hebben alles te maken met bijvoorbeeld de omvang van een gebouw, de bereikbaarheid, nabijheid van gelijksoortige onderneming, voorzieningen, nabij hooggeschoolde bevolking en dergelijke. De zachte factoren zijn veelal subjectief, hierbij kan gedacht worden aan uitstraling, reputatie van de regio en de kwaliteit van de omgeving (Jansen, 2009). In bijlage 2 staat een checklist met vestigingsfactoren die gebruikt zijn in dit onderzoek.

Naast het onderscheid tussen zachte en harde factoren kan er ook een onderscheid worden gemaakt tussen objectgebonden en locatiegebonden factoren. Objectgebonden factoren hebben alles te maken met een individueel pand. Locatiegebonden factoren zijn van belang voor bijvoorbeeld een hele kantoorlocatie (DTZ Zadelhoff, 2012).

2.3 Stedelijke ontwikkeling 'oude stijl' versus 'nieuwe stijl'

Naast het feit dat de rol van de gemeente over het algemeen aan het veranderen is zijn er veel veranderingen gaande rondom de rol van de gemeente bij stedelijke ontwikkeling/vernieuwing. Onderstaande tabel (tabel 2.1) laat dit zien. Dit is slechts een zwart-wit weergave van de werkelijkheid. De werkwijze en de rollen van partijen verandert niet van de ene op andere dag.

Stedelijke ontwikkeling 'oude stijl'	Stedelijke ontwikkeling 'nieuwe stijl'
• Speelveld geënt op enkele invloedrijke spelers (rijk, gemeente, corporaties, ontwikkelaars) • Eenduidige rollen en belangen • Aanbodgericht • Ruime financiële middelen • Intensief betrokken overheid • Overzichtelijk samenwerkingsverband • Top-down initiatieven • Blauwdruk	• Speelveld geënt op veel spelers en samenwerkingsverbanden (burgers, bedrijven, lokale ondernemers, maatschappelijke organisaties, netwerken. • Wisselende rollen en belangen • Vraaggericht • Beperkte financiële middelen, waarde van niet-monetaire inzet (zoals tijd en kennis) wordt belangrijker. • Overheid niet automatisch regisseur, maar wisselende rol als facilitator, stimulator en meedenker. • Samenwerking wordt complexer: wie is verantwoordelijk? Wie is aanjager? Wie betaalt wat? Wie investeert tijd, kennis of mankracht? Etc.) • Mix van top-down en bottom-up initiatieven. • Stip op de horizon, weg naar einddoel ligt niet vast.

Tabel 2.1: Stedelijk ontwikkeling 'oude stijl' versus 'nieuwe stijl' (Jonker-Verkaart, 2015)

Er zijn verschillende redenen te benoemen waarom stedelijke ontwikkeling veelal niet meer gaat zoals is beschreven bij de 'oude stijl'.

- Gemeenten en andere 'traditionele' investeerders (woningcorporaties, ontwikkelaars e.d.) beschikken over minder financiële middelen.
- Gevolg van de druk op de financiële middelen is dat er een rolverschuiving ontstaat. Dit wil zeggen dat gemeenten, corporaties of ontwikkelaars niet vanzelfsprekend de leidende rol hebben (zowel procesmatig als financieel).
- Belanghebbenden en (potentiële) gebruikers zijn meer dan ooit aan zet om te bepalen welke activiteiten er worden ontplooid en tot welk programma dat moet leiden.
- Investeringen leidt niet meer vanzelf tot hogere waarde van hetgeen waarin is geïnvesteerd (bijv. woning). (Jonker-Verkaart, 2015).

Daarnaast stelt Marieke Jonker-Verkaart (Platform31) het volgende:

Veranderende demografische ontwikkelingen bepalen de nieuwe stedelijke context. De bevolkingsgroei in Nederland vlakt af, maar verschillen tussen regio's nemen sterk toe. Dit zal een meer structureel effect hebben op steden dan de crisis." (Jonker-Verkaart, 2015, p. 6)

Dit wil niet zeggen dat de stedelijke ontwikkelingen hedendaags minder groot zijn, het gebeurd op een andere wijze. Daar waar decennia na de Tweede Wereldoorlog enorme stedelijke uitbreiding heeft plaatsgevonden, gaat de toekomstige opgave zich veel meer richten op de transformatie en het hergebruiken (herontwikkelen) van bestaande bebouwing. Grootschalige ontwikkelingen maken plaats voor kleinschalig (soms kavel voor kavel) en gefaseerde ontwikkeling waarbij de vraag vanuit de samenleving centraal staat.

De financiële situatie en de opkomst van maatschappelijke initiatieven leiden tot een herbezinning op de rol van de overheid. Gemeenten worden minder bepalend maar meer één van de partijen die betrokken zijn in een netwerk. Daarbij komt dat het netwerk zelf in beweging is. Verder is het netwerk opgebouwd uit meer en andere partijen dan voorheen. De drijvende kracht in gebiedsontwikkeling zijn de partners in het netwerk geworden. Deze partners zijn niet alleen maar de grotere ontwikkelende partijen, maar ook particulieren, collectieven, ondernemers en organisaties. Deze nieuwe manier van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt ook wel Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl genoemd (Haegen, 2014) (zie paragraaf 2.4).

Bij Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl is het belangrijk dat er een aantrekkelijk aanbod wordt ontwikkeld om andere partijen mee te krijgen. Een grote groep van belanghebbenden en investeerders kan de slagingskans van het initiatief vergroten. Maar ook is het zo hoe groter de groep hoe complexer het wordt. Kortom de meerwaarde per deelnemer moet zichtbaar en overtuigend zijn, en de businesscase sluitend. Veelal zijn er in dit geval ook vaak tussentijdse resultaten. Snelle resultaten kunnen het vertrouwen van deelnemende partijen vergroten en wellicht trekt het de aandacht van nieuwe (potentiële) investeerders (Jonker-Verkaart, 2015).

2.4 Gebiedsontwikkeling door de jaren heen

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Peek & van Remmen, 2012) stelt dat gebiedsontwikkeling moet voldoen aan drie criteria:

1. De vraag van de eindgebruiker moet het uitgangspunt zijn;
2. De bestaande voorraad vastgoed is bepalend. Nieuwbouw wordt beoordeeld op basis van de waarde die het toevoegt aan de bestaande voorraad;
3. De ontwikkeling in een gebied moet bijdragen aan de doelstellingen voor duurzaamheid van steden en voldoen aan de Europese regels.

Zoals gezegd komt de nadruk te liggen op de bestaande bebouwing en niet meer op de nieuwbouw. Dit brengt problemen met zich mee. Zo is het verdienmodel hier minder goed op toegerust. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er geen waarde wordt toegevoegd aan een stuk grond. Immers wordt er geen agrarische grond meer getransformeerd naar bouwrijpe grond voor stedelijke functies. Kortom de waarde sprong van een stuk grond ontbreekt bij het hergebruiken van bestaande bebouwing. Het is tijd voor een nieuwe bouwcultuur aldus Frits van Dongen, voormalig Rijksbouwmeester (Haegen, 2014, p. 15). Gedurende de vorige eeuw is er enorm veel gebouwd, eigenlijk veel te veel. De financiële crisis van 2008 heeft ervoor gezorgd dat er door dat overschot vaak leeg is komen te staan. Niet alleen woningen en bedrijfspanden, maar ook boerderijen en kerken kennen leegstand. Transformatie/herontwikkeling en beheer van bestaande gebieden en gebouwen is de grote opgave (Dissel, 2013).

2.4.1 Gebiedsontwikkeling 1.0

Voor de crisis werd gebiedsontwikkeling gekenmerkt door grootschalige plannen en grote ambities die werden gedreven door een aanbod gestuurde markt. Hier was het verdienmodel vrij simpel. Alle gronden die werden aangekocht en vervolgens werden uitgegeven aan ontwikkelaars moesten zorgen voor winst door grond- en opstalontwikkeling. Hierbij eindigde het samenwerkings- en financieel model aan het einde van de realisatiefase. De exploitatiefase werd overgelaten aan de nieuwe eigenaren (vastgoedbeleggers, beheerorganisaties van gemeenten etc.). Dit type gebiedsontwikkeling wordt ook wel gebiedsontwikkeling 1.0 genoemd, maar bleek niet crisisbestendig te zijn. Dit had te maken met het feit dat er constant gebouw werd terwijl de vraag steeds minder werd en op een gegeven moment tot een dieptepunt kwam. Kortom er werd aanbodgericht gebouwd en bijna geen rekening gehouden met de vraag, dit resulteerde in leegstand.

2.4.2 Gebiedsontwikkeling 2.0 (Organische gebiedsontwikkeling)

Organische gebiedsontwikkeling kan gezien worden als de tegenhanger van de integrale gebiedsontwikkeling (gebiedsontwikkeling 1.0). Onderstaande tabel laat het verschil tussen organische en integrale gebiedsontwikkeling zien.

	Integrale gebiedsontwikkeling	**Organische gebiedsontwikkeling**
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Geleidelijk
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine aannemers/ontwikkelaars en particulieren (CPO)
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Tabel 2.2: Integrale gebiedsontwikkeling versus Organische gebiedsontwikkeling (Robbe, Buitelaar, & Kooiman, 2013)

Kenmerkend van organische gebiedsontwikkeling is dat het initiatief bij de gebruikers van een gebied ligt en niet bij de ontwikkelaars en de overheid. Er wordt dus een zekere ontwikkelenergie verwacht van particulieren en kleine partijen. De overheid is minder leidend en meer afwachtend ten opzichte van de verschillende initiatieven

die in de loop van de tijd ontstaan (Holleman, de Kort, & Lindemann, 2012). Bestuurlijk gezien betekend het dat overheden is zekere mate planning en eindbeeld moeten loslaten en initiatieven van 'anderen' te faciliteren.

Organische gebiedsontwikkeling wordt vaak gezien als het kindje van de crisis, een soort oplossing om de crisis door te komen. De vraag is of organische gebiedsontwikkeling blijft bestaan wanneer de economie weer aantrekt. Hier zijn de meningen over verdeeld. Daar waar de economie aantrekt zal de organische gebiedsontwikkeling langzaam verdwijnen. Maar er zijn regio's in Nederland waar economische groei niet meer een vanzelfsprekendheid is. Juist daar is de organische gebiedsontwikkeling nog aan de orde van de dag. Kortom een conclusie kan zijn dat de monocultuur van één vorm van gebiedsontwikkeling niet meer voldoet. In groeiregio's herleeft de georganiseerde gebiedsontwikkeling in tegenstelling tot de krimpregio's (Doornhof & Holtkamp, 2015).

2.4.3 Gebiedsontwikkeling 3.0 (Nieuwe stijl)

Omdat ook gebiedsontwikkeling 2.0 verre van optimaal was werd er een nieuwe aanpak geschreven, gebiedsontwikkeling 3.0 (ook wel gebiedsontwikkeling nieuwe stijl). Gebiedsontwikkeling 3.0 richt zich op het creëren van samenhang tussen vastgoed, stromen en gebruik in een zo vroeg mogelijk stadium. Ook richt deze nieuwe stijl op de duurzaamheid van gebouwen, wijken, bedrijventerreinen en dergelijke. Omdat het eerder beschreven oude verdienmodel niet meer werkt is er een nieuw verdienmodel nodig. Het is zaak dat partijen anders naar hun vastgoedvoorraad gaan kijken. Niet meer zozeer de ontwikkelpotentie, maar de dagelijkse inkomsten en uitgaven moeten nu de waarde bepalen. Dus de kosten van de gedane investeringen, de huidige waarde en verwachte toekomstige opbrengsten moeten ten opzichte van elkaar worden gewogen (Peek & van Remmen, 2012). Wat gebiedsontwikkeling nieuwe stijl precies inhoudt is niet in een zin samen te vatten. Eigenlijk omvat het alles dat nu anders gedaan (moet) worden ten opzichte van de vorige eeuw.

Figuur 2.2: Gebiedsontwikkeling door de jaren heen (Peek & van Remmen, 2012)

2.5 De rol van de gemeente

De rol van de overheid is aan het veranderen. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat de samenleving veranderd. Denk aan digitalisering, flexibilisering en individualisering (Beenhakker, 2015). Een veranderende samenleving vraagt om een veranderende overheid. Informatie verspreidt zich sneller en burgers worden mondiger. Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving is een kreet die vaak voorbij komt. Naast de wettelijke taken van de gemeente moeten gemeenten steeds meer dingen loslaten, de burgers/private ontwikkelaars de ruimte geven en waar nodig faciliteren. De aanpak van de gemeente is afhankelijk van lokale omstandigheden. Er is niet één goede manier qua aanpak, dit verschilt per gemeente en zelfs per wijk of dorp. Kortom gemeenten moeten flexibel zijn. Dit is een grote uitdaging voor de komende jaren (VNG & BZK, 2013). Er is behoefte aan een

werkwijze met minder regels, meer maatwerk, meer ruimte voor experimenten en tijdelijkheid. Het is een gegeven dat de ruimtelijke sector van de overheid anders moet gaan werken. Hoe dat moet is nog niet duidelijk, maar een daadkrachtig bestuur is een voorwaarde (Plan Amsterdam, 2013).

2.5.1 De rolkeuze van de gemeentelijke overheid

De vraag is nu welke rol(len) de gemeente nog kan hebben en wanneer ze de verschillende rollen toe moet of kan passen. De meest gangbare termen voor rollen zijn 'loslaten', 'regelen', 'inviteren' en 'stimuleren'. Op figuur 2.3 is te zien hoe een gemeente zou kunnen overwegen welke rol aan te nemen. In dit figuur zijn de verschillende rollen van de overheid te zien. De rol keuze wordt gemaakt aan de hand van twee aspecten, de potentie van het gebied en de kracht & kwaliteit van private partijen in het betreffende gebied. Dit resulteert in vier kwadranten met verschillende rollen.

- Loslaten, afwachten: Een gebied met veel potentie en met partijen die beschikken over veel kracht & kwaliteit. In deze gebieden (wijken, buurten, dorpen, steden, regio's) zijn voldoende partijen met potenties. De overheid kan hier de meer afwachtende rol aannemen, in deze gebieden is volop ruimte voor kansrijke proposities (Heijkers, van der Velden, & Wassenberg, 2012).
- Stimuleren, afstemmen: Een gebied met weinig potentie maar wel met partijen die iets willen en kunnen. Hier zijn de kansrijke mogelijkheden beperkt. De rol van dan overheid in dit soort gebieden is het stimuleren en ondersteunen (maar ook erkennen) van initiatieven (Heijkers, van der Velden, & Wassenberg, 2012).
- Inviteren, initiëren: Een kansrijk gebied waar partijen zelf met weinig initiatieven (kunnen) komen. Hier is de rol van de overheid om zelf acties te ondernemen (initiëren) of het uitnodigen van partijen van buitenaf (inviteren). Kortom dit type gebieden zijn uitstekend voor initiatieven van buitenaf (Heijkers, van der Velden, & Wassenberg, 2012).
- Regel, zorgen: Geringe potenties van zowel het gebied als de betreffende partijen. In deze gebieden ligt een zwaardere rol voor de overheid om zaken zelf te regelen en te initiëren. Hierbij is het vooral van belang om te zorgen dat het gebied niet verpauperd en om te zorgen voor minimumkwaliteiten (Heijkers, van der Velden, & Wassenberg, 2012).

Figuur 2.3: Rolkeuze overheid met betrekking op gebiedsontwikkeling (Haegen, 2014)

Meer ruimte geven aan maatschappelijk initiatief betekent niet alleen financieel ondersteunen, maar juist ook waarderen, meedenken, zorgen voor flexibiliteit in de regels en vergunningen en verbinden (VNG & BZK, 2013). Zo kan elke Zwollenaar met zijn of haar idee terecht bij de zogenaamde ideeënmakelaar. Deze helpt bij gemeentelijke regelgeving en maakt mensen wegwijs in financiële mogelijkheden. Daarnaast denkt de ideeënmakelaar mee en verbindt hen met andere initiatiefnemers. Dit zorgt ervoor dat steeds meer inwoners en private partijen initiatieven ontplooien doen die voorheen het domein waren van de gemeente of grote gesubsidieerde organisaties. Tegenwoordig is de ideeënmakelaar verdwenen en worden de taken die de makelaar had neergelegd bij andere ambtenaren. Kortom het idee blijft overeind (de Stentor, 2015).

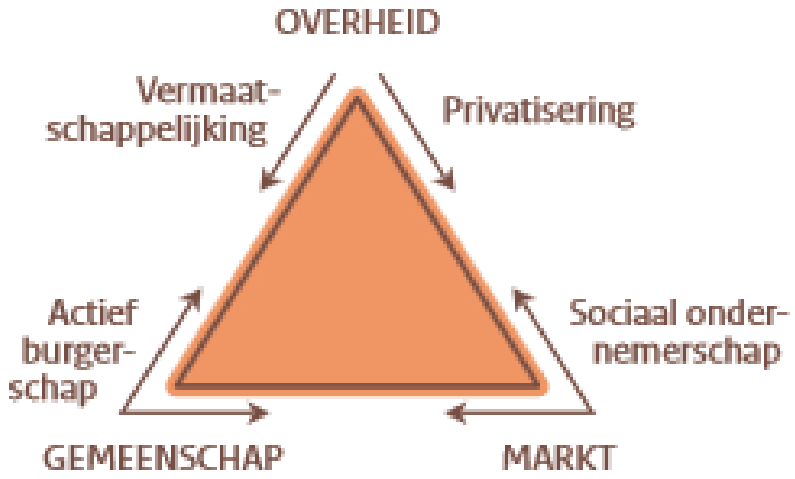
In Nederland zijn vergelijkbare functies als de ideeënmakelaar. Een intermediair dat bemiddelt tussen initiatiefnemers en ondersteunende organisaties. Op deze manier wordt het makkelijker om als burger of bedrijf een initiatief te starten (VNG & BZK, 2013).

2.5.2 Sturingsinstrumenten

Daarnaast zijn er verschillende sturingsrollen en sturingsinstrumenten die gemeenten kunnen gebruiken om in meer of mindere mate grip te houden op een (her)ontwikkelingsproject. Tabel 2.3 op de volgende pagina geeft inzicht in de verschillende sturingsrollen, sturingsdoelen en sturingsinstrumenten. Een belangrijk onderscheid dat hierbij gemaakt moet worden in die tussen juridisch-planologische en beleidsmatige kaders. Juridisch-planologische kaders komen voort uit wettelijke verplichtingen. Deze verplichtingen moet de gemeente in acht nemen, daar waar de flexibiliteit in de beleidsmatige kaders vaak per gebied verschillen (Heurkens, de Hoog, & Daamen, 2014).

2.5.3 Verhouding gemeenschap, markt en overheid

Te zien is dat de verhoudingen tussen gemeenschap, markt en overheid aan het veranderen is. Figuur 2.4 geeft dit weer. De gemeenschap en de markt worden steeds actiever. De gemeente wordt steeds meer één van de vele partijen en staat daar minder vaak 'boven'.



Figuur 2.4: Veranderende verhoudingen (VNG & BZK, 2013)

Publieke sturingsrollen en sturingsinstrumenten		
Sturingsrol	Sturingsdoel	Sturingsinstrumenten
Kaderstellend (beleidsmatig)	Creëren van gebiedspotenties en de beslisomgeving van de markt vormgeven (markt-vormend)	• Stedelijk beleid (economisch, sociaal, ecologisch) • Visies (stad, wonen, gebied) • Convenanten (regionale afspraken) • Gebiedsprioritering (VIP gebieden) • Ruimtelijke uitgangspunten (nota's, programma van eisen) • Masterplannen (niet-bindend) • Beeldkwaliteitsplannen (niet-bindend)
Kaderstellend (juridisch-planologisch)	Afbakenen van gebiedspotenties en de beslisomgeving van de markt beperken (markt-regulerend)	• Structuurvisies • Bestemmingsplannen • Verordeningen • Omgevingsvergunningen • Bouwvergunningen • Aanbesteding (procedure) • Ontwikkelovereenkomsten (contracten)
Initiërend	Vergroten van gebiedspotenties en de beslisomgeving van de markt verruimen (markt-stimulerend)	• Subsidies (ecologisch, sociaal) • Premies (sloop) • Belastingregelingen (TIF) • Financiële constructies (BIZ) • Verwerving (grond/opstal) • Onteigening (grondeigendom) • Investeringen (voorzieningen, infrastructuur) • Beheer (openbare ruimte) • Publiek vastgoed (leverage)
Faciliterend	Verkennen van gebiedspotenties en de beslisomgeving van de markt ondersteunen (markt-faciliterend)	• Samenwerkingsvormen (formeel, informeel) • Netwerken (actief, passief) • Procesbegeleiding • Gebiedsmanagers • Gemeentelijke loketten

Tabel 2.3: Publieke sturingsrollen en sturingsinstrumenten (Heurkens, de Hoog, & Daamen, 2014)

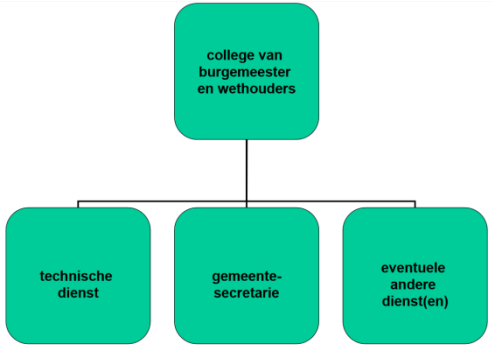
2.6 De gemeentelijke organisatie

2.6.1 Gemeentelijke organisatiemodellen

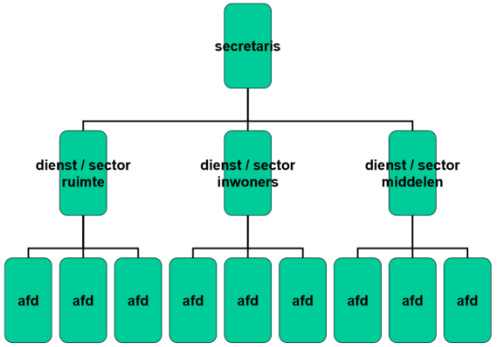
Er zijn grofweg drie 'generaties' organisatiemodellen voor gemeenten te benoemen; het secretariemodel (figuur 2.5), het sectorenmodel (figuur 2.6) en het directiemodel (figuur 2.7). Het secretariemodel was tot in de jaren 80 het meest gangbare organisatiemodel in de Nederlandse gemeenten. Daarna kwam het concerndienstenmodel (tussen eind jaren 80 en eind jaren 90). Rond 1997 kwamen er verschillende varianten en mengvormen van de organisatiemodellen (waaronder het directiemodel) (Korsten & Aardema, 2009). Het directiemodel (en de varianten hierop) zijn hedendaags de meest gangbare organisatiemodellen voor de gemeenten. Onderstaande tabel (tabel 2.4) geeft de verschillen of gelijkenissen tussen de verschillende organisatiemodellen weer.

Secretariemodel	Sectorenmodel	Directiemodel
Scheiding beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samengebracht	Wel / niet scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties centraal	Middelenfuncties decentraal	Middelenfuncties 'gekanteld' centraal
Secretaris de baas van secretarie en MT	Secretaris primus inter pares (gelijk aan de groep maar toch een verhoogd aanzien)	Secretaris de baas, hulp van adjunct(en)
Advies op advies	Piramidaal	Platter, outsourcing
'Vechten'	Onderhandelen	Samenwerken?

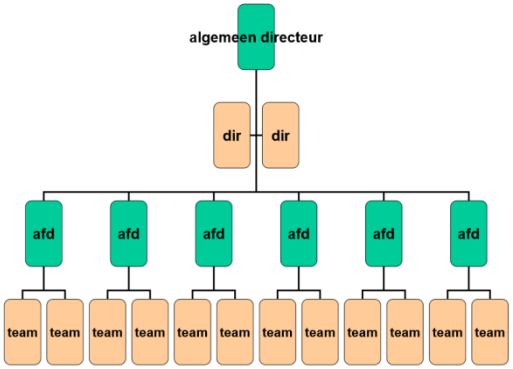
Tabel 2.4: Drie generaties organisatiemodellen gemeente (Korsten & Aardema, 2009)



Figuur 2.5: Secretariemodel (versimpeld) (Korsten & Aardema, 2009)



Figuur 2.6: Sectorenmodel (versimpeld) (Korsten & Aardema, 2009)



Figuur 2.7: Directiemodel (versimpeld) (Korsten & Aardema, 2009)

2.6.2 Het directiemodel

Bij het directiemodel wordt de organisatie aangestuurd door een compacte directie. Veelal is dat de gemeentesecretaris/ algemeen directeur, zo nodig ondersteund door een adjunct. Verder is de gemeentesecretaris/ algemeen directeur de eerste adviseur van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W). Het directiemodel heeft een platte structuur. Onder de directie bevinden zich de afdelingsmanagers die belast zijn met de integrale aansturing van hun afdeling. Deze afdelingen kunnen zowel product- als procesgericht zijn ingericht, dit is afhankelijk van het vak- of taakgebied. Tussen de afdelingen is het mogelijk dat er projectmatig samengewerkt wordt (Beenhakker, 2015).

Wat centraal staat bij het directiemodel is de eenheid van de organisatie en de nadruk op integraal werken. Dit houdt in dat de directie verantwoordelijkheid heeft voor de organisatie als geheel. De afdelingshoofden worden aangestuurd door de directie (Beenhakker, 2015).

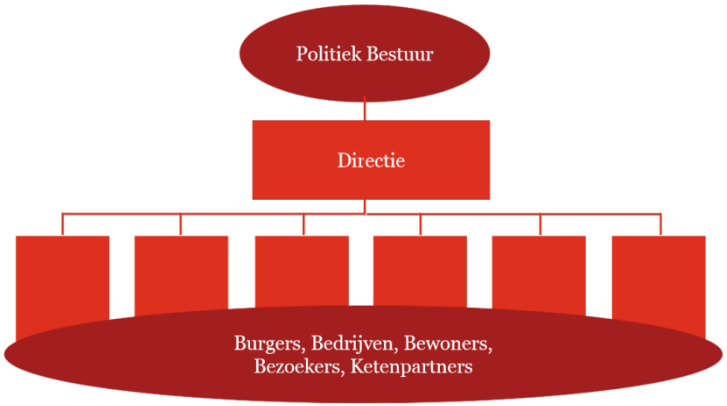
Wat de laatste jaren sterk speelt is de rol van de burgers, bedrijven, bewoners, bezoekers en andere private partijen. Deze partijen worden steeds belangrijker bij het handelen van de gemeente. De rol van de overheid slaat om van 'wij bepalen wat goed voor u is' naar 'wij volgen goed wat u bepaalt' (Beenhakker, 2015). De gemeentelijke organisatie van de toekomst is genoodzaakt de private partijen veel meer te betrekken bij de organisatie (figuur 2.8). Hoe dat moet is één van de grootste vragen bij de gemeentelijke overheid. Maar het vraagt hoe dan ook om een nieuw type ambtenaar.

2.6.3 De ambtenaar

De overheid is aan het veranderen. Vooral de lokale overheden (gemeenten) hebben hier mee te maken. De decentralisatie van het sociale domein en de uitgangspunten van de participatiesamenleving leggen verantwoordelijkheden en dienstverlening bij de gemeente neer die voor hen eigenlijk nog onbekend waren. Dit vraagt om een nieuwe rol dan wel een nieuw type ambtenaar. De burger staat niet langer alleen als klant centraal, maar als klant, kiezer en onderdaan. Het is aan de ambtenaar om mee te bewegen in de verschillende rollen. Onderstaand tabel laat de verschillende typen ambtenaren met de daarbij horende eigenschappen en gewenste rolvervullingen zien.

