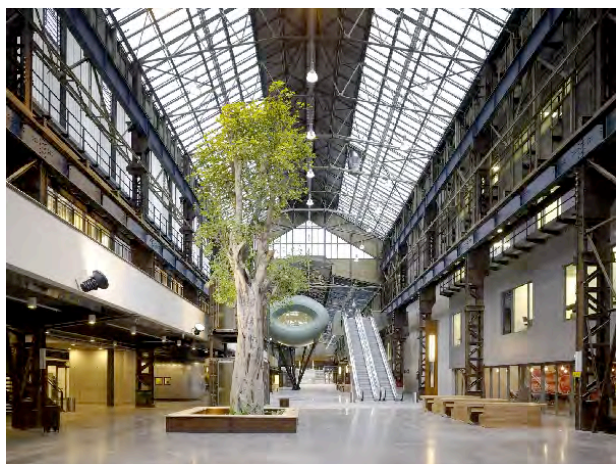


# Cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling

Onderzoek naar belangen, sturingsinstrumenten en rol van gemeenten  
bij cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling



Masterscriptie Master City Developer  
drs. H.W.A. Loos - MCD-9



# **Cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling**

Onderzoek naar belangen, sturingsinstrumenten en rol van gemeenten  
bij cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling

Hans Loos  
Leergang MCD9  
Examenummer 364996  
Masterscriptie Master City Developer

Amsterdam, juli 2014

*“Grofweg hebben we twee doelen. Het ene is echt het cultuurhistorische verhaal om dat levend te laten zijn en bij te dragen aan de identiteit, het zelfbewustzijn van de stad. Daar vinden wij dat dit soort gebouwen erbij horen. Het rücksichtslos slopen hebben we in het verleden veel gedaan met Burgemeester ‘Kees de Sloper’. Zo van de textielindustrie is voorbij, we moeten vernieuwingsslag. We moeten vooruit in de vaart der volkeren. Redelijk met grof geschut van boem, gelukkig hebben we het textielmuseum nog overeind kunnen houden. Dat is een mooi ensemble van gebouwen uit de textielindustrie. We denken dat ‘De Werkplaats’ daar ook een onderdeel vanuit maakt. Probeer dat overeind te houden. Te transformeren van dat is iets waar mensen van zeggen, dat is iets van Tilburg en daar zijn we trots op..... Wat vijftientig jaar geleden als een last gezien werd, is met de transformatie van het Ruhrgebied anders geworden, het wordt gewoon hip, eigentijds, inspirerend. Daar wil ik gewoon bijhoren. Dat belang hebben we gewoon ook. Ook dat het behoud van gebouwen tot een hogere gebiedskwaliteit leidt. En tot een betere afzetbaarheid van het gebied.... We zijn echt een werkstad van harde werkers. Heel anders dan Den Bosch en Breda. Dat draagt bij hoe je tegen de stad aankijkt. Dat merk je als je mensen hebt die komen, in Tilburg kan gewoon heel veel, omdat wij zelf veel moeten doen om dingen voor elkaar te krijgen, mouwen opstropen. Ze noemen ons ook wel eens ‘Het Rotterdam van het Zuiden’! Dat draagt wel bij dat je waardering hebt voor dit soort dingen”.*

Programmamanager Frecken - gemeente Tilburg - over Kerngebied Spoorzone

# Samenvatting

## Achtergrond en vraagstelling

In veel Nederlandse gemeenten is sprake van een groeiende leegstand van cultureel erfgoed. Twee miljoen vierkante meter monumentaal vastgoed staat leeg en iedere dag neemt het verder toe. Leegstaand vastgoed is meer en meer een maatschappelijke probleem waar gemeenten mee geconfronteerd worden en niet langer alleen een probleem van eigenaren. Als gevolg van technologische, economische, sociale, culturele en ruimtelijke ontwikkelingen hebben spoor- en havengebieden, scheepswerven, fabrieken, gevangenissen, kerken en kloosters hun functie verloren. Nederlandse steden staan de komende decennia voor een grote herbestemmingsopgave in binnenstedelijke gebieden. Tegelijkertijd is als gevolg van de financieel-economische crisis de rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling structureel veranderd. De beschikbaarheid over financieel-economische instrumenten is sterk verminderd. Gemeenten zijn in de nieuwe context zoekende naar welke rol ze kunnen en willen vervullen in gebiedsontwikkeling. Bij opgaven met (langdurige) leegstand of stagnatie in herbestemming worden ze echter onverminderd aangekeken op hun maatschappelijk verantwoordelijkheid om (financiële) middelen in te zetten voor behoud. Of ze nu eigenaar zijn of niet. Bij monumentaal vastgoed spelen culturele, financieel-economische, ruimtelijk, ecologische en sociale belangen die de publieke aandacht vergroten. Erfgoed bepaalt voor een belangrijk deel het karakter, de identiteit en imago van een gebied. Maar het draagt ook bij aan de attractiewaarde van steden en kan daarmee ingezet worden in de concurrentiestrijd tussen steden om bewoners, bedrijven, toeristen en hoger opgeleiden. Door de leegstand staat niet alleen behoud van het erfgoed onder druk, maar ook de publieke belangen die met herbestemming in gebiedsontwikkeling bereikt kunnen worden. Dat maakt het noodzakelijk om te inventariseren welke publieke belangen in het geding zijn en met welke sturingsinstrumenten het waarborgen van de publieke belangen het beste zijn gediend. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook:

*Wat zijn de belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen?*

## Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is allereerst literatuurstudie verricht. Op basis hiervan is tot een inventarisatie van belangen gekomen in vijf categorieën: cultureel, ecologisch, financieel-economisch, ruimtelijk en sociaal. Voor het indelen van sturingsinstrumenten in categorieën is de indeling van Van den Heuvel overgenomen in juridische, financieel-economische en communicatieve instrumenten. En voor het indelen van rollen van gemeenten in gebiedsontwikkeling is het model van KEI/ Nicis toegepast dat uitgaat van vier mogelijke posities: loslaten&afwachten, initiëren&inviteren, regelen&zorgen, stimuleren&afstemmen.

In het tweede deel van het onderzoek is praktijkonderzoek verricht waarbij vier cases zijn onderzocht van gebiedsontwikkelingen met herbestemmingsopgaven van cultureel erfgoed: Oostenburgereiland (Amsterdam), Kerngebied Spoorzone (Tilburg), Indië (Almelo) en Hart van Zuid (Hengelo). Hierbij zijn de bovengenoemde kaders toegepast.

## Aanpassing theoretisch kader

De conclusies van het praktijkonderzoek hebben geleid tot een tot aanpassing van het theoretisch kader. In de onderverdeling van vijf categorieën van belangen kan een nadere verbijzondering worden gemaakt. De cases laten zien dat de publieke belangen van gemeente bij herbestemming in gebiedsontwikkeling primair liggen op het vlak van financieel-economische, sociale en ruimtelijke belangen. Culturele belangen zijn ook manifest, maar minder groot. Het ecologisch belang komt in de praktijkcases niet of nauwelijks naar voren. Het wordt in beleid wel onderscheiden, maar door de geïnterviewden wordt het meer als één van de randvoorwaarden gezien dan als een te onderscheiden belang. Het theoretisch kader kan met deze uitkomsten genuanceerd worden, zoals in onderstaande tabel wordt weergegeven voor wat betreft publieke belangen van gemeenten.

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>		
<b>Categorie</b>	<b>Gemeentelijk belang</b>	<b>Mate van belang (differentiatie in keur)</b>
<b>Financieel-economisch</b>	verstrekken economische structuur, aantrekken/ behouden werkgelegenheid, hoger opgeleiden en toeristen, inkomsten stad, draagvlak voorzieningen, grondexploitatie	<b>Hoog</b>  <b>Laag</b>
<b>Sociaal</b>	verbeteren leefbaarheid, verblijfsklimaat, veiligheid, tegengaan verpaupering en verloedering	
<b>Ruimtelijk</b>	ruimte bieden aan functies, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid	
<b>Cultureel</b>	monumentenzorg, identiteit, behoud erfgoed, historie, trots, herkenbaarheid	
<b>Ecologisch</b>	inbreiding, hergebruik, voorkomen onnodige bebouwing/verkeer, duurzame waarden versterken, saneren	

Tabel 12: Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling met differentiatie naar de mate waarin publieke belangen van belang zijn bij herbestemming

De uitkomsten van de praktijkcases voor wat betreft de sturingsinstrumenten laten duidelijk zien dat economische sturingsinstrumenten bij de twee private ontwikkelingen nauwelijks een rol spelen en bij het Kerngebied Spoorzone en Hart van Zuid een belangrijke rol. Aangenomen kan worden dat bij volledig publiek eigendom de inzet van economische sturingsinstrumenten ook groot is met onder meer grondaan- en verkopen. In het theoretisch kader kan daarom een onderscheid aangebracht worden naar mate waarin instrumenten een rol spelen rekening houdend met eigendomsituatie van grond en opstellen binnen de opgave.

<b>Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling</b>			
<b>Categorie</b>	<b>Instrument</b>	<b>Mate van belang naar eigendomsituatie grond/opstallen gemeente in SGO</b>	
		<b>geen</b>	<b>wel</b>
<b>Juridisch</b>	wetten, (beleids)regels, plannen, vergunningen, concessies en ontheffingen om beleidsdoeleinden te realiseren, richtlijn, overeenkomst, convenant	hoog	hoog
<b>Financieel-economisch</b>	aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachtuitgifte grond, subsidie, lening, (bank) garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing, prioriteit vanuit begroting	laag	hoog
<b>Communicatief</b>	informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren	hoog	hoog

Tabel 13: Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling met differentiatie naar eigendomssituatie die van invloed is op het gebruik van sturingsinstrumenten

## Conclusie

Publieke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn sociale, financieel-economische, ruimtelijke, culturele en ecologische laat literatuuronderzoek zien. Praktijkonderzoek bevestigt dit, maar brengt naar voren dat de primaire belangen duidelijk sociale, financieel-economische en ruimtelijke belangen zijn. Het onderzoek laat ook zien dat deze drie belangen ook nauw met elkaar samenhangen. De culturele belang is onmiskenbaar aanwezig, maar minder groot als de eerste drie. Het erfgoed wordt ingezet voor de meerwaarde die het heeft voor de ruimtelijke kwaliteit in het gebied en als vliegwiel om (te proberen) de sociale, fysieke en economische structuur te versterken. Het culturele belang heeft ook samenhang met de andere vier belangen. Het ecologisch belang is aanwezig, maar niet heel sterk. Het komt duidelijk meer in beleid naar voren dan in de praktijk.

De sturingsinstrumenten die gemeenten kunnen hanteren om de publieke belangen te borgen kunnen op basis van literatuuronderzoek ingedeeld worden naar juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten. Praktijkonderzoek onderschrijft deze indeling. De uitkomsten van het praktijkonderzoek brengen naar voren dat in alle fasen van ontwikkeling de communicatieve instrumenten duidelijk van betekenis zijn. De juridische kaders zijn relevant, omdat ze de visie van de gemeente duidelijk maken en ook de spelregels vormen de ontwikkeling. De economische sturingsinstrumenten spelen bij de twee private onderzochte ontwikkelingen nauwelijks een rol. Gemeenten verstrekken geen publieke gelden aan private ontwikkelingen op beperkte subsidiegelden na. Juridische kaders stellen ook beperkingen aan het inzetten van publieke middelen met economische sturingsinstrumenten aan private partijen. In de onderzochte twee ontwikkelingen waar de gemeente een PPS vormt, vorm(d)en de economische

sturingsinstrumenten een (zeer) belangrijke rol in het mogelijk maken van de ontwikkeling en het aantrekken van publieke gelden en private investeringen in de gebieden.

De keuze voor instrumenten hangt af van de rolverdeling in gebiedsontwikkeling tussen gemeente en private partijen. Het theoretisch kader legt een verband met de hoge potenties van een gebied en de hoge mate van belangstelling van private partijen en de rol die de gemeente inneemt in de ontwikkeling. De twee praktijkcases met private partijen in de regierol bevestigen duidelijk de faciliterende houding van afwachten en loslaten die gemeenten daarbij innemen als ook de keuze van sturingsinstrumenten waar het meeste belang aan wordt gehecht: bestemmingsplan en exploitatieplan. Op basis van deze instrumenten kan gemeente afwachten met welke voorstellen private partijen komen. De twee andere cases met de gemeente in een (gedeelde) regie(rol) laten ook c.q. in meerdere mate andere rollen van de gemeente zien: veel regelen en zorgen, en ook stimuleren/ afstemmen en inviteren/ initiëren. Loslaten en afwachten gebeurt daar alleen uit overwegingen van (uitgestelde) fasering. Een eventueel verband tussen belang(en) dat nagestreefd wordt en de keuze van sturingsinstrumenten is in theorie noch op basis van het praktijkonderzoek duidelijk naar voren gekomen.

### **Nader onderzoek**

Gemeenten hebben sinds de financieel-economische crisis structureel minder economische middelen ter beschikking en tegelijkertijd lijkt het belang van communicatieve instrumenten steeds belangrijker geworden. Hoe met communicatieve instrumenten invulling gegeven kan worden aan een faciliterende rol vraagt om nader onderzoek door meer cases te onderzoeken waarbij private partijen de regie hebben over de ontwikkeling.

### **Aanbevelingen**

Op basis van de praktijkonderzoeken kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden aan gemeenten:

- Stel in de initiatiefase zo vroeg mogelijk en met zo breed mogelijk draagvlak een inventarisatie van cultureel erfgoed op en de spelregels vast over de omgang met erfgoed in het gebiedsontwikkelingsproces. Dit voorkomt discussie(s) en vertraging in het herbestemmings- gebiedsontwikkelingsproces;
- Biedt ruimte aan tijdelijke initiatieven en activiteiten: dit ondersteunt het in stand houden van het erfgoed, kan inkomsten genereren en biedt inspiratie voor definitieve herbestemming;
- Geef het goede voorbeeld. Indien aanleidingen bestaan voor het realiseren van functies, onderzoek of mogelijkheden open liggen in beschikbaar cultureel erfgoed.

Op basis van de praktijkonderzoeken kan ook specifiek voor private partijen een aanbeveling gedaan worden: Laat zien wat je plan bijdraagt aan de stad. Private ontwikkelaars die met grondposities de regie hebben over een (te ontwikkelen) gebied kunnen de gemeente overtuigen over wat hun plan bijdraagt aan de stad met een goed besef van de doelstellingen die een stad zichzelf gesteld heeft en op welke wijzen het plan daar een bijdrage in kan leveren.



## Voorwoord

Deze scriptie vormt voor mij de afronding van de Master City Developer. Het is ook de afsluiting van een periode waarin ik veel nieuwe inzichten en inspiratie heb opgedaan. Mijn keuze voor de MCD werd ingegeven vanuit nieuwsgierigheid die ik had naar kennis over gebiedsontwikkeling. In de afgelopen twee jaar werd deze vervuld met interessante colleges, excursies en gesprekken en discussies met docenten en medestudenten. Ik heb mijn kennis over stedelijke ontwikkeling met deze ervaringen kunnen verruimen.

Het scriptieproces is ten einde. Een lange periode van reflectie en verdieping van een thema waar ik in mijn werk bij de gemeente Amsterdam ook veel mee te maken heb: herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling. Ik heb met veel plezier de door mij uitgekozen gebiedsontwikkelingen in Amsterdam, Tilburg, Almelo en Hengelo bestudeerd. Het was leuk en leerzaam om in interviews kennis op te halen en kennis uit te wisselen. Ook was het interessant om de inzichten uit de literatuur met behulp van de opgestelde theoretische kaders te vergelijken met de inzichten uit de praktijk. Graag dank ik de geïnterviewden voor hun tijd en openheid waarmee het schrijven van deze scriptie mogelijk is gemaakt.

Het kunnen volgen van de MCD is in de eerste plaats mogelijk gemaakt door mijn directeur Niels Popma. Jij hebt mij vanuit de gemeente Amsterdam de mogelijkheid geboden om de MCD te gaan volgen. Daarnaast heb je mij ook de ruimte gegeven om naast mijn werk voldoende tijd in de opleiding te kunnen steken. De kennis die ik heb opgedaan kan ik goed gebruiken in mijn werkzaamheden voor Amsterdam. Dank voor de kans en ondersteuning die je mij hebt gegeven.

Wouter Jan Verheul wil ik bedanken voor zijn begeleiding en ondersteuning. Jouw suggesties en aanwijzingen hebben mij geholpen om het scriptieproces te volbrengen. Je metafoor van een marathon als vergelijking met het proces was voor mij een houvast om zonder zicht op de finish in stappen naar het eindpunt te werken.

Mijn grootste dank en waardering gaat uit naar Fardo. Je hebt mij tijdens de MCD, en met name tijdens het scriptieproces, veel moeten missen en samen met de kinderen niet zelden je heil buiten de deur gezocht. Dank voor je geduld en ik ben blij dat ik er nu weer helemaal voor jou, Stephanie en Boudewijn kan zijn.