De neo-Weberiaan (de Klerk)	De zakelijke ambtenaar (de koopman)	De aanspreekbare ambtenaar (de communicator)
Wees Loyaal	Wees efficiënt	Wees open en aanspreekbaar
Respecteer hiërarchie	Respecteer overeenkomst	Respecteer overeenkomst
Doel is rechtmatig	Doel is effectiviteit	Doel is draagvlak
Middel is dwang	Middel is ruil	Middel is communicatie
Benadruk gezag	Benadruk concurrentie	Benadruk samenwerking
Let op algemeen belang	Let op eigen belang	Let op belang 'netwerk'
Politiek primaat	Politiek is marktpartij	Politiek is regisseur
Burgen is onderdaan	Burgen is klant	Burger is partner
Formeel	Informeel	Mix formeel / informeel
Verantwoording	Geheimhouding	Verantwoording

Tabel 2.5: Typen gemeentelijke ambtenaren (Beenhakker, 2015)



Figuur 2.8: Het directiemodel van de toekomst (Boelens, 2013)

De ambtenaar van de toekomst (ook wel ambtenaar 3.0 genoemd) is een ambtenaar die erg naar buiten gericht opereert in een dynamische omgeving. Er wordt van de ambtenaar van de toekomst verwacht dat hij/zij midden in de samenleving staat, proactief partijen met elkaar verbindt en maatschappelijke kansen weet te verzilveren. Het terugvallen op beleidskaders of zich terugtrekken op kantoor is hierbij geen optie meer (Hart, 2014). Hierbij horen de volgende eigenschappen en competenties:

Eigenschap	Competentie(s)
Scherp op resultaat	Resultaatgericht
Slim op de zaak	Inhoudelijk deskundig
Slim op de relatie	Empathisch vermogen
Slim op de context	Timing
Politiek bekwaam	Politiek inlevingsvermogen
Transparant	Legt proactief verantwoording af
Toegankelijk	Extern georiënteerd
Verbonden en verbindend	Interveniërend vermogen, verbindt partijen

Tabel 2.6: Eigenschappen en competentie ambtenaar van de toekomst (Hart, 2014)

3. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk staat de methodiek en werkwijze beschreven die in dit onderzoek is gebruikt. Hierbij gaat het om een beknopte beschrijving van de werkwijze per onderzoeksvraag met de hierbij horende methode die is gebruikt. Verder is in een onderzoeksmodel de samenhang van de verschillende (deel)producten en onderzoeksvragen weergegeven. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de betrouwbaarheid en validiteit en op welke manier de kwaliteit van het onderzoek is bewaakt.

3.1 Vorm van onderzoek

Dit is een verkennend onderzoek naar de werkwijze van de gemeente bij herontwikkeling van binnenstedelijke werklocaties. Om tot een antwoord te komen op de probleemstelling zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. De methodiek die per onderzoekvraag is gehanteerd is terug te vinden in tabel 3.1 en tabel 3.2. De beantwoording van de onderzoekvragen hebben geholpen bij het beantwoorden van de probleemstelling.

3.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling (zoals hieronder beschreven) is beantwoord aan de hand van een drietal deelvragen.

Probleemstelling:
Welke lessen kunnen er getrokken worden, ten aanzien van de gemeentelijke werkwijze bij vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen van werklocaties, die van belang zijn voor de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede?

Onderzoeksvraag 1:
Wat zijn, op grond van relevante vestigingsfactoren van het Ariënsplein te Enschede, vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen.

Onderzoeksvraag 2:
Wat was de rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen?

Onderzoeksvraag 3:
In hoeverre handelde de gemeente, bij de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen, vraaggericht?

Onderstaande tabel geeft weer welke methode per onderzoeksvraag wordt gehanteerd. Op de volgende pagina's wordt per onderzoeksvraag toegelicht welke methode wordt gebruikt, wat de beoogde werkwijze is en wat de gewenste resultaten zijn.

	Veldonderzoek	Bureauonderzoek	Interviews
Onderzoeksvraag 1			
Onderzoeksvraag 2			
Onderzoeksvraag 3			

Tabel 3.1: Methodiek per onderzoeksvraag

Toelichting:
Vraaggericht: Vraaggericht handelen houdt in dat de behoefte en de wens van de eindgebruiker centraal staat, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief (zie paragraaf 3.4).

3.3 Methodiek per onderzoeksvraag

	Onderzoeksvraag	Methode	Werkwijze	Resultaten
1	**Wat zijn, op grond van relevante vestigingsfactoren van het Ariënsplein te Enschede, vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen.**	Veldonderzoek	Bij deze onderzoeksvraag is veldonderzoek gebruikt als hulpmiddel om het gebied van en rondom (Stadsweide) het Ariënsplein in kaart te brengen en zelf het gebied te 'ervaren'. Het veldonderzoek heeft gediend als input voor de locatieanalyse. Aan de hand van de locatieanalyse (en het theoretisch kader) is een checklist van vestigingsfactoren samengesteld. De checklist is gebruikt bij de zoektocht naar vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen. De checklist diende hierbij als een toetsingskader voor alle gevonden binnenstedelijke ontwikkelingen. Op deze manier was snel inzichtelijk in hoeverre de betreffende binnenstedelijke ontwikkeling vergelijkbaar was en dus bruikbaar voor nader onderzoek. Bijlage 2.1 is een weergave hoe de checklist er in eerste instantie uitzag. Nadat bleek dat de checklist eigenlijk te veel aspecten bevatte en geen enkele ontwikkeling 100% vergelijkbaar kan zijn is besloten om de checklist te 'versimpelen'. In deze 'versimpelde' checklist staan alleen de, voor dit onderzoek, meest relevante vestigingsfactoren beschreven (bijlage 2.2 – ingevulde checklist).	• Locatieanalyse. • Checklist vestigingsfactoren
		Bureauonderzoek	Gebied in kaart brengen door het lezen van relevantie literatuur (historie van het gebied, nieuwsartikelen, rapporten).	• Locatieanalyse. • Checklist vestigingsfactoren
			Daarnaast is er gekozen voor bureauonderzoek om te achterhalen welke vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen er zijn. Hierbij is contact gezocht met verschillende gemeenten en partijen zoals Platform31 en Ruimtevolk. Daarnaast is gericht gezocht naar binnenstedelijke	• Lijst van vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen (op basis van relevante vestigingsfactoren).

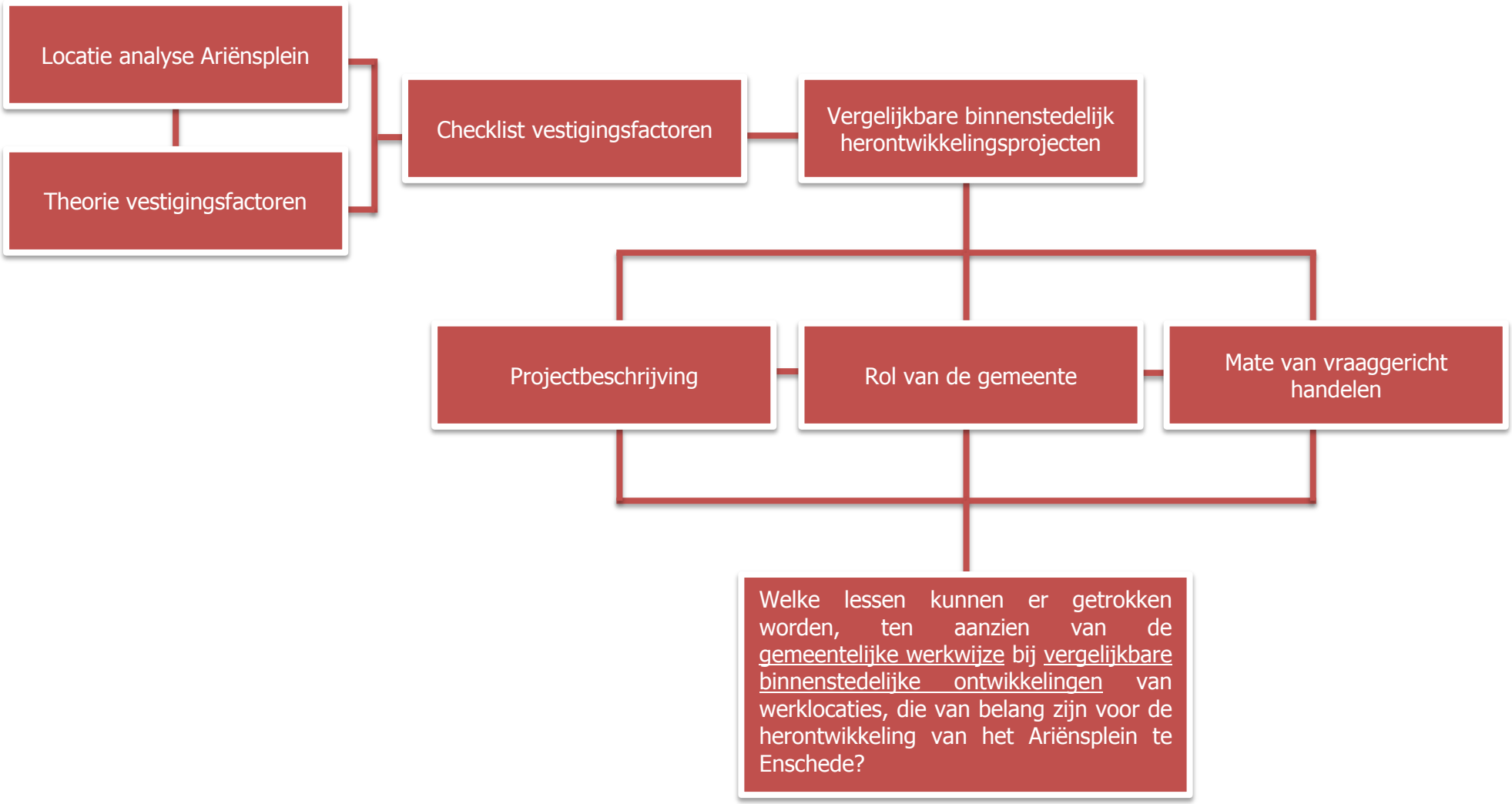
			ontwikkelingsprojecten. Bronnen die hiervoor werden aangehaald waren onder andere kennisbanken, websites van ontwikkelende partijen (dan voornamelijk de sectie waar alle projecten staan beschreven) en websites stedenbouwkundige bureaus. Simultaan aan deze zoektocht zijn de projecten getoetst aan de eerder opgestelde checklist (checklist vestigingsfactoren). Er was tot een selectie van vijf herontwikkelingsprojecten gekomen die geschikt waren voor nader onderzoek (het doorlopen van onderzoeksvragen 2 en 3). Hiervan zijn er uiteindelijk drie onderzocht.	
2	**Wat was de rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen?**	Bureauonderzoek	Bureauonderzoek is gebruikt om informatie van de vijf vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkeling te achterhalen. Dit heeft in eerste instantie gediend als basis voor de interviews maar ook ter verdieping. Hierbij kan gedacht worden aan rapporten, nieuwsartikelen, beleid/visie en raadsvoorstellen.	• Informatie betreffende ontwikkeling. • Rol gemeente • Rol ontwikkelende partij
		Interviews	Gemeente: Per ontwikkeling is gekozen om één interview te houden bij de gemeenten. Hierbij gaat het om een projectmedewerker of projectleider bij de gemeente die nauw betrokken is (geweest) bij de betreffende ontwikkeling.	• De rol van de gemeente in het betreffende ontwikkelingsproces.
			Private partijen: Per ontwikkeling is gekozen om één interview te houden bij een private partij (bij voorkeur de ontwikkelende partij). Deze interviews hebben geleidt tot meer diepgang over hoe de betreffende ontwikkelingen tot stand zijn gekomen. Bij deze interviews ligt de nadruk op de verhouding tussen de private partij en de gemeente.	• De rol van de belangrijkste private partij in het ontwikkelingsproces. • Verhouding wat betreft rol tussen gemeente en private partij.

3	**In hoeverre handelde de gemeente, bij de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen, vraaggericht?**	Bureauonderzoek	Bureauonderzoek is gebruikt om informatie van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkeling te achterhalen. Dit heeft in eerste instantie gediend als basis voor de interviews maar ook ter verdieping. Hierbij kan gedacht worden aan rapporten, nieuwsartikelen, beleid/visie en raadsvoorstellen.	• Achtergrondinformatie betreffende ontwikkeling.
		Interviews	Gemeente: Per ontwikkeling is gekozen om één interview te houden bij de gemeenten. Hierbij gaat het om een projectmedewerker of projectleider bij de gemeente die nauw betrokken is (geweest) bij de betreffende ontwikkeling. Bij deze interviews lag de nadruk op wie de eindgebruiker of afnemer is (of was), hoe de vraag bij de eindgebruiker is achterhaald en op welke manier er is gezorgd voor draagvlak bij de betreffende ontwikkeling.	• Inzicht in of de gemeente vraaggericht handelde. Maar vooral ook hoe de gemeente dit gedaan heeft.
			Private partijen: Per ontwikkeling is gekozen om één interview te houden bij een private partij (bij voorkeur de ontwikkelende partij). Deze interviews hebben geleidt tot meer diepgang over hoe de betreffende ontwikkelingen tot stand zijn gekomen. Bij deze interviews ligt de nadruk op wie de eindgebruiker is, hoe de vraag bij de eindgebruiker is achterhaald en op welke manier er is gezorgd voor draagvlak bij de betreffende ontwikkeling.	• Toetsing of de gemeente daadwerkelijk vraaggericht heeft gehandeld.

Tabel 3.2: Methodiek per onderzoeksvraag uitgewerkt

3.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is een schematisch weergave van hoe dit onderzoek is uitgevoerd en hoe de verschillende onderzoeksvragen en de probleemstelling in verhouding met elkaar staan.



3.5 Operationalisering werkwijze gemeenten

Om meetbaar te maken welke rollen de gemeenten hebben gehad of zouden kunnen hebben in het ontwikkelingsproces is het van belang de werkwijze te operationaliseren. De werkwijze is in dit onderzoek opgedeeld is tweeën, de rol van de gemeente en vraaggericht handelen van de gemeente (representatief voor onderzoeksvraag 2 en 3). De operationalisering is opgesteld aan de hand van bestaande literatuur, waarvan een deel in het theoretisch kader terug te vinden is.

3.5.1 Rol van de gemeente

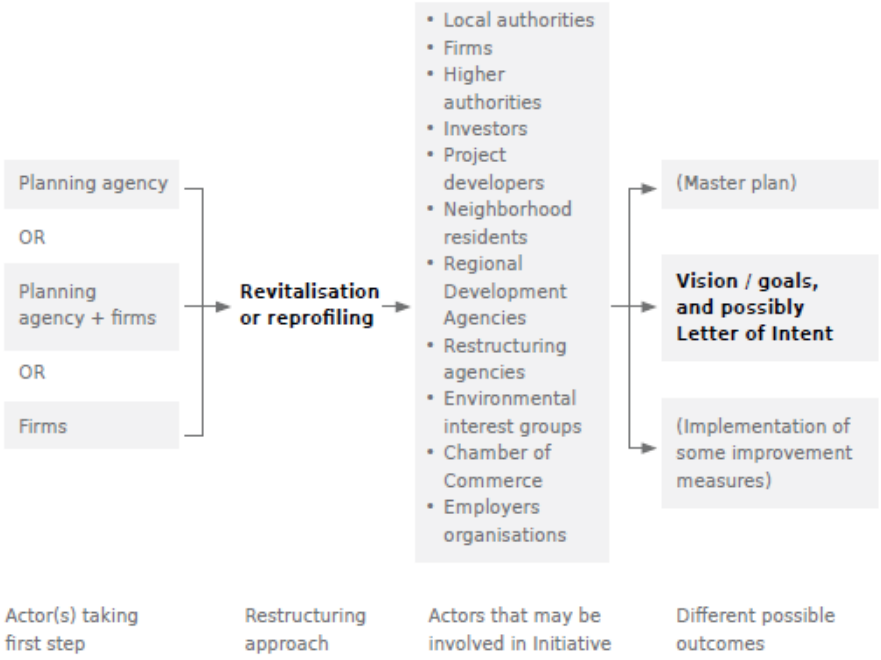
De rol van de gemeente is meetbaar gemaakt aan de hand van figuur 2.3 en tabel 2.3 uit paragraaf 2.5. In figuur 2.3 zijn de verschillende rollen van de overheid te zien. De rol keuze wordt gemaakt aan de hand van twee aspecten, de potentie van het gebied en de kracht & kwaliteit van private partijen in het betreffende gebied. Dit resulteert in vier kwadranten met verschillende rollen. Aan de hand van figuur 2.3 kan de rol van de gemeente bij de betreffende ontwikkeling vastgesteld worden, maar kan ook inzichtelijk gemaakt worden welke rol(len) de gemeenten zouden kunnen hebben. Het wil overigens niet zeggen dat wanneer er volgens de tabel de rol regelen/zorgen het meest geschikt lijkt te zijn dat de gemeente ook daadwerkelijk deze rol zich heeft toegeëigend.

Daarnaast is gebruik gemaakt van tabel 2.3 (paragraaf 2.5). Deze tabel bevat verschillende sturingsrollen en sturingsinstrumenten die gemeenten kunnen gebruiken om in meer of mindere mate grip te houden op een ontwikkeling. Er is per casus onderzocht wat de rol van de gemeente is aan de hand van figuur 2.3 en vervolgens is onderzocht welke sturingsrollen de gemeente heeft gehanteerd (tabel 2.3). Welke sturingsrol(len) de gemeente heeft gehanteerd kan afhankelijk zijn van de gekozen rol uit figuur 2.3. Zo zal de gemeente minder snel de initiërende sturingsrol hanteren wanneer de kracht en kwaliteit van de marktpartijen hoog is. Maar ook dit kan verschillen per gemeente en gebied.

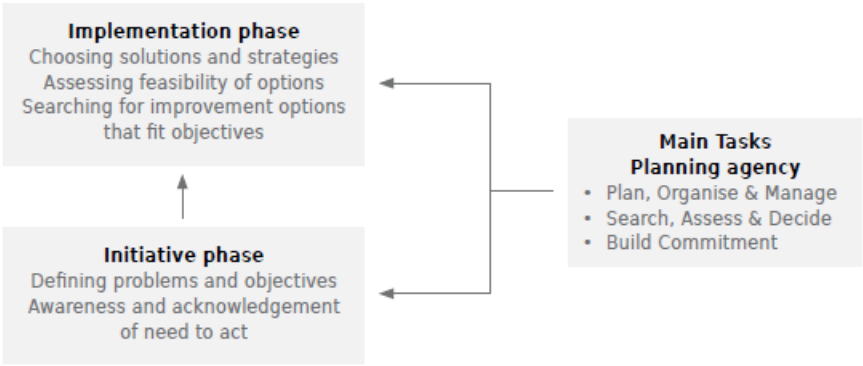
3.5.2 Fases ontwikkelingsproces

Veelal is de rol van de gemeente sterk afhankelijk van de fase waarin het ontwikkelingsproces zich bevindt. Omdat in dit onderzoek de focus ligt op de totstandkoming van een (her)ontwikkeling, zijn er twee fases gehanteerd. De initiatieffase en de implementatiefase. Tijdens de initiatieffase worden problemen en doelstellingen gedefinieerd en wordt er bewustwording, erkenning van het probleem en de noodzaak om hiertegen op te treden gecreëerd. Figuur 3.1 maakt inzichtelijk wat de mogelijke uitkomsten zijn bij de initiatieffase. Tijdens de implementatiefase worden oplossingen en strategieën gekozen. Daarnaast wordt de haalbaarheid van de oplossingen en strategieën beoordeeld en tot slot worden er verbeteringsopties samengesteld die bij de doelstelling (initiatieffase) passen (Bugge, 2012). De verhouding tussen deze twee fases en de hoofdtaken van de 'Planning agency' (in dit onderzoek de gemeentelijke overheid) wordt in figuur 3.2 inzichtelijk gemaakt.

Samenvattend is de rol van de gemeente onderzocht aan de hand van verkregen informatie uit interviews en figuur 3.1 (volgende pagina). Dit is gedaan voor de initiatieffase en de implementatiefase (figuur 3.2 op de volgende pagina). De rol of rollen van de gemeente kan/kunnen bij dezen twee fases namelijk verschillend zijn. Verder is onderzocht aan de hand van tabel 2.3 (paragraaf 2.5) welke sturingsrol(len) de gemeente heeft gehanteerd. Zoals in de methodiek staat beschreven is dit gedaan door een combinatie van interview(s) en bureauonderzoek.



Figuur 3.1: Mogelijke actoren en uitkomsten bij de initiatieffase (Bugge, 2012)



Figuur 3.2: Hoofdtaken 'Planning agency' in relatie tot de initiatieffase en implementatiefase (Bugge, 2012)

3.5.3 Vraaggericht handelen gemeente

Vraaggericht handelen wordt meetbaar gemaakt aan de hand van een definitie. Er kan vervolgens aan de hand van de definitie onderzocht worden of de gemeente bij de betreffende ontwikkeling vraaggericht heeft gehandeld. Vraaggericht handelen of vraaggericht werken wordt in de zorg als volgt gedefinieerd:

> *"Vraaggericht werken is een methodiek waarbij de behoefte en wens van de cliënt centraal staat. De professional stelt zich daarbij flexibel en creatief op en laat zich leiden door de zorgbehoefte, niet door regels van de organisatie."* (Vilans, Trimbos instituut, V&VN, Calibris, 2014, p. 2)

Wanneer deze definitie vertaald wordt naar vraaggericht handelen van gemeenten bij gebiedsontwikkeling kan dat als volgt beschreven worden:

Vraaggericht handelen houdt in dat de behoefte en de wens van de eindgebruiker en/of afnemer centraal staat, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief.

Deze beschrijving roept direct vragen op. Wie is dan de eindgebruiker of afnemer? Hoe kan de vraag (vooraf) achterhaald worden? Om dit meetbaar te maken moet per casus duidelijk in beeld worden gebracht wie de eindgebruiker is. Vervolgens kan onderzocht worden hoe en wanneer deze eindgebruiker bij het proces van de betreffende ontwikkeling is betrokken. Maar ook hoe er in het proces ingespeeld is of kan worden op de behoefte en wens van de eindgebruikers/afnemers. Verder moet per casus onderzocht worden hoe de vraag (vooraf of gaandeweg) achterhaald is. Kortom hoe is gekomen tot de ontwikkeling zoals die er nu ligt. Zijn hier onderzoeken/rapportages aan vooraf gegaan? Wat voor soort onderzoeken/rapportages zijn dit? En wie heeft deze onderzoeken geïnitieerd? Op basis hiervan kan uitspraak worden gedaan over de mate van vraaggericht handelen.

Figuur 3.3: Vraagteken (Laadpas, z.d.)

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

3.6.1 Bureauonderzoek

Het bureauonderzoek dient als wetenschappelijke basis voor dit onderzoek. De bronnen die gebruikt worden zullen zoveel als mogelijk afkomstig zijn van betrouwbare wetenschappelijk artikelen. Daarnaast wordt kritisch gekeken naar nieuwsartikelen of artikelen uit een vaktijdschrift. Het toetsen van de literatuur wordt gedaan aan de hand van de volgende aspecten:

- Jaartal;
- Auteur;
- Organisatie;
- Type publicatie (nieuwsbericht, wetenschappelijk artikel e.d.)

Door de literatuur te toetsen aan bovenstaande aspecten wordt getracht alleen de meest betrouwbare literatuur te gebruiken voor dit onderzoek.

3.6.2 Interviews

Interviews die afgenomen worden zijn van te voren goed voorbereid. Het opstellen van een vragenlijst vooraf is hiervoor een vereiste. Daarnaast wordt kritisch gekeken met wie het interview gehouden wordt. Hierbij kan gedacht worden aan de functie binnen de organisatie. Veel van de interviews zullen afgenomen worden bij gemeenten, van belang is om bij de juiste persoon aan te kloppen.

De betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de interviews worden gewaarborgd door de interviews op te nemen en naderhand het verslag van het interview toe te sturen naar de geïnterviewde. Op deze manier is er ruimte voor op- of aanmerkingen en eventueel het aanpassen van foutief geformuleerde informatie. Ook zorgt het opnemen van het interview ervoor dat er zo min mogelijk waardevolle informatie verloren gaat.

Daarnaast is er per casus een interview gehouden bij zowel de gemeente als een private partij (ontwikkelaar of voormalig eigenaar) op deze manier wordt het proces van twee kanten (publiek en privaat) bekeken wat zorgt voor een meer betrouwbare uitkomst.

3.6.3 Veldonderzoek

Veldonderzoek behelst slechts een klein deel van het onderzoek, namelijk als hulpmiddel van het in kaart brengen van het Ariënsplein en Stadsweide. Bij het veldonderzoek wordt uitgegaan van de feitelijke observaties, hierbij is o.a. gelet op de vestigingsfactoren genoemd in de eerste aanzet van de checklist (bijlage 2.1). Hier wordt zo minmogelijk eigen invullingen aan gegeven om foutieve conclusies te voorkomen.

3.6.4 Operationaliseren

Om grip te krijgen op zowel de rol van de gemeente als de vraaggerichtheid zijn deze twee aspecten geoperationaliseerd. De operationalisering maakte vooraf inzichtelijk wat er gemeten/onderzocht ging worden.

DEEL 2: Onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen

In het tweede deel van dit rapport staan alle onderzoeksresultaten beschreven. Hierin is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en de probleemstelling. Verder staat in dit deel van het rapport een aanbevelingsparagraaf en discussiehoofdstuk opgenomen.

Figuur C: (Dudok Wonen, 2015)

Figuur D: (Dened, 2016)

4. Locatieanalyse Ariënsplein Enschede

In dit hoofdstuk is het Ariënsplein onderzocht om grip te krijgen op het gebied. Dit helpt tevens bij het bepalen van de (meest) relevante vestigingsfactoren van het Ariënsplein, wat vervolgens vertaald kan worden naar een toetsingskader in de vorm van een checklist.

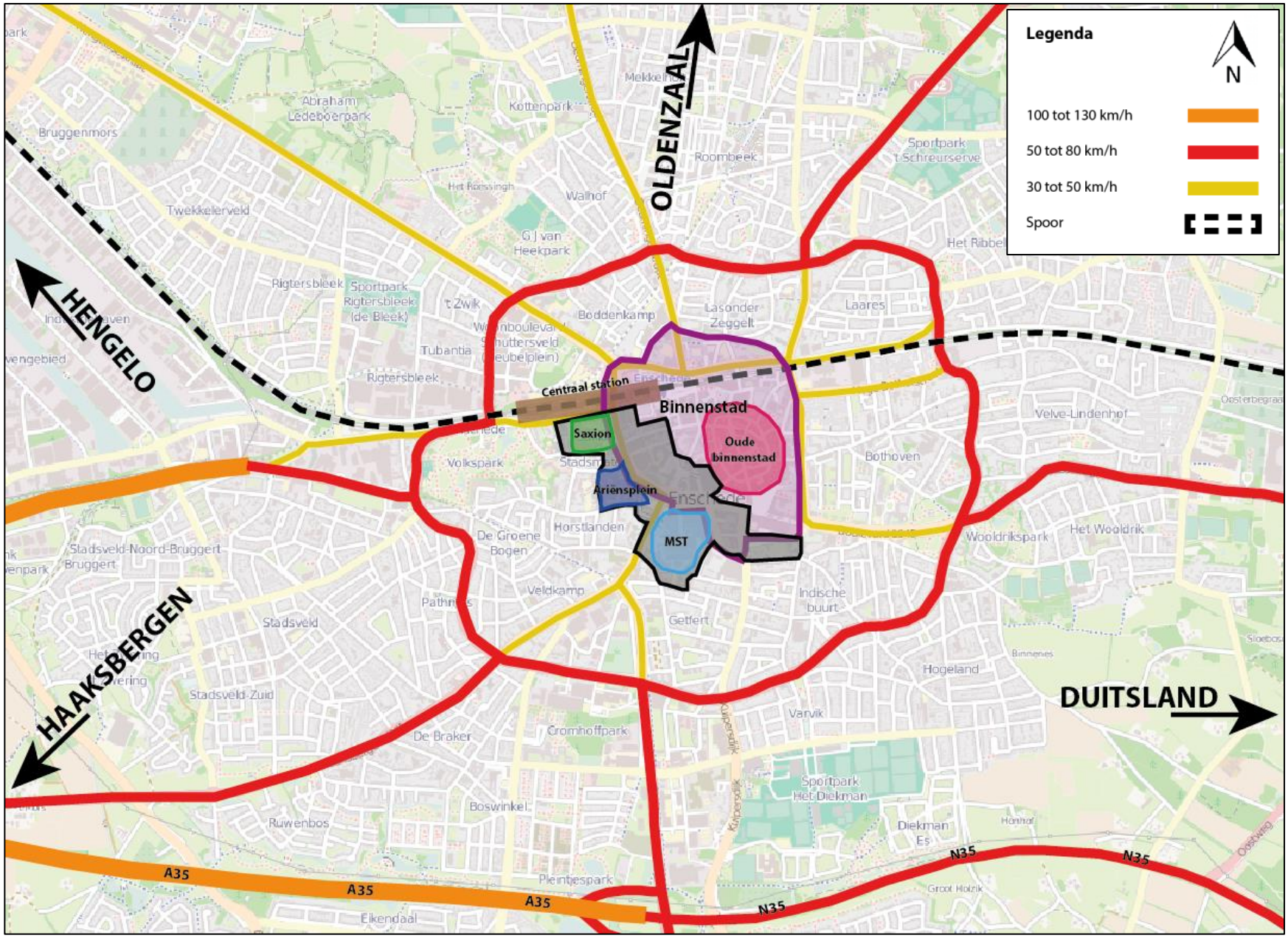
4.1 Verhuizing Medisch Spectrum Twente Enschede

In januari 2016 is het Medisch Spectrum Twente (MST) van Enschede verhuisd van het Ariënsplein naar een nieuwbouwlocatie (zie figuur 4.1). Voor de financiering van de nieuwbouwlocatie is de boekwaarde van het Ariënsplein meegenomen. Het MST wil al langere tijd het Ariënsplein verkopen tegen de prijs van de getaxeerde boekwaarde. Op dit moment is het leegstaande Ariënsplein nog in handen van het MST. De gemeente Enschede heeft in het verleden onderzocht of zij de locatie zelf zouden kunnen kopen. Dit was niet mogelijk mede door het feit dat de gemeente Enschede er de financiële middelen niet voor heeft. In het coalitieakkoord van de gemeente Enschede (2014) staat beschreven dat gemeente veel meer een faciliterende rol moet hebben bij de ontwikkeling van Stadsweide, daar waar het Ariënsplein is gelokaliseerd.

4.2 Enschede

Ten zuidoosten in de provincie Overijssel, tegen de grens met Duitsland ligt de stad Enschede. Enschede is de grootste stad van Overijssel en is onderdeel van Regio Twente. Enschede stond bekend om zijn textielnijverheid dat in de 18^{e} eeuw tot ontwikkeling kwam. Enschede groeide tot het belangrijkste centrum van textielproductie in Nederland. Rond 1960 was de textielindustrie nagenoeg volledig verdwenen en daarmee ook een grote hoeveelheid arbeidsplaatsen. Enschede ontwikkelde zich toen tot een dienstenstad. Een dienstenstad, ofwel de tertiaire sector, is een stad waarbij de verkoop van diensten centraal staat (winkels, horeca, ICT-bedrijven, zakelijke dienstverleners etc.).

Op figuur 4.1 (volgende pagina) is de stad Enschede te zien. De belangrijkste infrastructuur op het gebied van vervoer (auto en trein) zijn hierop zichtbaar. De zwart omkaderde zone is Stadsweide. Hierin zijn zowel het Medisch Spectrum Twente als Saxion Hogeschool Enschede gevestigd. Het Ariënsplein bevindt zich tussen de hiervoor genoemde partijen en is leeg komen te staan door de verhuizing van het Medisch Spectrum Twente naar de nieuwbouwlocatie (licht blauw). Verder ligt Stadsweide tegen het centraal station van Enschede aan en loopt er een doorgaande weg (50 km/h) door het gebied dat indirect in verbinding staat met de A35/N35.



Figuur 4.1: Infrastructuur Enschede en ligging Stadsweide (OpenStreetMap) Bewerkt door L.Bechtel

4.3 Stadweide

4.3.1 Gebouwen en functies

Hoewel Enschede gezien wordt als dienstenstad, staat een groot deel van Stadsweide in het teken van de quartaire sector. De quartaire sector is de economische sector van de niet-commerciële (soms gesubsidieerde) dienstverleners. Hierbij kan gedacht worden aan ziekenhuizen (Medisch Spectrum Twente), brandweer, politie (Politie Enschede Centrum), defensie, religie en educatie (Saxion Hogeschool Enschede, ROC van Twente 'De Maere'). Maar Stadsweide kent ook elementen van de dienstenstad zoals commerciële bedrijven, winkels en horeca. Figuur 4.3 (volgende pagina) geeft de vijf meest prominente gebouwen in Stadsweide weer en welke functie alle gebouwen hebben. Deze functieverdeling is gemaakt op basis van eigen interpretatie en veldonderzoek.

4.3.2 Infrastructuur en bereikbaarheid

Stadsweide is voor wegverkeer ontsloten door de Haaksbergerstraat (vanaf het zuiden naar de rotonde, oranje) en de Ripperdastraat die overgaat in de De Ruyterlaan (vanaf de rotonde naar het noorden, oranje), dit is zichtbaar op figuur 4.3. Deze weg kan gezien worden als de belangrijkste weg die door Stadsweide loopt. De weg heeft verschillende aftakkingen die ervoor zorgen dat heel Stadsweide ontsloten is voor wegverkeer. Deze 'hoofdweg' van Stadsweide loopt langs het Ariënsplein. Met de auto ben je in ongeveer 5 tot 10 minuten op de snelweg (A35) dan wel op de N35 richting Duitsland. Ook zijn er meerdere parkeergarages en parkeerplaatsen te vinden in het gebied. Zoals eerder beschreven ligt het station aan de noordzijde tegen Stadsweide. Het station kent zowel regionale, landelijke als internationale (Duitsland) verbindingen. Verder zijn er meerdere bushaltes te vinden in Stadsweide (14+ in Stadsweide en omgeving). Dit zorgt ervoor dat het gebied ook voor busreizigers is ontsloten.

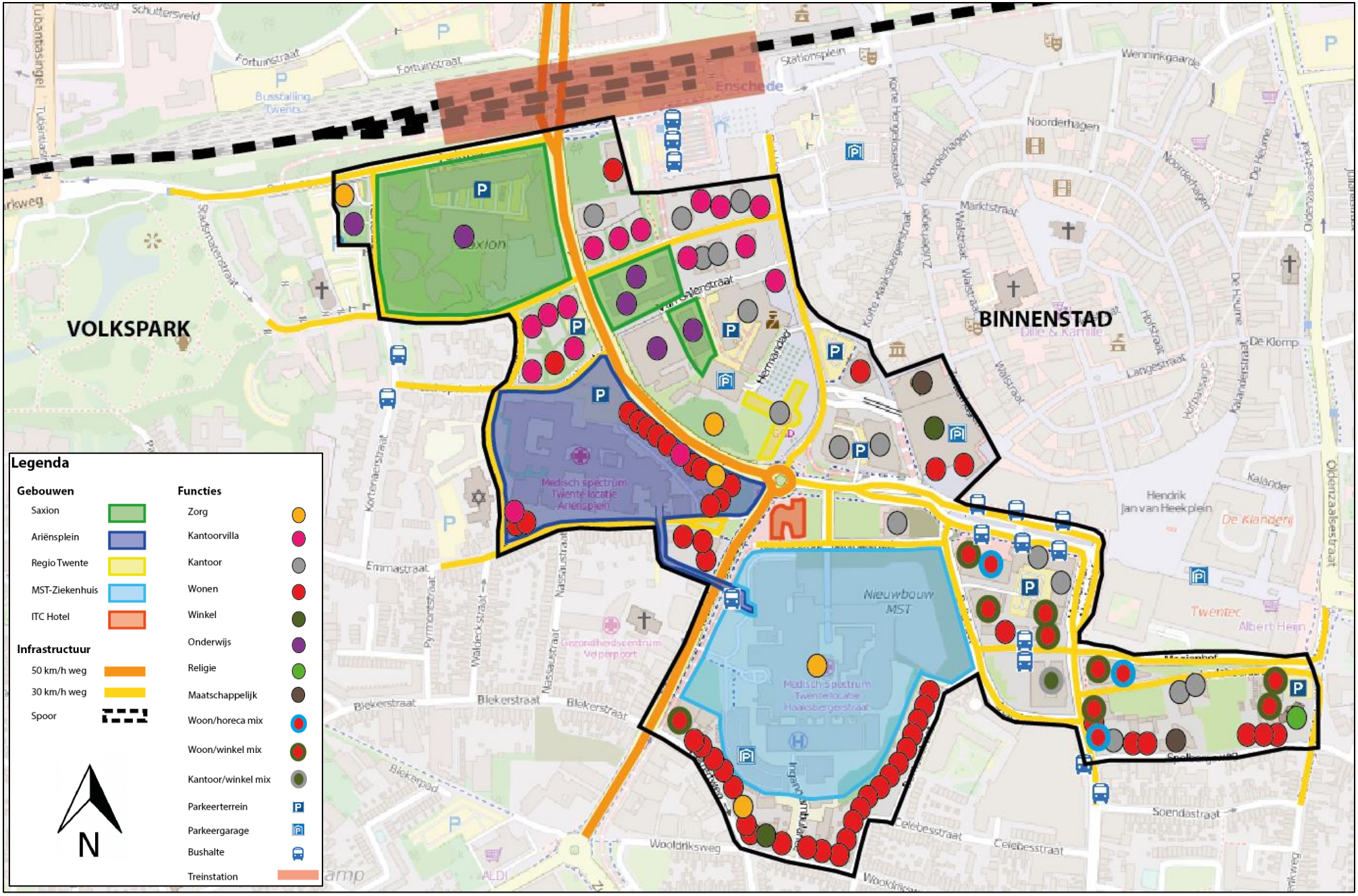
4.3.3 Openbaargebied

Het grootste deel van het openbaargebied in Stadsweide is in de vorm van infrastructuur. Wat opvalt, is dat er weliswaar groen aanwezig is in het gebied maar dat dit veelal niet openbaar is. Wel is er aan de westzijde net buiten Stadsweide het Volkspark van Enschede gelokaliseerd. Het park ligt op ongeveer 500 meter vanaf de hoofdingang van het Ariënsplein.

4.3.4 Voorzieningen

Stadsweide kent verschillende soorten voorzieningen. Van maatschappelijke voorzieningen als een bibliotheek en een ziekenhuis, tot winkels en horeca. Wel is het zo dat het aantal winkels en horeca in mindere mate aanwezig zijn. Dit heeft te maken met het feit dat Stadsweide tegen de binnenstad ligt. In de binnenstad zijn volop voorzieningen aanwezig zoals winkels, horeca, cultuur en leisure.

Figuur 4.2: V.l.n.r. Saxion (Eurogates, z.d.)*, (Ariënsplein* (od205sl, z.d.)*, Nieuwbouw MST* (RTV Oost, 2015)*, ITC Hotel* (ITC, z.d.)*, Twentehuis* (Twente Safety & Security, z.d.)



Figuur 4.3: Gebouwen, infrastructuur en functie Stadsweide (OpenStreetMap) Bewerkt door L.Bechtel

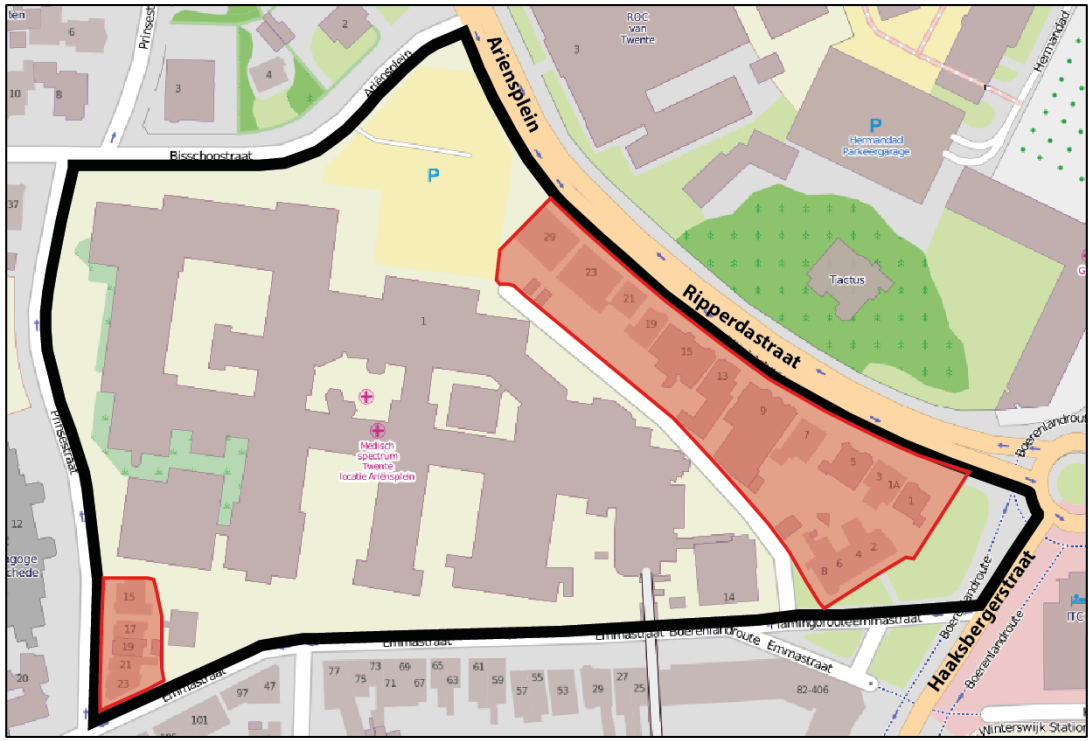
4.4 Het Ariënsplein

4.4.1 Gebouwen en functies

Het Ariënsplein beslaat ongeveer 28.000m² van Stadsweide. Het meest prominente gebouw is het voormalig Medisch Spectrum Twente (MST) met circa 56.000m² vloeroppervlak. Verder zijn er een aantal woningen en kantoorvilla's in het gebied te vinden (rode zones figuur 4.4). Al de hoofdgebouwen in de rechter rode zone zijn zogenaamde gemeentelijke monumenten (zie bijlage 3). Opvallend is dat voornamelijk in de rode zone aan de rechterkant veel leegstand is. Het oude MST gebouw op het Ariënsplein kent bouwdelen die dateren uit het begin van de 20e eeuw. In de jaren 50, 60, 80 en 90 zijn extra vleugels/bouwdelen aan het pand toegevoegd. De laatste uitbreiding was in 2006 met een interimgebouw. Het MST is eigenaar van het hele gebied met daarbij de loopbrug die over de Haaksbergerstraat loopt (figuur 1.3 en 1.4).

4.4.2 Bereikbaarheid en infrastructuur

Het Ariënsplein ligt op ongeveer 8 tot 12 minuten loopafstand van het station (circa 530 meter). Vanaf de hoofdingang van het Ariënsplein is de snelweg A35 dan wel de N35 (richting Duitsland) in ongeveer 6 minuten met de auto te bereiken. Verder ligt de binnenstad van Enschede op ongeveer 450 meter afstand van de hoofdingang van het Ariënsplein verwijderd en ligt de dichtstbijzijnde bushalte op ongeveer 260 meter. Ook is er op dit moment parkeergelegenheid aan de voorzijde van het Ariënsplein met circa 75 parkeerplaatsen. Zoals te zien is op figuur 4.4 ligt het Ariënsplein tegen de Ripperdastraat en voor een klein deel tegen de Haaksbergerstraat (zie ook oranje straat figuur 4.3).



Figuur 4.4: Ariënsplein Enschede (OpenStreetMap) Bewerkt door L.Bechtel

5. Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: Wat zijn, op grond van relevante vestigingsfactoren van het Ariënsplein te Enschede, vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen.

5.1 Checklist vestigingsfactoren

De zoektocht naar vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen begon met een locatieanalyse van het Ariënsplein en Stadsweide (hoofdstuk 4). De locatieanalyse en het theoretisch kader hebben geleid tot een checklist van vestigingsfactoren (bijlage 2.1 en 2.2). Hierin zijn de relevante vestigingsfactoren van het object (Ariënsplein) en de locatie (Stadsweide) opgenomen. Op deze manier is inzichtelijk gemaakt welke binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten vergelijkbaar zijn en welke nader onderzocht zouden kunnen worden. Bijlage 2.2 laat een volledige lijst zien van herontwikkelingsprojecten die getoetst zijn aan de hand van de checklist. De herontwikkelingsprojecten zijn getoetst op de volgende punten:

- Object (of meerdere objecten) moet van vergelijkbare omvang zijn met een bruto vloeroppervlak van minimaal 40.000m²;
- Object ligt op maximaal 750 meter afstand van de binnenstad;
- Object ligt op maximaal 750 meter van een treinstation (voorkeur voor centraal station);
- Object heeft een vergelijkbare ontsluiting wat betreft autoverkeer, dit wil zeggen ontsloten door een doorgaande weg (voorkeur voor een 50km/h weg);
- Object heeft een vergelijkbare ontsluiting wat betreft busstations, dit wil zeggen busstation ligt binnen een straal van 250 meter van het object.

Het gaat dus om ontwikkelingen waarbij het object (dan wel projectgebied) een minimale omvang heeft van 40.000m² BVO. Hierbij gaat het om binnenstedelijke ontwikkelingen waarbij leegstand is of wordt opgelost. Dit kan zowel sloop als volledig hergebruik zijn, maar ook een middenweg tussen deze twee uitersten (zolang de leegstand maar opgelost is/wordt). Daarnaast moeten de ontwikkelingen op basis van de belangrijkste vestigingsfactoren, zoals in de vorige alinea is beschreven, overeenkomsten tonen. De combinatie tussen omvang van het object en de vestigingsfactoren van de locatie spelen een belangrijke rol in de mate van urgentie voor het oplossen van de betreffende leegstand bij de gemeente.

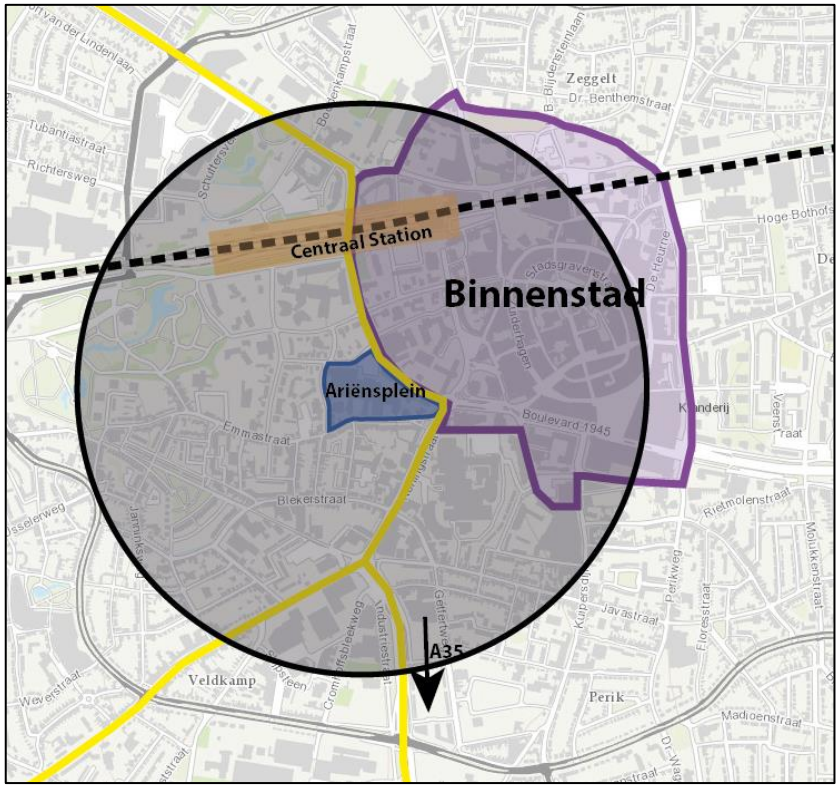
Figuur 5.1: Checklist (Images and Words, z.d.)

5.2 Vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen

Naar aanleiding van de toetsing aan de hand van een checklist (bijlage 2.2) zijn de volgende drie projecten gekozen voor nader onderzoek.

- De Weezenlanden – gemeente Zwolle;
- Het Gasthuiskwariter – gemeente 's-Hertogenbosch;
- De Drie Hoefijzers – gemeente Breda.

Dit waren overigens niet de enige drie vergelijkbare ontwikkelingen (wat betreft vestigingsfactoren). Waarom juist deze drie projecten nader zijn onderzocht heeft verschillende redenen. De voornaamste reden is dat bij deze drie projecten de betreffende gemeente open stonden voor een interview.



Figuur 5.2: Vestigingsfactoren Ariënsplein Enschede op basis van checklist (ArcGisOnline) Bewerkt door L.Bechtel

Figuur 5.2 is een weergave van de, voor dit onderzoek, belangrijkste vestigingsfactoren van het Ariënsplein. De zwarte zone is een straal van 750 meter rondom het Ariënsplein. Te zien is dat de binnenstad en het centraal station hierbinnen liggen. Daarnaast is ook de belangrijkste ontsluitingsweg weergegeven. Verder in dit onderzoek staan meer van dit soort kaarten. Hierbij gaat het om de drie onderzochte vergelijkbare ontwikkelingen. De kaart is een weergave van de toetsing aan de checklist.

6. De Weezenlanden – Zwolle

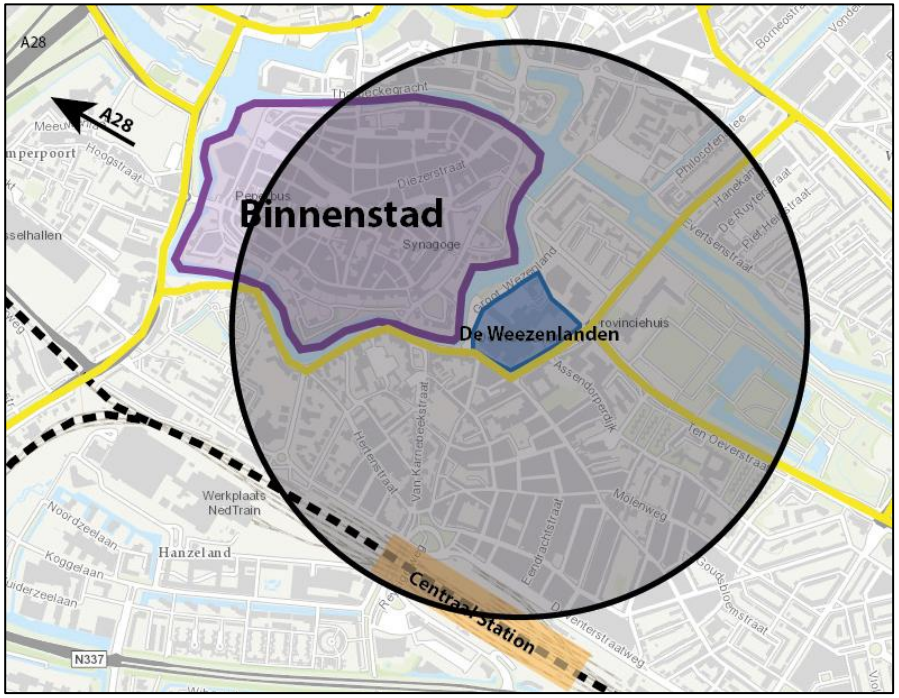
Dit hoofdstuk staat in het teken van de herontwikkeling van het Zwolse ziekenhuis de Weezenlanden. Eerst is er per fase (initiatief- en implementatiefase) een beschrijving gegeven m.b.t. hoe de herontwikkeling tot stand is gekomen met daarbij wat de rol van de gemeente is geweest (onderzoeksvraag 2). Ook is in dit hoofdstuk de mate van vraaggericht handelen beschreven (onderzoeksvraag 3).

6.1 Verhuizing Isala Weezenlanden

Toen in 1998 het katholieke ziekenhuis de Weezenlanden en het protestants/christelijke Sophia Ziekenhuis samen verder gingen (Isala ziekenhuis), was er een eis gesteld dat de klinieken op één locatie gevestigd zouden worden. Hierbij is gekozen voor uitbreiding op de Sophia locatie (De Stentor, 2007). Kortom op den duur zou de Weezenlanden locatie leeg komen te staan (figuur 6.1 en figuur 6.2). Begin augustus 2013 is het Isala ziekenhuis voor een groot deel verhuisd naar de nieuwbouwlocatie bij het Sophia ziekenhuis. Er is echter een aantal klinieken dat tot het vierde kwartaal van 2014 op de Weezenlanden locatie in functie waren. Door de verhuizing is de Weezenlanden locatie in het vierde kwartaal van 2014 volledig leeg komen te staan (Isala, 2013). Uit interview met mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3) blijkt dat bij de financiering van de nieuwbouw de grondprijs van de Weezenlanden locatie is meegenomen. Voor Isala was het daarom van belang dat het geraamde bedrag betaald zou worden.

6.2 Initiatieffase Weezenlanden

Bij deze casus kan het jaar 2000 gezien worden als de start van de initiatieffase. Uit interview met dhr. H. Souwman van Isala (bijlage 1.4) blijkt dat rond het jaar 2000 bekend werd dat de nieuwbouwlocatie van, het in 1998 opgerichte, Isala (door fusie) zich zou gaan vestigen bij de Sophia locatie en dat de Weezenlanden locatie op den duur leeg zou komen te staan.



Figuur 6.1: Vestigingsfactoren Weezenlanden Zwolle op basis van checklist (ArcGisOnline) Bewerkt door L.Bechtel

Figuur 6.2: Luchtfoto Weezelanden Ziekenhuis Zwolle (Klokgroep, z.d.)

6.2.1 Nieuwe functie(s) Weezenlanden

Uit interview met dhr. H. Souwman (bijlage 1.4) blijkt dat in 2007 Isala de gemeente Zwolle heeft benaderd met de vraag of de gemeente belangstelling zou hebben om de locatie te kopen en te ontwikkelen. Hierbij had Isala zelf een stedenbouwkundige adviseur ingehuurd om te onderzoeken welke functies er in het gebied zouden passen. Hieruit kwamen de functies wonen (nieuwbouw of huisvesting in bestaande bebouwing) en werken (kantoren) naar voren. Op dat moment lag de bestemming maatschappelijk op het gebied (locatie Weezenlanden). Binnen de bestemming maatschappelijk was het mogelijk om kantoren te bouwen, iets dat bij de gemeente Zwolle als niet gewenst werd beschouwd. Dit alles speelde namelijk in de tijd dat er een druk op de kantorenmarkt was ontstaan (overaanbod van kantoren tegenover het uitblijven van de vraag) aldus mw. C Waalewijn (bijlage 1.3).

Daarnaast speelde er in die tijd dat de gemeente Zwolle een bestemmingsplan moest maken voor de locatie Weezenlanden. Er is besloten het bestemmingsplan te handhaven. Hiervoor is gekozen omdat het wijzigen van de bestemming op de Weezenlanden locatie zou kunnen leiden tot planschade bij Isala (dalende grondprijs als gevolg van schrappen functie kantoren), aldus mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3). De gemeente is vervolgens gaan onderzoeken of het zelf kopen een optie zou zijn, daarbij heeft een gemeentelijk projectteam in 2009, in opdracht van het college van B&W, een ruimtelijke en programmatische verkenning gemaakt voor de mogelijke invulling van de locatie (initiërende rol). Deze verkenning is uiteindelijk de basis geweest voor het in 2012 vastgestelde 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' (Gemeente Zwolle, 2012). Rond deze tijd (2009) waren er gesprekken tussen Isala en de gemeente over het feit of actieve grondpolitiek (als gemeente aankopen en ontwikkelen) de enige mogelijkheid is om vanuit de gemeente te sturen op wat er met het gebied gaat gebeuren. Uiteindelijk is het standpunt van de gemeente geweest het gebied niet aan te kopen, maar wel mee te willen werken aan de herontwikkeling van de locatie. Dit wil zeggen faciliteren daar waar nodig (samenwerking, expertise delen, procesbegeleiding).

Vervolgens heeft Isala, in opdracht van de gemeente, marktonderzoek gedaan naar welke functies er op de Weezenlanden locatie mogelijk zouden zijn. Hierbij heeft de gemeente duidelijk gemaakt dat de functie wonen als meest gewenst werd beschouwd (sturende rol). Dit omdat er op dat moment (rond 2009) uit het Woon-onderzoek 2009 Zwolle bleek dat er in Zwolle een tekort is aan woningen in een centrum-stedelijk woonmilieu en woningen in een groenstedelijk woonmilieu (Gemeente Zwolle, 2009). Door de marktonderzoeken die Isala uitvoerde groeide bij Isala het besef dat de functie kantoren, gezien de markt, niet mogelijk was (iets waar Isala daarvoor nog wel vanuit ging). Toen ontstond er het idee om een grote hoeveelheid dure appartementen op de Weezenlanden locatie te realiseren. De gemeente heeft vervolgens zelf onderzoek gedaan naar de vraag naar dure appartementen in Zwolle. Hieruit kwam naar voren dat er nog maar een beperkte vraag is naar dure appartementen. Dit omdat er in een ander project (Kraanbolwerk) al een aanzienlijke hoeveelheid dure appartementen stonden gepland. Kortom het zou niet reëel zijn om op de Weezenlanden locatie alleen maar dure appartementen te ontwikkelen, aldus mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3).