Hans Loos

Amsterdam, juli 2014



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting.</b>	<b>V</b>
<b>Voorwoord.</b>	<b>IX</b>
<b>Inhoudsopgave.</b>	<b>XI</b>
<b>1. Inleiding.</b>	<b>1</b>
1.1. Achtergrond.	1
1.2. Doelstelling.	2
1.3. Probleem- en vraagstelling..	2
1.4. Relevantie.	4
1.5. Onderzoeksmethode en leeswijzer.	4
<b>2. Belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed.</b>	<b>6</b>
2.1. Cultureel erfgoed.	6
2.2. Herbestemming.	8
2.3. Verlangen naar vroeger.	11
2.4. Erfgoed in de consumptiestad.	13
2.5. Erfgoed als aanjager.	15
2.6. Conclusie: belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed.	18
<b>3. Sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed.</b>	<b>20</b>
3.1. Sturingsinstrumenten.	20
3.2. Eerste generatie sturingsinstrumenten.	21
3.3. Juridische, financieel-economische en communicatieve instrumenten.	22
3.4. Conclusie: sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed.	28
<b>4. Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling.</b>	<b>31</b>
4.1. Stedelijke gebiedsontwikkeling.	31
4.2. Fasen van gebiedsontwikkeling.	32
4.3. Gemeente zoekt positie in gebiedsontwikkeling..	33
4.4. Conclusie: rol gemeente in gebiedsontwikkeling.	34

<b>5. Analysekader.</b>	<b>36</b>
5.1. Onderzoeksaanpak casestudies.	36
5.2. Publieke belangen.	38
5.3. Sturingsinstrumenten.	39
5.4. Rol van gemeente.	40
<b>6. Casestudie.</b>	<b>41</b>
6.1. Inleiding.	41
6.2. Oostenburgereiland.	43
6.2.1. Locatie.	43
6.2.2. Historie.	43
6.2.3. Herbestemming gebouwen.	44
6.2.4. Gebiedsontwikkeling.	48
6.2.5. Belangen.	52
6.2.6. Sturingsinstrumenten.	56
6.2.7. Succes- en faalfactoren.	59
6.3. Kerngebied Spoorzone.	60
6.3.1. Locatie.	60
6.3.2. Historie.	61
6.3.3. Herbestemming gebouwen.	61
6.3.4. Gebiedsontwikkeling.	64
6.3.5. Belangen.	68
6.3.6. Sturingsinstrumenten.	72
6.3.7. Succes- en faalfactoren.	76
6.4. Indië.	79
6.4.1. Locatie.	79
6.4.2. Historie.	80
6.4.3. Herbestemming gebouwen.	81
6.4.4. Gebiedsontwikkeling.	85
6.4.5. Belangen.	91
6.4.6. Sturingsinstrumenten.	95
6.4.7. Succes- en faalfactoren.	98
6.5. Hart van Zuid.	101
6.5.1. Locatie.	101
6.3.2. Historie.	102
6.5.3. Herbestemming gebouwen.	104
6.5.4. Gebiedsontwikkeling.	107
6.5.5. Belangen.	111
6.5.6. Sturingsinstrumenten.	115
6.5.7. Succes- en faalfactoren.	118

<b>7. Conclusie.</b>	121
7.1. Conclusies.	121
7.1.1. Publieke belangen.	125
7.1.2. Sturingsinstrumenten.	127
7.1.3. Rol van gemeente.	133
7.1.4. Terug naar de theorie.	135
7.2. Aanbevelingen.	137
7.3. Beperkingen van het onderzoek.	141
<b>Reflectie.</b>	<b>142</b>
<b>Literatuuronderzoek</b>	<b>143</b>
<b>Praktijkonderzoek.</b>	<b>150</b>
<b>Bijlage 1: overzicht interviews castudies en experts.</b>	<b>152</b>
<b>Bijlage 2: vragenlijst respondenten casestudie.</b>	<b>153</b>
<b>Bijlage 3: vragenlijst interview expert.</b>	<b>155</b>
<b>Bijlage 4: overzicht van tabellen en figuren.</b>	<b>157</b>



# 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en opzet van het onderzoek. Allereerst wordt de aanleiding voor de keuze voor het onderwerp toegelicht. Als tweede worden de doelstelling en probleemstelling geformuleerd. Als derde worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie uiteengezet. Tot slot worden de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethode en de leeswijzer weergegeven.

## 1.1. Achtergrond

De groeiende leegstand van cultureel erfgoed plaatst veel Nederlandse gemeenten voor een toenemende herbestemmingsopgave. Inmiddels staat twee miljoen vierkante meter monumentaal erfgoed leeg. Iedere dag neemt dit verder toe. Leegstand vastgoed is meer en meer een maatschappelijke probleem waar gemeenten mee geconfronteerd worden en niet langer alleen een probleem van eigenaren. Bij monumentaal vastgoed spelen culturele, financieel-economische, ruimtelijk, ecologische en sociale belangen die de publieke aandacht vergroten. Wat is er mogelijk met voormalige spoor- en havengebieden en leegstaande scheepswerven, fabrieken, gevangenissen, kazernes, silo's, kerken en kloosters? Als gevolg van technologische, economische, sociale, culturele en ruimtelijke ontwikkelingen hebben deze gebouwen en terreinen hun functie verloren. Nederlandse steden staan de komende decennia voor een grote herbestemmingsopgave in binnenstedelijke gebieden.

In gebiedsontwikkelingen met cultureel erfgoed staat niet langer behoud en conserveren centraal, maar 'behoud door ontwikkeling'. Met dit motto werd vijftien jaar geleden door het rijk de nota Belvédère vastgesteld. Hiermee werd een nieuwe weg ingeslagen voor cultureel erfgoed in ruimtelijke ontwikkelingen. Niet langer stond behoud van individuele objecten centraal, maar herbestemming in een breder kader van gebiedsontwikkeling. Inmiddels wordt breed erkend dat cultureel erfgoed van grote (meer)waarde is voor de directe omgeving en de (te realiseren) ruimtelijke kwaliteit. Verschillende belangen spelen daarbij een rol: sociaal, cultureel, ecologisch, financieel-economisch, ruimtelijk. Erfgoed wordt vaak ingezet als aanjager van een gebiedsontwikkeling om de daarmee de ambities voor de locatie en voor de stad te verwezenlijken. De colleges van Marlet (24 april 2012) en Hospers (27 september 2011) zijn ingegaan op het belang van het behoud en inzetten van erfgoed in stedelijke ontwikkeling. Het geeft steden identiteit en onderscheidende kwaliteit die ingezet kan worden in de concurrentiestrijd tussen steden om de vier B's: bewoners, bedrijven, bezoeker en bollebozen. Gebouwd erfgoed vertelt het verhaal van het DNA van een stad en wordt met haar onderscheidende karakter door gemeenten ingezet in citymarketing.

Erfgoed bepaalt weliswaar voor een belangrijk deel het karakter en de identiteit van een gebied en draagt bij aan de attractiewaarde van steden, maar het behoud en de zoektocht naar herbestemming staan onder druk. De herbestemming van met name grote gebouwen en complexen is ingewikkeld. De inhoudelijke en organisatorische complexiteit maken het vinden van nieuw perspectief niet gemakkelijk. De beperktere beschikbaarheid van financiële middelen door de financieel-economische crisis heeft dat verder bemoeilijkt. Marktpartijen en banken zijn terughoudend met investeringen in complexe projecten met hoge risico's. Corporaties houden zich

steeds meer bezig met hun kerntaak. Subsidies zijn grotendeels vervallen. En ook gemeenten zitten financieel in een lastige positie. De gronduitgifte van bouwrijpe grond is met de crisis sterk verminderd. Grondbedrijven hebben zwaar moeten afwaarderen op grondposities. Gemeenten hebben structureel minder financiële middelen om te investeren en zijn daarbij ook kritischer bij het inschatten van de risico's, hetgeen consequenties heeft voor de (financiële) betrokkenheid van gemeenten in herbestemmingsopgaven. De nieuwe realiteit maakt dat gemeenten zoekende zijn naar efficiëntere kleinschaligere faciliterende vraaggerichte strategieën.

Gemeenten moeten in de nieuwe financieel-economische context bepalen welke rol ze kunnen en willen vervullen in herbestemmingsopgaven. Ze worden bij (langdurige) leegstand of stagnatie in herbestemming onverminderd aangekeken op de maatschappelijk verantwoordelijkheid om (financiële) middelen in te zetten voor behoud. Of ze nu eigenaar zijn of niet. Dat maakt het noodzakelijk om goed te inventariseren welke publieke belangen in het geding zijn en met welke sturingsinstrumenten het waarborgen van de publieke belangen het beste zijn gediend.

## **1.2. Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is opgesplitst in een wetenschappelijke en praktijkgerichte doelstelling:

*Wetenschappelijke doelstelling:* Inzicht verkrijgen in de verschillende sturingsinstrumenten die door gemeenten worden ingezet om publieke belangen te borgen bij herbestemming van cultureel erfgoed in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en probleem- en succesfactoren identificeren.

*Praktijkgerichte doelstelling:* Het leveren van een bijdrage aan het borgen van publieke belangen en het kiezen van sturingsinstrumenten door gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling.

## **1.3. Probleem- en vraagstelling**

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met leegstaand karakteristiek of monumentaal vastgoed waarbij zij een belangrijke actor in het proces van herbestemming zijn. Bij het zoeken naar nieuwe inrichtingsmogelijkheden en functies wordt immers ook gezocht naar aansluiting op de omgeving, stad en regio. En bij monumentaal vastgoed zijn culturele, financieel-economische, ruimtelijke, sociale en ecologische belangen aan de orde die maken dat ook gemeenten een rol hebben bij de herbestemming. Gemeenten geven, als eigenaar van grond en opstallen, met publiekrechtelijk kader, regelgeving, beleid, privaatrechtelijke afspraken en handelen, richting aan de herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Gemeenten worden door de leegstand gedwongen zelf ook een visie te hebben of te ontwikkelen op de leegstand en de mogelijke functieveranderingen in relatie tot de locatie, de omliggende buurten en de voorzieningen in de stad. In veel gemeenten is steeds meer aandacht voor de herbestemming van bestaand vastgoed en de rol die gemeenten daarbij moeten innemen naast in plaats van louter focus op nieuwbouw. Ik richt mij op de rol van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in relatie tot gebiedsontwikkeling.



De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Wat zijn de belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen opgesteld die tezamen antwoord geven op de centrale hoofdvraag:

I. *Theoretische vragen*: die op basis van literatuuronderzoek worden beantwoord:

1. *Wat is cultureel erfgoed?*
2. *Wat is herbestemming?*
3. *Wat zijn oorzaken van het breed maatschappelijk draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed?*
4. *Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?*
5. *Wat is de betekenis van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
6. *Welk belangen hebben gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
7. *Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om richting te geven aan het waarborgen en realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
8. *Welke rollen kunnen gemeenten aannemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*

II. *Empirische vragen*: die met behulp van de case-study worden beantwoord:

9. *Welke meerwaarden van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?*
10. *Welke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?*
11. *Welke sturingsinstrumenten hanteren gemeenten in de praktijkcases om richting te geven aan het waarborgen en realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
12. *Welke rol nemen gemeenten aan in de praktijkcases bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*
13. *Welke succes- en faalfactoren kunnen worden bepaald in de praktijkcases in de keuze van sturingsinstrumenten door gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

III. *Reflectieve vragen*: die beantwoord worden door de antwoorden op de theoretische deelvragen te confronteren met de antwoorden op de empirische deelvragen:

14. *Wat betekenen de uitkomsten van de praktijkcases voor gemeenten in de keuzemogelijkheden van sturingsinstrumenten voor herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
15. *Welke conclusies/lessen (aanbevelingen) uit de vier cases kunnen worden gegeneraliseerd naar andere stedelijke gebiedsontwikkelingen met herbestemming van cultureel erfgoed?*
16. *Welke uitkomsten vragen nader onderzoek?*

## **1.4. Relevantie**

Een toenemend aantal monumentale gebouwen staat (deels) leeg. Eigenaren worden geconfronteerd met leegstand en gemeenten (als zij niet ook al eigenaar zijn) met verval en verloedering van monumenten met beeldbepalende lokale en vaak ook regionale uitstraling. De leegstand, verpaupering, gevoelens van onveiligheid, imago-problemen, werkloosheid als gevolg van het verdwijnen van de functie uit het gebouw zijn maatschappelijke en economische problemen waar de gemeente op aangesproken wordt. Leegstand en de gevolgen ervan kunnen een negatieve invloed hebben op de buurt, wijk en stad waardoor investeerders in woningen, bedrijvigheid, detailhandel en kantoren afschrikt worden (RCE, 2011b).

Een gebouw kan juist een belangrijke positieve rol hebben in gebiedsontwikkeling. Als beeldmerk en drager van een gebied kan het bepalend zijn voor het imago van het gebied. Vooral bij transformatieopgaven van (haven)industriegebieden is dit naar voren gekomen (Zaadnoordijk en Claassen, 2011). De gemeente Amsterdam laat bijvoorbeeld zien dit te onderkennen en zet cultureel erfgoed doelbewust in voor versterking van het stedelijk leven. Grootschalige sloop, herstructurering en nieuwbouw behoren in Amsterdam tot het verleden en historische kwaliteiten worden gekoesterd. Niet alleen vanwege de financieel-economische crisis of het nastreven van behoud van monumentale kwaliteit, maar met name vanuit de overtuiging dat de stedelijke economie en het sociaal weefsel baat hebben bij het in stand houden van historische kwaliteiten. En het de aantrekkingskracht voor en binding met bewoners en bedrijven vergroot (gemeente Amsterdam, 2011; Verlaat 2008). De manier waarop gemeenten de herbestemming van cultureel erfgoed bij stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk maken kan bepalend zijn voor het (gebrek aan) succes van de herbestemming en de gebiedsontwikkeling.

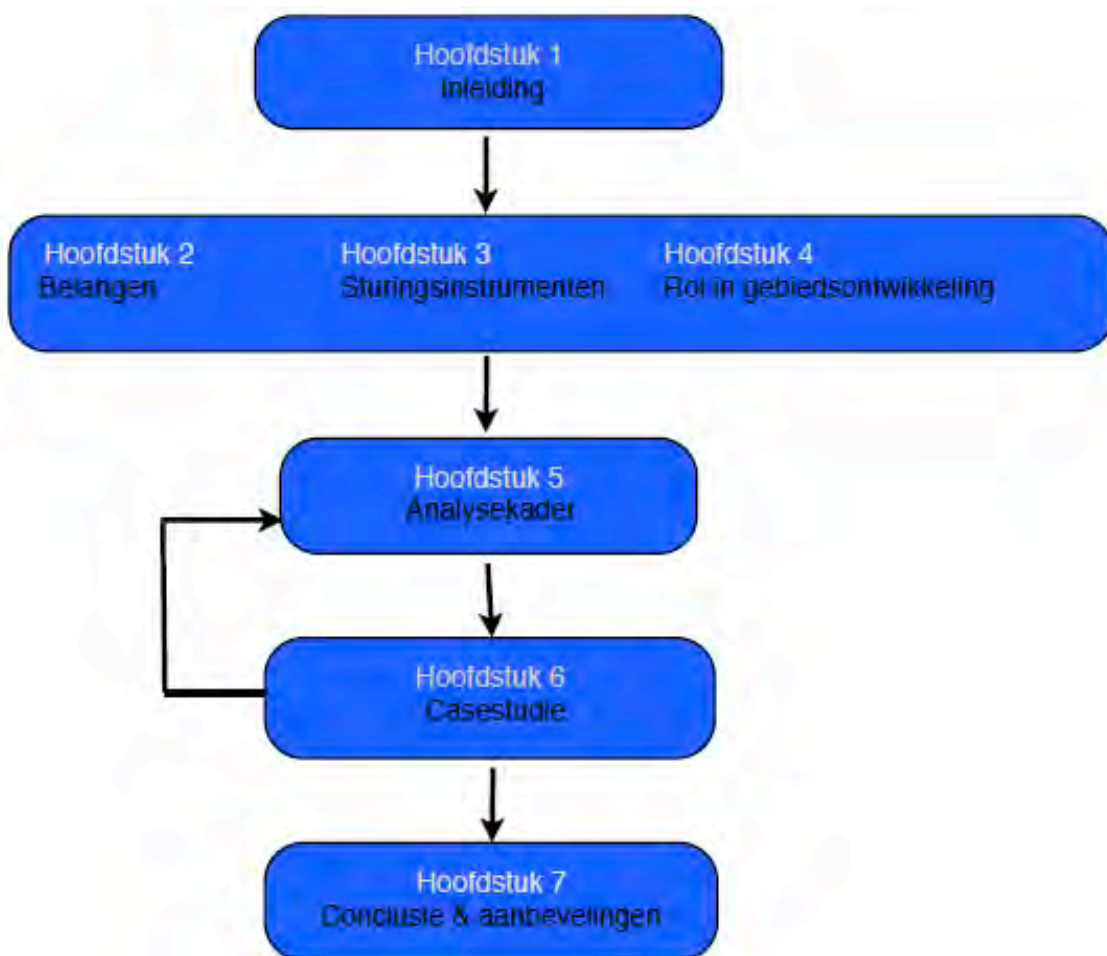
Stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn complex en de aanwezigheid van erfgoed maakt de gebiedsopgaven nog ingewikkelder met speciale inpassingsvoorwaarden, hoge investeringen en de extra organisatorische aspecten die behoud, restauratie en herbestemming vragen. Tegelijkertijd zijn grootschalige gebiedsontwikkelingen niet langer vanzelfsprekend en staat herbestemming van cultureel erfgoed onder druk door bezuinigingen van overheden en toenemend aanbod. Kennisontwikkeling en ruimte voor reflectie op de praktijk is essentieel om gemeenten inzicht te bieden in de keuzemogelijkheden van sturingsinstrumenten bij herbestemming in gebiedsontwikkeling. Door verschillende cases te onderzoeken en te vergelijken kan inzicht gegeven worden in de effectiviteit, succes en falen van de verschillende sturingsinstrumenten die gemeenten inzetten om publieke belangen te dienen.

## **1.5. Onderzoeksmethode en leeswijzer**

Het type onderzoek dat past bij de probleemstelling is een kwalitatief onderzoek. Literatuurstudie en casestudies zijn met elkaar verbonden om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Als eerste zijn relevante gegevens over cultureel erfgoed, herbestemming en gebiedsontwikkeling in kaart gebracht. Deze zijn in onderlinge samenhang bestudeerd om de verschillende publieke belangen te kunnen onderscheiden. Vervolgens is literatuur over sturingsinstrumenten en de rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling bestudeerd. Hierna zijn de verschillende praktijkcases geselecteerd en is het analysekader opgesteld waarmee de casestudie uitgevoerd kon worden.

Het onderzoek is verkennend en exploratief van aard, omdat gezocht wordt naar verschillen en samenhangen tussen belangen, sturingsinstrumenten en rollen van gemeenten in praktijkcases (Baarda e.a., 1995).

Het onderzoek is opgebouwd in verschillende opeenvolgende fasen. Allereerst is de onderzoeksopzet bepaald (hoofdstuk 1). De onderzoeksaanpak en selectie van de cases worden nader in paragraaf 5.1. en 6.1. toegelicht. Als tweede is een theoretisch kader opgebouwd op basis van literatuurstudie en interviews met experts (hoofdstuk 2, 3 en 4). Middels de literatuur is gebruik gemaakt van theorieën over cultureel erfgoed, herbestemming, gebiedsontwikkeling, sturingsinstrumenten en rollen van gemeenten. Vervolgens is op basis van de literatuurstudie een analysekader (hoofdstuk 5) opgebouwd dat ook getoetst is in de expertinterviews. Het analysekader is gebruikt voor de beschrijving en analyse van de praktijkcases (hoofdstuk 6). De casestudies brengen gedetailleerde informatie beschikbaar over herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling, de verschillende belangen van gemeenten nagestreefd worden, de sturingsinstrumenten die gehanteerd worden en de rol die gemeenten innemen. Voor onderzoek naar de cases zijn met name gemeentelijke en wetenschappelijke bronnen gebruikt. Door interviews met sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente zijn andere perspectieven en (actuele) inzichten toegevoegd aan de documentenanalyse. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. In de onderstaande leeswijzer wordt de structuur van de scriptie weergegeven.



Figuur 1: structuur van scriptie weergegeven in leeswijzer.

## 2. Publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het eerste deel van het theoretisch kader. Centraal staat het komen tot beantwoording van de deelvraag: *Welk belangen hebben gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Om tot beantwoording van deze deelvraag te komen, wordt allereerst ingegaan op de onderstaande deelvragen:

- *Wat is cultureel erfgoed?*
- *Wat is herbestemming?*
- *Wat zijn oorzaken van het breed maatschappelijk draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed?*
- *Wat is de betekenis van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Welk belangen hebben gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

In de eerste paragraaf wordt het begrip ‘*cultureel erfgoed*’ gedefinieerd. De tweede paragraaf licht het begrip ‘*herbestemming*’ toe. Vervolgens wordt in de derde paragraaf ingegaan op het verlangen naar vroeger in de samenleving en de oorzaken van het maatschappelijk draagvlak voor erfgoed. In paragraaf vier wordt ingegaan op de betekenis van erfgoed in de consumptiestad. De vijfde paragraaf gaat in op erfgoed als aanjager. Tot slot wordt in paragraaf zes een samenvatting gegeven met een overzicht van de publieke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling.

### 2.1. Cultureel erfgoed

De term ‘*cultureel erfgoed*’ roept bij de meeste mensen gedachten op over materiële waardevolle tastbare of zichtbare elementen uit het verleden. Voor dit onderzoek wordt de term nader gedefinieerd en wordt uitgelegd in welke betekenis het hier gebruikt wordt. De term is samengesteld uit twee begrippen. Deze worden afzonderlijk en gezamenlijk nader toegelicht om de begrippen nader te kunnen duiden. “*Cultureel*” wordt door Van Dale omschreven als “*op de cultuur, beschaving betrekking hebbend*”, “*waarde hebbend voor de cultuur*” en “*aan de cultuur gewijd, gericht op cultuur*”. “*Cultuur*” kan hierbij geïnterpreteerd worden als de “*beschaving, ontwikkeling, verfijning van het geestelijk en zedelijk leven respectievelijk het daarin bereikte peil*” en “*de toestand van de beschaving met betrekking tot een bepaald volk of een bepaalde tijd*”. “*Erfgoed*” wordt door Van Dale gedefinieerd als de “*geestelijke of culturele nalatenschap van een voorganger, een vroeger geslacht*” en “*dat wat iemand geërfd heeft*” ([www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)). Erfgoed is van betekenis in het heden, door haar relatie met het verleden, geeft Renes aan (Renes, 2011) Grijzenhout gaat in in zijn boek *Erfgoed* in op de betekenis van erfgoed en benoemt hierbij verschillende kernwoorden en associaties, zoals “*erfenissen*” die worden “*nagelaten*” aan “*toekomstige generaties*”, streven tot “*behoud*” en “*intact houden*” en “*koesteren*”, “*beschermen*” tegen “*verwaarlozing*”, “*aantasting*”, “*verval*”, “*vandalisme*” en “*vooruitgang*”, “*modernisme*” en “*vergetelheid*” (Grijzenhout, 2007, p. 19). De combinatie van de woorden die Grijzenhout gebruikt, worden door Groot samengevat met de volgende definitie voor ‘*erfgoed*’: “*alles wat de moeite waard is om door te geven aan volgende generaties*” (De Groot, 2013; pp.58-59).

De begrippencombinatie “cultureel erfgoed” is in vakliteratuur een veelgebruikte term. De combinatie wordt in Nederland breed geaccepteerd en wordt veel toegepast sinds in 1975 Duparc zijn boek *“Een eeuw strijd voor Nederlands cultureel erfgoed”* publiceerde (Grijzenhout, 2007, p.5). De Groot wijst op de definitie die ‘Erfgoed Actueel’, geeft aan *“cultureel erfgoed”*: *“sporen uit het verleden die zichtbaar en tastbaar aanwezig zijn. Dat kunnen voorwerpen zijn in musea, archeologische vondsten, archieven, monumenten en landschappen. Maar ook de daaraan verbonden gebruiken, verhalen en gewoonten”* (De Groot, 2013; pp.58-59). De definitie die het Rijk geeft is: *“Cultureel erfgoed is een verzamelnaam voor (archeologische) monumenten, vondsten en opgravingen, nationaal beschermde cultuurvoorwerpen en verzamelingen, archieven en beschermde stads- en dorpsgezichten. Deze hebben een grote cultuurhistorische en wetenschappelijke betekenis. Het erfgoed maakt ons bewust van onze cultuur en geschiedenis. Daarom is het belangrijk dat er zo veel mogelijk van behouden blijft”* (www.rijksoverheid.nl).

In cultureel erfgoed kan een onderscheid gemaakt worden tussen materiële erfgoed, zoals monumenten en kunstwerken, en immaterieel erfgoed dat in veel tradities naar voren komt. Grijzenhout gaat in op dit onderscheid en geeft aan dat meestal de materiële kant bedoeld wordt: *“tastbare voorwerpen en scheppingen of daarvan afgeleide voorstellingen”*. Deze betekenis is afgeleid van de oude juridische betekenis die aan erfgoed werd gegeven: *“onvervreembare goederen die van geslacht op geslacht, vaak van vader op zoon, moeten worden doorgegeven”*. De interpretatie die Duparc aan ‘materieel cultureel erfgoed’ gaf is: *“al wat het verleden, ook het allerjongste verleden, aan culturele goederen aan ons, het nageslacht heeft overgebracht. Het beperkt zich volstrekt niet tot voorwerpen van kunst en kunstnijverheid, hoe essentieel element deze er ook van uitmaken. Evenmin beperkt het zich tot hetgeen in eigen land of door landgenoten is gemaakt; juist tegenwoordig nu de bewoonde wereld steeds meer één geheel aan het worden is, dient men onder cultureel erfgoed te verstaan wat de mensheid in haar geheel heeft voortgebracht en aan ons, mensen van thans, heeft nagelaten”* (Grijzenhout, 2007, p.6). De immateriële kant van erfgoed verwijst naar *“de geestelijke erfenis van een denker of kunstenaar, om bepaalde tradities binnen een familie, een stam, om het geloof of om het geheel aan normen, waarden en culturele prestaties van een hele cultuur”* (Grijzenhout, 2007, p.1). Immaterieel erfgoed bestaat uit gebruiken, verhalen, gewoonten en rituelen (De Groot, 2013; pp.58-59). In dit onderzoek ligt de focus op gebouwen en daarmee op materieel erfgoed, maar dat is, zo laten ook de praktijkcases zien, onlosmakelijk met immaterieel erfgoed verbonden in één culturele identiteit.

De begrippencombinatie ‘cultureel erfgoed’ wordt in dit onderzoek gebruikt om aan te geven dat het gaat om één of meer historische gebouwen die algemeen als de moeite waard beschouwd worden om te behouden voor toekomstige generaties als getuigenis van de stand van beschaving en ontwikkeling van een bepaalde periode. Of kortweg: één of meer gebouwen die binnen de gebiedsopgave van cultuurhistorische waarde zijn (als monument aangewezen of algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd). Nederland is rijk aan cultureel erfgoed, zoals historische huizen en wooncomplexen, kerken, industriële gebouwen, kloosters en kastelen. Maar daar waar de als waardevol beschouwde gebouwen hun functie verloren hebben, wordt gezocht naar herbestemingsmogelijkheden om de gebouwen met een nieuwe functie te kunnen behouden.

## 2.2. Herbestemming

Onder het begrip 'herbestemming' wordt in dit onderzoek verstaan: *“een wezenlijk nieuwe functie voor een bestaand gebouw of ensemble van bestaande gebouwen met omliggend gebied”*. Het gaat met andere woorden niet alleen om de herbestemming van een solitair gebouw, maar ook over de relatie en functieverandering van het omliggende gebied. Het begrip is te onderscheiden van *‘hergebruik’*. Daarvan wordt gesproken wanneer een gebouw na leegstand weer opnieuw in gebruik genomen wordt, maar de functie onveranderd blijft (Nijhof & Schulte, 1994, p.10). In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar herbestemming van cultureel erfgoed. Voormalig rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed Eggenkamp heeft de relatie van herbestemming en cultureel erfgoed treffend verwoord: *‘Herbestemming is ook een culturele opgave, zeker waar het gebouwen en terreinen betreft die een belangrijke cultuurhistorische waarde vertegenwoordigen. Of gebouwen die de status van gemeentelijk of rijksmonument hebben of onderdeel zijn van een beschermd gezicht. Dat vraagt om extra maatwerk waarbij heden en verleden op een goede manier verbonden worden. Dus niet snel nieuwe functies zoeken en deze in een oud gebouw ‘proppen’, maar gewetensvol, met aandacht voor bestaande kwaliteiten en cultuurhistorische waarden. Dan nutten we herbestemming optimaal uit en leveren we bovendien een bijdrage aan een mooier Nederland’* ([www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)). Herbestemming maakt dat een gebouw bij verlies van functie behouden blijft, omdat er waarde aan wordt toegekend en het *“in een nieuwe rol weer kan bijdragen aan de stedelijke omgeving”* (Rouwendal, 2013).

Herbestemming van gebouwen die hun functie hebben verloren komt al eeuwenlang voor bij gebouwen die van duurzame materialen gebouwd zijn. In veel historische binnensteden staan gebouwen die al vele keren van functie veranderd zijn. De relatief grote moeite die het vroeger kostte om gebouwen te realiseren, maakte dat het destijds voor de hand lag om met aanpassingen een nieuwe functie mogelijk te maken bij gebouwen die hun oorspronkelijke functie hadden verloren. Met name in perioden van economische neergang werden gebouwen hergebruikt en in perioden van economische voorspoed werd weer meer geïnvesteerd in nieuwe gebouwen (Renes, 2011). Het zorgdragen voor behoud en voorkomen van sloop van cultureel erfgoed ontstond in Nederland in de negentiende eeuw met particulieren die opkwamen voor behoud en bescherming van gebieden en gebouwen die bedreigd werden. In 1873 schreef jurist Victor de Steurs een artikel *“Holland op zijn smalst”* waarin hij het verloren laten gaan van erfgoed scherp bekritiseerde. Hij maakte zich druk om de sloop van historische gebouwen en pleitte voor een actieve overheidsrol om erfgoed te beschermen. De overheidszorg voor monumenten startte in 1875 toen De Steurs, twee jaar na het schrijven van zijn artikel, een hoge ambtelijke functie kreeg bij het Rijk met verantwoordelijkheid voor (het opstarten van) monumentenzorg. De overheidswerkzaamheden beperkten zich toen echter voornamelijk nog tot inventariseren en restaureren. Ondanks het nieuwe overheidsbeleid ging het slopen door, omdat wetgeving ter bescherming van gebouwen en/of stadsgezichten nog niet bestond (Krabbe, 2007, pp. 173-174). Het duurde tot 1961 voordat de Monumentenwet werd ingevoerd. De nadruk lag in die tijd met name op de vorm en niet op de functie. Gebouwen konden met behulp van subsidie een nieuwe bestemming krijgen. Vanaf de jaren tachtig kwam met een terugtrekkende overheid een rendabele exploitatie voorop te staan. Een economisch rendabele alternatieve functie is nu belangrijke voorwaarde om behoud te kunnen waarborgen en in aanmerking te komen voor overheidssteun en/of monumentenstatus. Slechts bij uitzondering worden gebouwen zonder financieel sluitende exploitatie tot monument aangewezen of behouden vanuit cultuurhistorisch perspectief (Nijhof & Schulte, 1994, p.9-10 & 26-27).

Verlies van functies en herbestemming is van alle tijden, maar vanaf eind jaren zestig kwam met deïndustrialisatie als gevolg technologische ontwikkelingen een hausse aan industrieel vastgoed leeg te staan (Nijhof & Schulte, 1994, p.10-11). Bedrijven gingen op zoek naar nieuwe locaties aan de randen van steden als gevolg van schaalvergroting, technologisch nieuwe mogelijkheden en technologisch verouderde productie-inrichtingen, behoefte aan betere bereikbaarheid en het gemeentelijk beleid om overlast van vervuilende en overlastgevende bedrijven tegen te gaan (Van der Cammen & De Klerk, p. 264). Een ander deel van de productie verdween door globalisering en dalende transportkosten naar lage-loon-landen (Cerutti, 2011, p.9). De New Industrialised Countries (NIC's) namen de productie over van onder andere textiel, wat in steden als Tilburg, Almelo en Enschede grote sociaal-economische gevolgen had. Ook werd productie gestaakt, zoals bijvoorbeeld in de Amsterdamse Westergasfabriek, nadat aardgas in Slochteren ontdekt was. Het verdwijnen van de industrieën en werkgelegenheid had grote sociaal-economische gevolgen die bij veel gebieden nog steeds merkbaar zijn. Veel fabrieken en gebouwen werden gesloopt, maar de economische crisis zorgde ervoor dat in de jaren tachtig veel gebouwen leeg bleven staan, omdat geld ontbrak voor herbestemming en/of sloop/nieuwbouw. Krakkers namen veel gebouwen in gebruik voor bewoning en culturele activiteiten, waarmee de panden behouden bleven en aanzet gegeven werd voor behoud en herbestemming (Cerutti, 2011, p. 9-10). Veel industrieel en monumentaal kent leegstand en vastgoed wacht nog op een nieuwe bestemming. In totaal staat nu twee miljoen m2 monumentaal vastgoed leeg en als gevolg van krimp, voortgaande ontkerkelijking, schaalvergroting/rationalisatie en deïndustrialisatie neemt het aanbod verder toe.

De toename van aanbod hangt ook samen met onzekerheden over kosten en risico's bij herbestemming. Baarveld e.a. onderscheiden vier belangrijke barrières (Baarveld e.a., 2013):

1. De vrees dat in de praktijk de kosten van transformeren (fors) hoger uitvallen als vooraf geraamd. In veel opgaven is sprake van onderhoudsachterstanden en/ of vervuiling van grond en de onzekerheid die dit geeft bemoeilijkt het komen tot overeenstemming tot herbestemming (zie ook hoofdstuk 6 case Hart van Zuid);
  2. Niet alle mogelijke nieuwe bestemmingen worden passend geacht bij het karakter van het gebouw. En passende bestemmingen bij het karakter zijn meestal financieel aantrekkelijk. Bijvoorbeeld grote open hallen (zie ook hoofdstuk 6 bij case Kerngebied Spoorzone en case Hart van Zuid). Daarbij geven erfgoedvoorschriften vaak ook nog beperkingen;
  3. De waarde van het erfgoed is vaak niet duidelijk vast te stellen. De verschillende kenmerken worden verschillend gewaardeerd;
  4. De (meestal) lange duur van het proces maakt dat het proces kwetsbaar is voor veranderingen van buitenaf (zie ook hoofdstuk 6 bij case Kerngebied Spoorzone met relatie gemeente-Fontys).
- Ondanks deze barrières is herbestemming steeds verder geprofessionaliseerd. De risico's zijn door inzichten uit de praktijk beter in te schatten en ook is meer kennis ontwikkeld voor het nemen van de juiste beheersmaatregelen. Binnen vastgoed- en gebiedsontwikkeling zijn herbestemming en transformatie ook specialismen geworden (In hoofdstuk komt dat bij de cases van Kerngebied Spoorzone en Indië ook naar voren bij de private partijen).