Isala had vervolgens adviesbureau Stec Groep ingehuurd om tot een reëel doorgerekend plan te komen voor de Weezenlanden locatie met de functie wonen. Hieruit kwam een woningprogramma naar voren met een mix van koopwoningen, dure- en goedkopere appartementen (onderverdeeld in grondgebondenwoningen en appartementen), aldus dhr. H. Souwman (bijlage 1.4)

6.2.2 Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden

Naar aanleiding van het plan van Stec Groep heeft de gemeente Zwolle vanuit bestaande beleidsstukken en visies het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' opgesteld, dit is in 2012 door het College van B&W (Zwolle) vastgesteld en ter kennisname door de gemeenteraad van Zwolle vastgesteld (kaderstellende sturingsrol). Hierin staan scenario's, beleidskaders, een verkenning van het programma (wonen), milieu en de daarbij horende belemmeringen, bereikbaarheid & auto-ontsluiting en de waarborging van de ruimtelijke kwaliteit beschreven (Gemeente Zwolle, 2012). In het 'Structuurplan 2020' is de Weezenlanden locatie aangewezen als een inbreidingslocatie die geschikt is voor een centrum stedelijk woonmilieu (Gemeente Zwolle, 2008). Door de Weezenlanden locatie aan te wijzen als een plek met de (hoofd)functie wonen, wordt invulling gegeven aan twee uitgangspunten van het structuurplan en gemeentelijke woonbeleid (Gemeente Zwolle, 2012):

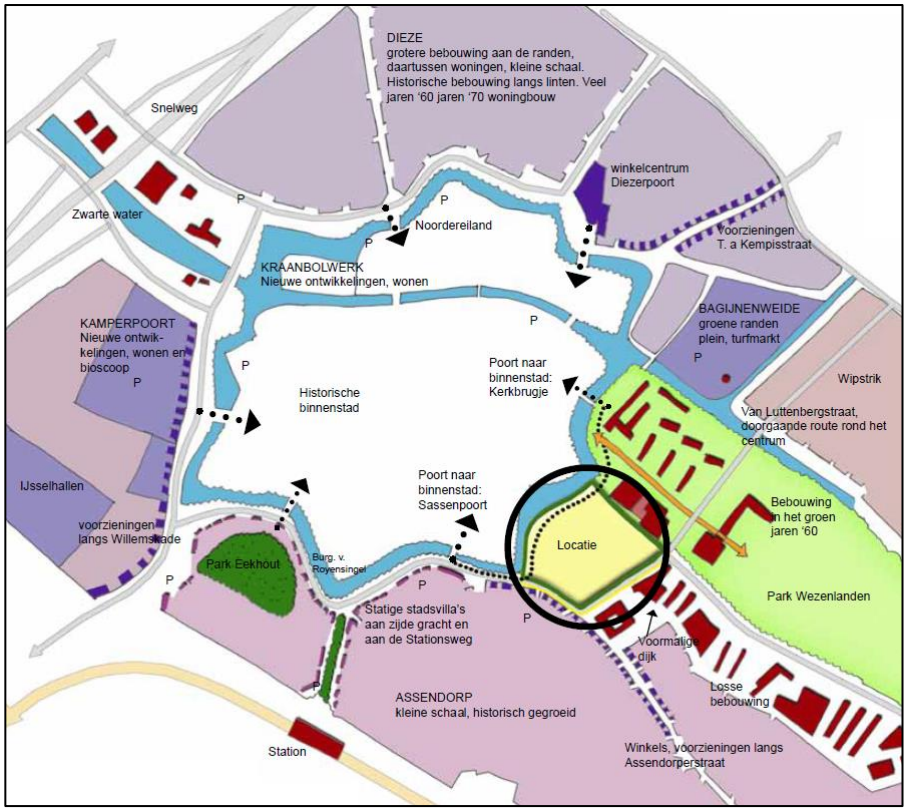
- Inbreiding gaat voor uitbreiding;
- Inzetten op de vraag naar centrum stedelijk wonen.

In het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' staan de volgende punten beschreven wat betreft de functie wonen in het gebied (Gemeente Zwolle, 2012):

- Dichtheid tussen de 50 en 80 hectare;
- Het accent ligt op grondgebonden woningen;
- Er mogen ook appartementen in het plangebied komen;
- Er is en blijft behoefte aan studentenhuisvesting.

Wat betreft voorzieningen is het volgende beschreven (Gemeente Zwolle, 2012):

- Vanwege gewenste levendigheid en functiemenging kunnen aan de kant van Assendorp beperkt voorzieningen van maatschappelijke instellingen worden ingepast.
- Er is geen behoefte aan nieuwe winkels in dit deel van de stad. Het gebied wordt ook niet gezien als aanvulling op de centrumfunctie van de binnenstad. Ten opzichte van het winkelgebied de Assendorperstraat (zie rechtsonder op figuur 6.3) heeft locatie Weezenlanden volgens de ondernemers Assendorperstraat geen toegevoegde waarde vanwege de afstand, bereikbaarheid en parkeren.
- Voor combinaties wonen en werken aan huis gelden de algemene bestemmingsplanregels.



Figuur 6.3: Positionering Weezenlanden locatie (Gemeente Zwolle, 2012)

In het stedenbouwkundig programma van eisen staat beschreven dat, in het kader van de ruimtelijke kwaliteit, de 'footprint' van het huidige ziekenhuis te groot is en als niet passend wordt beschouwd ten opzichte van de omringende omgeving. Daarom was er wel de eis de footprint te verkleinen (Gemeente Zwolle, 2012). Het was echter geen eis of wens om de gehele locatie te slopen.

"Sloop van de hoge schijven van het ziekenhuis wordt in dit SpvE niet geëist of gewenst, herbestemmen kan ook." (Gemeente Zwolle, 2012, p. 6)

Voor Isala was de vaststelling van het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' erg gunstig. Het stedenbouwkundigprogramma van eisen gaf aan dat de gemeente welwillend tegenover woningbouw op de locatie Weezenlanden staat. Daarbij heeft Isala ook een reëel doorgerekend plan van Stec Groep. Daarnaast had Isala zelf een bidbook samengesteld. Hierin staan zaken als het bouwjaar, vloeroppervlak, kadasternummers e.d. (de Weezenlanden locatie in detail). Met deze drie documenten is Isala de markt op gegaan met als doel het vinden van een voldoende draagkrachtige partij die het gebied op zou kunnen kopen (het liefst in één keer) en te ontwikkelen tot woningbouwlocatie, aldus mw. C. Waalewijn en dhr. H. Souwman (bijlage 1.3 en 1.4).

6.2.3 Nieuwe eigenaar

De gemeente heeft Isala geholpen bij het zoeken en benaderen van de juiste partijen, aldus mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3). Uit interview met dhr. H. Souwman (bijlage 1.4) blijkt dat de gemeente een aantal partijen heeft voorgesteld die het gebied wellicht zouden kunnen kopen en ontwikkelen (faciliteren in de vorm van delen van netwerken). Het was aan Isala om het contact te zoeken. In mei 2013 is er een koopovereenkomst gesloten tussen Isala (Weezenlanden) en Novaform Vastgoedontwikkelaars BV. Bij deze koopovereenkomst zat een intentieverklaring van mogelijke afnemers van de huurwoningen (corporaties). Deze waren door Isala (samen met Stec Groep) benaderd.

Toen de koopovereenkomst getekend werd was duidelijk dat Novaform, de toekomstige eigenaar, het gebied zou gaan herontwikkelen tot een woningbouwlocatie met een mix van sociale huur, middeldure huur en vrije sector koopwoningen (de Weezenlanden locatie is uiteindelijk verkocht als woningbouwlocatie). Hierbij zijn Syntrus Achmea Real Estate & Finance en de Zwolse woningcorporaties SWZ en Openbaar Belang de partijen die de huurwoningen mogelijk zullen verwerven (intentieverklaring bij koopovereenkomst). De feitelijke overdracht van de grond (tussen Isala en Novaform) stond gepland op begin 2015 (Isala, 2013). Uit interview met mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3) blijkt dat de grond en de daarbij horende bebouwing in februari 2015 officieel is overgedragen aan Novaform.

6.2.4 Rol gemeente Zwolle initiatieffase

Zoals uit voorgaande sub-paragrafen is gebleken kan het jaar 2000 gezien worden als de start van de initiatieffase. Deze fase heeft geduurd tot 2013 met de koopovereenkomst die gesloten werd tussen Isala en Novaform (en de intentieovereenkomst tussen de gemeente en Novaform). De rol van de gemeente Zwolle in deze fase was in eerste instantie loslaten en afwachten. Dit omdat het op dat moment niet aan de gemeente was om het mogelijke 'probleem' van het op den duur leegkomen van de Weezenlanden locatie op te lossen. De grond en de gebouwen waren immers in handen van Isala. Daarnaast stond het gebied nog niet leeg en is het in feite de verantwoordelijkheid van Isala om tot verkoop of ontwikkeling van het gebied te komen.

Toen Isala in 2007 naar de gemeente stapte werd de rol actiever (inviteren & initiëren). Zo heeft de gemeente onderzoek gedaan naar of het zelf kopen en ontwikkelen een optie zou zijn. Hierbij

heeft de gemeente in 2009 onderzocht wat de mogelijke invulling (functies en programma) van het gebied zou kunnen zijn (geïnitieerd door de gemeente zelf).

Daarnaast had de gemeente ook een sturende rol. In de initiatieffase betrof dit beleidsmatige en planologische kaderstelling en faciliteren (tabel 6.1). De kaderstellende rol was bijvoorbeeld terug te zien in het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' (initiërende rol). Dit document is door de gemeente opgesteld en toont de ruimtelijke uitgangspunten en een globaal programma voor het gebied (vormgeven van de beslisomgeving van de markt). De faciliterende rol is terug te zien in de procesbegeleiding en het delen van netwerken. Hierbij heeft de gemeente Zwolle Isala bijvoorbeeld ondersteund bij het vinden van een geschikte koper door een voorstel te doen van mogelijke kopers (delen van netwerken). Daarnaast is er een zekere vorm van procesbegeleiding vanuit de gemeente geweest. Zo heeft de gemeente duidelijk gemaakt dat Isala zelf marktonderzoek moest gaan uitvoeren.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Stedenbouwkundigprogramma van eisen en mogelijkheden
	Planologische kaderstelling	• Structuurplan 2020
	Faciliteren	• Procesbegeleiding • Delen van netwerken

Tabel 6.1: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente Zwolle bij de initiatieffase

6.3 Implementatiefase Weezenlanden

6.3.1 Stedenbouwkundigplan en Klankbordgroep

Na de overeenstemming tussen Isala en Novaform is er tussen de gemeente en Novaform een intentieovereenkomst gesloten, wat gezien kan worden als het begin van de implementatiefase.

> *"De intentieovereenkomst geeft duidelijkheid over de benodigde voorbereidende onderzoekswerkzaamheden die beide partijen* [gemeenten Zwolle en Novaform] *moeten uitvoeren om in de volgende fase te komen tot een ontwerpbestemmingsplan en een anterieure overeenkomst waarin de daarbij gemaakte nadere afspraken zullen worden vastgelegd."* (Gemeente Zwolle, 2013, p. 2).

Uit interview met mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3) blijkt dat in de intentieovereenkomst afspraken stonden beschreven over onder andere binnen welke periode er (gezamenlijk) een stedenbouwkundigplan gemaakt zou worden en wanneer er aan het bestemmingsplan gewerkt ging worden (door de gemeente). Uiteindelijk is er een anterieure overeenkomst gesloten waarin de samenwerking tussen de gemeente Zwolle en Novaform is beschreven en vastgelegd. Een belangrijk aspect van deze overeenkomst was dat Novaform met een goed plan moest komen voor het beheer van de panden mocht het zo zijn dat de panden (een langere tijd) leeg zouden komen te staan.

Na het sluiten van de intentieovereenkomst is er in samenwerking tussen de gemeente Zwolle en Novaform (met architectenbureau Mulleners en Mulleners) gewerkt aan een stedenbouwkundigplan. Uit interview met mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3) blijkt dat de gemeente Novaform heeft aangezet om belanghebbende partijen te betrekken bij de totstandkoming van het stedenbouwkundigplan. Hierbij is gekozen voor een klankbordgroep met daarbij

klankbordbijeenkomsten. Deelnemers van de klankbordgroep zijn (Novaform, 2013):

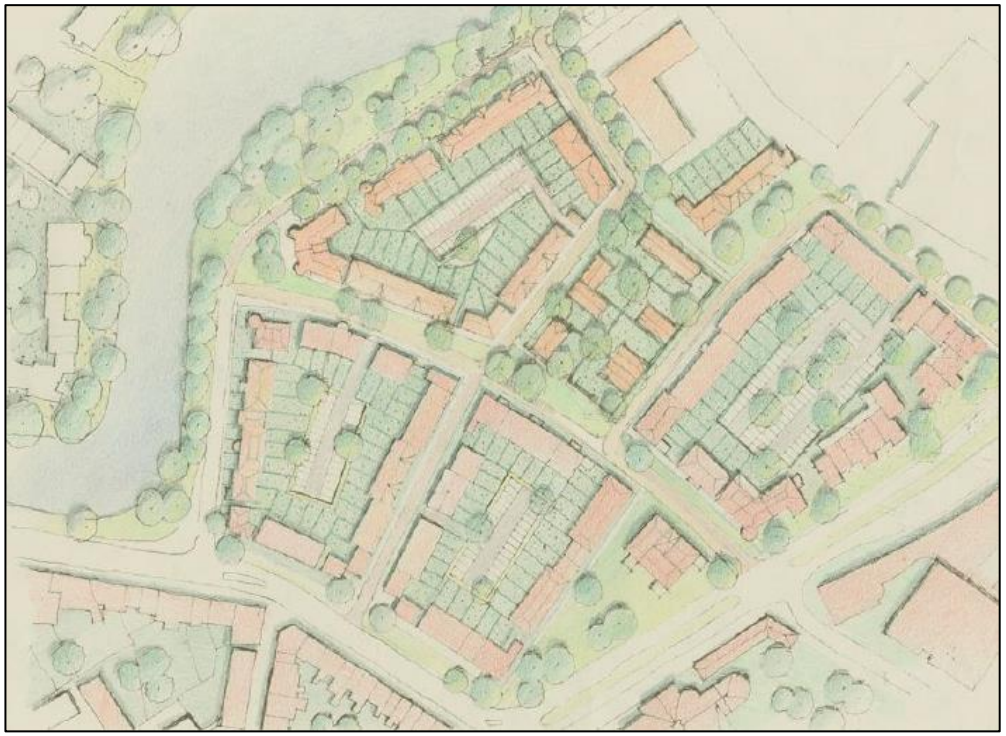
- Novaform (de organisator en ontwikkelaar)
- Belangenverenigingen Zwolle
- Initiatiefgroep grote appartementen
- (Mogelijke) potentiële kopers
- Omwonenden
- Ondernemersverenigingen
- De gemeente Zwolle
- Mulleners en Mulleners architecten
- Gemeentelijke ambtenaar namens SWZ & Openbaar Belang (woningcorporaties)

Novaform was de organisator van de klankbordbijeenkomsten. In totaal zijn er drie klankbordbijeenkomsten gehouden tussen oktober en december 2013 (Novaform, 2013). Het doel van de klankbordgroep is door Novaform als volgt beschreven:

"Naast het creëren van (maatschappelijk) draagvlak voor de ontwikkeling is het meedenken en meepraten gedurende het opstellen van het stedenbouwkundig ontwerp en het beeldkwaliteitsplan (de verschijningsvorm) van de nieuwe woningen en openbare inrichting het voornaamste doel van de Klankbordgroep." (Novaform, 2013, p. 17).

Voorafgaan aan de klankbordbijeenkomsten heeft Novaform een informatieavond georganiseerd in september 2013, dit stond in het teken van een eerste stedenbouwkundig schetsontwerp (figuur 6.4) van architectenbureau Mulleners en Mulleners, in opdracht van Novaform. Dit stedenbouwkundig schetsontwerp is voortgekomen uit een aantal uitgangspunten (Novaform, 2013):

- Stedenbouwkundige randvoorwaarden uit 2012 van de gemeente Zwolle (ruimtelijke uitgangspunten en globaal programma).
- Uitgaande van sloop van alle bestaande gebouwen.
- Programma van eisen van Novaform zelf. Een woningbouwprogramma van 230 woningen waarvan 60% grondgebonden.
- Circa 30% sociale huur, circa 40% middeldure huur en circa 30% vrije sector koop.
- Randvoorwaarden en eisen die gesteld worden door het Waterschap (regionale waterkering van de stadsgracht), Provincie en Nuts-partijen.



Figuur 6.4: Stedenbouwkundigschetsontwerp de Weezenlanden (Novaform, 2013)

Bij de eerste klankbordbijeenkomst heeft Novaform een aantal 'spelregels' meegegeven (Novaform, 2013):

- De klankbordgroep heeft een adviserende rol, de groep mag meedenken en meepraten.
- Elk lid van de Klankbordgroep is op persoonlijke titel aanwezig ofwel is een vertegenwoordiger van een belangenvereniging of organisatie (de vertegenwoordiger zorgt zelf voor informatie naar de achterban).
- Van de bijeenkomsten worden verslagen opgesteld, de verslagen worden tevens aan het college van burgemeester en wethouders en de raadsleden aangeboden.

De eerste klankbordbijeenkomst (1 oktober 2013) stond in het teken van het stedenbouwkundig schetsontwerp (figuur 6.4). Hierbij zijn een aantal stellingen voorgelegd aan de klankbordgroep. Dit waren stellingen waar eens of oneens op geantwoord kon worden. Het betreft hier stellingen over vier thema's; stedenbouwkundige ontwerpuitgangspunten, woningbouwprogramma, verkeer & parkeren en groen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de uitstaling van de woningen, bouwlagen, doelgroepen, het kappen van bomen en het eventueel toevoegen van kantoren (aan huis), horeca en winkels in het gebied (Novaform, 2013).

De tweede klankbordbijeenkomst (29 oktober 2013) stond in het teken van de gewenste beeldkwaliteit (verschijningsvorm/uitstraling) van de woningen en de openbare ruimte in de Weezenlanden. Daarbij was er eerst een terugkoppeling van de eerste bijeenkomst in de vorm van een 3d planpresentatie van Mulleners en Mulleners architecten (bijlage 6.1 is een impressie hiervan). Daarnaast is er (n.a.v. de eerste klankbordbijeenkomst) nader onderzoek gedaan naar hoe de ontsluiting en verkeersrouting (beter) geregeld zou kunnen worden (door gemeente en Novaform), dit is tijdens de tweede klankbordbijeenkomst gepresenteerd. Hier konden alle aanwezige klankbordleden commentaar en advies op geven. Verder is de 'huiswerkopdracht', die tijdens de eerste klankbordbijeenkomst in meegegeven, uitvoerig behandeld. Deze opdracht behelsde het verzamelen van foto's en beelden van woningen en gebouwen in Zwolle die volgens de klankbordleden passen of juist niet passen in de Weezelanden, kortom de gewenste beeldkwaliteit (Novaform, 2013).

Tijdens de derde klankbordbijeenkomst (10 december 2013) is het stedenbouwkundigontwerp (figuur 6.5) en het beeldkwaliteitsplan (figuur 6.6) gepresenteerd door Novaform en Mulleners & Mulleners (Novaform, 2013). Vervolgens is het 'Stedenbouwkundig Plan met Beeldkwaliteitsplan' op 21 januari 2014 gepresenteerd tijdens een inloopbijeenkomst in het Stadshuis van Zwolle. Midden 2014 is het 'Stedenbouwkundig Plan met Beeldkwaliteitsplan' vastgesteld door de gemeenteraad van Zwolle.

Figuur 6.5: Stedenbouwkundigontwerp de Weezenlanden (Novaform, 2013)

Figuur 6.6: Schetsmatig beeldkwaliteitsplan de Weezenlanden (Novaform, 2014)

6.3.2 Bestemmingsplan

Na vaststelling van het 'Stedenbouwkundig Plan met Beeldkwaliteitsplan' in 2014 is de gemeente Zwolle begonnen met het wijzigen van het bestemmingsplan. Uit interview met mw. C. Waalewijn (bijlage 1.3) blijkt dat één van de eisen van Novaform was dat het bestemmingsplan gewijzigd en geaccordeerd zou zijn door de Raad alvorens de aankoop van de grond en de daarbij horende gebouwen. Op 15 december 2014 heeft de gemeenteraad het gewijzigde bestemmingsplan (Weezenlanden) vastgesteld (Staatscourant, 2014), dat per 4 februari 2015 onherroepelijk is verklaard (Novaform, 2015).

Het bestemmingsplan Weezenlanden (bijlage 6.2) heeft een zekere mate van flexibiliteit. Bijna het hele gebied heeft de bestemming 'woongebied'. De voor 'woongebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor eengezins- of meergezinshuizen met ruimte voor beroep of bedrijf aan huis en de bijhorende bouwwerken. Daarnaast is in het bestemmingplan aangegeven wat het maximum aantal wooneenheden voor het gebied bedraagt, in dit geval 290, en zijn er vlakken aangegeven met een maximum bouwhoogte. Dit wordt ook wel een globaal bestemmingsplan genoemd[1]. Met dit (flexibel) bestemmingsplan schets de gemeente juridisch-planologische kaders voor de ontwikkeling van het gebied.

6.3.3 Woonbehoeften de Weezenlanden

Om de woonbehoeften voor de Weezenlanden in beeld te brengen is er in juni 2015 een enquête uitgezet via de projectwebsite van Novaform (www.deweezenlanden.nl), geïnitieerd door Novaform. De enquête werd twee en een halve maand later gestopt met een respons van 972 (Novaform, 2015). Een aantal aspecten dat uit de enquête naar voren zijn gekomen (Novaform, 2015);

- 98,35% (956) is serieus geïnteresseerd om te gaan wonen in de nieuwbouwlocatie 'de Weezenlanden';
- Van de 956 geïnteresseerden hebben 604 mensen een voorkeur voor een nieuwbouwhuis en 352 voor een appartement;
- 769 geënquêteerden geven aan een voorkeur te hebben voor het kopen van een woning en 189 geven de voorkeur voor het huren van een woning;'
- Vraagprijs koopwoningen: Grootste deel heeft voorkeur voor een prijs tussen de €250.000 en €300.000;
- De helft van de geënquêteerden die geïnteresseerd is in het huren van een woning blijkt 47% (89) interesse te hebben in een huurprijs van minder dan €700 per maand.

[1] *"Een globaal bestemmingsplan is een bestemmingsplan waarin de belangrijkste uitgangpunten voor een gebied zijn vastgelegd. In een globaal bestemmingsplan zijn de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet vastgelegd of gebonden aan een concreet perceel."* (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p. 11)

6.3.4 Leegstand en huidige situatie

Zoals in de eerste alinea van dit hoofdstuk staat beschreven is het grootste deel van de Weezenlanden locatie begin augustus 2013 leeg komen te staan. Er waren een aantal klinieken dat tot het vierde kwartaal van 2014 nog in functie waren op de Weezelanden locatie. Toen ook deze klinieken de Weezenlanden locatie verlieten heeft Isala tussen augustus 2014 en februari 2015 het ziekenhuis van binnen helemaal leeggehard en schoongemaakt. Het is als het ware van een ziekenhuis naar een gebouw gemaakt. In februari 2015 is de Weezenlanden locatie officieel aangekocht en overgedragen aan Novaform, aldus dhr. H. Souwman (bijlage 1.4).

Op 7 oktober 2015 is Novaform begonnen met de sloop van het voormalige ziekenhuis uit de jaren 60. De verwachting is dat de sloop tot juli 2016 zal gaan duren (RTV Oost, 2015). Het is echter wel zo dat in mei 2016 de verkoop van de woningen van de eerste fase (figuur 6.7) van start zijn gegaan. Dit zijn 12 herenhuizen, 11 grachtenpanden, 10 appartementen, 1 penthouse, 26 woonhuizen in het luxe huursegment en 12 woonhuizen in het corporatiehuursegment. De verhuur van de huurwoningen zal pas in een later stadium van start gaan en verloopt via de belegger of corporatie. Het overige programma voor de vervolgfases (in totaal 3 tot 4 fases) zijn:

Koopsegment:

- 13 grachtenpanden
- 7 grachtenappartementen
- 7 herenhuizen
- 11 appartementen

Luxe huursegment:

- 34 woonhuizen
- 30 appartementen

Corporatie huursegment:

- 23 woonhuizen
- 30 appartementen

Het is echter op dit moment nog niet bekend hoe de vervolgfases er precies uit gaan zien en wanneer deze in de verkoop gaan (Novaform, z.d.).

Figuur 6.7: Fase 1 stedenbouwkundigontwerp

6.3.5 Rol gemeente Zwolle implementatiefase

Na het sluiten van een koopovereenkomst tussen Isala en Novaform in 2013 is er een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente en Novaform. Dit moment kan gezien worden als het begin van de implementatiefase. De rol van de gemeente tijdens deze fase was in eerste instantie vooral loslaten en afwachten. De ontwikkelaar en eigenaar van de Weezenlanden locatie, Novaform, nam de regie. Wel heeft de gemeente constant deelgenomen aan het proces. Zo is er in samenwerkingsverband tussen de gemeente Zwolle en Novaform (met architectenbureau Mulleners & Mulleners) gewerkt aan het stedenbouwkundigplan, de rol van de gemeente hierin was vooral sturend. De functies en het daarbij horende mogelijke programma lag al op tafel (initiatieffase), het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden'.

Daarnaast heeft de gemeente duidelijk gemaakt dat Novaform belanghebbende partijen en mogelijke eindgebruikers/afnemers bij de totstandkoming van het stedenbouwkundigplan moest betrekken (initiatief van de gemeente). Hierbij heeft de gemeente mogelijke partijen aangereikt (faciliteren in de vorm van het delen van netwerken).

Verder had de gemeente een aantal sturingsrollen gehanteerd (tabel 6.2). In de implementatiefase betrof dit, net als in de initiatieffase, de kaderstellende en faciliterende rol (terug te vinden in de vorige sub-paragraven). De kaderstellende rol was voornamelijk het constant sturen op het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden'. De faciliterende rol is terug te zien in de samenwerking tussen Novaform en de gemeente. Zo is het stedenbouwkundigplan (met daarbij het beeldkwaliteitsplan) in samenwerking tussen de gemeente en Novaform (met input van de klankbordgroep) tot stand gekomen.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Stedenbouwkundigprogramma van eisen en mogelijkheden • Beeldkwaliteitsplan
	Planologische kaderstelling	• Structuurplan 2020
	Juridische kaderstelling	• Bestemmingsplan Weezenlanden
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 6.2: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente Zwolle bij de implementatiefase

6.4 Mate van vraaggericht handelen gemeente Zwolle

De Weezenlanden kan gezien worden als een project waar duidelijk veel aandacht is besteed aan de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers. Dit doordat er door de gemeente al in een vroeg stadium duidelijk is gemaakt wat de mogelijkheden en wensen vanuit de gemeente zijn voor het gebied (ruimtelijke en programmatische verkenning uit 2009). In 2012 heeft de gemeente vervolgens een stedenbouwkundig programma van eisen en mogelijkheden opgesteld. Deze mogelijkheden en wensen zijn tot stand gekomen vanuit bestaand beleid, nota's en visies (zie paragraaf 6.2). Er is toen erg gestuurd op de hoofdfunctie wonen (grondgebonden en appartementen) en de mogelijkheid voor een beperkte hoeveelheid voorzieningen (Gemeente Zwolle, 2012). In dit zelfde document komt naar voren dat de gemeente Zwolle zelf marktonderzoek heeft gedaan (of laten doen) naar de vraag van woningen en welke typen woningen:

> *"Er is in Zwolle vraag naar centrumstedelijke woonvormen. De huidige voorraad centrumstedelijk wonen is beperkt (circa 5%)."* (Gemeente Zwolle, 2012, p. 10).
>
> *"De vraag zit voornamelijk in het goedkopere segment (sociale huursector / huur onder huursubsidiegrens). Zeker voor de appartementen. Het is niet wenselijk dure appartementen te realiseren gezien de geringe vraag vanuit de markt."* (Gemeente Zwolle, 2012, p. 10).

Kortom er is vooraf marktonderzoek (door of in opdracht van de gemeente) gedaan naar welke functies kansrijk zijn voor de herontwikkeling van de Weezenlanden.

Daarnaast is er een klankbordgroep opgericht door de ontwikkelaar Novaform, geïnitieerd door de gemeente Zwolle. Deze

klankbordgroep was niet opgericht om alleen te achterhalen of een plan draagvlak heeft of niet. Tijdens de klankbordbijeenkomsten is uitgebreid ingegaan op het stedenbouwkundig ontwerp, hierbij ging het over bijvoorbeeld doelgroepen en woningbouwprogramma maar ook over functies (zie paragraaf 6.1). Een goed voorbeeld hiervan is de volgende stelling die tijdens de eerste klankbordbijeenkomst is voorgelegd aan de klankbordgroep:

"Vindt u dat er kantoren, winkels, studentenhuisvesting of horeca in het plan gerealiseerd moeten worden?" (Novaform, 2013, p. 10).