Herbestemming is in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds verder geprofessionaliseerd en vanaf jaren tachtig een vast onderdeel van vastgoedontwikkeling geworden (Nijhof & Schulte, 1994, p.10-11). In de jaren zestig en begin jaren zeventig was stedelijke planning nog gericht was op sanering en cityvorming. Rond 1975 kwam meer oog voor behoud en herbestemming en ontstond aandacht voor "*hergebruik van verouderd stedelijk gebied*" (Van der Cammen & De Klerk,

p. 318). De strijd voor behoud door omwonenden en erfgoedbeschermers maakte dat veel gebouwen een monumentenstatus verkregen. Het rijksbeleid werd in 1999 met de nota Belvédère aangepast (Cerutti, 2011, p. 10). De doelstelling van Belvédère was om cultuurhistorische waarden meer gewicht te geven in gebiedsontwikkeling. Niet alleen vanwege de (zeldzame) architectonische kenmerken, maar ook vanwege de culturele betekenis van het gebouw voor het gebied. Tegelijkertijd werd ook verbinding gemaakt met het rijksbeleid gericht op het stimuleren van inbreiding en het voorkomen van onnodige bebouwing op en verkeersstromen van/ naar uitleglocaties. De strategie van Belvédère was *“behoud door ontwikkeling”* ofwel *“culturele planologie”* (Snoodijk, 2010). Belvédère (1999-2009) heeft grote invloed gehad in vastgoed- en gebiedsontwikkeling. De oude defensieve op behoud en object gerichte houding is veranderd in toekomst-, ontwikkelings- en gebiedsgerichte gerichte benadering, waarbij omwonenden en gebruikers meer inbreng hebben (Janssen e.a., 2014). Ontwikkelaars en gemeenten onderkennen nu ook de waarde van gebouwd cultureel erfgoed *“als drager van de identiteit van een gebied, dat vanuit de betekenis in het verleden kan bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de locatie”*. Erfgoed wordt ingezet als *“placemaking”* in beeldmateriaal van de locatie, met het organiseren van (tijdelijke) activiteiten in de oude gebouwen of door ze te herontwikkelen (Cerutti, 2011, p. 10). In de afgelopen vijftien jaar is hiermee niet langer een objectgerichte, maar een gebiedsgerichte benadering gangbaar geworden gericht op herbestemming waarbij de cultuurhistorische kwaliteiten ook meerwaarde geven aan het gebied (Smit e.a., 2013).

Herbestemming van erfgoed is van positieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit met het versterken van de cultuurhistorische identiteit en structuren. Bestaande kwaliteiten worden met herbestemming geborgd en nieuwe kwaliteiten worden toegevoegd. In het betekenis geven aan het begrip *‘ruimtelijke kwaliteit’* kan Vitruvius aangehaald worden. Hij had bij gebouwen een harmonie voor ogen tussen *‘schoonheid’*, *‘stevigheid’* (duurzaamheid) en *‘bruikbaarheid’* (functionaliteit). Deze drie elementen moeten in onderlinge samenhang gezien worden en hebben alledrie een even groot belang (Nelissen, 2009, p. 12-14; Verheul, 2012, p. 21-23). Ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving kan gezien worden als de combinatie van *‘belevingswaarde’*, *‘gebruikswaarde’* en *‘toekomstwaarde’*. De ruimtelijke belevingswaarde gaat over het beeld van de fysieke omgeving dat je in je opneemt en vergelijkt met de verwachting die je had. Gebruikswaarde kan omschreven worden als *“een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen”* (Van ‘t Verlaat, 2008, p. 28-29). Als derde moet gebouwde omgeving toekomstwaarde hebben door de kwaliteit die is gerealiseerd voor een langere periode. Tegelijkertijd moet de gebouwde omgeving ook de mogelijkheden bieden voor aanpassingen door veranderende behoeften en eisen in de tijd om zo ook ruimte te bieden aan herbestemming (Van ‘t Verlaat, 2008, p. 28-29; Janssen-Jansen e.a., 2009, p. 6). Het ruimte bieden aan tijdelijke functies kan helpen om te laten zien welke mogelijkheden voor herbestemming mogelijk en passend zijn bij nieuwe behoeften en wensen.

Herbestemming kan plaatshebben door directe transformatie van oude naar nieuwe bestemming. In veel gevallen is echter sprake van (tussentijdse) tijdelijke herbestemming. In afwachting van definitieve planvorming kan een tijdelijk invulling uitkomst bieden. Tijdelijk gebruik wordt daarbij ingezet als ontwikkelingsstrategie. Beheer- en onderhoudskosten kunnen (deels) gedekt worden en vandalisme en verpaupering worden voorkomen, waarmee ook gemeenten positief gestemd worden. Met kunst, cultuur en theater heeft tijdelijk gebruik bewezen de gebruiksmogelijkheden te laten zien waarmee inzicht werd geboden in definitieve herbestemmingsmogelijkheden (Nijhof &



Schulte, 1994, p.13-14). Maar ook horeca en retail worden ingezet om functies toe te voegen aan een gebied en de locatie meer bekendheid te geven waarmee rol van aanjager wordt vervuld (Röben, 2012, p. 19). In veel gevallen wordt tijdelijkheid gezien als het vliegwiel voor de definitieve ontwikkeling en het creëren van draagvlak voor een nieuwe bestemming (Drogendijk, 2012, p. 62). Gemeenten ondersteunen dit en ook het Rijk heeft voorjaar 2013 de Leegstandswet aangepast om het zo gemakkelijker te maken leegstaande gebouwen langer, maximaal 10 in plaats van 5 jaar, te verhuren. De tijdelijke projecten laten zien dat de kwaliteit van de omgeving kan worden verbeterd met herbestemming, dat (tijdelijk) werkgelegenheid kan worden geboden en dat de stad sociaal, economisch en cultureel de stad verrijkt kan worden (Kompier, 2012, p. 12).

Het herbestemmen van gebouwen en monumentaal erfgoed in het bijzonder is weliswaar geen nieuwe ontwikkeling, maar de omvang en de snelheid van de groei van de leegstand zijn dat wel. De Nederlandse vastgoedmarkt wordt nu al zeven jaar beheerst door een toenemende leegstand ([www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)). De financieel-economische crisis heeft de afgelopen jaren gezorgd voor sterk verminderde vraag en bestedingen. De op nieuwbouw en groei gerichte vastgoedontwikkeling hebben een enorm overschot gecreëerd. Naast de verslechterde conjunctuur zorgen ook het 'nieuwe werken' en de demografische vooruitzichten van krimp en vergrijzing voor een structureel nieuwe werkelijkheid. Inmiddels is sprake van een forse leegstand: 8,3mln m<sup>2</sup> kantoorruimte, 9,5mln m<sup>2</sup> bedrijfsruimte, 2,5mln winkelruimte (DTZ, 2014; Locatus, 2013). Het totaal aan monumentaal vastgoed dat leeg staat bedraagt 2mln m<sup>2</sup>. De structurele leegstand van vastgoed zal naar verwachting de komende jaren alleen nog maar verder toenemen. Onverkoop- of onverhuurbare gebouwen zijn realiteit waarbij afwegingen spelen als afwaarderen, vernieuwen, herbestemmen of slopen. Rijksbouwmeester Van Dongen noemt herbestemmen "*de grote opgave voor de komende jaren*" (Dukker, 2014). Het hoge aanbod van bestaand vastgoed maakt dat in een verschuiving is van nieuwbouwproductie naar herontwikkeling, transformatie en herbestemming van bestaande leegstaande gebouwen en gebieden (Bouwfonds, 2013).

De aandacht bij de overheid voor de grote herbestemmingsopgave is in de afgelopen jaren toegenomen. Het was de voormalige Rijksadviseur Asselbergs die in 2008 met *De Oude kaart van Nederland* (2008) gemeenten nadrukkelijk wees op de noodzaak tot aandacht voor de toenemende leegstand en herbestemming. Asselbergs constateerde dat gemeenten de structurele leegstand en/ of plannen voor herbestemming niet zagen als een probleem en er geen informatie over bijhielden of beleid op voerden (Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, 2008, p.123). Inmiddels is Asselbergs oproep gevolgd door een Nationaal Programma Herbestemming en de oprichting van het 'Herbestemmingsteam' dat in opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed het herbestemmen van karakteristiek vastgoed stimuleren ([www.herbestemming.nu](http://www.herbestemming.nu)). Ook is in 2011 het Nationaal Renovatie Platform (NRP) opgericht, een netwerk van zo'n zeventig private partijen uit de vastgoedsector "*die gezamenlijk werken aan het bevorderen van het duurzaam gebruiken van de bestaande omgeving*" ([www.nrp.nl](http://www.nrp.nl)). Provincies en een aantal gemeenten met (relatief) veel leegstand zetten loods- of aanjaagteams om oplossingen voor leegstand te ontwikkelen en verpaupering en verloedering te voorkomen. De aandacht voor bestaande leegstaande gebouwen is bij Rijk, Provincie, gemeenten en private partijen anno 2014 duidelijk aanwezig. Het herbestemmingsteam en NRP pleiten ervoor dat gemeenten het herbestemmen van leegstaand vastgoed actief promoten en met name aandacht hebben voor karakteristiek vastgoed, omdat burgers uit de gemeente eigen monumenten koesteren en graag willen behouden uit behoefte naar authenticiteit en sfeer uit vroeger tijden.

### 2.3. Verlangen naar vroeger

Het maatschappelijk draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed ontstond in Nederland eind negentiende eeuw met Victor Steurs en belangengroepen die zich inzetten op het voorkomen van sloop. De Industriële Revolutie zorgde dat eind negentiende eeuw en in de twintigste eeuw het landschap radicaal veranderde. Technologische ontwikkelingen hebben het tempo en de schaal waarop veranderingen in het landschap doorgevoerd kunnen worden steeds groter gemaakt (Kolen & Lemaire 1999, p. 12). Economische afwegingen hebben een rationalisatie en uniformering van het landschap tot gevolg gehad (De Geus 1999, p. 85). Schaalvergroting en standaardisering hebben “*‘plaatsloze’ plaatsen met overal identieke woon-, werk- en amusementsplaatsen*” opgeleverd (Kolen & Lemaire 1999, p. 180). De Pater en Renes halen socioloog Ritzer aan die de mondiale standaardisering als oorzaak ziet van de cultuurvervlakking. Ritzer spreekt hierbij van “*Mc Donaldisering*”. “*De ultieme vorm van rationalisatie en standaardisatie, te zien in de fastfood-restaurants, heeft niet alleen de samenleving, maar ook het landschap in haar greep gekregen*” (Pater & Renes 1999, p. 210). Als reactie op de grote mate van uniformiteit ontstond in de jaren negentig een groeiende interesse voor historische landschappen, waarbij cultuurhistorie bewust werd geïntegreerd in gebiedsontwikkelingen om nieuwe wijken “*een eigen gezicht te geven*” (Renes, 2011).

De wederopbouw en strijd tegen de woningnood na de Tweede Wereldoorlog ging in Nederland samen met een moderniseringsgolf (Kolen & Lemaire 1999, p. 370). De rationele moderne stedenbouw domineerde het beeld in de uitbreidingswijken met gelijkvormigheid en anonimiteit. De schaarste aan middelen en materialen maakte dat de sobere moderne bouwstijl de instemming had van de overheid. Er moest snel, veel en goedkoop gebouwd worden. Functioneel bouwen sloot goed aan op de strijd tegen de woningnood (De Rijk 2001, pp. 45-47; Mattie 1995, pp. 5-6). De modernistische stedelijke ontwikkeling maakte dat historische stads- en dorpsgezichten meer belangstelling kregen. De zorg om behoud van de historische binnensteden is alleen maar verder toegenomen. Originele, authentieke en karakteristieke elementen worden beschermd om zo elke stad zijn eigen “*Disneyland*” te geven (Ten Hooven 1999, p. 33). Steden hebben in de huidige tijd de behoefte om een eigen identiteit te laten zien en benutten daarbij karakteristieke lokale landschappelijke elementen, structuren en gebouwen. Gemeenten zijn zich tegenwoordig ook meer bewust van hun eigen cultuurhistorie, omdat sinds 2012 ieder bestemmingsplan een analyse van cultuurhistorische waarden moet bevatten. Tegelijkertijd is in veel gemeenten in de afgelopen jaren, al dan geïnspireerd op lokale historie, gebruik gemaakt populaire commerciële formules met die een verlangen naar vroeger uitstralen (MOCW e.a., 1999; Pater & Renes 1999, p. 216). In veel steden heeft historiserende architectuur de afgelopen twintig jaar duidelijk zijn sporen nagelaten.

In de afgelopen decennia zijn de postmoderne architecten Rob Krier en Sjoerd Soeters invloedrijke architecten in Nederland geweest. Met onmiskenbaar neo-traditionele stijl zijn zij onder meer verantwoordelijk voor de Haagse kantoortorens in ‘De Resident’, de Helmondse VINEX-wijk Brandevoort (geïnspireerd op een negentiende eeuws vestingstadje), Java-eiland in Amsterdam (geïnspireerd op de Amsterdamse grachtengordel), Haverlij in Den Bosch (geïnspireerd op landgoederen) en de revitalisatie van het Zaanse centrum geïnspireerd op Zaanse bouwstijl. In de meeste VINEX-locaties zijn (deel)gebieden met historiserende architectuur ontwikkeld (Renes, 2011). Architectuurcriticus Hulsman geeft aan dat “de bloei van het postmodernisme in Nederland samenhangt met de globalisering”. Op modernisme geïnspireerde architecten kiezen voor

*“gebouwen die niet zijn gebonden aan plaats en tijd en overal in de geglobaliseerde wereld zouden kunnen staan”*. Hulsman betoogt dat veel mensen juist door globalisering een verlangen hebben naar *“een eigen herkenbare plek. Wie al en groot deel van zijn leven achter computers en in auto’s doorbrengt op digitale en echte snelwegen, wil in zijn vrije tijd niet ook nog eens besteden in een volkomen neutrale omgeving. Juist veel digitale, hypermobiele mensen verlangen naar postmodernistische gebouwen die reageren op de context en een eigen, onverwisselbare identiteit creëren”* (Hulsman, 2013). De postmoderne architecten kregen vanaf de jaren negentig de ruimte. Met de verzelfstandiging van woningcorporaties en meer marktwerking in woningbouwontwikkeling kwam meer aandacht voor de wens van de woonconsument doordat projectontwikkelaars na markt- en lifestyle-onderzoek veelal kozen voor retro-architectuur (Weits, 2013).

De aandacht voor de wensen van de woonconsument is de afgelopen jaren met de financieel-economische crisis alleen maar toegenomen. In de komende jaren zal dat niet anders zijn, omdat het grootste deel van de woningmarktproductie in de marktsector gerealiseerd wordt. De wensen en verlangens van de woonconsument zullen in nieuwe plannen tot uitdrukking gebracht moeten worden. Deze vraagt om woningen met sfeer, herkenbaarheid en identiteit en wijken waar het veilig en prettig wonen is. Het zal in de toekomst voor aanbieders steeds belangrijker worden een product te leveren dat de markt ook wil afnemen. Na de liberalisering van de woningmarkt heeft de woningmarktcrisis ervoor gezorgd dat de grotere keuzevrijheid van de consument de vraag naar traditionele architectuur laat toenemen. In binnenstedelijke ontwikkelingen ligt de nadruk de komende jaren echter op hergebruik, restauratie, herbesteding en verduurzaming van de bestaande voorraad en met kleinschalige nieuwbouwprojecten die naar verwachting overwegend historiserend van uitstraling zullen zijn.

## **2.4. Erfgoed in de consumptiestad**

Cultureel erfgoed is van betekenis voor (de economische ontwikkeling) van steden. Economische groei wordt gecreëerd in steden. Daar zit productiviteit door de interactie tussen mensen vanuit verschillende sectoren die voor innovaties en toegevoegde waarde zorgen. Glaeser betoogt dat hoge dichtheden de innovatie en creativiteit bevorderen. Hij spreekt bij de combinatie van lagere transportkosten en hogere dichtheden ook wel van *“the paradox of Urban Triumph”*. Juist omdat werk en andere zaken door snel transport en internet vanuit steeds meer plekken goed te bereiken zijn, hebben mensen steeds meer keuze uit potentiële woonlocaties en worden ze kritischer in hun locatiekeuze. En juist doordat heel veel zaken via internet te verkrijgen zijn, zijn mensen zaken die niet via internet te verkrijgen zijn, meer gaan waarderen. Voor sommigen mensen is dat rust en ruimte. Voor anderen de beleving van de binnenstad. De esthetiek van de historische binnenstad en het aanbod van voorzieningen en evenementen. Om die dingen te kunnen beleven is het zaak er dicht in de buurt te wonen. De reden dat steden in trek zijn, is omdat steeds meer mensen, met name hoger opgeleiden, willen genieten van de diversiteit aan voorzieningen die de stad te bieden heeft (Glaeser, 2011; Marlet, 2012).

Steden profiteren van het feit dat mensen in hun vrije tijd graag dichtbij voorzieningen willen zijn. De bereidheid om langer te reizen om de afstand naar werk te overbruggen is toegenomen. De bereidheid om te reizen voor cultuur is echter afgenomen. Een tegenovergestelde tendens is hier zichtbaar. Mensen zijn bereid iedere dag te reizen naar hun werk en te verhuizen naar de stad om

in de nabijheid van voorzieningen te wonen. Veel mensen willen wonen in zogenaamde ‘*walking cities*’, steden waar ze op loop- of fietsafstand van hun huis een gevarieerd aanbod aan cultuur, horeca en andere voorzieningen in een historische binnenstad kunnen bereiken. Daarom is voor steeds meer mensen die nabijheid van stedelijke voorzieningen in het algemeen (en cultuur in het bijzonder) een doorslaggevende reden voor de woonplaatskeuze. Het grote, diverse en in veel gevallen toenemende culturele aanbod in steden is dan ook een belangrijke verklaring voor de wederopstanding van de Nederlandse (binnen)stad (Marlet, 2010). Technologische ontwikkelingen en toegenomen welvaart hebben tot gevolg gehad dat bij de keuze voor woonlocatie het belang van de werklocatie is afgenomen en het belang dat wordt gehecht aan nabijgelegen aantrekkelijke voorzieningen is toegenomen (Van Duijn e.a., 2013).

Glaeser betoogt dat een huishouden de stad tegenwoordig meer ziet als een ‘*consumptiestad*’ dan als een ‘*productiestad*’. Woonattracties spelen in de Verenigde Staten een belangrijkere rol in de woonbeslissing dan de beschikbaarheid van werk. Marlet heeft ook in Nederland onderzoek gedaan naar het belang van woonattracties en of dit belang de laatste jaren is toe- of afgenomen. Hij concludeert dat het de laatste tien jaar is toegenomen, waarmee het belang van de consumptiestad is toegenomen in de woonbeslissing en opzichte van de productiestad. Woonattracties zijn ook een belangrijkere verklaring voor stijging van de huizenprijzen dan de bereikbaarheid van banen. Mensen zijn bereid om voor de volgende vijf woonattracties meer voor hun huis te betalen: kwaliteit van de woonomgeving, evenementen, attractief avondleven, esthetiek en natuurlijke ligging. Het belang van culinaire en culturele factoren is de laatste jaren afgenomen, terwijl de esthetiek en veiligheid sinds 2001 juist belangrijker zijn geworden (Marlet, 2010). Het wonen in of nabij een historische binnenstad wordt aantrekkelijk gevonden, vanwege de esthetische waarde en de nabijheid van voorzieningen.

Cultureel erfgoed kan gezien worden als belangrijk kapitaal dat een stad bezit en dat gebruikt kan worden voor de sociale, economische en culturele ontwikkeling van de stad. *“Oude gebouwen dragen bij aan de bloei van hun omgeving lang nadat ze gebouwd zijn en onder totaal andere omstandigheden dan toen konden worden voorzien. Ze vormen geen ballast waar we zo snel mogelijk vanaf moeten, maar kunnen de verdere groei en bloei van hun omgeving bevorderen. Het is kapitaal dat rendement kan opbrengen en doelmatig beheerd moet worden in het belang van de samenleving”*. Doelmatig beheren houdt ook in dat kosten en opbrengsten in kaart gebracht moeten kunnen worden. Maar waar kosten van restauratie/ renovatie zich nog wel laten uitrekenen, is het inschatten van maatschappelijke opbrengsten van behoud van erfgoed een stuk ingewikkelder (Rouwendaal, 2013).

Inzicht in de economische waarde van cultureel erfgoed is opgedaan door huizen met en zonder monumentale status te vergelijken. Daaruit is gebleken dat erfgoed de waarde van cultureel erfgoed met monumentenstatus zo’n twintig procent hoger ligt dan andere woningen met vergelijkbare kenmerken op de monumentenstatus na. Bij een groep van monumenten is ook onmiskenbaar een uitstralingseffect meetbaar. Niet alleen is in de prijzen van nabijgelegen woningen een prijsverhogend effect te zien. Een historische binnenstad wordt als een aantrekkelijk omgeving beoordeeld om te winkelen, culturele activiteiten te ondernemen of horecavoorzieningen te bezoeken. Zo zijn toeristen ook bereid langer te reizen om een bestemming te bereiken waar meer erfgoed aanwezig is. En funshoppers vinden het fijn om in het decor van een oude binnenstad te verblijven. Als gevolg hiervan is het aanbod en diversiteit van deze voorzieningen ook groter in steden met een historisch profiel. Gemeenten met historische binnenstad kennen een

hogere aantrekkingskracht dan gemeenten zonder historisch centrum, wat zich ook uit in hogere huizenprijzen. Gebouwd cultureel erfgoed heeft onmiskenbaar economische waarde, die versterkt wordt wanneer sprake is van een groep of complex, zoals bij een beschermd stadsgezicht (Rouwendal, 2013; Lazrak, 2013).

In de locatiekeuze die mensen maken, speelt de aanwezigheid van een historisch stadscentrum een belangrijke rol. Van Duijn heeft hier onderzoek naar gedaan. Hij laat zien dat een historische binnenstad aantrekkelijk wordt gevonden en dat dit ook tot uitdrukking komt in de woningprijzen van de gemeente zelf als ook de omliggende gemeenten. Ook herbestemming van industrieel erfgoed in directe nabijheid van woonomgeving wordt positief gewaardeerd. Zo zijn de woningprijzen in de directe omgeving van 'De Westergasfabriek' in Amsterdam na de opening zo'n vijf tot tien procent meer gestegen dan elders in Amsterdam. De opbrengsten van herbestemming blijven daarmee niet beperkt tot de ondernemers op het Westergasfabriekterrein zelf. Het in stand houden en onderhouden van erfgoed en het toegankelijk maken voor bezoekers en omwonenden draagt substantieel bij aan de aantrekkelijkheid van een gebied. Hoger opgeleiden hechten meer waarde aan cultureel erfgoed in de directe omgeving dan gemiddelde huishoudens. Dit maakt dat erfgoed van invloed is op de verdeling van de bevolking binnen steden. Omdat hoger opgeleiden een belangrijke rol spelen in de huidige geglobaliseerde kenniseconomie, kunnen gemeenten erfgoed inzetten om deze doelgroep aan te trekken of om te voorkomen dat ze vertrekken. Te meer hoger opgeleiden graag bij elkaar wonen. Het aantrekken van hogere inkomens versterkt zichzelf, omdat het aanbod van voorzieningen als horeca en retail zich aanpast en omdat hogere prijzen het voor lagere inkomens moeilijker maakt zich er te vestigen of te blijven (Van Duijn, 2013, pp. 144-152; Rouwendal, 2013).

Cultureel erfgoed behoort tot de doorslaggevende eigenschappen die de attractiviteit van steden bepaalt. In de globaliserende wereldeconomie met concurrentie tussen steden is het belangrijk deze waarde te koesteren. Steden concurreren met elkaar om de vier B's: bewoners, bedrijven, bezoekers en bollebozen (kenniswerkers/ hoger opgeleiden) (Hospers, 2011). In de huidige kenniseconomie zijn bedrijven niet gebonden aan specifieke vestigingsfactoren en kijken ze naar locaties waar het gewenste arbeidskapitaal ruim voorhanden is of welke locaties werknemers aantrekkelijk vinden. De aanwezigheid van erfgoed speelt daarbij een significante rol. "*Pakhuizen, oude fabrieksgebouwen en havenloodsen zijn zeer in trek bij creatieve ondernemers*" (zie ook hoofdstuk 6 case Oostenburgereiland met Bugaboo als ondernemer) (Bekenkamp, 2008, p. 85). Voorbeelden zijn onder meer de Westergasfabriek en NDSM-terrein in Amsterdam en Strijp-S in Eindhoven. De creatieve industrie heeft een voorkeur voor karakteristieke werkplaatsen die in veel steden beschikbaar zijn en waarvoor nieuwe invullingen gezocht worden (Marlet, 2010; Rouwendal, 2013; Van Duijn & Rouwendal, 2012).

## 2.5. Erfgoed als aanjager

De betekenis van erfgoed in steden komt naar voren in de herbestemming van gebouwen door publieke en private partijen die het herbestemmen van erfgoed zien als een manier om (waarde) ontwikkeling in een gebied op te starten. Gemeenten zien graag dat met investeringen in cultureel erfgoed een gentrificatieproces in gang wordt gezet: een opwaardering van een stadsbuurt op fysiek, sociaal, economisch en cultureel gebied. Garanties voor werking van deze gewenste katalysatorwerking zijn vooraf echter niet te geven. Bovendien is het effect van een herbestemming van een gebouw voor de omgeving niet eenvoudig wetenschappelijk te duiden. Praktijkvoorbeelden uit het verleden laten echter wel zien welke uitkomsten de vliegwielfunctie van herbestemming aan gebieden kan geven (Claassen e.a., 2012; Verheul, 2012). Reflecteren op de praktijk helpt gemeenten en ontwikkelaars, want allebei willen ze met herbestemming van erfgoed een stimulans te geven aan de (her)ontwikkeling van een gebied. De ambiance en uitstraling van het erfgoed in combinatie met een populaire (tijdelijke) functie moet publiek aantrekken die de oude karakteristieke gebouwen ‘cool en ‘hip’ vinden waarmee een oplossing wordt geboden aan leegstand en verdere invulling en ontwikkeling van het gebied wordt gestimuleerd.

De leegstand van vastgoed is in eerste instantie een probleem voor de eigenaar. Maar eigenaren van (verhuurde) gebouwen in de directe omgeving ondervinden ook nadeel, omdat (potentiële) huurders naast het lege gebouw ook de directe omgeving in hun investeringsbeslissing betrekken. En het wordt een maatschappelijk probleem als de omgeving negatieve effecten gaat ondervinden van verloedering, verpaupering en afnemend gevoel van veiligheid. Daarmee ontstaat een rol voor de gemeente om met eigena(a)r(en) een oplossing te zoeken voor herbestemming. Een nieuwe functie voor een leegstaand gebouw betekent in ieder geval dat de ‘gebruikerswaarde’ benut wordt en dat met de invulling de kans op verpaupering en verval van het gebouw en directe omgeving in belangrijke mate wordt verminderd. Daarnaast geeft het gebouw een beeld, een identiteit aan een gebied en kan het daarmee de ontwikkeling beïnvloeden. Dit kan aangeduid worden als de ‘*imagowaarde*’. De versterking van de fysieke, sociale en economische ontwikkelingen kan gezien worden als de ‘*katalysatorfunctie*’. Verheul geeft aan dat een gebouw ook een betekenis kan hebben die het buurniveau overstijgt naar stedelijk of regionaal niveau, waarmee ook wel gesproken kan worden van een ‘*symboolwaarde*’ (Claassen e.a., 2012; Verheul, 2012; Verheul, 2013).

De katalysatorfunctie van gebouwen kan onderverdeeld worden in verschillende typen. Claassen e.a. komen op basis van onderzoek tot een indeling in vier typen. Allereerst kan een gebouw een tijdelijke rol van “betekenis creërende aanjager” vervullen. In de beginfase, als er nog gezocht wordt naar een definitieve invulling, kan een tijdelijke invulling met relatief weinig middelen een duiding geven aan het toekomstbeeld voor de locatie. Het tweede type, de “vertrouwenwekkende aanjager”, wordt onderscheiden om de pioniers aan te duiden die andere partijen het vertrouwen geven ook te gaan investeren en te verhuizen naar het gebouw of gebied. Het derde type, de “publiek aantrekkende aanjager”, wordt benoemd om aan te geven dat een gebouw een rol kan hebben in het aantrekken van mensen naar een onbekend gebied of gebied met negatief imago te trekken, waarmee een gebied positief bekend wordt bij een breder publiek. Het laatste type is de “historie oproepende aanjager”. Deze laat de geschiedenis zien met de te behouden historische kwaliteiten in combinatie met nieuwe elementen. Aanjager en gebied zijn “onlosmakelijk met elkaar

verbonden” en door het gebouw in te zetten als trekker kan het de sleutel zijn tot het op gang brengen van investeringen in het verdere gebied (Claasen e.a., 2012).

Beeldbepalende of iconische gebouwen kunnen stedelijke ontwikkeling op gang brengen. Verheul spreekt van “*stedelijke iconen*” waarmee hij verwijst naar “opvallende bouwwerken die de beeldvorming van een stad bepalen,... die de identiteit en het imago van de stad vormen”. Behalve enkelvoudige gebouwen kunnen ook ensembles van gebouwen of gebieden zorgen voor een iconisch stadsbeeld (Verheul, 2012, p. 19). Hospers onderscheidt drie identiteitsbepalende elementen: “*landscape*” (wat je ziet/ uiterlijk), “*sensescape*” (wat je voelt/ atmosfeer) en “*soulscape*” (wat je ontdekt/ innerlijk) (college Hospers, 2011). Dat steden zich willen onderscheiden met indrukwekkende en beeldbepalende gebouwen is van alle tijden. Eeuwen terug ging het om bouwwerken als symbolen van religie en vorstendommen. In het huidige tijdsgewricht van globalisering, met elkaar concurrente steden, massamedia en massatoerisme en voortschrijdende technische ontwikkelingen op gebied van bouwen en architectuur is de betekenis van de herkenbaarheid van stedelijke iconen groter geworden. Steden beseffen dat ze zich in de onderlinge concurrentiestrijd moeten onderscheiden met stedelijke iconen, naast het bieden van voldoende werkgelegenheid, een prettige en veilige woonomgeving en cultureel, sportief en recreatief attractieve voorzieningen (Verheul, 2012, p. 19).

Iconen kunnen fungeren als “*aanjager voor de sociaal-economische ontwikkeling van het omliggende stedelijk gebied (spin-offs) en als katalysator van wijk, stad of regio*”. Gemeenten kunnen met ontwikkeling van iconische projecten een gentrificationproces op gang brengen. Zo heeft de gemeente Amsterdam aan de Noordzijde van het IJ het nieuwe Eye filmmuseum gerealiseerd om de wijkontwikkeling van Amsterdam Noord aan te jagen. En met de herbestemming van de voormalige Shell-toren Overhoeks wordt hetzelfde doel nagestreefd. De toren is een landmark in Amsterdam en is een symbool van (de ontwikkeling van) Amsterdam Noord. Amsterdam zet zichzelf net als andere steden graag met de ontwikkeling van iconen op de kaart om de stad te promoten en te versterken. Dit wordt ‘*urban boosterism*’ genoemd. Stadsbestuurders zien zichzelf graag vereenzelvigd met de succesvolle ontwikkeling van iconen (Verheul, 2012, pp. 24-33; Verheul, 2013)

De praktijk van gebiedsontwikkeling met gebouwen die als aanjager moeten fungeren, levert echter niet altijd succes op. Verheul maakt een beoordeling op basis van een selectie van indicatoren die voor katalysatorwerking zouden kunnen gelden. Allereerst het “*intrinsieke gebruik*”, de functie waarvoor het is ontwikkeld, zoals bij de Erasmusbrug de vervoerswaarde. Ten tweede de symbolische of ansichtkaartwaarde. Succesvolle iconische gebouwen functioneren als symbool, als belangrijk geografisch herkenningspunt en landmark in stedelijke omgeving. Vanwege de onderscheidende en herkenbare vorm zijn ze geworden tot een symbool van de stad en worden ze veel gebruikt in beeldmateriaal over de stad. De symbolische waarde stijgt bij iconen vaak uit boven de functioneel waarde, zoals bij de Erasmusbrug en filmmuseum Eye. Als derde noemt hij imago als een maatstaf, de mate waarin de identiteit gebouw van (positieve) invloed is op de omliggende omgeving, stad of regio. Als voorbeeld kan ook hier weer filmmuseum Eye genoemd worden dat onder meer tot doel had het (slechte) imago van Amsterdam Noord te verbeteren. Ook kunnen katalysatoren een sociale functie hebben, zoals verbeteren van sociale veiligheid en verlevendiging van de openbare ruimte. De Westergasfabriek is daarvan een succesvol voorbeeld met het omliggende Westerpark. Als vijfde en laatste punt noemt Verheul de

economische functie die ook vaak gebruikt wordt ter onderbouwing met argumenten over toenemende bedrijvigheid en werkgelegenheid, aantrekkingskracht voor hogere inkomensgroepen en stijgende vastgoedwaarden. Verheul betoogt dat een beoordeling op meerdere aspecten van belang is om te kunnen bepalen of gesproken kan worden van een geslaagde aanjagende werking (Verheul, 2012; Verheul, 2013).