In deze stelling wordt bijvoorbeeld de functie 'winkels' voorgesteld. Dit terwijl in het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' (2012) nog het volgende stond:

"Er is geen behoefte aan nieuwe winkels in dit deel van de stad. Het gebied wordt ook niet gezien als aanvulling op de centrumfunctie van de binnenstad." (Gemeente Zwolle, 2012, p. 10).

Dit geeft aan dat de gemeente (en Novaform) zich flexibel op heeft gesteld. Uiteindelijk zijn de functies winkel, studentenhuisvesting en horeca door de klankbordgroep met een grote meerderheid weggestemd. Het is dus maar de vraag wat de reactie van de gemeente (en Novaform) zou zijn geweest wanneer deze functies niet weggestemd zouden zijn.

6.5 Conclusie herontwikkeling Weezenlanden

In deze paragraaf staat een conclusie beschreven wat betreft de werkwijze (rol en vraaggericht handelen) van de gemeente Zwolle. Dit is tevens de beantwoording van onderzoeksvragen twee en drie voor de casus Weezenlanden.

6.5.1 Rol van de gemeente Zwolle

Onderzoeksvraag 2: Wat was de rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen?

Beantwoording:
Zoals tabel 6.3 laat zien heeft de gemeente in beide fases meerdere rollen en sturingsrollen gehad/gehanteerd. In de initiatieffase was de gemeente wel meer inviterend/initiërend dan in de implementatiefase. Dit heeft te maken met het feit dat in de initiatieffase de potentie van het gebied hoog was maar de kracht en kwaliteit van de marktpartijen (Isala) laag (figuur 2.3 paragraaf 2.5). Tijdens de implementatiefase was dit niet het geval. De potentie van het gebied was (nog steeds) hoog, maar ook de kracht en kwaliteit van de marktpartij was hoog (Novaform). In die zin kon de gemeente tijdens de implementatiefase meer de rol loslaten/afwachten aannemen (als gemeente niet zelf hoeven komen met initiatieven/plannen). Dit wil overigens niet zeggen dat de gemeente niet actief betrokken is geweest in het proces. Omdat het gebied van grote waarde is voor de stad Zwolle heeft de gemeente hier wel constant een sturingsrol gehad met daarbij verschillende sturingsinstrumenten om te waken voor de kwaliteit van de ontwikkeling en het gebied (tabel 6.4).

Initiatieffase	Rol	Loslaten/afwachten gevolgd door inviteren/initiëren
	Sturingsrol	Beleidsmatige kaderstelling en faciliteren
Implementatiefase	Rol	Loslaten/afwachten
	Sturingsrol	Beleidsmatige kaderstelling, juridische kaderstelling en faciliteren

Tabel 6.3: Rol gemeente Zwolle bij herontwikkeling van de Weezenlanden locatie

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Stedenbouwkundigprogramma van eisen en mogelijkheden
	Planologische kaderstelling	• Structuurplan 2020
	Faciliteren	• Procesbegeleiding • Delen van netwerken
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Stedenbouwkundigprogramma van eisen en mogelijkheden • Beeldkwaliteitsplan
	Planologische kaderstelling	• Structuurplan 2020
	Juridische kaderstelling	• Bestemmingsplan Weezenlanden
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 6.4: Sturingsrollen en sturingsinstrumenten gemeente Zwolle tijdens de initiatief- en de implementatiefase

6.5.2 Vraaggericht handelen gemeente Zwolle

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre handelde de gemeente, bij de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen, vraaggericht?

Beantwoording:
Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een beschrijving (paragraaf 3.5): Vraaggericht handelen houdt in dat de behoefte en de wens van de eindgebruiker en/of afnemer centraal staat, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief.

In de initiatieffase zijn de mogelijke eindgebruikers/afnemers niet betrokken geweest. In deze fase is vanuit de gemeente en Isala vooral gekeken naar welke functie(s) er het best passen op de Weezenlanden locatie. Dit is gedaan op basis van mogelijkheden (potenties) en marktonderzoek die Isala in opdracht van de gemeente heeft uitgevoerd. Gaandeweg is dit door de gemeente geconcretiseerd in het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen en Mogelijkheden' (ruimtelijke uitgangspunten en een globaal programma). In de implementatiefase zijn de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers wel nadrukkelijk betrokken bij het ontwikkelingsproces, in dit geval bij het opstellen van het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan aan de hand van klankbordbijeenkomsten. Dit is in opdracht van de gemeente door Novaform georganiseerd.

Al met al is de gemeente Zwolle nadrukkelijk bezig geweest (en heeft Novaform aangezet) om de mogelijke eindgebruikers/afnemers bij de ontwikkeling te betrekken. Hierbij gaat het niet alleen om het creëren van draagvlak maar ook inspraak door middel van een klankbordgroep met klankbordbijeenkomsten. Hiermee is de behoefte en de wens bij de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers achterhaald en kon hier op ingespeeld worden bij de verdere uitwerking van het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan. Daarnaast heeft de gemeente een flexibel bestemmingsplan (globaal) opgesteld. Dit is gedaan om in te kunnen spelen op specifieke behoeften en wensen (die kunnen veranderden) van de (mogelijke) eindgebruiker/afnemer.

7. Gasthuiskwartier – 's-Hertogenbosch

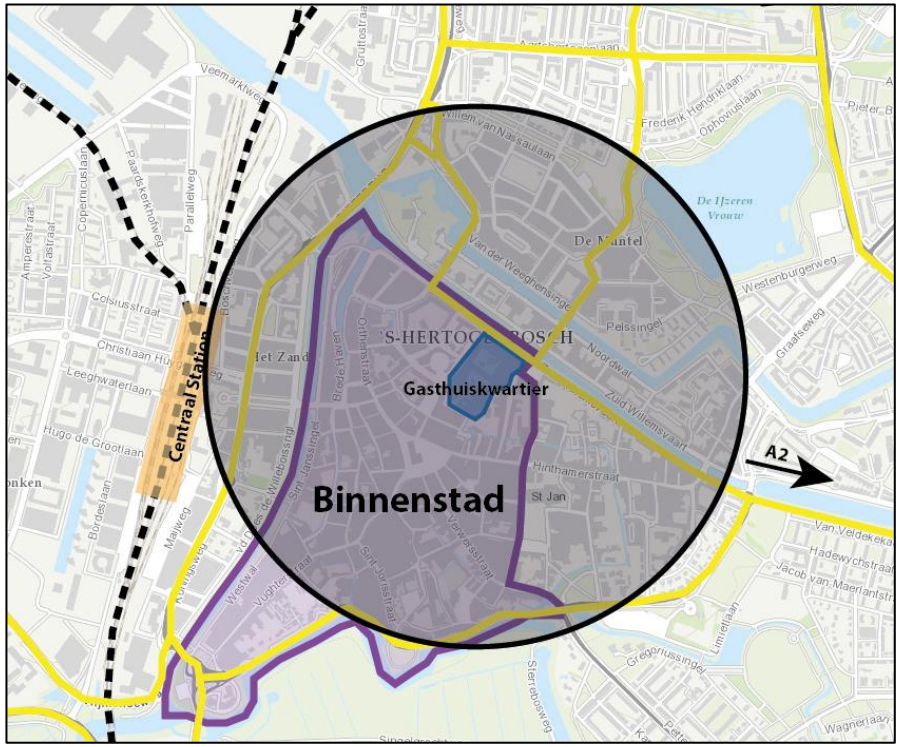
Dit hoofdstuk staat in het teken van de herontwikkeling van het voormalig Groot Ziekengasthuis in 's-Hertogenbosch. Eerst is er per fase (initiatief- en implementatiefase) een beschrijving gegeven m.b.t. hoe de herontwikkeling tot stand is gekomen met daarbij wat de rol van de gemeente is geweest (onderzoeksvraag 2). Ook is in dit hoofdstuk de mate van vraaggericht handelen beschreven (onderzoeksvraag 3).

7.1 Verhuizing Jeroen Bosch Ziekenhuis

In het noordoosten van de binnenstad van 's-Hertogenbosch ligt het GZG-terrein, ook wel het terrein van het voormalig Groot Ziekengasthuis (zie figuur 7.1). De geschiedenis van het Groot Ziekengasthuis rijkt tot aan 1274. Hiermee is dit ziekenhuis de op een naar oudste van Nederland. Een bezuinigingsmaatregel in de jaren 80 van de twintigste eeuw leidde tot een fusie tussen het Groot Ziekengasthuis en het Willem-Alexanderziekenhuis. Begin 1990 kwam hier het Bosch Medicentrum uit voort. Beide locaties waren toen nog gescheiden. Deze verdeling blijkt inefficiënt te zijn, hierdoor ontstond de wens van het Bosch Medicentrum om beide ziekenhuizen in één gebouw te vestigen. Voor nieuwbouw werd door de overheid wel een voorwaarde geschept. Het Bosch Medicentrum moet nauwer samenwerken met het Carolus-Liduinaziekenhuis in Boxtel. In 2002 fuseerde de ziekenhuizen onder de naam Jeroen Bosch Ziekenhuis (Jeroen Bosch Ziekenhuis, z.d.). Samenwerking was een feit, alleen het gebouw nog niet. Op 24 juni 2011 werd het nieuwe Jeroen Bosch Ziekenhuis officieel geopend. Hiermee kwam het GZG-terrein leeg te staan.

7.2 Initiatieffase Gasthuiskwartier

Bij deze casus kan het jaar 1990 gezien worden als de start van de initiatieffase. Op dat moment werd namelijk duidelijk dat het Groot Ziekengasthuis de binnenstad van 's-Herogenbosch op den duur zou verlaten. Dit omdat in 1990 het Groot Ziekengasthuis en het



Figuur 7.1: Vestigingsfactoren Gasthuiskwartier 's-Hertogenbosch op basis van checklist (ArcGisOnline) Bewerkt door L.Bechtel

Willem-Alexanderziekenhuis gingen fuseren, hierbij is besloten het Groot Ziekengasthuis in het centrum van 's-Hertogenbosch af te stoten. De initiatieffase duurde tot 2009.

7.2.1 Nieuwe eigenaar

De eigenaar van het Groot Ziekengasthuis terrein (GZG-terrein), het Bosch Medicentrum (vanaf 2002 het Jeroen Bosch Ziekenhuis), heeft er voor gekozen het terrein te verkopen. Het GZG-terrein is verkocht op prijs (hoogste bieder). In 1995 werd het terrein aangekocht door Heijmans en AM vastgoed (op dat moment nog onderdeel van BAM) aan de hand van een Sale & Lease Back

constructie. Dit houdt in dat beide partijen het gebied hebben opgekocht (50/50 met gedeelde risico's) en vervolgens terug hebben verhuurd aan het ziekenhuis, aldus dhr. M. Janssen (bijlage 1.2). Bij de totstandkoming van de verkoop was de gemeente niet betrokken geweest. In 1995 was de prognose dat de verhuizing in 2005 zou gaan plaatsvinden. In de 10 jaar ertussen hebben Heijmans en AM vastgoed (VOF GZG) met de huur een deel van het aankoopbedrag af kunnen schrijven. Vooraf heeft VOF GZG berekend wat na de tien jaar de koopsom zou kunnen zijn en of met dit bedrag het stadsdeel (GZG-terrein) rendabel te ontwikkelen is. Uiteindelijk is het Jeroen Bosch Ziekenhuis in 2011 verhuisd. Iets dat gezien de financiële crisis van 2008 niet opmerkelijk was, aldus dhr. J. Buitink (bijlage 1.1). In 2011, met de afronding van de huurovereenkomst, heeft VOF GZG het GZG-terrein leeg opgeleverd gekregen.

Tussen 1995 en 2011 zijn, in opdracht van VOF GZG, verschillende plannen opgesteld voor de herontwikkeling van het GZG-terrein. In het kader van dit onderzoek wordt hier niet heel diep op ingegaan. Wel blijkt uit interview met dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) dat de plannen opgesteld zijn in een samenwerkingsverband tussen de gemeente, VOF GZG en het ingehuurde stedenbouwkundig-/architectenbureau (faciliterende rol in de vorm van samenwerking). De rol van de gemeente was hierin voornamelijk sturend en toetsend aan de hand van beleid, visies, eigen wensen en politieke besluitvorming (beleidsmatige en planologische kaderstelling). Hierin was de gemeente actief omdat het GZG-terrein een belangrijke positie inneemt in de binnenstad.

Er zijn uiteindelijk drie plannen geweest van verschillende stedenbouwkundig- /architectenbureaus. Eén van deze plannen dateert uit 2003. In dat jaar besloot de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch om MBM uit Barcelona te kiezen uit drie stedenbouwkundige bureaus (tot stand gekomen in samenspraak tussen VOF GZG en de gemeente) om tot een plan te komen voor het GZG-terrein (Buitink, 2009). Uit interview met dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) en dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) blijkt dat van dit plan net als de voorgaande plannen 'afscheid' is genomen. Dit omdat de plannen niet haalbaar bleken te zijn of vanwege politieke besluitvorming niet van de grond kwamen.

Rond 2007 hebben Buro Lubbers (landschapsarchitect & stedenbouwkundig ontwerp) en Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt (architectuur, stedenbouw en strategie) de planontwikkeling voor het GZG-terrein opgepakt. Deze twee bureaus werkten in opdracht van VOF GZG aan een plan voor het GZG-terrein (later bekend als het Masterplan Groot Ziekengasthuisterrein). Uit interview met dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) blijkt dat bij de totstandkoming van het Masterplan de gemeente vooral sturend en toetsend was via het op dat moment vigerende beleid (wonen, detailhanden, verkeer, horeca, kantoorvisie), de ruimtelijke structuurvisie en de ontwikkelingsvisie Stadscentrum. In het masterplan van 2009 staat beschreven hoe het GZG-terrein herontwikkeld kan worden (Buro Lubbers, Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt, 2009). Sub-paragraaf 7.3.1 gaat dieper in op het Masterplan. Daarnaast zat de gemeente ook als een meedenkende partij aan tafel, aldus dhr. J. Buitink (bijlage 1.1).

7.2.2 Rol gemeente 's-Hertogenbosch initiatieffase

De rol van de gemeente tijdens de initiatieffase was loslaten en afwachten. Dit omdat de gemeente niet betrokken is geweest bij de verkoop van het GZG-terrein. Vanaf 1995, toen VOF GZG het gebied aankocht, raakte de gemeente meer betrokken bij de mogelijke ontwikkeling van het GZG-terrein. De rol bleef echter wel loslaten/afwachten. Dit wil zeggen dat de gemeente niet zelf met initiatieven of proposities hoefde te komen omdat dit door VOF GZG gedaan werd. Wel dacht de gemeente constant actief mee en waren er geregeld overleggen op zowel project- als directieniveau.

Omdat het GZG-terrein een dusdanige belangrijke positionering in 's-Hertogenbosch heeft, is de gemeente vanaf 1995 constant betrokken geweest. Hierbij heeft de gemeente in de initiatieffase de volgende twee sturingsrollen gehad; kaderstellend (beleidsmatig en planologisch) en faciliterend (tabel 7.1). De kaderstellende rol uitte zich voornamelijk doordat de gemeente constant de verschillende plannen heeft getoetst aan het (op dat moment geldende) beleid en structuurvisie(s) (hierbij speelde politieke besluitvorming ook een belangrijke rol). De faciliterende rol uitte zich voornamelijk in de samenwerking tussen de gemeente en VOF GZG. De samenwerking uitte zich doordat de gemeente nauw betrokken was bij de plannen die opgesteld werden (in opdracht van VOF GZG) tussen 1995 en 2009. Hierbij zat de gemeente als meedenkende partij aan tafel.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid
	Planologische kaderstelling	• Ruimtelijke Structuurvisie
	Faciliteren	• Samenwerking

Tabel 7.1: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente 's-Hertogenbosch bij de initiatieffase

7.3 Implementatiefase Gasthuiskwartier

7.3.1 Masterplan GZG terrein

Het project 'Gasthuiskwartier' heeft als basis het Masterplan 'Groot Ziekengasthuisterrein' dat door Buro Lubbers (landschapsarchitect & stedenbouwkundig ontwerp) en Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt (architectuur, stedenbouw en strategie) in opdracht van VOF GZG is samengesteld (ook hier had de gemeente inspraak op welk stedenbouwkundigbureau de ontwikkeling op zou pakken).

In 2009 is dit Masterplan door de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch vastgesteld, dit kan gezien worden als het begin van de implementatiefase. Het Masterplan bevat een analyse en visie, een stedenbouwkundig plan, uitwerking openbare ruimte, bouwenveloppen en het aantal vierkante meters per functie (bijlage 5.1 geeft een impressie van het Masterplan). Een belangrijk aspect van dit Masterplan is dat de relatie tussen de stad en het GZG-terrein verbeterd moest worden. Voorheen was het GZG-terrein een gesloten terrein waar men alleen kwam voor een bezoek aan het ziekenhuis. Het uitgangspunt van het Masterplan is om dit stuk binnenstad in de toekomst open te stellen voor het publiek (Buro Lubbers, Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt, 2009).

Bij de nadere uitwerking van het Masterplan was de gemeente actief betrokken. Hierbij dacht de gemeente actief mee over hoe het gebied in te vullen, aldus dhr. J. Buitink (bijlage 1.1). Op basis van het Masterplan (2009) is in 2011 een voorontwerp bestemmingsplan (zie bijlage 5) in procedure gebracht door de gemeente, dit bestemmingsplan is niet vastgesteld omdat het Masterplan 'sneuvelde'. Dit had voor een groot gedeelte te maken met het slechte economische klimaat dat er op dat moment was ontstaan (Buitink, 2013). Daarnaast blijkt uit interview met dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) het hier te gaan om politieke redenen en een veranderde markt. De bedoeling was het in één keer realiseren van het Masterplan (Buitink, 2013). Hoewel het Masterplan een gedetailleerd plan is voor het GZG-terrein, kon dit plan niet in één keer ontwikkeld worden.

> *"Het oorspronkelijk Masterplan kan gekenmerkt worden als een ondeelbaar plan. Alle onderdelen hingen nauw met elkaar samen en de realisatievolgorde was inflexibel."* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014, p. 4).

Daarom kwam de gemeente (in samenspraak met VOF GZG) in 2013 met het idee het gebied gefaseerd te realiseren, het Masterplan bleef echter wel leidend (Buitink, 2013). Dit idee om het GZG-terrein gefaseerd te ontwikkelen is door de gemeente voorgelegd en besproken met vertegenwoordigers van ondernemers uit de binnenstad en met een klankbordgroep (klankbordgroep GZG). In klankbordgroep GZG zitten vertegenwoordigers van Bewonersvereniging leefbare binnenstad (BLB), de monumentenbelangenorganisaties en het centrummanagement (Buitink, 2013).

7.3.2 Ruimtelijk en Functioneel kader GZG

Naar aanleiding van het idee van de gemeente om het GZG-terrein gefaseerd te realiseren, kwam er in samenspraak met VOF GZG een Raadsvoorstel fasering op tafel (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2013). De fasering moest ervoor zorgen dat het GZG-terrein in kleinere behapbare fases zou worden ontwikkeld. In hetzelfde jaar (2013) is West 8 (stedenbouwkundige in opdracht van VOF GZG) in samenwerking met stedenbouwkundigen van de gemeente ’s-Hertogenbosch begonnen met het opstellen van een vernieuwde visie die past in de huidige tijd (gezien de financiële crisis en trends en ontwikkelingen). De rol van de gemeente hierin was voornamelijk toetsend en sturend (beleid, visies, nota’s en wensen). Aan de hand van marktrapportages is onderzocht welke functies er in het gebied zouden kunnen komen. Dit heeft VOF GZG zelf geïnitieerd en uitgevoerd. Bij de keuze welke functies er in het gebied zouden komen waren in eerste instantie geen omliggende ondernemers, belanghebbende partijen, winkeliers e.d. betrokken. De marktrapportages hebben zich vertaald in een vlekkenplan voor het GZG-terrein (bijlage 5.3). Vervolgens is nader onderzocht hoe de invulling van het vlekkenplan er uit zou kunnen komen zien (VOF GZG en gemeente). Dit heeft geresulteerd in een (concept) stedenbouwkundigplan, aldus dhr. M. Janssen (bijlage 1.2).

FASE 1		**FASE 2**
Deelgebied A:	Sloop jaren 60/70 bebouwing. Ruimte voor binnenstedelijk wonen.	Sloop Tolbruggarage (links onder) en realiseren van een hoogwaardig winkelcircuit. Hierbij kan de Groote Stroom (stuk rivier) worden hersteld.
Deelgebied B:	Hier bevinden zich het voormalige klooster, het stergebouw, het Mariapaviljoen en een stukje jaren 60 bebouwing. In dit deelgebied kunnen horeca, winkels en creatieve bedrijvigheid gerealiseerde worden.	Herontwikkeling verpleegstersflat Bloemenkamp (links boven). Daar is de mogelijkheid om een parkeergarage te bouwen ter compensatie van de Tolbruggarage en het opvangen van de extra parkeervraag ten gevolge van het toevoegen van winkels.
Deelgebied C:	Zogenaamd zwerfgebied. Het bevat monumenten aan de Nieuwstraat, langs de Binnendieze en het mortuarium. Er is verder de mogelijkheid tot kleinschalige woningbouw.	

Figuur 7.2: Fasering ontwikkeling GZG-terrein (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014)

Uit interview met dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) blijkt dat in 2014 het stedenbouwkundigplan met de daarbij horende visie gepresenteerd is aan belanghebbende partijen, ondernemers, omwonenden, toekomstige gebruikers (klankbordgroep GZG) etc., dit is vanuit de gemeente geïnitieerd. Het doel hiervan was om te pijlen of er draagvlak voor het plan is. Dit bleek het geval te zijn. De gemeente, VOF GZG en West 8 hebben vervolgens de visie en het stedenbouwkundigplan vertaald in het 'Ruimtelijk en Functioneel kader GZG' dat in 2014 door de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch is vastgesteld.

Het 'Ruimtelijk en Functioneel Kader GZG' gaat uit van de 'nieuwe' manier van ontwikkelen (organisch ontwikkelen tegenover blauwdruk) (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014).

> *"De omstandigheden waarbinnen de stad zich kan ontwikkelen zijn ingrijpen gewijzigd. Een planning volgens het 'blauwdruk' principe is niet meer aan de orde. De nieuwe manier van ontwikkelen gaat uit van het zo lang mogelijk openhouden van mogelijkheden om te kunnen inspelen op de vraag uit de markt en kansen die zich aanbieden."* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014, p. 7)

Deze manier van ontwikkelen kent meer flexibiliteit maar tegelijkertijd ook minder zekerheden. Omdat het GZG-terrein voor de stad (en dus de gemeente) van groot belang is worden in het 'Ruimtelijk en Functioneel Kader GZG' voorwaarden geschetst aan te bereiken kwaliteiten (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014). In hoofdlijnen staan in dit 'Ruimtelijk en Functioneel kader GZG' twee fases beschreven die onafhankelijk van elkaar ontwikkeld kunnen worden (figuur 7.2 op de vorige pagina).

Hoewel het Masterplan leidend was, waren er wel een aantal veranderingen doorgevoerd. Zo is het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak van ongeveer 30.000m² teruggebracht tot circa 12.000m². Ook komt de Bijenkorf, een belangrijk onderdeel van het Masterplan, niet naar het gebied (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2013). Dit had te maken met de veranderende strategie van de Bijenkorf door zich alleen in de zes groten steden van Nederland te vestigen, aldus dhr. J. Buitink (bijlage 1.1).

Uit interview met dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) blijkt dat begin 2015 een viertal architecten zijn geselecteerd die het stedenbouwkundigplan verder zijn gaan vormgeven. De selectie van de architecten is afgestemd tussen de gemeente en VOF GZG. West 8 speelde hierbij ook een rol, namelijk de rol van stedenbouwkundige supervisor. Dit kan gezien worden als een onafhankelijke kwaliteitsbewaker conform de voorwaarden en kaders van het 'Ruimtelijk en Functioneel kader GZG' (voornamelijk beeldkwaliteitsplan). Dit is 50% in opdracht van VOF GZG en 50% in opdracht van de gemeente.

In het voorjaar van 2015 heeft VOF GZG samen met de gemeente een planpresentatie en daarna een inloopavond georganiseerd. Hierbij was het mogelijk om de plannen (stedenbouwkundigplan, de ruimtelijke onderbouwing en het beeldkwaliteitsplan) in te zien en vragen te stellen (Heijmans, 2015).

7.3.3 Bestemmingsplan en Anterieure overeenkomst

Uit interview met dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) en dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) blijkt dat de gemeente van mening was dat er een zekere mate van gedetailleerdheid in het bestemmingsplan moet zitten om de kwaliteit van het gebied te bewaken. VOF GZG was echter van mening dat een gedetailleerd plan afdoet aan de flexibiliteit en er daardoor in de toekomst niet (of in mindere mate) ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen of kansen die zich voordoen op de markt. Om toch de kwaliteit te bewaken en in die zin tot een meer gedetailleerd plan te komen en tegelijkertijd de

flexibiliteit te waarborgen is er bij de ontwikkeling van het Gasthuiskwartier gekozen voor een 'postzegelbestemmingsplan' (of postzegelplan). Dit wil zeggen dat er 'vlek voor vlek' het bestemmingsplan gewijzigd wordt. Zo kan er per 'vlek' ingespeeld worden op de laatste trends en ontwikkelingen en kansen die zich voordoen vanuit de markt.

Rond 2015-2016 is begonnen met het opstellen van een anterieure overeenkomst. Hierin staat onder andere opgenomen dat de ontwikkeling, realisatie, renovatie en afzet van het vastgoed door en voor rekening en risico van VOF GZG geschiedt. Tevens staat hierin opgenomen dat de ontwikkeling van het vastgoed gefaseerd in deelplannen (per bouwveld/functie) tot stand dient te komen, hierbij horen de benodigde planologische regimes die de gemeente moet uitvoeren (wijzigen bestemmingsplan, vergunningen e.d.). Ook staat hierim opgenomen dat het Gasthuiskwartier ontwikkeld kan worden door middel van een 'postzegelbestemmingsplan' (of Wabo procedures).

7.3.4 Leegstand en huidige situatie

De sloop van het jaren 60/70 gebouw van het Groot Ziekengasthuis is in 2014 begonnen. De sloop was een belangrijke stap voor de ontwikkeling van het gebied. De gemeente heeft een deel van de grond van VOF GZG aangekocht om kapitaal te leveren aan VOF GZG waarmee de sloop kon worden gestart (Urhahn, 2015). In het eerste kwartaal van 2015 afgerond, figuur 7.3 geeft weer welke delen zijn gesloopt (dikgedrukte letters). Hierbij is de kelder (de parkeergarage onder het gebouw) behouden gebleven. Deze gaat functioneren als parkeergarage voor de woningen die er bovenop komen te staan.

Voordat de gebouwdelen, zoals weergegeven op figuur 7.3, gesloopt werden heeft het tussen 2011 en 2014 leeggestaan. Dit geldt niet voor een groot deel van het resterende terrein. VOF GZG had vanaf 2011 (oplevering GZG-terrein) het streven het gebied optimaal te benutten door in te zetten op tijdelijke invulling. De tijdelijke invulling betrof in eerste instantie uitsluitend de monumentale panden (figuur 7.4 op de volgende pagina). VOF GZG heeft FMT vastgoedbeheer ingeschakeld om de invulling tussen 2011 en de realisatie van beoogde herontwikkeling te organiseren (Platform31, 2011). VOF GZG gaf hierbij een aantal concrete wensen:

- Het creëren van een representatieve en levendige invulling;
- Afdekken van kosten & risico's;
- Het maken van een verbinding met het centrum gebied;
- In stand houden van de monumentale staat van de gebouwen op het terrein.

FMT vastgoedbeheer heeft hiermee het leegstandsbeheer tot zich genomen en is gaan zoeken naar de juiste partijen voor het gebied.

Figuur 7.3: Sloop jaren 60/70 gebouw Groot Ziekengasthuis GZG-terrein (VOF GZG, z.d.)