Met kwalitatief onderzoek van casestudies kan onderzocht worden of en in hoeverre sprake is van een succesvolle aanjagende werking. Verheul heeft verschillende cases in Enschede, Eindhoven en Almere onderzocht en komt tot de conclusie dat de vooraf benoemde ambities voor aanjagende werking *“gedeeltelijk zijn geslaagd en dat katalysatorprojecten maar in geringe mate maakbaar zijn overeenkomstig de vooraf gestelde doelen”*. Op basis van de geslaagde projecten kunnen wel enkele principes onderscheiden worden die van belang zijn voor de rol als katalysator. Het moet *“iets nieuws toevoegen aan de stad, maar tegelijkertijd verbonden zijn met de ruimtelijke en sociale-culturele identiteit van een plek”*. Het gaat niet alleen om een opvallend en bekend gebouw, maar ook of het een culturele verbinding tussen verschillende doelgroepen, culturen en persoonlijke voorkeuren bewerkstelligt. Om deze verbinding te bereiken is het belangrijk te werken aan een gemeenschappelijk gedragen visie tussen publieke en private partijen en maatschappelijke organisaties. *“Katalysatorwerking vraagt om een ‘emerging strategy’ waarin gedurende en na de ontwikkeling voortdurend wordt gezocht hoe aansluiting van een project op bestaande en nieuwe sociaal, ruimtelijke en economische kwaliteiten zo optimaal mogelijk worden benut”*. Economische, sociale en ruimtelijke verankering is nodig. *“ ‘Verankerde vernieuwing’ van de lokale identiteit en een ‘verbindend verhaal’ van een project zijn geen voldoende, maar wel noodzakelijke voorwaarden voor katalysatorwerking”*. Aanjagende werking vraagt om een onderbouwde, gedeelde en aansprekende visie. De sterkste iconen zijn diegene die breed gedragen worden door mensen met verschillende achtergrond en grote bekendheid genieten. De aanjagende werking van een icoon, zoals herbestemming van karakteristiek erfgoed, heeft de grootste kans van slagen als continue aandacht is voor een gemeenschappelijk gedragen visie waarin sociale, economische en ruimtelijke belangen in onderlinge samenhang zo optimaal mogelijk op elkaar worden afgestemd en verbonden zijn met de lokale identiteit (Verheul, 2013).



## 2.6. Conclusie: publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderstaande deelvragen:

- *Wat is cultureel erfgoed?*
- *Wat is herbestemming?*
- *Wat zijn oorzaken van het breed maatschappelijk draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed?*
- *Wat is de betekenis van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Welk belangen hebben gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beantwoording van de deelvragen en een overzicht gegeven van de in kaart gebrachte publieke belangen van gemeenten.

Cultureel erfgoed in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling gaat om één of meer historische gebouwen binnen een gebiedsopgave die algemeen als de moeite waard beschouwd worden om te behouden voor toekomstige generaties als kenmerk van de stand van beschaving en ontwikkeling van een bepaalde periode. Het kan daarbij gaan om gebouwen die vanwege van hun cultuurhistorische waarden als monument zijn aangewezen, maar ze kunnen ook algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd worden. Nederland is rijk aan cultureel erfgoed, zoals historische huizen en wooncomplexen, kerken, industriële gebouwen, kloosters en kastelen, maar een aanzienlijk deel staat (deels) leeg en wacht op herbestemming.

Herbestemming is het geven van een nieuwe functie aan een bestaand gebouw. In de context van gebiedsontwikkeling kan herbestemming omschreven worden als het geven van een nieuwe functie voor een bestaand gebouw of ensemble van bestaande gebouwen en omliggend gebied. Het gaat niet alleen over de nieuwe functie(s) van (een) gebouw(en), maar ook over de relatie en functieverandering met het gebied. Bij herbestemming van cultureel erfgoed wordt extra maatwerk gevraagd om het heden, op een bij het gebouw passende manier, met het verleden te verbinden met aandacht voor de bestaande kwaliteiten en cultuurhistorische waarden. Als gevolg van voortschrijdende de-industrialisatie, ontkerkelijking, schaalvergroting/ rationalisatie in de landbouw, krimp (regionaal) en door de overheid afgestoten gebouwen staan zo'n 10.000 monumentale gebouwen leeg ofwel 2mln m<sup>2</sup>. En het aanbod neemt toe. Herbestemmen van cultureel erfgoed is een grote opgave in de komende jaren die gesteund wordt door maatschappelijk draagvlak.

Het ontstaan van aandacht voor behoud van erfgoed ontstond in Nederland in de negentiende eeuw. De industriële revolutie maakte in snel tempo demografische en ruimtelijke gevolgen zichtbaar. Verschillende nationale organisaties ontstonden die behoud en beschermen van monumenten nastreefden. Ook de overheid kreeg aandacht voor het inventariseren van monumenten. Technologische ontwikkelingen maakten het tempo en de schaal waarop ingegrepen werd in het landschap alleen maar sterker, waarmee het landschap in de twintigste eeuw een snelle en grondige verandering doormaakte. Economische overwegingen werkten een rationalisatie en uniformering van het landschap in de hand. De wederopbouwperiode met een grote schaarste aan financiële middelen en materialen versterkte dit nog eens en maakte dat de moderne naoorlogse stedenbouw gekenmerkt werd door eenvormigheid en anonimiteit. De enorme uniformering heeft gezorgd voor een opleving van de belangstelling voor het traditie, authenticiteit en heeft een verlangen naar een eigen herkenbare plek opgeroepen. Veel mensen hebben behoefte aan herkenbaarheid, geborgenheid en het aansluiten bij een bepaalde identiteit en dat is nu juist wat cultureel erfgoed ook te bieden heeft.

Cultureel erfgoed behoort tot de eigenschappen van steden die de (doorslaggevende) aantrekkingskracht van steden bepaald. Erfgoed geeft een locatie extra ruimtelijke kwaliteit en voegt extra waarden toe. Het heeft allereerst een gebruikswaarde die met een nieuwe definitieve of tijdelijke functie benut wordt. Daarnaast heeft het een imagowaarde. Het kan als drager van de identiteit van een locatie fungeren met de betekenis en uitstraling van de functie uit het verleden. De geschiedenis van de plek vergroot de verbondenheid met de locatie. Een nieuwe invulling kan daarbij ook een belangrijke sociale functie vervullen in het vergroten van de leefbaarheid en levendigheid van het gebied. De economische functie wordt vervuld met de ruimte die wordt geboden aan bedrijvigheid en werkgelegenheid en/ of met de aantrekkingskracht en belevingswaarde die erfgoed heeft op hogere inkomensgroepen en daarmee ook op bedrijven die zich in de huidige kenniseconomie vestigen op plekken waar werknemers graag willen wonen. Ook geeft erfgoed extra aantrekkingskracht op toeristen. Temeer als de onderscheidende vorm en uitstraling het erfgoed ook tot symbool heeft gemaakt van het gebied of de stad.

Erfgoed wordt tegenwoordig vaak ingezet als placemaking van een locatie met een nieuwe functie of met het een tijdelijk functie. De herbestemming van een gebouw(ensemble) wordt door publieke en private partijen gezien als een manier om (waarde)ontwikkeling in een gebied op te starten. Gemeenten zien graag dat met investeringen in cultureel erfgoed een gentrificationproces in gang wordt gezet: een opwaardering van een stadsbuurt op fysiek, sociaal, economisch en cultureel gebied. Herbestemde gebouwen kunnen een vliegwielfunctie hebben in de opwaardering van de omgeving. Cultureel erfgoed wordt daarmee gezien als belangrijk kapitaal van een stad dat gebruikt kan worden voor de sociale, economische en culturele ontwikkeling van de stad.

Gemeenten onderkennen het draagvlak in de (lokale) samenleving voor behoud en herbestemming van erfgoed en de betekenis die het kan hebben in de ontwikkeling van de stad. De beantwoording van de deelvragen maakt duidelijk dat publieke belangen van gemeenten in verschillende categorieën ingedeeld kunnen worden: cultureel, ecologisch, financieel-economisch, ruimtelijk en sociaal. In schematisch overzicht staan deze in onderstaande tabel met de verschillende aspecten die in de beantwoording van de deelvragen naar voren zijn gekomen.

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling</b>	
<b>Categorie</b>	<b>Gemeentelijk belang</b>
<b>Cultureel</b>	monumentenzorg, identiteit, behoud van erfgoed, historie, trots, herkenbaarheid
<b>Ecologisch</b>	inbreiding, hergebruik, voorkomen onnodige bebouwing/ verkeer, duurzame waarden versterken, saneren
<b>Financieel-economisch</b>	verstreken economische structuur, aantrekken/ behouden werkgelegenheid, hoger opgeleiden en toeristen, inkomsten stad, draagvlak voorzieningen, grondexploitatie
<b>Ruimtelijk</b>	ruimte bieden aan functies, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid
<b>Sociaal</b>	verbeteren leefbaarheid, verblijfsklimaat, veiligheid, tegengaan verpaupering en verloedering

Tabel 1: Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling.

### 3. Sturingsinstrumenten bij herbestemming cultureel erfgoed

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het tweede deel van het theoretisch kader. Centraal staat de deelvraag: *Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om richting te geven aan het waarborgen en realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Verschillende theorieën die van belang zijn om sturingsinstrumenten van gemeenten te inventariseren zijn betrokken. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van het begrip sturingsinstrumenten. Vervolgens wordt ingegaan op de eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Als derde wordt de indeling naar communicatieve, economische en juridische instrumenten met succes- en faalfactoren toegelicht. Tot slot wordt een conclusie van de bevindingen gegeven.

#### 3.1. Sturingsinstrumenten

Het begrip ‘*sturingsinstrumenten*’ kent verschillende definities die gemeenschappelijk hebben dat het gaat om het inzetten van instrumenten gericht op het beïnvloeden van gedrag van actoren in de richting van een gewenst resultaat. Bressers en Klok komen met de definitie: “*alle zaken die door een actor worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer doelen te bevorderen*” (Bressers en Klok, 1987, p. 90). Van de Heuvel gebruikt de omschrijving: “*een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken*” (Van den Heuvel, 2005, p. 23). Van ‘t Verlaat spreekt bij het aanwenden van middelen bij gebiedsontwikkeling over “*geld en grond...kennis en kunde...om stedelijke gebiedsontwikkeling tot een goed einde te brengen, met oog voor de ruimtelijke en maatschappelijke effecten van de ingrepen*” (Van ‘t Verlaat, 2008, p. 7). Sturing vindt niet alleen plaats met formele instrumenten, maar ook met informele. Zo wordt met lobbyen geprobeerd om op persoonlijk niveau (face-to-face) invloed uit te oefenen op een besluitvormingsproces door het naar voren brengen van argumenten (Van den Heuvel, 2005, p. 96). In dit onderzoek worden sturingsinstrumenten gedefinieerd als formele en informele middelen die door de overheid ingezet kunnen worden om het gedrag van actoren te beïnvloeden en het behalen van (beleids)doelstellingen te ondersteunen.

Het inzetten van instrumenten betekent niet dat doelen direct behaald kunnen worden, maar dat de haalbaarheid om ze te kunnen bereiken wordt vergroot. Ieder instrument op zich moet daarbij een gedragsverandering kunnen bewerkstelligen onafhankelijk van andere instrumenten (Groetelaers, 2004, p. 38). Voordat instrumenten toegepast gaan worden, moet duidelijk zijn welke doelstellingen bepaald zijn. Instrumenten gebruiken als sturingsmiddel betekent dat er sprake moet zijn van een doelstelling waar naartoe gewerkt, gestuurd wordt (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1999). De doelstellingen van de maker en de gebruiker van instrumenten kunnen echter verschillen en daarmee ook het gebruik van de instrumenten. Of en in welke mate instrumenten daadwerkelijk op de vooraf bedoelde wijze invloed zullen hebben op het gedrag van de te sturen actoren hangt af van een groot aantal omgevingsfactoren (Groetelaers, 2004, p. 38). Deze factoren zijn in drie categorieën onder te verdelen: doelstellingen, informatie en macht (Bressers en Klok, 1987, p. 80). Deze factoren zijn van belang bij het gebruik van sturingsinstrumenten. Ze

zijn van invloed op de welke mate waarin een instrument gedrag van te sturen actoren kan aanpassen in de richting van de doelstelling. De doelstellingen van gemeentelijke overheden kunnen in verschillende categorieën ingedeeld worden, is in het vorige hoofdstuk naar voren gekomen. Ook instrumenten kunnen in verschillende categorieën ingedeeld worden. De Bruin en Ten Heuvelhof hebben een indeling opgesteld naar eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten ofwel klassieke en moderne sturingsinstrumenten (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1999, pp. 2-4). In de volgende paragraaf wordt deze nader toegelicht.

### 3.2. Eerste generatie sturingsinstrumenten

Overheden hebben de behoefte om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen sturen. Hiervoor kunnen ze in de eerste plaats gebruik maken van traditionele sturingsinstrumenten ofwel juridische instrumenten. Het gaat dan om wetten, (beleids)regels, plannen en beschikkingen (vergunningen, concessies en ontheffingen die ingezet kunnen worden om beleidsdoeleinden te realiseren. De twee kenmerken van dit traditionele instrumentarium zijn eenzijdigheid en directheid. Het is immers alleen de overheid die wetten en regels mag opleggen in de vorm van geboden of verboden om daarmee direct gedrag van actoren te beïnvloeden. De denkwijze hierbij was tot de jaren tachtig dat de overheid van bovenaf met het juridisch instrumentarium maatschappelijke ontwikkelingen kon sturen. De overheersende opvatting dat met een dominante rol van de overheid de samenleving maakbaar was, werd in de jaren tachtig verlaten. Enerzijds omdat duidelijk werd dat niet alle problemen met juridische instrumenten waren op te lossen, anderzijds vanwege financiële redenen. Bezuinigingen waren nodig om de uitgaven van overheidsfinanciën te beteugelen (Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 9; Franzen, 2011). In de huidige tijd staat deregulering centraal in overheidsbeleid op de verschillende schaalniveaus. Zeker bij wetten en regels die in de praktijk veelal niet nageleefd of gehandhaafd worden. Beleid, wet- en regelgeving heeft tot doel te sturen, maar is zelf afhankelijk van politieke, economische en maatschappelijke veranderingen (Groetelaers, 2004, p. 39). Omdat niet alle problemen met de inzet van juridische instrumenten ofwel klassieke instrumenten kunnen worden tegengegaan, worden oplossingen gezocht met andere instrumenten.

Eerste generatie sturingsinstrumenten kennen verschillende beperkingen waardoor niet alle problemen met juridische regels opgelost kunnen worden. De Bruijn en ten Heuvelhof noemen drie verklaringen die ze aanduiden als maatschappelijke barrières: maatschappelijke pluriformiteit, geslotenheid en autonomie van actoren en onderlinge interdependenties tussen actoren. In situaties waarbij deze barrières voorkomen, zijn tweede generatie instrumenten nodig die wel in staat zijn gedrag van actoren te kunnen beïnvloeden. Een tweede generatie instrument wordt door De Bruin en Ten Heuvelhof omschreven als: *“een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet”*. Van belang daarbij is te onderkennen dat er niet één overheid bestaat, maar dat deze verschillende schaalniveaus kent en binnen de schaalniveaus verschillende onderdelen. Tezamen wordt het nastreven van (beleids)doelen beoogd. Daarnaast is de overheid (meestal) niet de enige actor in een context, waarmee het eenzijdig opleggen van regels niet voor de hand ligt, maar het gebruiken van instrumenten die rekening houden met andere actoren. Het geheel van actoren kan gezien worden als een *‘netwerk’*. De Bruijn en Ten Heuvelhof definiëren een netwerk als *“een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten*

*opzichte van elkaar kunnen opstellen*” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 32). Indien sprake is van netwerken waarin alledrie de barrières voorkomen, spreken De Bruijn en Ten Heuvelhof ook wel van ‘complexe netwerken’ (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Herbestemmingsopgaven en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling worden mede hierdoor gekarakteriseerd als complex, de combinatie van beide leidt een bijzonder complexe opgave (in hoofdstuk vier wordt hier nader op ingegaan). De onderlinge samenhangen in een netwerk maken dat de wederzijdse belangen en afhankelijkheden tussen actoren van belang zijn bij het bereiken van de doelstellingen. In de huidige open samenleving past niet langer een louter top-down benadering vanuit de overheid in het streven om doelstellingen te bereiken, maar wel het besef dat naar een oplossing en een besluit over het probleem toegewerkt moet worden (Franzen, 2011). *“Om ideologische, culturele en financiële redenen is er minder ruimte voor eenzijdige sturing vanuit de overheid en (andersom) grotere noodzaak voor condities-creërende netwerksturing”* (Hobma, 2012a). De tendens in de netwerksamenleving is dat steeds meer in de richting gegaan wordt van wat de eindgebruiker wil (Franzen, 2011).

Een belangrijke barrière die voorkomt bij herbestemmings- en gebiedsopgaven is de veelheid aan verschillende actoren met verschillende belangen. De Bruijn en Ten Heuvelhof brengen dit naar voren in de term *‘pluriformiteit’*. Een netwerk kan van heel klein tot heel groot zijn. De beweegredenen van actoren maken duidelijk welke achtergronden en belangen ze hebben en dat ze daarmee niet als homogeen kunnen worden gezien. Als de verschillende belangen tussen de verschillende actoren beperkt zijn, kan gesproken worden van een homogeen netwerk. Maar als de belangen sterk uiteen lopen, wordt gesproken van een heterogeen netwerk. Daarin zijn twee niveaus te onderscheiden. Een actor zelf kan pluriform zijn. Dan kan gesproken worden van *‘intra-organisatorische pluriformiteit’*. Veel actoren in een netwerk zijn opgebouwd uit verschillende afdelingen of onderdelen. Bij een gemeente zijn die uiteenlopend bij de verschillende beleidsterreinen. Bij herbestemming van monumentaal vastgoed zijn behalve verschillende wethouders, gemeenteraad, welstandscommissie, directies en stafoverleggen ook afdelingen/disciplines betrokken (grondzaken, ruimtelijke ontwikkeling, monumentenzorg, bouw- en woningtoezicht, stedenbouw, leefomgeving e.a.). Bij grotere gemeenten zijn op deelgemeente niveau nog meer afdelingen en onderdelen te onderscheiden. De interne afweging van de verschillende (conflicterende) belangen komt uiteindelijk in een voorstel dat in gemeenteraad en B&W behandeld wordt. De gemeente komt zo naar buiten toe als een homogene organisatie over, terwijl intern sprake is van conflicterende belangen.