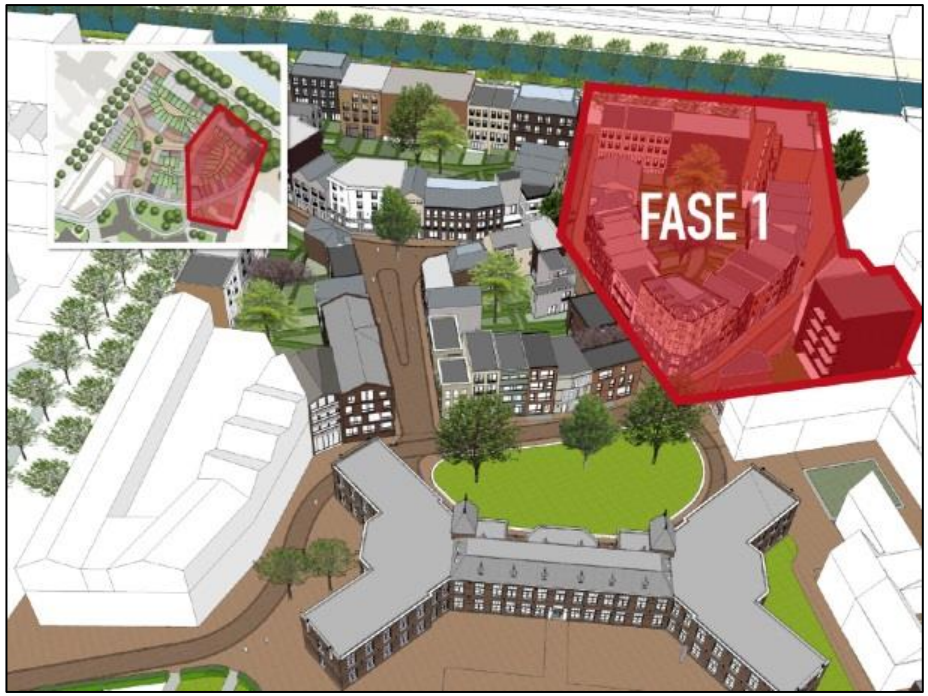
De tijdelijke invulling is geïnitieerd door VOF GZG en daar waar nodig gefaciliteerd door de gemeente (denk aan vergunningverlening).

Er is gekozen voor een mix tussen wonen, cultuur en ondernemerschap. Ruimtes werden verhuurd voor een looptijd van maximaal twee jaar. Hierbij werden partijen geselecteerd die potentie hadden om zich door te ontwikkelen tot huurders van het herontwikkelde gebied (Platform31, 2011).

Op dit moment (mei 2016) wordt de voormalige verpleegsterflat (zie figuur 7.3, F) bewoond door ongeveer 90 bewoners, aldus dhr. M Janssen (bijlage 1.2). Op de begane grond zijn ateliers en expositieruimtes gevestigd. Verder is er ruim 30.000m² aan kantoren en creatieve ruimtes op het GZG-terrein. Een groot deel is gevestigd in de monumentale panden (zie figuur 7.4). Met bijna 150 (tijdelijke) partijen is het gebied dynamisch en levendig geworden. De tijdelijke invulling heeft zelfs de LEEGaward gewonnen, een initiatief van PropertyNL en Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (FMT vastgoed, 2013).

Figuur 7.4: Monumentale panden GZG-Terrein oude functies (Buro Lubbers, Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt, 2009)

De huidige situatie is als volgt. De parkeergarage onder het gesloopte jaren 60/70 gebouw wordt op dit moment gerenoveerd. Wanneer dit afgerond is kan begonnen worden met het bouwen van de geplande woningen, fase 1 deelgebied A (figuur 7.2). Dit deelgebied wordt vervolgens in fases ontwikkeld, te beginnen met fase C en E (figuur 7.5 en 7.6). De verwachting is dat de verkoop van dit eerste deel in het najaar van 2016 gestart kan worden (VOF GZG, z.d.).



Figuur 7.5: Eerste fase fasering woongebied Gasthuiskwartier (VOF GZG, z.d.)

Figuur 7.6: Fasering woongebied Gasthuiskwartier (VOF GZG, z.d.)

7.3.5 Rol gemeente 's-Hertogenbosch implementatiefase

De rol van de gemeente tijdens de implementatiefase was loslaten/afwachten. Er was/is sprake van een gebied met veel potentie en een marktpartij (VOF GZG) met veel kracht en kwaliteit (figuur 2.3 paragraaf 2.5). De ontwikkeling was in handen van VOF GZG. Het is echter wel zo dat de gemeente actief betrokken was gedurende deze fase. De betrokkenheid uitte zich voornamelijk in het meedenken (vorm van samenwerken, faciliteren) en sturen (bestaand beleid, structuurvisies e.d.) (tabel 7.2).

Ook heeft de gemeente de initiërende rol gehad. Zoals in sub-paragraaf 7.3.4 staat beschreven heeft de gemeente een stuk grond van VOF GZG aangekocht om te zorgen voor startkapitaal voor de sloopwerkzaamheden. De gemeente heeft dus geld in de ontwikkeling gestoken om de sloop en daarmee het vervolg van de ontwikkeling op gang te krijgen, een stuk actieve grondpolitiek.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Ruimtelijk en functioneel kader GZG
	Planologische kaderstelling	• Ruimtelijke Structuurvisie
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 7.2: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente 's-Hertogenbosch bij de implementatiefase

7.4 Mate van vraaggericht handelen gemeente 's-Hertogenbosch

Bij de totstandkoming van de herontwikkeling van het Groot Ziekengasthuisterrein is een overgang te zien van 'blauwdrukplanologie' (integrale gebiedsontwikkeling) naar organische gebiedsontwikkeling. Waar het Masterplan uit 2009 nog uitging van een grootschalig plan die in één keer ontwikkeld moest worden (blauwdruk en aanbodgericht), is uiteindelijk in het 'Ruimtelijk en Functioneel Kader' uit 2014 vastgesteld dat het gebied gefaseerd en 'organisch' tot ontwikkeling gebracht gaat worden. Dit heeft voordelen, zoals het feit dat de mogelijkheden voor het gebied open worden gehouden. Dit zorgt ervoor dat er ingespeeld kan worden op de vraag uit de markt en kansen die zich aanbieden (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014). Echter brengt deze vorm van ontwikkelen ook nadelen met zich mee. Er is een mindere mate van zekerheid met wat er uiteindelijk met het gebied gebeurd. Om vanuit de gemeente toch grip te houden op wat er met het gebied gaat gebeuren (en de kwaliteit van de ontwikkeling te bewaken) zijn er voorwaarden en eisen opgesteld, het 'Ruimtelijk en Functioneel Kader GZG' (2014). Deze voorwaarden en eisen zijn opgesteld in een samenwerking tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, de ontwikkelende partij (VOF GZG) en een architectenbureau (West 8) (zie paragraaf 7.3).

Zoals vermeld is er een verandering te zien in hoe het gebied tot ontwikkeling is/wordt gebracht tussen 2009 (vaststelling Masterplan) en 2014 (vaststelling 'Ruimtelijk en Functioneel kader GZG'). De aanleiding van deze verandering staat beschreven in sub-paragraaf 7.3.2. Echter is de rol van de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers en andere belanghebbende partijen gering gebleven. Uit interviews met dhr. M. Janssen (bijlage 1.2) en dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) blijkt dat er wel een klankbordgroep is opgericht (geïnitieerd door de gemeente). De rol van de klankbordgroep was om te peilen of bepaalde plannen draagvlak zouden hebben.

Uit interview met dhr. J. Buitink (bijlage 1.1) blijkt wel dat de gemeente, in samenspraak met VOF GZG, onderzoek heeft gedaan naar de markt en trends en ontwikkelingen. Zo is het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak sterk verminderd (+/- 30.000m² in het Masterplan naar +/- 12.000m² in het ruimtelijk en functioneel kader).

Kortom er is gelet op trends en ontwikkelingen en de markt wat betreft de mogelijkheden voor het gebied. In die zin is er weldegelijk gelet op waar de vraag ligt vanuit de markt en wat er past op het GZG-terrein. Bij de functiekeuze zijn de mogelijke eindgebruikers/afnemers dan wel belanghebbende partijen niet betrokken geweest. Ook op stedenbouwkundig vlak is geen inspraak geweest van belanghebbende partijen of (toekomstige) eindegebruikers/afnemers. Dit heeft voor een groot gedeelte te maken met de locatie van het GZG-terrein en de grote vraag naar binnenstedelijk wonen in 's-Hertogenbosch, aldus dhr. J. Buitink (bijlage 1.1). De keuzes (functies en typen woningen) die zijn gemaakt zijn tot stand gekomen in samenwerking tussen VOF GZG en de gemeente (met de daarbij ingehuurde adviesbureaus, architecten en stedenbouwkundigen). Wel heeft VOF GZG door middel van presentaties van de plannen gepeild of er draagvlak is voor het stedenbouwkundigplan die voort is gekomen uit het 'Ruimtelijk en Functioneel kader GZG'.

Verder wordt, zoals vermeld, het gebied gefaseerd tot ontwikkeling gebracht. Op deze manier kan er per fase ingespeeld worden op de laatste ontwikkeling van de markt en/of inspelen op kansen die zich voordoen. Deze flexibiliteit wordt gefaciliteerd door de gemeente met het 'vlek voor vlek' wijzigen en opstellen van een bestemmingsplan (Wabo-procedures).

7.5 Conclusie herontwikkeling Groot Ziekengasthuisterrein

In deze paragraaf staat een conclusie beschreven wat betreft de werkwijze (rol en vraaggericht handelen) van de gemeenten 's-Hertogenbosch. Dit is tevens de beantwoording van onderzoeksvragen twee en drie voor de casus Gasthuiskwartier.

7.5.1 Rol van de gemeente Zwolle

Onderzoeksvraag 2: Wat was de rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen?

Beantwoording:
In tabel 7.3 is te zien wat de rol van de gemeente was in zowel de initiatief- als de implementatiefase. Omdat in 1995 het gebied al was aangekocht door VOF GZG kon de gemeente de rol loslaten/afwachten aannemen. Dit omdat zowel de potentie van het gebied als de kracht en kwaliteit van de marktpartij (VOF GZG) hoog waren (figuur 2.3 paragraaf 2.5). Daarom hoefde de gemeente niet zelf met initiatieven of proposities te komen. Ook voor die tijd (tussen 1990 en 1995) was de rol van de gemeente loslaten/afwachten, de gemeente was niet betrokken bij de totstandkoming van de verkoop van het gebied.

Wel is het zo dat de gemeente (vanaf 1995) constant betrokken was bij wat er met het gebied zou gaan gebeurden. Hoewel de gemeente niet zelf met initiatieven of proposities kwam heeft de gemeente constant een sturende en toetsende rol gehad. Dit omdat de gemeente wel invloed wilde hebben op wat er uiteindelijk met het gebied zou gaan gebeuren (belangrijk gebied in de binnenstad van 's-Hertogenbosch). De sturende en toetsende rol uitte zich is de vorm van beleidsmatige en planologische kaderstelling. Daarnaast is er constante samenwerking en overleg geweest tussen VOF GZG en de gemeente om te komen tot een ontwikkeling die voor beide partijen aanvaarbaard zou zijn. Tabel 7.4 laat zien welke sturingsinstrumenten de gemeente heeft gebruikt.

Verder heeft de gemeente tijdens de implementatiefase een initiërende rol gehad. Deze rol uitte zich in het aankopen van een stuk grond van VOF GZG om zo VOF GZG van startkapitaal te voorzien voor de sloopwerkzaamheden, wat belangrijk was om de ontwikkeling (zo snel mogelijk) op gang te krijgen.

Initiatieffase	Rol	Loslaten/afwachten
	Sturingsrol	Beleidsmatige en planologische kaderstelling en faciliteren
Implementatiefase	Rol	Loslaten/afwachten en initiërend
	Sturingsrol	Beleidsmatige en planologische kaderstelling en faciliteren

Tabel 7.3: Rol gemeente 's-Hertogenbosch bij herontwikkeling van de Weezenlanden locatie

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Ruimtelijk en functioneel kader GZG
	Planologische kaderstelling	• Ruimtelijke Structuurvisie
	Faciliteren	• Samenwerking
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Ruimtelijk en functioneel kader GZG
	Planologische kaderstelling	• Ruimtelijke Structuurvisie
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 7.4: Sturingsrollen en sturingsinstrumenten gemeente Zwolle tijdens de initiatief- en de implementatiefase

7.5.2 Vraaggericht handelen gemeente 's-Hertogenbosch

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre handelde de gemeente, bij de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen, vraaggericht?

Beantwoording:
Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een beschrijving (paragraaf 3.5): Vraaggericht handelen houdt in dat de behoefte en de wens van de eindgebruiker en/of afnemer centraal staat, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief.

Bij het Masterplan, in 2009 vastgesteld door de gemeente 's-Hertogenbosch, werd er volgens het blauwdruk principe gedacht en gewerkt. Dit Masterplan had een erg aanbodgericht karakter. Hier werd de (mogelijke) eindgebruiker/afnemer niet of nauwelijks bij betrokken. Toen dit plan 'sneuvelde' (sub-paragraaf 7.3.1) is besloten het GZG-terrein gefaseerd te ontwikkelen (in dit geval organische gebiedsontwikkeling). Hierbij groeide het besef (bij zowel de gemeente als VOF GZG) dat er meer op de markt en trends en ontwikkelingen ingespeeld moest (kunnen) worden. Bij de totstandkoming van het stedenbouwkundigplan zoals die er nu ligt is de inspraak van (mogelijke) eindgebruikers/afnemers beperkt gebleven.

Hoewel de betrokkenheid van de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers beperkt was bij het opstellen het stedenbouwkundigplan zijn wel belanghebbende partijen en omliggende ondernemers hierbij betrokken geweest (klankbordgroep GZG). Deze betrokkenheid was vooral om inzichtelijk te maken of er draagvlak is voor de ontwikkeling vanuit de omgeving (adviserend richting de gemeente en VOF GZG).

Daarnaast heeft de gemeente, in overleg met VOF GZG, ervoor gekozen het gebied door middel van Wabo procedures vol te bouwen. Hierbij wordt 'vlek voor vlek' het bestemmingsplan gewijzigd. Op deze manier kan per 'vlek' ingespeeld worden op de laatste marktontwikkelingen en initiatieven vanuit de markt met inachtneming van de kaders zoals beschreven in het 'Ruimtelijke en Functioneel kader GZG'.

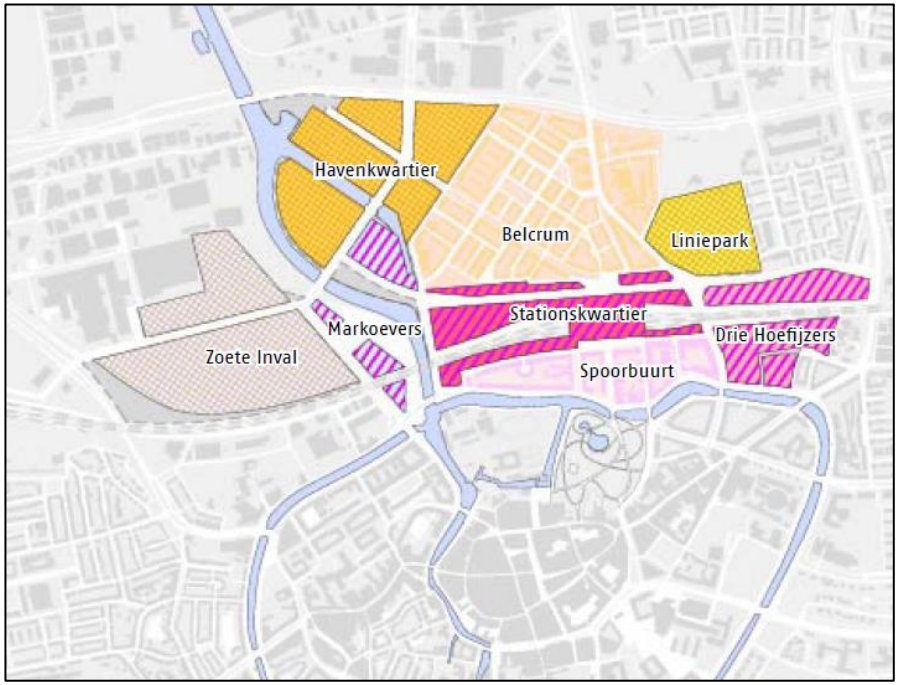
8. Drie Hoefijzers – Breda

Dit hoofdstuk staat in het teken van de herontwikkeling van een voormalig brouwerijterrein in Breda. Eerst is er per fase (initiatief- en implementatiefase) een beschrijving gegeven m.b.t. hoe de herontwikkeling tot stand is gekomen met daarbij wat de rol van de gemeente is geweest (onderzoeksvraag 2). Ook is in dit hoofdstuk de mate van vraaggericht handelen beschreven (onderzoeksvraag 3).

8.1 Via Breda

Het project 'Drie Hoefijzers' maakt deel uit van een groter ontwikkelingsgebied, 'Spoorzone'. Voor dit gebied (Spoorzone) is in 2005 de 'Structuurvisie Spoorzone 2025' (ook wel Via Breda) vastgesteld. Deze structuurvisie is samengesteld door de gemeente Breda en heeft als doel het inspelen op veranderingen die zich in dit gebied voltrekken. Van oudsher werd de 'Spoorzone' voornamelijk gekenmerkt door industrie, maar met het wegtrekken van de industrie uit binnenstedelijke locaties ontstaan er lege plekken waar zich nieuwe kansen voordoen (zo ook de locatie 'Drie Hoefijzers'). De structuurvisie richt zich op de transformatie van de industriegebieden in de nabijheid van het spoor. Het gehele plangebied van Via Breda beslaat ongeveer 160 hectare, de 'Drie Hoefijzers' is hier onderdeel van (zie figuur 8.1) (Gemeente Breda, 2005).

De doelstellingen die gelden voor de 'Structuurvisie Via Breda Spoorzone 2025' (2005) komen voort uit het document 'Programmadoelen Masterplan Spoorzone' uit 2002. Dit document is door de gemeente samengesteld. Echter is bij het opstellen van dit document niet uitgegaan van de (markt)vraag maar van de ontwikkelpotentie van het gebied (heel 'Spoorzone'). Vanaf 2010 is er meer gekeken naar de markt en zijn er verschillende marktanalyses uitgevoerd door adviesbureaus in opdracht van de



Figuur 8.1: Deelgebieden Via Breda (Gemeente Breda, 2005)

gemeente. In 2012, met de 'Doelgroepenanalyse Via Breda', is te zien dat de eindgebruiker veel meer centraal staat en dat vraag en aanbod meer op elkaar aan worden gesloten (Gemeente Breda, 2013). Uit interview met dhr. E. van Ineveld van de gemeente Breda (bijlage 1.5) blijkt dat de gemeente tegenwoordig (bijna) jaarlijks een marktanalyse uitvoert, daar waar dit voorheen (grofweg voor de crisis) niet het geval was.

In 2014 heeft de gemeente de 'Ontwikkel- en Realisatiestrategie Via Breda 2014-2023' uitgebracht. Dit document is een bijstelling van de ontwikkel- en realisatiestrategie.

"De ontwikkel- en realisatiestrategie beschrijft de ambities, mogelijke ontwikkelingen op basis van marktvraag en marktkansen voor de verdere ontwikkeling en realisatie van deelgebieden in Via Breda." (Gemeente Breda, 2014, p. 1)

De redenen voor het bijstellen van de ontwikkel- en realisatiestrategie had te maken met de veranderende marktomstandigheden voor de belangrijkste vastgoedfuncties in het gebied Via Breda (figuur 8.1), zoals wonen, kantoren en detailhandel.

8.2 Sluiting bierbrouwerij Drie Hoefijzers locatie

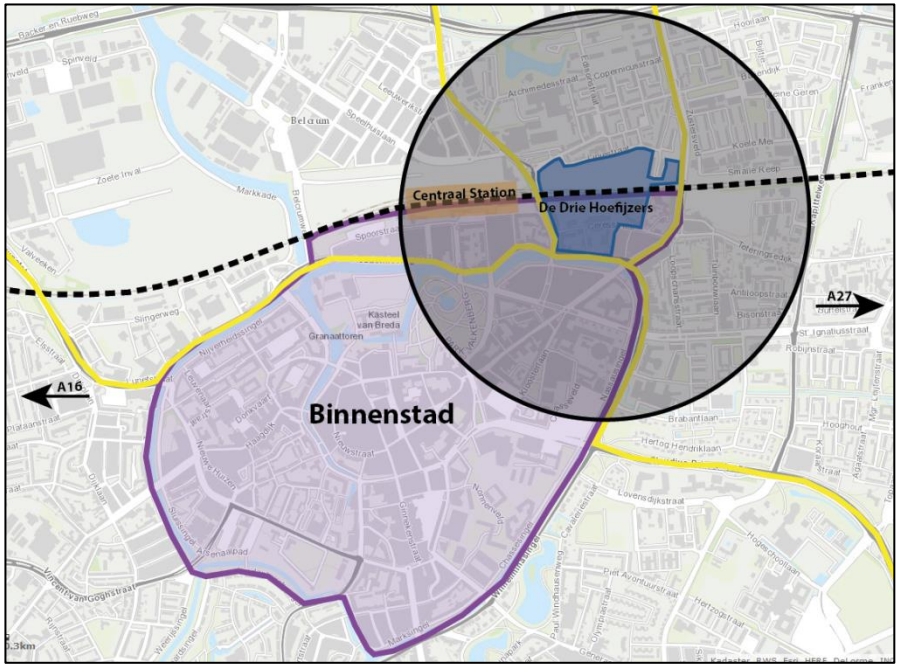
Tot 2004 was er een bierbrouwerij gevestigd op de Drie Hoefijzers locatie (figuur 8.2). Deze bierbrouwerij was in handen van Interbrew (tegenwoordig Ab-InBev). In 2003 kondigde de directie van Interbrew aan dat de brouwerij in 2004 de deuren zou gaan sluiten (Gemeente Breda, 2008). Dit werd gedaan omdat de productie werd verplaatst naar de brouwerij van Dommelsch in Dommelen en naar verschillende Belgische brouwerijen (Kennisbank herbestemming, z.d.). Met de sluiting van de brouwerij kwam een groot stuk industrieel gebied leeg te staan.

8.3 Initiatieffase Drie Hoefijzers

Bij deze casus is het jaar 2003 het begin van de initiatieffase. In dit jaar gaf Interbrew (tegenwoordig Ab-Inbev) aan de brouwerij op de Drie Hoefijzers locatie te gaan sluiten. De initiatieffase heeft geduurd tot 2005.

8.3.1 Nieuwe eigenaar

Toen Ab-Inbev in 2003 aangaf de deuren te gaan sluiten is er gezocht naar een mogelijke nieuwe eigenaar. De gemeente zag op dat moment geen reden om het gebied aan te kopen. Ab-Inbev heeft vervolgens zelf een tender (prijsvraag) uitgezet. Hier hebben 10 marktpartijen zich op ingeschreven, waaronder AM vastgoed.



Figuur 8.2: Vestigingsfactoren Drie Hoefijzers Breda op basis van checklist (ArcGisOnline) Bewerkt door L.Bechtel

Uiteindelijk kwam hieruit geen bieding die passend was voor Ab-Inbev. Dit had te maken met een aantal onzekerheden en risico's, zowel planologisch als milieutechnisch.

Rond 2005 is AM vastgoed in gesprek gegaan met Ab-Inbev (na de tender). Hierbij heeft AM vastgoed aangegeven tegen welke minimum prijs zij het gebied af zouden willen nemen. Daarbij had AM vastgoed ook kenbaar gemaakt wat op hoofdlijnen er met het gebied zou kunnen gebeuren, aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6). In april 2005 is door de gemeenteraad van Breda vastgesteld wat de hoofdlijnen zijn voor de herontwikkeling van de Drie Hoefijzers locatie ('Structuurvisie Spoorzone 2025' - kaderstellende sturingsrol). Dit bleek echter overeenkomsten te tonen met de plannen die AM vastgoed voor het gebied had. Er is vervolgens is

samenwerkingsverband tussen beide partijen (gemeente Breda en AM vastgoed) gekomen tot programmatische uitgangspunten voor Drie Hoefijzers. Op grond hiervan is door het College van B&W van Breda een privaatrechtelijke raamovereenkomst gesloten met de (op dat moment) huidige eigenaar (Ad-Inbev) en de ontwikkelende partij (AM vastgoed) (Vollaard, 2007), dit kan gezien worden als de start van de implementatiefase. Zoals staat beschreven in paragraaf 8.1 komen de doelstellingen de gelden voor de 'Structuurvisie Spoorzone 2025' (Via Breda) voort uit het document 'Programmadoelen Masterplan Spoorzone' uit 2002. Dit is tot stand gekomen op basis van ontwikkelpotentie en ambities. Hier ligt geen nadere marktanalyse aan ten grondslag (Gemeente Breda, 2013). In die zin kan er gesteld worden dat de vastgestelde afspraken in de raamovereenkomst een aanbodgericht karakter hebben (voornamelijk het programma).

Kort na het sluiten van een raamovereenkomst is er in datzelfde jaar (2005) een koopovereenkomst gesloten tussen Ab-Inbev en AM vastgoed. In deze koopovereenkomst stond onder andere dat Ab-Inbev de sloop van de productiegebouwen zou regelen en financieren. AM vastgoed heeft het gebied gefaseerd afgenomen (bouwrijpe grond inclusief een aantal panden dat bewaard zouden worden), aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6).

8.3.2 Rol gemeente Breda initiatieffase

De rol van de gemeente in de initiatieffase was beperkt. In die zin hanteerde de gemeente de rol loslaten/afwachten (figuur 2.3 paragraaf 2.5). De gemeente was niet of nauwelijks betrokken bij de verkoop van de Drie Hoefijzers locatie, dit is uitgevoerd door Ab-Inbev zelf (op dat moment nog Interbrew). Het is echter wel zo dat de gemeente al een geruime tijd bezig was met het opstellen van een visie voor de spoorzone (waaronder de Drie Hoefijzers locatie). Deze visie ('Structuurvisie Spoorzone 2025' ook wel Via Breda) werd in april 2005 vastgesteld door de gemeenteraad van Breda (paragraaf 8.1) en is daarom een sturingsinstrument van de gemeente (kaderstellende sturingsrol). Toen bleek dat de plannen van AM vastgoed hier op aansloten is er in samenwerkingsverband gekomen tot programmatische uitgangspunten voor het gebied.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Planologische kaderstelling	• Structuurvisie Spoorzone 2025
	Faciliteren	• Samenwerking

Tabel 8.1: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente Breda bij de initiatieffase

8.4 Implementatiefase Drie Hoefijzers

8.4.1 Raamovereenkomst

In de raamovereenkomst (gesloten in 2005) staan afspraken over het programma (de invulling van het gebied), fasering en o.a. infrastructuur. De programmering zag er op dat moment als volgt uit (Gemeente Breda, 2008):

- Circa 530 woningen;
- 8.500 m² kantoren;
- 4.500 m² overige functies;
- 18.500 m² flexibel.

Uit interview met dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) kwam naar voren dat het in eerste instantie de bedoeling was om de Drie Hoefijzers in één keer te realiseren (wel gefaseerd zoals in de raamovereenkomst was afgesproken). Hier is echter vanaf gezien. Dit omdat AM vastgoed, na het tekenen van de raamovereenkomst, nader onderzoek is gaan doen naar de mogelijkheden voor het gebied. Hieruit kwam naar voren dat het deel ten noorden van het spoor een complexere opgave zou zijn. Dit had hoofdzakelijk te maken met het feit dat er aan de ene kant gezorgd moest worden voor een afscherming van het spoor (geluid) en aan de andere kant dat de

huizen voldoende zonlicht binnen krijgen. Voor het deel ten noorden van het spoor komt zowel het geluid als het licht uit het zuiden, dit maakt het een complexere opgave.

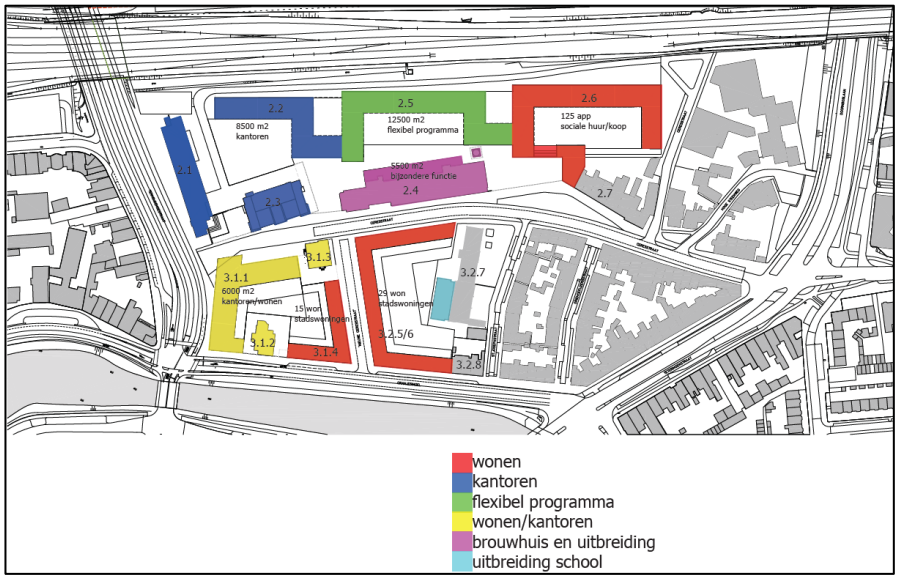
Figuur 8.3: Opsplitsing Drie Hoefijzers (AM, z.d.)

8.4.2 Stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan

Uit interview met dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) blijkt dat AM vastgoed, na het sluiten van de raamovereenkomst en koopovereenkomst in 2005, is begonnen met het opstellen van een stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan voor het zuidelijke deel van de Drie Hoefijzers. Hiervoor had AM vastgoed het stedenbouwkundigbureau Diederendirrix ingehuurd. AM vastgoed had zelf marktonderzoek gedaan naar hoe het zuidelijke deel ingevuld zou kunnen worden, passend binnen de in de raamovereenkomst vastgestelde afspraken. Dit heeft geresulteerd in het 'Voorlopig ontwerp stedenbouwkundig plan Drie Hoefijzers, zuidelijk plandeel'. Dit is zoals gezegd opgesteld door AM vastgoed (met stedenbouwkundigbureau Diederendirrix), maar ook de gemeente was hierbij betrokken (Vollaard, 2007). Deze betrokkenheid uitte zich in samenwerking en overleg tussen de stedenbouwkundige van AM vastgoed (Diederendirrix) en de stedenbouwkundige van de gemeente (faciliterende sturingsrol). Figuur 8.4 is een weergave van het stedenbouwkundigplan met daarbij de functies.

Het 'Voorlopig ontwerp stedenbouwkundig plan Drie Hoefijzers, zuidelijk plandeel' heeft in juni 2005 ter inzage gelegen voor omwonenden. Bij de verdere uitwerking van dit stedenbouwkundig plan is er ook een klankbordgroep opgericht en betrokken (Vollaard, 2007). In deze klankbordgroep zaten vertegenwoordigers van bewoners van omliggende wijken en buurten. Zij leverden, vanuit de belangen van de bewoners, inbreng aan de gemeente. Dit was hoofzakelijk een adviserende rol.

Uiteindelijk is het 'Definitief ontwerp, beeldkwaliteitsplan, buitenruimteplan op hoofdlijnen' door de gemeente Breda vastgesteld in 2007. Het document bevat een definitief ontwerp stedenbouwkundig plan, een beeldkwaliteitsplan en op hoofdlijnen het buitenruimteplan (Diederendirrix, 2007). In bijlage 4.6 is een weergave te zien van de plankaart uit dit stedenbouwkundigplan. Het 'Definitief ontwerp, beeldkwaliteitsplan, buitenruimteplan op hoofdlijnen' is het uitgangpunt geweest voor het opstellen van een bestemmingsplan.



Figuur 8.4: Planopzet met functieverdeling Drie Hoefijzers zuid (Diederendirrix, 2007)

8.4.3 Anterieure overeenkomst en bestemmingsplan zuid

Uit interviews met dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) en dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5) blijkt dat voor de ontwikkeling van de Drie Hoefijzers Zuid in 2006 een anterieure overeenkomst is gesloten tussen de gemeente Breda en AM vastgoed. In deze overeenkomst staan een aantal zaken vastgelegd, waaronder:

- Het te realiseren programma;
- Het stedenbouwkundigplan;
- Het beeldkwaliteitsplan;
- Definitief ontwerp buitenruimte;
- Inrichting openbaargebied.

Rond deze tijd (2006) is er door de gemeente gewerkt aan een voorontwerp bestemmingsplan. Dit is gedaan aan de hand van de vastgelegde afspraken in de raamovereenkomst en het 'Voorlopig ontwerp stedenbouwkundig plan Drie Hoefijzers, zuidelijk plandeel'. Ook het voorontwerp bestemmingsplan is besproken in de klankbordgroep (Vollaard, 2007). Uiteindelijk is in 2008 het bestemmingsplan Drie hoefijzers Zuid (zie bijlage 4.1 voor plankaart) vastgesteld door de gemeenteraad van Breda. Dit bestemmingsplan is een gedetailleerd eindplan[2] (Gemeente Breda, 2008).

8.4.4 Realisatie Drie Hoefijzers Zuid

Uit interview met dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) blijkt dat na de vaststelling van het bestemmingsplan voor het zuidelijke deel van Drie Hoefijzers, in datzelfde jaar (2008) is begonnen met de realisatie van de beoogde ontwikkeling zoals vastgelegd in de anterieure overeenkomst. Hierbij is gekozen voor een gefaseerde realisatie, simpelweg omdat het gebied te groot is om in één keer te ontwikkelen. De eerste fases zijn ontwikkeld conform de in de anterieure overeenkomst vastgelegde afspraken. Voor de overige fases was dit deels niet het geval.

De economische crisis en de daardoor gewijzigde marktomstandigheden hebben ervoor gezorgd dat het bestemmingsplan, zoals vastgesteld in 2008, niet meer volledig aansloot op de gewenste ontwikkelingen (Gemeente Breda, 2011). Een concreet voorbeeld hiervan is de bebouwing aan de noordzijde van Drie Hoefijzers Zuid (tegen het spoor). Er bleek door de gewijzigde marktomstandigheden geen (of een zeer beperkte) vraag te zijn naar dure koopappartementen. AM vastgoed is vervolgens gaan onderzoeken (marktonderzoek) wat wel potentie zou hebben op de betreffende locatie. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de locatie geschrikt zou zijn voor sociale huurappartementen. Dit had echter consequenties voor het beeldkwaliteitsplan en het bestemmingsplan. Daar waar in beide plannen nog uit werd gegaan van dure koopappartementen met ondergrondse parkeergarages was dit bij sociale huurappartementen niet haalbaar. Dit hield in dat de parkeervoorziening boven of half boven het maaiveld moest komen. Kortom er moest opnieuw onderhandeld worden tussen de gemeente Breda en AM vastgoed over een aantal voorwaarden, aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6).

Rond 2010 is er een partiële herziening geweest op het op dat moment vigerende bestemmingsplan. Hierbij zijn er aanpassingen verricht aan de bouwgrenzen (zonder het bouwvolume te wijzigen). Daarnaast is door deze partiële herziening de mogelijkheid ontstaan om parkeerkelders half verdiept aan te leggen (Gemeente Breda, 2011).

[2] *"Gedetailleerde plannen gaan uit van monofunctionele eindbestemmingen. Binnen die bestemmingen is sprake van strikte maatvoeringseisen voor de bebouwing. Deze plannen bieden maximale zekerheid in zowel de aanlegfase als in de beheerfase die daarna intreedt."* (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p. 11)

Verder heeft AM vastgoed naar aanleiding van gewijzigde markt (als gevolg van de economische crisis), meer naar de mogelijke eindgebruiker (van de woningen) gekeken. Zo is in één van de fases van Drie Hoefijzers Zuid aan de hand van enquête vragen achterhaald wat de specifieke vraag van de (mogelijke) eindgebruiker is. Dit waren bijvoorbeeld vragen over de grootte van de woning, wel of geen voortuin, kleine of grote achtertuin e.d. Aan de hand van de resultaten van de enquêtes is er een terugkoppeling geweest waarbij AM vastgoed een aantal ontwerpen van de woningen heeft voorgelegd. Op deze manier is heel specifiek gekeken naar wat de wensen van de (mogelijke) eindgebruikers zijn. Deze manier van crowdsourcing is door AM vastgoed geïnitieerd. Het is een co-creatiemodel van AM zelf (I AM YOU), aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6). De gemeente heeft dit aangemoedigd.

8.4.5 Intentieovereenkomst Drie Hoefijzers Noord

Uit interviews met dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5) en dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) blijkt dat er in 2011 een intentieovereenkomst is gesloten tussen de gemeente Breda en AM vastgoed. Deze intentieovereenkomst had betrekking op de herontwikkeling van Drie Hoefijzers Noord. Het doel van de intentieovereenkomst is om de haalbaarheid van een alternatief programma (sub-paragraaf 8.4.6) op de locatie Drie Hoefijzers Noord te toetsen (Gemeente Breda, 2015). Het programma, zoals vastgelegd in de raamovereenkomst uit 2005, bleek niet meer reëel te zijn door het veranderde economische klimaat en marktomstandigheden. Het alternatieve programma kent zijn oorsprong uit 2009 toen AM vastgoed een verzoek indiende bij de gemeente om tot een heroverweging van het oorspronkelijke plan en programma (raamovereenkomst) voor Drie Hoefijzers Noord te komen (Gemeente Breda, 2014).

Volgens het in de raamovereenkomst (2005) vastgestelde programma zouden er +/- 400 woningen (47.000m²) en 4.500m² school/kantoor op Drie Hoefijzers Noord gerealiseerd moeten worden (Gemeente Breda, 2008). Door de gewijzigde marktomstandigheden en n.a.v. het verzoek van AM vastgoed is dit bijgesteld. Dit is tevens de aanleiding geweest voor het opstellen van een intentieovereenkomst (bijstelling van de raamovereenkomst) voor de realisatie van Drie Hoefijzers Noord (Gemeente Breda, 2014).

Figuur 8.5: Indicatieve plankaart Drie Hoefijzers Noord (Diederendirrix, 2014)

8.4.6 Ontwikkelingsvisie 'Hollandse Nieuwe'

Nadat AM vastgoed in 2009 een verzoek had ingediend bij de gemeente om tot heroverweging van het oorspronkelijke plan en programma (raamovereenkomst) voor Drie Hoefijzers Noord te komen, is er gewerkt aan een nieuwe ontwikkelingsvisie met een bijpassend programma voor het noordelijke deel van Drie Hoefijzers (zie bijlage 4.3 voor uiteindelijke programmering). Deze ontwikkelingsvisie is in 2014 door het College van B&W van de gemeente vastgesteld (Gemeente Breda, 2014). Het document vormt een stedenbouwkundige visie en beeldkwaliteitsplan voor de bebouwing en de openbare ruimte (Diederendirrix, 2014). In deze ontwikkelingsvisie staat een indicatieve plankaart (figuur 8.5) voor de ontwikkeling van Drie Hoefijzers Noord. Dit is slechts een beeld met mogelijkheden voor het gebied en hoe het gebied mogelijk ingevuld kan gaan worden.

Uit interview met dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5) blijkt dat het programma als volgt is opgedeeld;

- Circa 260 tot 280 woningen;
- Per minder gebouwde woning kan er 120m² commerciële-/kantoorruimte aan het plangebied toegevoegd worden;
- De functies commercieel en kantoor is minimaal 2400m² en maximaal 5600m².

De ontwikkelingsvisie is opgesteld door stedenbouwkundigbureau Diederendirrix, in opdracht van AM vastgoed. De totstandkoming van dit document betreft een gezamenlijk proces tussen de gemeente Breda (faciliterende rol in de vorm van samenwerking), AM Vastgoed en Diederendirrix. Zo zijn er door middel van een aantal workshopsessies (met gemeente, AM vastgoed en Diederendirrix) de basis uitgangspunten van de visie bedacht, becommentarieerd en geformuleerd (Diederendirrix, 2014).

Net als Drie Hoefijzers Zuid gaat ook Drie Hoefijzers Noord gefaseerd tot ontwikkeling worden gebracht (bijlage 4.4). De fasering is opgenomen in de ontwikkelingsvisie 'Hollandse Nieuwe'. De fasering (zoals is opgenomen in de ontwikkelingsvisie) is in overleg met de gemeente Breda opgesteld door stedenbouwkundigbureau Diederendirrix (in opdracht van AM vastgoed). Het uitgangspunt van deze fasering is om in een zo vroeg mogelijk stadium woonkwaliteit te genereren (Diederendirrix, 2014).

8.4.7 Anterieure overeenkomst en bestemmingsplan noord

Uit interview met dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5) blijkt dat in december 2015 er een anterieure overeenkomst is gesloten tussen de gemeente Breda en AM vastgoed. Deze anterieure overeenkomst heeft betrekking op het noordelijke deel van Drie Hoefijzers. Hierin staan afspraken tussen de gemeente en AM vastgoed vastgelegd (bijlage 4.5). Daarnaast staat hier ook in vastgelegd op welke wijze AM vastgoed inzichten krijgt in de actuele marktbehoefte, crowdsourcing. Verder is in de anterieure overeenkomst een coördinerend supervisor aangewezen, Diederendirrix. Dit is een soort intermediair (50% in het belang van de gemeente en 50% in het belang van AM vastgoed) die moet waken voor de beeldkwaliteit zoals die in de anterieure overeenkomst is vastgelegd. Tevens staat in de anterieure overeenkomst vastgelegd dat de gemeente participeert als een niet risico dragende partij. Hierbij zit de gemeente wel meedenkend, toetsend en sturend aan tafel, dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5).

In 2015 is er een ontwerpbestemmingsplan van Drie Hoefijzers Noord opgesteld (zie bijlage 4.2 voor plankaart). Deze is opgesteld met als basis de ontwikkelingsvisie zoals die in 2014 is vastgesteld door het college van Breda. Het ontwerpbestemmingsplan heeft een flexibel karakter, in tegenstelling tot het bestemmingsplan Drie Hoefijzers Zuid. Wat betreft functies kan het

ontwerpbestemmingsplan opgedeeld worden in drieën; woongebied, gemengd en groen. Hierbij is de maximum bouwhoogte vastgesteld en in sommige gevallen ook de minimum bouw- of groothoogte. Daarnaast biedt het functioneel programma flexibiliteit (bijlage 4.3), zo is er een uitwisselbaarheid tussen de functie wonen en de functie commercieel/kantoor. Zoals in sub-paragraaf 8.4.6 staat beschreven kan er per minder gebouwde woning ervoor gekozen worden om 120m² kantoor of commerciële ruimte aan het plangebied toe te voegen. Om hier toch grip op te houden is voor de functie kantoor en commercieel een minimum van 2400m² en maximaal 5600m² aangehouden, aldus dhr. E. van Ineveld (bijlage 1.5).

8.4.8 Rol gemeente Breda implementatiefase

Het sluiten van een raamovereenkomst tussen Ab-Inbev (toen nog Interbrew), AM vastgoed en de gemeente Breda is het begin van de implementatiefase. De rol van de gemeente tijdens deze fase was vooral loslaten en afwachten, dit omdat AM vastgoed, als nieuwe eigenaar en ontwikkelaar de regie in handen had. De gemeente kwam zelf niet met initiatieven of plannen voor het gebied. Omdat het gebied deel uit maakt van een grotere ontwikkeling (Via Breda) was de gemeente wel nauw betrokken bij de herontwikkeling van Drie Hoefijzers. Daarom hanteerde de gemeente een aantal sturingsinstrumenten (tabel 8.2).

Na het sluiten van een raamovereenkomst (2005) is er begonnen met het opstellen van een stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan voor Drie Hoefijzers Noord. Hier had de gemeente een faciliterende rol. Deze rol uitte zich in de samenwerking tussen de gemeente en AM vastgoed (met Diederendirrix). Vervolgens is er een anterieure overeenkomst gesloten waarna er aan het bestemmingsplan werd gewerkt. De vaststelling van het bestemmingsplan kan gezien worden als een juridisch kaderstellende sturingsinstrument (tabel 2.3 paragraaf 2.5).

Voor de totstandkoming van de ontwikkeling Drie Hoefijzers Noord geldt ook dat de rol van de gemeente vooral loslaten/afwachten was. Ook hier was het niet de gemeente die met initiatieven kwam. Opvallend hierbij was dat AM vastgoed een verzoek indiende bij de gemeente om tot een heroverweging van het oorspronkelijke plan en programma (raamovereenkomst) voor Drie Hoefijzers Noord te komen. Hier is in samenwerkingsverband (faciliteren) aan gewerkt en in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en AM vastgoed vastgelegd.

Na het sluiten van de intentieovereenkomst voor het noordelijke deel van Drie Hoefijzers in 2011 is er begonnen met het opstellen van een ontwikkelingsvisie met stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan voor Drie Hoefijzers Noord. Ook dit plan is tot stand gekomen in samenwerkingsverband tussen de gemeente en AM vastgoed (met Diederendirrix). Deze samenwerking verliep door middel van workshops, discussies en constante betrokkenheid van beide partijen.

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Beeldkwaliteitsplan (zuid) • Ontwikkelingsvisie (noord)
	Planologische kaderstelling	• Structuurvisie Spoorzone 2025 (noord) • Ontwikkel- en realisatiestrategie Via Breda (zuid)
	Juridische kaderstelling	• Bestemmingsplan Drie Hoefijzers Zuid
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 8.2: Sturingsrol en sturingsinstrumenten gemeente Breda bij de implementatiefase

8.5 Mate van vraaggericht handelen gemeente Breda

8.5.1 Drie Hoefijzers Zuid

Het proces om tot een herontwikkeling van Drie Hoefijzers Zuid te komen dateert uit 2005. In dit jaar is er een raamovereenkomst gesloten tussen AM vastgoed, Ab-Inbev (toen nog Interbrew) en de gemeente Breda. In de raamovereenkomst staat een programma vastgelegd voor Drie Hoefijzers Zuid. Dit programma is echter voornamelijk op basis van potentie en ambitie opgesteld, niet vanuit de marktvraag (sub-paragraaf 8.3.1). AM vastgoed heeft bij het opstellen van het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan wel marktonderzoek uitgevoerd (wonen, kantoren etc.), aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6). Bij de totstandkoming van het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan was een klankbordgroep betrokken (sub-paragraaf 8.4.2). Hiermee werd dus in een vroeg stadium rekening gehouden met belangen vanuit de omgeving.

Er is voor een klein deel bij de ontwikkeling van Drie Hoefijzers Zuid gebruik gemaakt van crowdsourcing (geïnitieerd door AM vastgoed, zonder aansturing van de gemeente), aldus dhr. A. de Vries (bijlage 1.6). Echter bood het bestemmingsplan weinig flexibiliteit, in die zin heeft het noordelijke deel van de herontwikkeling van Drie Hoefijzers een meer aanbod gericht karakter waarbij hoofdzakelijk is gekeken naar de potentie van het gebied met daarbij de nodige marktrapportages van AM vastgoed.

8.5.2 Drie Hoefijzers Noord

Drie Hoefijzers Noord kent in tegenstelling tot Drie Hoefijzers Zuid een meer vraag-/marktgerichte aanpak. AM vastgoed kwam in 2009 met het verzoek bij de gemeente om het programma voor het noordelijke deel van Drie Hoefijzers bij te stellen. De gemeente is hier uiteindelijk in meegegaan, hieruit kwam de intentieovereenkomst voor de ontwikkeling van Drie Hoefijzers Noord uit voort. Bij de gemeente groeide het besef dat de markt meer bij het ontwikkelingsproces betrokken moest worden. Daarom heeft de gemeente in 2014 een nieuwe realisatiestrategie voor het grotere project Via Breda uitgebracht. In deze realisatiestrategie staat het volgende over de woningmarkt;

> *"De jaarlijkse effectieve vraag voor Via Breda wordt vooral bepaald door een hoogstedelijk milieu, dat op basis van het onderzoek vooral bovenregionale aantrekking zal hebben. Het is wel noodzakelijk de woningmarkt regelmatig te monitoren en de marktomstandigheden en de trends en ontwikkelingen daarin mee te nemen."* (Gemeente Breda, 2014, p. 5)

Ook bij het proces van de herontwikkeling van Drie Hoefijzers Noord is gebruik gemaakt van een klankbordgroep om draagvlak vanuit de omgeving te waarborgen. De ontwikkelingsvisie is opgesteld door de gemeente en AM vastgoed (met Diederendirrix). Hierbij waren geen (mogelijke) eindgebruikers/afnemers bij betrokken. De ontwikkelingsvisie formuleert kaders waarbinnen initiatieven zich kunnen ontwikkelen. Daarnaast biedt het voldoende flexibiliteit bij de uitwerking op bouwplanniveau (Diederendirrix, 2014).

Zoals is beschreven in sub-paragraaf 8.4.7 is er in de anterieure overeenkomst vastgelegd dat AM vastgoed d.m.v. crowdsourcing de vraag en behoefte van de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers gaat achterhalen. Dit is op initiatief van AM vastgoed zelf. Uit interview met dhr. A. de Vries (bijlage 1.6) blijkt dat er door middel van crowdsourcing getracht wordt grip te krijgen op de specifieke wens en behoefte van de mogelijke eindgebruikers van het gebied. Dit doet AM vastgoed d.m.v. het co-creatiemodel I AM YOU. Dit is een co-creatiemodel opgesteld door AM vastgoed zelf. Het proces van crowdsourcing is op dit moment bezig. Hierbij kunnen

belangstellende zich inschrijven op de projectwebsite van Drie Hoefijzers. Vervolgens wordt er een enquête uitgezet bij deze groep belangstellende met betrekking op wensen en behoeften, dit gaat van grof naar gedetailleerd. Kortom eerst worden er vragen gesteld over bijvoorbeeld het type woning, de woonvorm en de prijsklasse. Aan de hand daarvan worden steeds gerichtere vragen gesteld. Dit proces moet resulteren in een plan waarbij het aanbod is afgestemd op de wensen en behoeften van de eindgebruiker.

8.6 Conclusie herontwikkeling Drie Hoefijzers

In deze paragraaf staat een conclusie beschreven wat betreft de werkwijze (rol en vraaggericht handelen) van de gemeenten Breda. Dit is tevens de beantwoording van onderzoeksvragen twee en drie voor de casus Drie Hoefijzers.

8.6.1 Rol van de gemeente Breda

Onderzoeksvraag 2: Wat was de rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces van de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen?

Beantwoording:
Tabel 8.3 laat zien wat de rol van de gemeente was tijdens de initiatief- en implementatiefase. Tijdens de initiatieffase was de rol van de gemeente beperkt. De gemeente was zelf niet betrokken bij de verkoop van het gebied (lostlaten/afwachten). Dit heeft Ab-Inbev (toenmalige eigenaar) zelf uitgevoerd. Dit lijkt tegenstrijdig aan model van figuur 2.4 in paragraaf 2.5. Volgens dit model had de gemeente hier het best een inviterende/initiërende rol in kunnen nemen. Met de rol inviteren/initiëren had de gemeente volgens het model zelf acties moeten of kunnen ondernemen (initiëren) of zelf (ontwikkelende) partijen kunnen uitnodigen (kan ook in samenwerkingsvorm met Ab-Inbev). Echter was het standpunt van de gemeente Breda om het gebied niet zelf aan te kopen. Wel was de gemeente al een geruime tijd bezig met het opstellen van een structuurvisie voor de spoorzone (waaronder Drie Hoefijzers). Hierin staat globaal weergegeven wat de ambities zijn voor het gebied met daarbij een functioneel programma (planologische kaderstelling). AM vastgoed bleek de partij te zijn die het gebied zou kopen en ontwikkelen. Hierbij had AM vastgoed zelf vooraf globaal plannen opgesteld. Deze bleken aan te sluiten op de ambities van de gemeente. Er is toen in samenwerkingsverband gewerkt om de ambities van de gemeente (structuurvisie) en de plannen van AM vastgoed op elkaar af te stemmen (faciliterende rol in de vorm van samenwerken).

Tijdens de implementatiefase was de rol van de gemeente ook voornamelijk loslaten/afwachten. Het gebied had/heeft veel potentie en AM vastgoed, als nieuwe eigenaar en ontwikkelaar, is 'gespecialiseerd' in het ontwikkelen en bouwen. Maar omdat de Drie Hoefijzers locatie een dusdanig belangrijke positie inneemt in de stad Breda en een belangrijk deelproject is voor het welslagen van Via Breda is de gemeente hier wel constant bij betrokken geweest. Zo is er bij zowel Drie Hoefijzer Zuid als Drie Hoefijzers Noord in samenwerkingsverband gewerkt aan het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan hierbij was AM vastgoed de partij die de regie in handen had. De gemeente had naast de samenwerking vooral een toetsende en sturende rol. In eerste instantie stuurde de gemeente vooral op ontwikkelpotentie en ambities (Drie Hoefijzers Zuid). Maar door de economische crisis groeide het besef dat er meer vanuit de vraag uit de markt ontwikkeld moest worden. Op verzoek van AM vastgoed is er daarom ook een wijziging geweest op het ruimtelijkprogramma voor Drie Hoefijzers Noord (Drie Hoefijzers Zuid was toen al dusdanig ver ontwikkeld dat hier geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden). Tabel 8.4 laat zien welke sturingsrollen en daarbij horende sturingsinstrumenten de gemeente heeft gehanteerd.

Initiatieffase	Rol	Loslaten/afwachten
	Sturingsrol	Planologische kaderstelling en faciliteren
Implementatiefase	Rol	Loslaten/afwachten
	Sturingsrol	Beleidsmatige-, planologische- en juridische kaderstelling kaderstelling en faciliteren

Tabel 8.3: Rol gemeente Breda bij herontwikkeling van de Drie Hoefijzers locatie

Fase	Sturingsrol	Sturingsinstrument
Initiatieffase	Planologische kaderstelling	• Structuurvisie Spoorzone 2025
	Faciliteren	• Samenwerking
Implementatiefase	Beleidsmatige kaderstelling	• Stedelijk beleid • Beeldkwaliteitsplan (zuid) • Ontwikkelingsvisie (noord)
	Planologische kaderstelling	• Structuurvisie Spoorzone 2025 (noord) • Ontwikkel- en realisatiestrategie Via Breda (zuid)
	Juridische kaderstelling	• Bestemmingsplan Drie Hoefijzers Zuid
	Faciliteren	• Samenwerken

Tabel 8.4: Sturingsrollen en sturingsinstrumenten gemeente Bredatijdens de initiatief- en de implementatiefase

8.6.2 Vraaggericht handelen gemeente Breda

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre handelde de gemeente, bij de vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen, vraaggericht?

Beantwoording:
Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een beschrijving (paragraaf 3.5): Vraaggericht handelen houdt in dat de behoefte en de wens van de eindgebruiker en/of afnemer centraal staat, hierin is de professional (gemeentelijke overheid) flexibel en creatief.

Bij Drie Hoefijzers Zuid is een programma tot stand gekomen die voornamelijk gebaseerd was op ontwikkelpotentie en ambities. Bij de totstandkoming van het stedenbouwkundigplan en beeldkwaliteitsplan zijn geen eindgebruikers en/of afnemers bij betrokken geweest. Er was hier wel een klankbordgroep met vertegenwoordigers van omliggende wijken bij betrokken. Dit was voornamelijk een adviserende rol waarbij de draagvlak vanuit de omgeving achterhaald kon worden. Het bestemmingsplan van Drie Hoefijzers Zuid is een gedetailleerd bestemmingsplan. In die zin kan de ontwikkeling van Drie Hoefijzers Zuid getypeerd worden als een meer aanbod gerichte ontwikkeling waarbij de behoefte en de wens van de eindgebruiker/afnemer nauwelijks een rol heeft gespeeld.

Bij de totstandkoming van de plannen voor Drie Hoefijzers Noord is meer spraken van een vraaggerichte benadering. Het programma is bijgesteld n.a.v. de crisis en actuele marktonderzoeken. Vervolgens is er een ontwikkelingsvisie opgesteld voor Drie Hoefijzers Zuid (Ontwikkelingsvisie 'Hollanse Nieuwe') waarin de kaders staan waarbinnen initiatieven zich kunnen ontwikkelen. AM vastgoed is aan de slag gegaan (en is nog steeds bezig) met crowdsourcing (zie sub-paragraaf 8.5.2). Het doel hiervan is om de vraag en behoefte van de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers te achterhalen om op die manier het aanbod af te kunnen stemmen op de vraag. De ontwikkelingsvisie en het ontwerpbestemmingsplan (nog niet juridisch bindend) bieden hiervoor de kaders en zijn flexibel. Kortom er is een duidelijk verschil te zien als het gaat om vraaggerichte benadering tussen Drie Hoefijzers Zuid en Noord.

9. Beantwoording probleemstelling en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat beschreven wat het antwoord op de probleemstelling is. Hieruit volgen een aantal aanbevelingen voor het Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion (de opdrachtgever).