Een groep van actoren kan ook pluriform zijn als bijvoorbeeld verschillende organisaties betrokken zijn. Dan wordt gesproken van *‘inter-organisatorische pluriformiteit’*. Bij herbestemming van cultureel erfgoed zijn vaak (lokale) erfgoedverenigingen betrokken, buurtorganisaties, burgers, (toekomstige) ondernemers, marktpartijen en gemeente die allen eigen kennis en interpretaties hebben van de locatie en eigen belangen en doelstellingen nastreven. Deze pluriformiteit levert echter niet alleen barrières op, maar biedt ook mogelijkheden. Bij een actorennetwerk bestaande uit meerdere niveaus of onderdelen, kunnen zich verschillende belangen voordoen om bijvoorbeeld wel of niet mee te willen gaan in overheidsmaatregelen. Doordat een deel vatbaar is voor de sturingsmaatregelen wordt de kans vergroot dat het netwerk als geheel het gedrag laat beïnvloeden. Als de overheid kennis heeft welke delen andere kunnen meenemen in de door de overheid gewenste richting, kan de overheid zich bewust op deze eerste groep richten. Ook kan

duidelijk worden welke afhankelijkheden binnen het netwerk onderling tussen actoren ingevuld kunnen worden zonder tussenkomst van de overheid (De Bruijn, 2003).

Een andere barrière is de mate van geslotenheid en autonomie van actoren. De Bruijn en Ten Heuvelhof geven aan dat dit mede bepaalt in hoeverre actoren openstaan voor andere actoren, informatie en sturing vanuit de overheid. Organisaties die erg gesloten zijn, beperken de mogelijkheden van de overheid tot sturing voor zover ze er voor open staan dan wel voor zover ze er afhankelijk van zijn. Zo zijn marktpartijen bij herbestemming deels afhankelijk van de gemeente voor uitvoering van plannen. De gemeente heeft baat bij een succesvolle herbestemming waarvoor zij onder meer wijziging van het bestemmingsplan, subsidie en kennisoverdracht kan overwegen. De geslotenheid biedt niet alleen nadelen, maar ook mogelijkheden. Hoe autonomer een actor is, hoe meer de overheid in staat zal zijn om een actor gericht (op eigen gedrag) aan te spreken. En geslotenheid betekent ook dat de gevoeligheid voor informatie van andere actoren minder aanwezig is, wat juist in het belang is van sturingsmaatregelen van de overheid (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). De barrières bieden met andere woorden niet alleen problemen, maar ook kansen, bovenal maken ze duidelijk dat rekening gehouden moet worden met onderlinge belangen en afhankelijkheden tussen actoren en dat het puur en alleen inzetten van klassieke juridische instrumenten tot het verleden behoort.

### **3.3. Juridische, financieel-economische en communicatieve instrumenten**

De beperkingen die de eerste generatie sturingsinstrumenten hebben, maken dat niet alle problemen met de juridische instrumenten opgelost kunnen worden. Tweede generatie sturingsinstrumenten zijn (effectiever) in staat om het gedrag van actoren te beïnvloeden. De verschillende tweede generatiesinstrumenten zijn op verschillende manieren te categoriseren. Van den Heuvel komt tot een indeling in drie categorieën die aansluiten bij de doelprobleemstelling van dit onderzoek. De drie categorieën die Van den Heuvel onderscheidt zijn: juridische, financiële en communicatieve instrumenten (Van den Heuvel, 2005). Deze drie worden spreekwoordelijk ook wel vertaald in de wortel (financiële prikkel), de preek (informatieoverdracht) en de stok (voorschriften) (Hoogerwerf e.a., 2008, p. 92). In de praktijk worden combinaties van deze instrumenten toegepast die hieronder worden toegelicht.

#### 1. Juridische instrumenten

Het juridische instrumentarium beslaat de juridische instrumenten die de overheid kan inzetten om het gedrag in de samenleving te reguleren. Sturing vindt plaats door de overheid met wetten, (beleids)regels, plannen en beschikkingen (vergunningen, concessies en ontheffingen) om beleidsdoeleinden te realiseren. Het juridisch instrumentarium kan in drie categorieën worden ingedeeld (Van den Heuvel, 2005):

1. instrumenten met algemene werking (wetten, verordeningen, plannen, beleidsregels);
2. instrumenten met algemene werking, maar op specifieke gevallen van toepassing (vergunning, subsidie, concessie, dispensatie, heffing);
3. instrumenten met horizontale werking (overeenkomst, convenant).

De eerste twee categorieën, instrumenten met algemene werking, zijn publiekrechtelijke instrumenten. De derde categorie betreft privaatrechtelijke instrumenten. De publiekrechtelijke

instrumenten vallen onder het ruimtelijk bestuursrecht dat de wetgeving omvat die betrekking heeft op de sturing van de overheid op het grondgebruik. Hierin komt aan de orde waar wat gebouwd mag worden. Voor ruimtelijke ordening en bouwen kunnen drie “kernwetten” onderscheiden worden: Wet algemene bepalingen en omgevingsrecht (WABO), Woningwet (Ww) en Wet ruimtelijke ordening (Wro) (Hobma, 2012a; Hobma, 2012b).

De Wro biedt kader voor het vaststellen van ruimtelijke plannen die het resultaat zijn van belangenafweging van verschillende sectorale ruimtelijke belangen. Het is een procedurewet die voorschrijft welke procedures overheden moeten doorlopen, voordat ruimtelijke plannen rechtskracht krijgen. Op rijks- en provinciaal niveau worden structuurvisies opgesteld met ruimtelijk ontwikkelingsbeleid waarbij een hoog abstractieniveau wordt gebruikt. Hiermee worden de hoofdlijnen van de ontwikkelingen in een gebied aangegeven. Structuurvisies van het rijk zijn bindend voor het Rijk zelf, gemeenten en provincies zijn hier niet aan gebonden (Hobma, 2012a; Hobma, 2012b). De Wro heeft een sterk decentraal karakter. Uitgangspunt is ‘decentraal wat kan en centraal wat moet’. Het belangrijkste ruimtelijke plan is het bestemmingsplan. B&W stellen het bestemmingsplan op en leggen dit ter goedkeuring en vaststelling voor aan de gemeenteraad. Vaak worden als gebiedseenheden wijken of buurten als uitgangspunt genomen. In een bestemmingsplan kunnen gewenste ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door onder andere verandering van grondgebruik toe te staan. Maar als behoud van *de bestaande situatie uitgangspunt is, worden (alleen) bestaande functies behouden*. “*Het bestemmingsplan biedt een juridisch kader voor de toegelaten vormen van ruimtegebruik*”. Het is gekoppeld aan de WABO en het beoordelen van een aanvraag omgevingsvergunning. Hiermee wordt voorkomen dat gebouwd wordt in strijd met het bestemmingsplan. Ook kan het bestemmingsplan een basisgrond zijn voor onteigening (Hobma, 2012a; Hobma, 2012b).

Bestemmingsplannen worden meestal voor een tijdsduur van tien jaar vastgesteld. In deze periode kunnen zich echter onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen voordoen, omdat deze dynamisch van aard zijn. In die gevallen kan een gemeente of een nieuw bestemmingsplan vaststellen of toestemming voor afwijken van het bestemmingsplan verlenen als er geen sprake is van strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening en als een goede ruimtelijke motivering gegeven kan worden. Naast het bestemmingsplan stellen gemeenten ook structuurvisies op waarin op hoofdlijnen de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling wordt aangegeven van het gehele grondgebied of een groot deel ervan. De structuurvisie is bindend voor gemeenten zelf, maar niet voor haar burgers. Gemeenten zelf kunnen met onderbouwing afwijken (Hobma, 2012b).

Gemeenten dragen bij de ontwikkeling van gebieden meestal de kosten voor aanleg van publieke voorzieningen als boven- en ondergronds infrastructuur. De Wro regelt dat de kosten van aanleg van deze voorzieningen voor rekening komen van de partijen die hier baat bij hebben. Meestal zijn dat projectontwikkelaars. Tussen gemeente en ontwikkelaar kan een overeenkomst worden afgesloten waarin financiële afspraken hierover worden vastgelegd. Omdat het komen tot overeenstemming niet altijd gemakkelijk verloopt, en om ‘*free riders*’ te voorkomen, kan de gemeente ook kiezen voor het vaststellen van een exploitatieplan. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de bouw- en woonrijpwerkzaamheden, de verwachte kosten en opbrengsten van het ontwikkelingsgebied en de verdeling van de kosten. Door koppeling aan de omgevingsvergunning wordt geregeld dat voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning een exploitatiebijdrage is vereist (Hobma, 2012b).

In 2010 is de crisis- en herstelwet vastgesteld met als doel om ruimtelijk en infrastructurele projecten te versnellen door besluitvormingstrajecten te bespoedigen. Het loopt vooruit op de toekomstige vereenvoudiging van het omgevingsrecht: *“veertig sectorale wetten, 117 AMvB’s, honderden ministeriele regelingen worden samengevoegd in een nieuwe Omgevingswet”* (www.rijksoverheid.nl). Eén van de elementen van de crisis- en herstelwet die bij herbestemming uitkomst biedt is het vrijmaken van milieuruimte om bouwen mogelijk te maken (zie ook casestudie Kerngebied Spoorzone in hoofdstuk 6). Gebiedsontwikkeling en herbestemming zijn complex en met vereenvoudiging van wet- en regelgeving (kortere proceduretijden, minder onderzoekslasten en -kosten), kunnen de ontwikkelings- en herbestemmingsmogelijkheden vergroot worden.

Naast de Wro bestaan verschillende wetten die ingaan op sectorale ruimtelijke belangen. De Monumentenwet is daar een voorbeeld van. In de WABO staat de omgevingsvergunning centraal. Voordat gestart kan worden met bouwen moet hiervoor een vergunning bij de gemeente worden verkregen. Hiermee heeft de overheid een middel om te verhinderen dat activiteiten worden uitgevoerd die in strijd zijn met het algemeen belang. Daarnaast kunnen met de omgevingsvergunning voorwaarden worden gesteld aan de minimaal technische vereisten als ook de locatie. De Woningwet heeft als belangrijke uitvoeringsmaatregel het Bouwbesluit. Hierin zijn de bouw- en woontechnische voorschriften voor bestaande en voor te realiseren bouwwerken opgenomen. Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen technische eisen voor bestaande bouw en nieuwbouw. Aan bestaande bouw worden minder hoge technische eisen gesteld dan bij nieuwbouw. Met bouwtechnische eisen worden verschillende doelen nagestreefd: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid (energiewaardig). (Hobma, 2012a; Hobma, 2012b).

In de Nederlandse wet- en regelgeving over ruimtelijke ordening geldt een relatief hoge mate van autonomie met weinig invloed van Europese regelgeving. Wel zijn er Europese aanbestedingsrichtlijnen, staatssteunbepalingen en milieurichtlijnen van belang. Andere niet toegelichte Nederlandse wetgeving die ook van toepassing zijn bij gebiedsontwikkeling zijn: Wet bodemsanering, Wet geluidhinder, Wet milieubeheer, Burgerlijk Wetboek (koop,erfpacht), Ontgrondingenwet, Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten, Belemmeringenwet privaatrecht, Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet, Interimwet stad- en milieubenadering.

## 2. Financiële/ economische instrumenten

De financieel-economische instrumenten bestaan allereerst in uit de mogelijkheid van de overheid om grond en opstallen te kopen en te verkopen of grond in erfpacht uit te geven. Ook kan geld in begrotingen worden vrijgemaakt voor specifieke doeleinden. Daarnaast beschikt de overheid over financiële instrumenten om met negatieve of positieve incentives gedrag te beïnvloeden. Subsidies en heffingen zijn bekende voorbeelden. De overheid probeert hiermee te stimuleren dat wanneer een keuze moet worden gemaakt, het door de overheid gewenste alternatief wordt gekozen door de gewenste keuze (meer) te subsidiëren en te ontmoedigen dat een door de overheid ongewenste keuze wordt gemaakt door een (hogere) heffing op te leggen (Van den Heuvel, 2005). Andere voorbeelden zijn het verlenen van een lening (met lagere rente), het verlenen van een (bank)garantie, of het vergoeden van planschade (zo draagt de gemeente Amsterdam bij in de planschade die ontstaat bij functiewijziging van voormalige bordeel panden in het 1012-gebied omwille van het sturen op verbeteren van de leefbaarheid en terugdringen criminaliteit).



De financiële middelen die het rijk beschikbaar stelt voor gebouwd erfgoed zijn gericht op instandhouding individuele objecten, gebiedsgerichte financiering van herbestemmingsprojecten en het stimuleren van herbestemming. Met de modernisering van monumentenzorg (MoMo) zijn subsidiebedragen omlaag gebracht, subsidies verdwenen en voorwaarden verzwaard. Revolving funds nemen meer en meer de plaats in van subsidies. Eigenaren worden op deze wijze gestimuleerd om zelf naar duurzame waardecreatie te streven met het monument waarmee ook de lening weer terugbetaald kan worden (Strolenberg, 2013). Het Nationaal Restauratiefonds verzorgt de uitbetaling van de subsidies uit het Besluit Rijks-subsidiëring Instandhouding Monumenten (Brim). Ook beheert ze het revolving fund van waaruit aanvragen voor hypotheekleningen voor restauratie worden betaald. Behalve overheden bestaan er ook verschillende particuliere fondsen die financiering bieden aan de zorg voor cultureel erfgoed. De Stichting Nationaal Restauratiefonds (NRF) biedt diverse financieringsfaciliteiten voor monumenteigenaren die hun bezit willen behouden, onderhouden en restaureren. Ze werkt nauw samen met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en zorgt voor de betaling van de Brim-subsidies die verstrekt worden voor onderhoud en restauratie van monumenten. Gemeente en Provincie hebben hierbij geen rol. Ook beheert het NRF het *'revolving fund'* waaruit restauratie-hypotheekleningen worden betaald en biedt zij de mogelijkheid tot *'totaal financiering'* (financieel maatwerk voor een volledig restauratieproject). Daarnaast doen onder meer ook het Prins Bernard Cultuurfonds, het VSB-fonds, verschillende loterijen en bedrijfsleven investeringen in behoud van erfgoed ([www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)).

Veel subsidie- en financieringsfaciliteiten zijn traditioneel gericht op monumenten. Tegelijkertijd bestaan er veel gebouwen die wel algemeen als cultuurhistorisch waardevol worden geschouwd, maar die (nog) geen monumentenstatus hebben, omdat dit eventuele ontwikkelingsmogelijkheden beperkt (bewust geen status aangevraagd, zoals in de casestudie in kerngebied Spoorzone, hoofdstuk 6) of omdat een exploitabele functie ontbreekt. Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen is hier met de subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten (2011) in tegemoet gekomen *"om het duurzaam gebruik van monumenten te bevorderen"*. In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, kunnen ook gebouwen zonder monumentenstatus in aanmerking komen. B&W van de betreffende gemeenten moeten dan een verklaring afgeven dat *"het een monument betreft dat van algemeen belang is vanwege zijn schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde"*. Met deze regeling kunnen de kosten deels worden gedekt voor onderzoek naar de herbestemming en voor het wind- en waterdicht houden om (verder) verval tegen te gaan (zoals in de case van Indië, hoofdstuk 6) ([www.monumenten.nl](http://www.monumenten.nl)).

In stedelijke gebiedsontwikkeling is met de financieel-economische crisis veel veranderd ten opzichte van het financieel-economisch instrumentarium. Forse voorinvesteringen met het aankopen van grond (al dan niet in samenwerking met private partners) zijn verleden tijd. In plaats van grondexploitatie met een grote 'badkuip' aan voorinvesteringen wordt nu door veel gemeenten (en private partijen) gezocht naar manieren van organische ontwikkeling. De gronduitgifte van bouwrijpe grond is met de crisis sterk verminderd en gemeentelijke grondbedrijven hebben zwaar moeten afwaarderen op grondposities. Gemeenten hebben structureel minder financiële middelen om te investeren in grond en opstellen en zijn ook kritischer bij het inschatten van de risico's. Ook corporaties, die in veel gevallen met de gemeente gezamenlijk investeerden in gebieds- en herbestemmingsopgaven, beperken zich nu veelal tot hun kerntaken. En marktpartijen en banken zijn ook terughoudend met investeringen in complexe herbestemmingsprojecten vanwege de vaak

hoge risico's. Dit heeft consequenties voor de (financiële) betrokkenheid van gemeenten in herbestemmings- en gebiedsopgaven (in hoofdstuk vier wordt hier verder op ingegaan).