9.1 Antwoord op de probleemstelling

De lessen die in deze paragraaf zijn opgesteld komen voort uit de drie onderzochte casussen, Weezenlanden, Gasthuiskwartier en Drie Hoefijzers. De lessen hebben betrekking op de gemeentelijke werkwijze die, zoals beschreven in paragraaf 1.5, opgedeeld is in de rol van de gemeente en de mate van vraaggericht handelen.

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van verkregen informatie uit de onderzochte casussen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. De probleemstelling luidt als volgt:

Welke lessen kunnen er getrokken worden, ten aanzien van de gemeentelijke werkwijze bij vergelijkbare binnenstedelijke ontwikkelingen van werklocaties, die van belang zijn voor de herontwikkeling van het Ariënsplein te Enschede?

9.2 Rol van de gemeente

Initiatieffase

- Ga als gemeente in een vroeg stadium het gesprek aan met de eigenaar van het gebied om te zoeken naar een mogelijke nieuwe invulling.
    - Er kan voor worden gekozen om de eigenaar marktonderzoek te laten uitvoeren naar wat de mogelijkheden zijn voor het gebied (afhankelijk van eigenaar). Dit zorgt voor bewustwording bij de eigenaar met wat er met het gebied mogelijk is.
    - Geef als gemeente aan samen te willen werken aan de herontwikkeling van het gebied. En sta hier ook voor open.

- Stel als gemeente duidelijke en heldere programmatische en ruimtelijke uitgangspunten op voor het gebied en stel deze vast. Dit kan in samenwerkingsverband met de huidige eigenaar die het gebied/gebouw af wil stoten of met de aangetrokken nieuwe eigenaar(en). De programmatische en ruimtelijke uitgangspunten geven de potentie van het gebied weer, dit heeft een marktvormende werking. Potentiële nieuwe eigenaren (of de dan al bekende nieuwe eigenaren) hebben op die manier helder binnen welke kaders het gebied tot herontwikkeling kan/mag worden gebracht.

- Uit de casus Weezenlanden blijkt dat al in de initiatieffase door Stec Groep en Isala gezocht is naar mogelijke afnemers van de huurwoningen. Deze partijen zijn tevens benaderd waarbij een intentieverklaring is getekend. Deze intentieverklaring is met het sluiten van de koopovereenkomst aan Novaform overgedragen. Er was dus al in een zeer vroeg stadium duidelijk welke partijen (corporaties) interesse zouden hebben om de huurwoningen af te nemen. De gemeente zou hier een sturende/stimulerende rol in kunnen hebben.

Implementatiefase

- Bij de drie onderzochte casussen werd de initiatieffase 'afgesloten' en de implementatiefase 'gestart' met een privaatrechtelijke overeenkomst (raamovereenkomst of intentieovereenkomst). In deze overeenkomsten staan de uiteindelijk programmatische en ruimtelijke kaders vastgelegd. Dit is tevens een sturingsinstrument waar de gemeente in het verdere proces op kan sturen.

- Doordat de gemeente bij de drie onderzochte casussen geen grond in eigendom had moest er op een andere manier gewerkt worden om de kwaliteit van de ontwikkeling en het gebied te bewaken. Hiervoor hebben de gemeenten verschillende sturingsinstrumenten gebruikt, één daarvan is de privaatrechtelijke overeenkomst die is opgesteld in samenwerkingsverband tussen de gemeente en de ontwikkelende partij (raamovereenkomst of intentieovereenkomst). Daarnaast de beleidsmatige en planologische kaderstelling vanuit beleid en visies. Door als gemeente actief te sturen en kaders te stellen kan er grip worden gehouden op wat er met het gebied kan en gaat gebeuren. Kortom hanteer als gemeente een kaderstellende/sturende rol om de kwaliteit van het gebied te bewaken en toch grip te houden op de ontwikkeling. Sta hierbij open voor initiatieven die zich aandienen.

- Bij de drie onderzochte casussen is in meer of mindere mate samengewerkt met de nieuwe eigenaar (ontwikkelende partij) van het gebied. Deze samenwerking bestond bijvoorbeeld uit het opstellen van een stedenbouwkundig plan met beeldkwaliteitsplan en het nader uitwerken van de ruimtelijke en programmatische kaders voor het gebied. Door de samenwerking aan te gaan kan er door de gemeente (hoewel zij geen of nauwelijks grondpositie heeft) grip worden gehouden op de ontwikkeling.

- Bij de drie onderzochte casussen was de rol van de gemeente tijdens de implementatiefase voornamelijk loslaten/afwachten. Wel had de gemeente 's-Hertogenbosch bij de casus Gasthuiskwartier voor een gedeelte een initiërende rol omdat de gemeente een stuk grond van VOF GZG had aangekocht. Dit werd gedaan zodat VOF GZG kapitaal had om te beginnen met de sloop. De rol loslaten/afwachten wil niet zeggen dat de gemeenten niet betrokken waren bij het ontwikkelingsproces.

9.3 Vraaggericht handelen

- Stel in de initiatieffase het ruimtelijk en functioneel programma op. Om in zoveel mogelijk in te spelen op de vraag vanuit de markt is het belangrijk dit te doen op basis van het huidige beleid en visies maar juist ook op basis van actuele marktrapportages. Kortom kom in deze fase (initiatieffase) met een plan waarbij is gekeken naar de markt. Dit is iets dat de gemeente kan initiëren maar het zou ook kunnen dat de gemeente dit opdraagt aan de huidige eigenaar die het gebied wil afstoten (zoals gedaan bij de casus Weezenlanden) of de ontwikkelende partij. Dit is afhankelijk van de marktpartijen die aanwezig zijn in het gebied.

- Om de vraaggerichte aanpak zoals beschreven bij het vorige punt door te zetten worden in de implementatiefase de (mogelijke) eindgebruikers/afnemers betrokken. Hieronder volgen twee voorbeelden uit de casussen.
    - Casus Weezenlanden – bij het ontwerp stedenbouwkundigplan: Door de gemeente en de ontwikkelende partij (en het daarbij ingehuurde stedenbouwkundige bureau) wordt een ontwerp stedenbouwkundigplan opgesteld op basis van de in de intentieovereenkomst vastgelegde afspraken. Dit plan wordt gepresenteerd aan belanghebbende partijen (simpelweg aan mensen die interesse hebben). Tijdens deze presentatie wordt duidelijk gemaakt dat er doormiddel van een klankbordgroep verder vorm wordt gegeven aan het stedenbouwkundigplan. Dit is tevens een middel om te achterhalen in hoeverre het plan draagvlak heeft

(het peilen van reacties). Vervolgens stelt de ontwikkelende partij (in samenwerking met de gemeente) een klankbordgroep op waarmee het stedenbouwkundigplan verder vorm wordt gegeven. De klankbordgroep bevat alleen partijen die daadwerkelijk belang of betrokkenheid hebben bij de ontwikkeling. Door middel van één of meerdere klankbordbijeenkomsten worden de behoeften en wensen van de klankbordgroep achterhaald. Hiermee kan het aanbod afgestemd worden op de vraag.

  - Casus Drie Hoefijzers Noord – Na vaststelling van ontwikkelingsvisie: Bij de casus Drie Hoefijzers Noord zijn er in samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelende partij kaders geschetst wat betreft de stedenbouwkundige visie en beeldkwaliteitsplan (de ontwikkelingsvisie). Deze ontwikkelingsvisie biedt flexibiliteit. Zo is er een uitwisselbaarheid in het programma en ligt nog niet precies vast hoe het gebied ingevuld gaat worden. De ontwikkelingsvisie is een toetsingskader voor de gemeente. Ontwikkelinitiatieven die zich aandienen door de ontwikkelende partij dan wel de markt kunnen op deze manier getoetst worden. Hierdoor houdt de gemeente grip op wat er met het gebied gaat gebeuren (kwaliteitsbewaking). De ontwikkelende partij is bezig met crowdsourcing. Kortom het betrekken met (mogelijke) eindgebruikers/afnemers. Hier worden de behoeften en wensen achterhaald d.m.v. enquêtes. Op deze manier kan het aanbod afgestemd worden op de vraag.

- Een les die geleerd kan worden van de casus Gasthuiskwartier 's-Hertogenbosch: Zorg voor flexibiliteit in het plan. Het vastgestelde Masterplan uit 2009 toonde te weinig flexibiliteit waardoor niet op kansen en behoeften uit de markt in gespeeld kon worden. Daarnaast was het een 'ondeelbaar' plan. Het plan moest in één keer gerealiseerd worden en was te veel afhankelijk van verschillende ontwikkelingen (zoals de komst van een stadsbibliotheek of de bijenkorf wat uiteindelijk niet door ging). Kortom zorg voor een gefaseerde ontwikkeling waar per fase opnieuw naar de markt gekeken kan worden en ingespeeld kan worden op kansen en initiatieven uit de markt. De fases kunnen los van elkaar ontwikkeld worden.

- Flexibiliteit is het 'toverwoord' dat bij de drie onderzochte casussen naar boven komt. Een flexibel bestemmingsplan is hierbij belangrijk. Leg niet van te voren alles vast (blauwdrukplanologie) maar zorg voor flexibiliteit in het bestemmingsplan. Hierdoor ontstaat er ruimte om in te kunnen spelen op de laatste marktontwikkelingen en kansen/initiatieven die zich ontplooien vanuit de markt.

9.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf staan de aanbevelingen voor het Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties beschreven.

9.2.1 Aanbevelingen voor het lectoraat

De doelstelling en de rol van het 'Lectoraat Ontwikkeling Werklocaties Saxion' in de provincie Overijssel is het identificeren en verspreiden van effectieve werkwijzen voor het continu en verbetergericht ontwikkelen van toekomstbestendige werklocaties.

Dit onderzoek kan gezien worden als het identificeren van gemeentelijke werkwijzen bij de herontwikkeling van binnenstedelijke werklocaties, met als uitgangspunt het Ariënsplein te Enschede. Welke werkwijze het meest effectief is kan lastig vastgesteld worden omdat de werkwijze sterk afhankelijk is van de

situatie (denk aan de locatie en de betrokken partijen). De lessen zoals beschreven in de vorige paragraven bieden inzichten in welke gemeentelijke werkwijze succes hebben gehad in de zin dat er een ontwikkeling op gang is gekomen. Deze inzichten kunnen door het lectoraat worden gedeeld met de gemeente Enschede en wellicht ook andere gemeenten in de provincie Overijssel.

9.2.2 Vervolgonderzoek

Een mogelijk vervolgonderzoek is om een soort nameting te doen van de beschreven casussen. Bij de casussen zijn de ontwikkelingen (op Drie Hoefijzers Zuid na) nog niet afgerond. Wanneer dit het geval is kan er een nameting gedaan worden in hoeverre de werkwijze, zoals in dit onderzoek is beschreven, per casus succesvol was of niet. Hierbij kan onderzocht worden of de eigenaren van de woningen, kantoren, winkels e.d. tevreden waren over hun eigen betrokkenheid bij de totstandkoming van de ontwikkeling.

Verder kan er meer gelijksoortig onderzoek gedaan worden naar andere projecten om meer inzichten te krijgen in de werkwijze van gemeenten bij herontwikkeling van binnenstedelijke werklocaties. Dit zijn slechts drie casussen waarbij nog altijd een 'grote' ontwikkelende partij de regie heeft en samen met de gemeente de herontwikkeling trekt. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om onderzoek te doen naar de werkwijze van de gemeente bij ontwikkelingen waar deze 'grote' ontwikkelende partij niet de initiatiefnemer is maar waar verschillende 'kleine' ondernemers tot een initiatief zijn gekomen. In dit onderzoek zijn de casussen tot stand gekomen vanuit de 'harde' vestigingsfactoren van het Ariënsplein. Het loslaten van 'harde' vestigingsfactoren en ontwikkelingen te selecteren op basis van betrokken partijen kan leiden tot andere inzichten wat betreft de werkwijze van de gemeente.

10. Discussie

Voorafgaand aan dit onderzoek waren er verwachtingen m.b.t. de aanpak en de te behalen resultaten. Dit hoofdstuk gaat kort in op in hoeverre deze verachtingen zijn behaald en tegen welke belemmeringen er is aangelopen.

Verwachtingen en belemmeringen

Voorafgaand aan dit onderzoek is met de opdrachtgever vastgesteld dat er minimaal drie casussen nader onderzocht zouden worden. In die zin is deze verwachting behaald. Echter was het doel van de onderzoeker zelf om vijf casussen te onderzoeken. Door verschillende omstandigheden is dit niet gelukt. Zo heeft de zoektocht naar geschikte casussen langer geduurd dan vooraf was ingepland. Ook was het, toen er een casus was gevonden, nog maar de vraag in hoeverre de betrokken partijen (gemeente en veelal de ontwikkelaar) medewerking wilde verlenen. Dit alles heeft er voor gezorgd dat er drie casussen zijn onderzocht.

Verder was vooraf vastgesteld dat het onderzoek (waarschijnlijk) veel zal leunen op informatie uit interviews. Daarom was in eerste instantie gepland om meerdere interviews te houden bij de gemeente. Hier is echter van afgeweken. Dit omdat één interview bij de gemeente al een heel duidelijk beeld schepte. Daarnaast is er per casus een private partij (ontwikkelaar of voormalig eigenaar) geïnterviewd wat ervoor zorgt dat er van twee kanten informatie is verschaft (zowel de publieke als de private kant). Hier was het bij één casus niet gelukt de ontwikkelende partij te interviewen. Deze is opgevuld door het gesprek aan te gaan met de voormalige eigenaar. De combinatie van twee interviews per casus en een deel deskresearch heeft voor voldoende inzichten in input gezorgd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Bibliografie

AM. (z.d.). *Drie Hoefijzers: Leven met een lach is fase 2*. Opgeroepen op juni 6 , 2016, van www.driehoefijzers.nl: http://www.driehoefijzers.nl/drie-hoefijzers-fase2/

Beenhakker, J. (2015). *De nieuwe ambtenaar binnen het directiemodel: de tijdbom tikt.* Hoogeveen: Plato.

Boelens, J. (2013). Beelden van gemeentelijke organisatie, concernstaf en cocerncontrol. (p. 25). Amersfoort: PricewaterhouseCoopers.

Bomhof, W., & Oosterkamp, J. (2013). *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen.* Den Haag : Platform31.

Both, D. (2010). *Functionele vermindering van vastgoed, wat zijn de opties?* Amsterdam: ASRE.

Bouwstenen. (2015, februari). Opgeroepen op januari 7, 2016, van Bouwstenenvoorsociaal: http://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/1502%20Stedebouw%20&%20Architectuur%20-%20Maatschappelijk%20Vastgoed%20in%20de%20etalage.pdf

Bugge, K.-E. (2012). *Restructuring Industrial Sites more Quickly.* Saxion Hogeschool.

Buitink, J. (2009). *Raadsvoorstel: Vaststelling Masterplan Groot Ziekengasthuis.* 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

Buitink, J. (2013). *Raadsvoorstel: Fasering herontwikkeling GZG locatie en informatie over nieuwbouw bibliotheek/stadsarchief.* 's-Hertogenbosch: Commissie MO en ROB.

Buro Lubbers, Rijnboutt van der Vossen Rijnboutt. (2009). *Groot Ziekengasthuisterrein.* VOF GZG.

De Stentor. (2007, maart 30). Eén locatie was eis bij fusie. *De Stentor*.

de Stentor. (2015, februari 10). Ideeënmakelaar verdwijnt uit Zwolle. *de Stentor*.

Dened. (2016, februari 19). *Wat is projectcontrol eigenlijk?* Opgeroepen op juni 9 , 2016, van www.dened.net: http://dened.net/wat-is-projectcontrol-eigenlijk/

Diederendirrix. (2007). *Drie Hoefijzers Breda plandeel zuid.* Eindhoven: Diederendirrix.

Diederendirrix. (2014). *Stadslandschap 3 Hoefijzers.* Eindhoven: Diederendirrix.

Dissel, D. (2013, 9 24). Rijksbouwmeester wil nieuwe bouwcultuur. *Facility Management Magazine*.

Doornhof, H., & Holtkamp, M. (2015, juni 19). Creatief gebied van regels sleept gebiedsontwikkeling er doorheen. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

DTZ Zadelhoff. (2012). *De kanshebbers in de markt.* Utrecht: DTZ Zadelhoff.

Dudok Wonen. (2015, september 22). *Onderzoek naar kwaliteit huurwoningen door BBA*. Opgeroepen op juni 9 , 2016, van www.dudokwonen.nl: https://www.dudokwonen.nl/over-dudok/nieuws/onderzoek-naar-kwaliteit-huurwoningen-door-bba/

EIB. (2012). *Landelijke samenvatting kantorenmonitor.* Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Eurogates. (z.d.). *About Saxion University of Applied Sciences*. Opgeroepen op april 3 , 2016, van www.eurogates.nl:

http://www.eurogates.nl/universities/saxion-university-applied-sciences/

Flaticon. (z.d.). *Shaped paper clip free icon*. Opgeroepen op juni 9 , 2016, van www.flaticon.com: http://www.flaticon.com/free-icon/shaped-paper-clip_18523

FMT vastgoed. (2013, oktober 24). Vof GZG en FMT winnen LEEGaward voo Groot Ziekengasthuisterrein 's-Hertogenbosch. *FMT*.

Gebiedsontwikkeling.nu. (2014, maart 10). Doemdenken over leegstand. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Geijn, A. v. (2007). *Herbestemming.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Gemeente Breda. (2005). *Via Breda.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2008). *Bestemmingsplan "Drie Hoefijzers, zuid".* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2008). *Informatie avond omwonenden Drie Hoefijzers Noord Breda.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2011). *Commissiestuk: Ontwerpbestemmingsplan Drie Hoefijzers Zuid partiële herziening 2010.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2013). *Voortgang programma Via Breda.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2014, juli 24). *College Breda stelt ruimtelijke ontwikkelingsvisie Drie Hoefijzers Noord vast*. Opgeroepen op juni 6 , 2016, van www.breda.nl: https://www.breda.nl/gemeente/nieuws/persberichten/college-breda-stelt-ruimtelijke-ontwikkelingsvisie-drie-hoefijzers-noord-vast

Gemeente Breda. (2014). *Commissiestuk: Ontwikkelingsvisie Drie Hoefijzers Noord.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2014). *Ontwikkel- en Realisatiestrategie Via Breda 2014-2023.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2015). *Ontwerpbestemmingsplan Drie Hoefijzers Noord.* Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2015, december 15). *Overeenkomsten over grondexploitatie Drie Hoefijzers Noord*. Opgeroepen op juni 7 , 2016, van www.breda.nl: https://www.breda.nl/wonen-wijken-vervoer/ruimtelijke-plannen/overeenkomsten-grondexploitatie/overeenkomsten-over-grondexploitatie-drie-hoefi

Gemeente Enschede. (2014). *Duurzaam, Samen, Sterker.* Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente Enschede. (z.d.). *Monumentenlijst.* Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente 's-Hertogenbosch. (2013). *Raadsvoorstel: Fasering herontwikkeling GZG locatie en informatie over nieuwbouw bibliotheek/stadsarchief.* 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

Gemeente 's-Hertogenbosch. (2014). *Ruimtelijk en functioneel kader GZG.* 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

Gemeente Zwolle. (2008). *Structuurplan 2020.* Zwolle: Gemeente Zwolle.

Gemeente Zwolle. (2009). *Uitkomsten Woon-Onderzoek 2009 Zwolle.* Zwolle: Gemeente Zwolle.

Gemeente Zwolle. (2012). *Stedenbouwkundig programma van eisen en mogelijkheden.* Zwolle: Gemeente Zwolle.

Gemeente Zwolle. (2013). *Intentieovereenkomst en communicatieplan voor de locatie 'De Weezenlanden'.* Zwolle: Gemeente Zwolle.

GeoTax. (2013). *Leegstandmonitor.* Geldermalsen: GeoTax.

Haegen, M. S. (2014). *Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Harmsen, H. (2008). *De Oude Kaart van Nederland: Leegstand en Herbestemming.* Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.

Hart, P. '. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Heijkers, B., van der Velden, J., & Wassenberg, F. (2012). *Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014.* KEI, NICIS Institute.

Heijmans. (2015, mei 20). *Grootse animo voor Gasthuiskwartier 's-Hertogenbosch*. Opgeroepen op mei 15 , 2016, van www.heijmans.nl: http://www.heijmans.nl/nl/nieuws/grootse-animo-voor-woonplannen-gasthuiskwartier-s-hertogenbosch/

Heurkens, E., de Hoog, W., & Daamen, T. (2014). *De Kennismotor.* TU Delft.

HMO. (2011). *HMOndernemend.* Zwolle: Provincie Overijssel .

Holleman, E., de Kort, R.-J., & Lindemann, S. (2012). *Balkan in de polder.* Amsterdam: Mondriaan Fonds.

Images and Words. (z.d.). *Motorvakantie checklist*. Opgeroepen op mei 27 , 2016, van www.images-and-words.nl: http://images-and-words.nl/motorvakanties/motorvakantie-checklist/

Isala. (2013). *Isala verhuist!* Zwolle: Isala.

Isala. (2013, mei 21). *Locatie Isala Weezenlanden verkocht*. Opgeroepen op mei 6 , 2016, van www.isala.nl: http://www.isala.nl/over-isala/nieuws/locatie-isala-weezenlanden-verkocht

ITC. (z.d.). *General information*. Opgeroepen op april 3 , 2016, van www.itc.nl: https://www.itc.nl/Pub/ITC-International-Hotel/General-Information.html

Jansen, J. (2009). *Segmentatie van kantoorgebruikers op basis van bedrijfsstijl.* Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.

Janssen-Jansen, L. (2013, februari 20). Vastgoed blijft echt verzadigd. *NRC.*

Jeroen Bosch Ziekenhuis. (z.d.). *Historie Willem-Alexanderziekenhuis*. Opgeroepen op april 25, 2016, van www.jeroenboschziekenhuis.nl: http://www.jeroenboschziekenhuis.nl/Publicaties/101275/Historie-Willem-Alexanderziekenhuis

Jonker-Verkaart, M. (2015). *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl.* Den Haag: Platform31.

Kennisbank herbestemming. (z.d.). *Kantoor De Drie Hoefijzers, Breda*. Opgeroepen op mei 24 , 2016, van www.kennisbankherbestemming.nu: http://www.kennisbankherbestemming.nu/projecten/kantoor-de-drie-hoefijzers-breda

Klokgroep. (z.d.). *Locatie en omgeving*. Opgeroepen op mei 16, 2016, van www.deweezenlanden.nl: http://www.deweezenlanden.nl/locatie/

Korsten, A., & Aardema, H. (2009). *Gemeentelijke organisatiemodellen.* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Kuyper, J., & Oostwoud, W. (2015). *Handleiding Afstuderen 2015-2016.* Deventer: Saxion Hogescholen.

Laadpas. (z.d.). *Meest gestelde vragen*. Opgeroepen op mei 27 , 2016, van www.laadpas.com: http://www.laadpas.com/Vragen

Novaform. (2013, oktober 15). *Eerste klankbordbijeenkomst De Weezenlanden*. Opgeroepen op mei 4 , 2016, van www.deweezenlanden.nl: http://www.deweezenlanden.nl/nieuws/eerste-klankbordbijeenkomst/

Novaform. (2013). *Klankbordgroep de Weezenlanden.* Eindhoven: Novaform.

Novaform. (2014). *Presentatie Stedenbouwkundig Ontwerp en Beeldkwaliteitsplan De Weezenlanden.* Novaform.

Novaform. (2015, februari 12). *Bestemmingsplan Weezenlanden onherroepelijk*. Opgeroepen op mei 10 , 2016, van www.deweezenlanden.nl: http://www.deweezenlanden.nl/nieuws/bestemmingsplan-weezenlanden-onherroepelijk/

Novaform. (2015, oktober 9). Enquêteresultaten 'De Weezenlanden' bekend. *De Weezenlanden*.

Novaform. (z.d.). *Woningaanbod*. Opgeroepen op mei 11, 2016, van www.deweezenlanden.nl: http://www.deweezenlanden.nl/woningaanbod/

od205sl. (z.d.). *Matchmaking op het Ariënsplein in Enschede*. Opgeroepen op april 3, 2016, van http://omecor.nl/projects/matchmaking-op-het-ariensplein/: http://omecor.nl/projects/matchmaking-op-het-ariensplein/

PBL & ASRE. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten.* Den Haag: PBL.

Peek, G.-J., & van Remmen, Y. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.* Den Haag: Ministerie van infrastructuur en milieu.

Pieter van Foreest. (2015, september 21). *Wetenschappelijk onderzoek naar belansproblemen bij een CVA*. Opgeroepen op april 6 , 2016, van www.pietervanforeest: http://pietervanforeest.nl/actueel/wetenschappelijk-onderzoek-naar-balansproblemen-bij-een-cva

Plan Amsterdam. (2013). *Anders werken aan de stad, vraaggericht, ondernemend en in samenwerking.* Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening Gemeente Amsterdam.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2013, april 17). Waarom staan zoveel winkels en kantoren leeg? *Planbureau voor de Leefomgeving*.

Platform31. (2011, juni 7). Tijdelijk gebruik monumentaal GZG-terrein in binnenstad Den Bosch. *Platform31*.

Provada. (2014). Make it Happen Make it Real. *Provada*.

Provincie Overijssel. (2015, maart 23). *Leegstand Kantoren*. Opgeroepen op februari 13, 2016, van www.overijssel.nl: http://www.overijssel.nl/thema's/economie/ruimte-ondernemen/leegstand-kantoren/

Ris, N. (2012, september). Leegstaande kantoren: wiens probleem is het eigenlijk? *Real Estate Magazine*, p. 4.

Robbe, C., Buitelaar, E., & Kooiman, M. (2013, november 3). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Rodermond, W. (2011). *Het taxeren van leegstaande kantoorruimte.* Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

RTV Oost. (2015, augustus 25). Geld is op bij het ziekenhuis MST in Enschede, vacaturestop en geen investeringen meer. *RTV Oost*.

RTV Oost. (2015, oktober 7). Startsein gegeven voor sloop van voormalig ziekenhuis De Weezenlanden in Zwolle. *RTV Oost*.

Ruimtelijkeplannen. (2009). *Historie MST*. Opgeroepen op februari 23, 2016, van www.ruimtelijkeplannen.enschede.nl: https://www.ruimtelijkeplannen.enschede.nl/NL.IMRO.0153.20090894-0003/t_NL.IMRO.0153.20090894-0003_2.1.html

Saxion. (z.d.). *Ontwikkeling Werklocaties*. Opgeroepen op februari 14, 2016, van www.saxion.nl: https://www.saxion.nl/leefomgeving/site/onderzoek/lectoraten/ontwikkeling-werklocaties/

Staatscourant. (2014, december 24). Vaststelling bestemmingsplan Weezenlanden, Zwolle. *Staatscourant*.

Tangram. (z.d.). *Wat doen wij?* Opgeroepen op april 6 , 2016, van www.tangramonderzoek.nl: http://www.tangramonderzoek.nl/wat-doen-wij

Tazelaar, J. (2014, juli 3). *www.twynstragudde.nl*. Opgeroepen op januari 13, 2016, van Leegstand van maatschappelijk vastgoed: http://www.twynstragudde.nl/blog/leegstand-van-maatschappelijk-vastgoed

Tubantia. (2015, december 23). MST wachtte kwart eeuw op nieuwbouw. *Tubantia*.

Tubantia. (2015, september 7). MST wil snel af van Ariënsplein. *Tubantia*.

Twente Safety & Security. (z.d.). *Contact*. Opgeroepen op april 3 , 2016, van www.twentesafetyandsecurity.com: https://www.twentesafetyandsecurity.com/contact/

Urhahn. (2015). *Strategiewijzer voor binnenstedelijke transformaties.* Amsterdam: Urhahn.

van den Enden, C. (2015, april 10). Groeiende leegstand in Overijssel. *Deventer tv*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012). *Leegstand te lijf.* VNG.

Vilans, Trimbos instituut, V&VN, Calibris. (2014). *Vraaggericht werken in de langdurige zorg.*

VNG & BZK. (2013). *Gemeente & Gemeenschap.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VOF GZG. (z.d.). *Gasthuiskwatier*. Opgeroepen op maart 24, 2016, van www.gasthuiskwartier.nl: http://www.gasthuiskwartier.nl/projectomschrijving

VOF GZG. (z.d.). *Werkzaamheden in het Gasthuiskwartier*. Opgeroepen op april 26, 2016, van www.gasthuiskwartier.nl: http://www.gasthuiskwartier.nl/informatie-sloop/

Vollaard, J. (2007). *Bestuursvoorstel: Voorontwerp bestemmingsplan Drie Hoefijzers, zuid.* Breda: Gemeente Breda.