### 3. Communicatieve instrumenten

De overheid kan communicatieve instrumenten inzetten om met het verstrekken van informatie en kennis het gedrag van actoren te beïnvloeden. Bekende voorbeelden zijn het geven van voorlichting en informatie, reclame en lobbyen (Van den Heuvel, 2005). Daarnaast is de overheid vanuit haar rol in de democratische rechtstaats ook verplicht informatie te verstrekken als het gaat om besluiten die genomen worden of vergunningen en ontheffingen die afgegeven worden. In de alledaagse werkelijkheid van een gemeente worden communicatieve instrumenten continue ingezet met het voeren van overleg, vergaderen, onderhandelen, het geven en ontvangen van advies, het ontvangen van inspraakreacties, het bijhouden van websites en het inzetten van social media. Ook worden bewust relaties onderhouden met actoren die van belang zijn voor (de ontwikkeling van) de stad. Zo zet Amsterdam in op relatiebeheer met grote economische partners in de stad, zoals bijvoorbeeld met de Vrije Universiteit/ VU Medisch Centrum dat met 150.000 mensen het grootste bedrijf is van de stad (ook Hengelo doet dat met Stork en Siemens, zie hoofdstuk 6 casestudie) (gemeente Amsterdam, 2013). Gemeenten hebben communicatieadviseurs die bestuur, organisatie en projecten ondersteuning bieden en van advies voorzien welke communicatie-instrumenten toe te passen.

Een voor herbestemmingsopgaven belangrijke inzet op het gebied van communicatie is het inzetten op het verzamelen en uitwisselen van kennis over herbestemming (zoals ook in paragraaf 2.2 benoemd). Het door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed opgezette Herbestemmingsteam heeft onder meer de website [www.kennisbankherbestemming.nu](http://www.kennisbankherbestemming.nu) opgezet kennisoverdracht te bevorderen met kennisdossiers op thema's en een projectenbank met veel praktijkvoorbeelden ter lering en inspiratie. En het Herbestemmingsteam en adviseurs van de rijksdienst adviseren gemeenten op hun verzoek. Zeker bij complexe opgaven bestaat meestal nauw contact tussen rijk en gemeenten.

In herbestemmings- en gebiedsopgaven zijn het bij gemeenten vaak projectmanagers vastgoed en/of gebiedsonwikkeling die het sleutelfiguur zijn voor interne en externe actoren. Hier komt informatie binnen en wordt informatie afgegeven. Voor marktpartijen zijn deze sleutelfiguren vaak het "ankerpunt" geeft Verfürden aan. *"Alles daarachter kunnen ze toch moeilijk duiden. Bestuurders komen en gaan, maar projectleiders zijn het geheugen van het project. Daar maak je zakelijke afspraken mee. Die koppelt zaken terug naar beleidsdisciplines. Daar moet een marktpartij op kunnen bouwen"* (Verfürden, 2014). Daarnaast kan de sturende en inspirerende kracht van een bevlogen bestuurder belangrijk zijn (Verfürden, 2014; Strolenberg, 2014). *"Hij is het grote gezicht naar binnen en buiten. Herbestemming is vooral matching. Dan is zo'n wethouder een liaison tussen buiten en binnen. Hij stuurt ze met elkaar een hok in en dan komt er wel wat uit"*. Naast bestuurders en projectmanagers zijn in verschillende gemeenten ook 'loodsen' aan het werk om leegstand in kaart te brengen en herbestemmen te bevorderen. Daarnaast zijn de ambtenaren verantwoordelijk voor monumentenzorg van belang, die steeds vaker niet alleen aanvragen voor een vergunning beoordelen, maar ook in het voortraject meedenken. Vanuit een bewuste strategie wordt bij (grote) gemeenten kennis gedeeld en worden partijen gestimuleerd vragen te stellen (Verfürden, 2014). In de interactie tussen gemeente en marktpartijen is het van

belang te realiseren dat de gemeente een heterogene actor is, waarbij een integrale projectmanager een sleutelrol kan vervullen.

De gevolgen van de financieel-economische crisis lijken tot gevolg te hebben dat communicatieve instrumenten steeds belangrijker worden. Het persoonlijk contact is belangrijk om een tussen mensen een gezamenlijk *“gedragen gevoel van urgentie bereiken”*. Nu is er meer aandacht voor de vraagkant en wordt beter en meer geluisterd naar wat de vraag is met nieuwe actoren en vervullen gemeenten bij verschillende projecten ook een makelaarsrol en het bij elkaar brengen van vraag een aanbod (Strolenberg, 2014). Gemeenten ontwikkelen een betere kennis van de markt door betere relaties op te bouwen met marktpartijen, door betere communicatie over en weer en door vaardigheden in het onderhandelen met marktpartijen te verbeteren (Adams, 2012; Adams, Croudanc en Tiesdell, 2012).

### **3.4. Conclusie: sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag: *Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling te waarborgen en te realiseren?* In deze paragraaf deze vraag beantwoord en wordt een overzicht gegeven van de in kaart gebrachte sturingsinstrumenten.

Het begrip ‘*sturingsinstrumenten*’ kan gedefinieerd worden als formele en informele middelen die door de overheid ingezet kunnen worden om het gedrag van actoren te beïnvloeden en het behalen van (beleids)doelstellingen te ondersteunen. De inzet van een instrument betekent niet een doel direct behaald wordt, maar dat de haalbaarheid wordt vergroot. Dit houdt ook in dat ieder instrument op zich onafhankelijk van andere instrumenten een gedragsverandering moet kunnen bewerkstelligen. Omgevingsfactoren zijn van invloed op de mate van beïnvloeding: doelstellingen die worden nagestreefd, informatie die wordt uitgewisseld en macht die wordt uitgeoefend.

Overheden zetten sturingsinstrumenten in uit de behoefte om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. De klassieke ofwel eerste generatie instrumenten die de overheid ter beschikking heeft zijn de juridische instrumenten (wet- en regelgeving, plannen en vergunningen). Kenmerk hiervan is eenzijdigheid en directheid. Alleen de overheid kan geboden of verboden opleggen. Maar niet alle problemen kunnen hiermee opgelost worden. De Bruijn en ten Heuvelhof noemen hiervoor drie oorzaken: maatschappelijke pluriformiteit, geslotenheid en autonomie van actoren en onderlinge interdependenties tussen actoren. In veel gevallen is sprake van een ‘*netwerk*’, een context met een veelheid aan actoren die wederzijds afhankelijk zijn en onderling verschillend. Indien sprake is van een pluriforme actor, wordt gesproken van ‘*intra-organisatorische pluriformiteit*’. Van ‘*inter-organisatorische pluriformiteit*’ wordt gesproken als sprake is van een groep van verschillende betrokken actoren. De mate van geslotenheid/ autonomie bepaalt mede in hoeverre actoren openstaan voor andere actoren, informatie en sturing vanuit de overheid. Deze verschillende barrières, maken dat alleen het inzetten van juridische instrumenten te weinig perspectief biedt (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999).

Tweede generatie instrumenten kunnen (effectiever) het gedrag van actoren beïnvloeden. Van den Heuvel komt tot een indeling in drie categorieën: juridische, financieel-economische en communicatieve instrumenten (Van den Heuvel, 2005). Het bestemmingsplan kan beschouwd worden als het belangrijkste juridisch kader voor ruimtegebruik. Een voor herbestemming van monumenten belangrijke wet is de Monumentenwet. De tweede categorie, het financieel-economische instrumentarium, bestaat uit aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachttuitgifte grond, subsidie, lening, (bank)garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing en prioriteit vanuit begroting. De financieel-economische crisis heeft gezorgd voor structureel minder financiële middelen bij gemeenten en terughoudendheid bij het investeren in projecten met (hoge) risico's, zoals herbestemmings- en herstructureringsopgaven. Ook de beschikbaarheid van subsidies voor monumenten is afgenomen in de laatste jaren. De derde categorie, communicatieve instrumenten bestaat uit: informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren. Bij gemeenten vervullen voor herbestemmingsopgaven verantwoordelijke managers een sleutelrol in het project die ze in belangrijke mate invulling geven met het gebruik van communicatieve instrumenten. De gevolgen van de financieel-economische crisis lijken tot gevolg te hebben dat communicatieve instrumenten bij gemeenten steeds belangrijker worden met de afname van de beschikbaarheid van financieel-economische instrumenten, de invulling van makelaars- en loodsrol en de grotere focus op het ophalen van de wens van de vraagkant van de markt.

De sturingsinstrumenten die gemeenten hebben om publieke belangen bij herbestemming van erfgoed in gebiedsontwikkeling te waarborgen en te realiseren staan in onderstaande tabel met categorisering aangeven.

<b>Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>	
<b>Categorie</b>	<b>Instrument</b>
<b>Juridisch</b>	wetten, (beleids)regels, plannen, vergunningen, concessies en ontheffingen om beleidsdoeleinden te realiseren, richtlijn, overeenkomst, convenant
<b>Financieel-economisch</b>	aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachttuitgifte grond, subsidie, lening, (bank)garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing, prioriteit vanuit begroting
<b>Communicatief</b>	informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren

Tabel 2: Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling

## 4. Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op stedelijke gebiedsontwikkeling. Ingegaan wordt op de beantwoording van de deelvragen:

- *Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Welke rollen kunnen gemeenten aannemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*

Allereerst wordt een beschrijving gegeven van het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling.

Vervolgens wordt ingegaan op de te onderscheiden fasen in gebiedsontwikkeling. Als derde wordt de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling belicht. Tot slot wordt de conclusie gegeven.

### 4.1. Stedelijke gebiedsontwikkeling

Steden zijn continue in ontwikkeling als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. De bevolkingsgrootte en -samenstelling, activiteiten, voorzieningen en productie wijzigen voortdurend. Om de leefbaarheid en aantrekkingskracht van steden te verbeteren en te vergroten wordt door overheid en marktpartijen gekeken naar waar nieuwe (toekomstige) eisen en behoeften liggen. De overheid stelt stedelijk beleid op gericht op het verbeteren van het leefklimaat met als doel een leidraad te vormen voor gezamenlijk ingrijpen in stedelijk gebied door overheid, marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties. Van 't Verlaat betoogt dat een *“proactieve, stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding”* vereist is om positieve resultaten te boeken (Verlaat, 2008, p.5-6). Het begrip *‘stedelijke gebiedsontwikkeling’* is door De Zeeuw gedefinieerd in een uitleg die ook goed aansluit bij dit onderzoek: *“Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met meerdere locaties en functies te veranderen, opdat commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan gepaard met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen”* (De Zeeuw, 2013).

Gebiedsontwikkeling kan in vier elementen worden verdeeld die met elkaar verbonden worden door procesmanagement: context, inhoud, actoren en middelen. Onder context wordt verstaan de maatschappelijke ontwikkelingen, het beleid en de randvoorwaarden die (direct) van invloed zijn op ruimtelijke ontwikkelingen. Onder inhoud wordt verstaan: ruimtelijke, sociale, economische, politieke, ecologische en sociaal-culturele aspecten. Het derde element, actoren, wijst op de vele verschillende betrokken actoren met verschillende (uiteenlopende) belangen. Het vierde element middelen behelst geld, grond, kennis en kunde. Met goed procesmanagement komen de vier elementen samen en moet een zo optimaal resultaat worden behaald (Van 't Verlaat, 2008, p. 6-8).

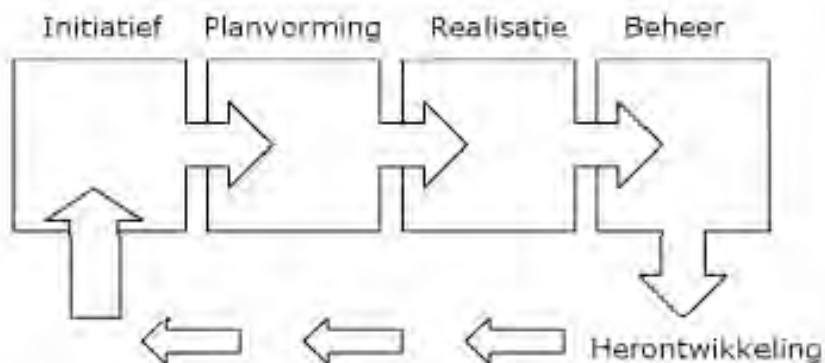
Gebiedsontwikkelingen hebben in de huidige tijd veelal betrekking op herontwikkeling in binnenstedelijk gebied. Binnenstedelijke opgaven worden gekenmerkt door een hogere complexiteit dan uitleglocaties, omdat zowel in context als organisatie interactie van veel verschillende actoren noodzakelijk is over een langere periode (Van 't Verlaat, 2008, p. 6-8). Wet- en regelgeving leggen daarbij ook beperkingen op die complexiteit in de hand werken en het komen tot een integrale ruimtelijke afweging moeilijker maken (Verdaas, 2009; Verdaas en De Zeeuw, 2009). De noodzakelijke interactie tussen de verschillende actoren en de integratie van verschillende belangen maakt de verbinding van partijen en belangen continue een essentieel onderdeel in alle fasen van het proces (De Zeeuw, 2007).

## 4.2 Fasen van gebiedsontwikkeling

In stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen vier fasen worden onderscheiden (Van 't Verlaat, 2008, p. 7 & 46-48; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011):

1. **Initiatiefase:** ontstaat als zich problemen voordoen (leegstand, verpaupering), kansen ontstaan (aanleg infrastructuur) of bij andere ontwikkelingen. Het initiatief kan bij private of publieke partijen liggen of bij hen gezamenlijk. Bij ontwikkelingen met erfgoed worden cultuurhistorische waarden van het gebouw, bouwkundige staat en omgevingskwaliteiten verkend. In deze fase is het formuleren van gezamenlijk door actoren gedragen ambitie een belangrijke processtap
2. **Planvormingsfase:** start na vaststellen van de ambitie en loopt tot aan de start realisatie. Centraal staat het vaststellen van een plan waarin alle sectorale (functies zoals wonen, werken en recreëren) en facetmatige aspecten (zoals fysiek, economisch, sociaal, ecologisch en sociaal-cultureel) zodanig zijn geïntegreerd, dat een zo hoog mogelijk ruimtelijk en functioneel resultaat wordt nagestreefd binnen bereik van de beschikbare middelen. Dit betekent dat er continue gerekend en getekend wordt aan de haalbaarheid. Soms moeten daarbij uitgangspunten of ambities worden aangepast. Betrokken partijen maken in een realisatieovereenkomst afspraken voor de realisatie- en beheerfase.
3. **Realisatiefase:** fase waarin het plan wordt gerealiseerd en waarbij niet voorziene problemen een pragmatische en slagvaardige houding vragen. Taken en verantwoordelijkheden zijn bij aanvang vastgelegd. Spanningsveld in deze fase ligt tussen vastgestelde (hoofdlijnen) van een plan en de noodzaak tot flexibilisering bij de uitvoering door veranderende (markt)omstandigheden in de (lange) uitvoeringsperiode.
4. **Beheerfase:** volgt na realisatie en oplevering. Onderscheid wordt gemaakt tussen het beheer van een gebied en gebouwen. Het beheer en onderhoud van een gebied lopen door totdat ingrijpende nieuwe ontwikkelingen aan de orde komen. Indien problemen (zoals verloedering) en kansen (zoals gentrification) gezien worden, kan het initiatief genomen worden tot verbetering van het beheer. Maar als het gaat om ingrijpende vernieuwing van (deel)gebieden wordt gesproken van herstructurering (woon- of bedrijfslocaties met technisch en/of economisch verouderde gebouwen waarbij aanzienlijke sloop en nieuwbouw aan de orde is). Indien drastische vernieuwing aan de orde is, met vaak ook belangrijke stedenbouwkundige aanpassingen, wordt gesproken over herontwikkeling waarmee het proces weer van voren af aan start.

Het onderscheid tussen de verschillende fasen is van belang bij de keuze van de cases als ook in het onderzoeken welke sturingsinstrumenten (in welke mate) in welke fase worden ingezet.



Figuur 2: fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling. Bron: Van 't Verlaat (2008).

### 4.3 Gemeente zoekt positie in gebiedsontwikkeling

In traditionele gemeentelijke gebiedsontwikkelingen tot de jaren tachtig werden veelal alleen tussen stedenbouwkundigen (ruimtelijke kwaliteit) en financieel specialisten (middelen) afspraken gemaakt. In bestemmingsplannen werd vervolgens vastgelegd welke bestemmingen toegelaten werden en welke niet. Deze werkwijze wordt omschreven als *'toelatingsplanologie'*. Vanaf de jaren tachtig werd bij de meeste gemeenten ook de derde invalshoek, de marktvraag, betrokken, door de beweging die opkwam tegen het idee van de maakbaarheid van de samenleving (Van 't Verlaat, 2008, p.51-53). Meer marktwerking ging samen met het streven naar verlaging van de staatsschuld. In de jaren negentig werden de financiële en regelgevende overheidsbemoeienis teruggeschroefd en vond naast verzelfstandiging van overheidstaken vond ook decentralisatie plaats van rijkstaken. *'Ontwikkelingsplanologie'* deed (naast toelatingsplanologie) zijn intrede. Gemeenten initieerden en vroegen hulp aan marktpartijen om gedeeltelijk of geheel verantwoordelijk werden voor gebiedsontwikkeling. In de laatste jaren is een verdere verschuiving richting markt waarneembaar, waarbij gemeenten een meer uitnodigende en faciliterende houding aannemen. Met het stellen van duidelijke randvoorwaarden en kaders en het faciliteren van particulieren en private initiatieven, weten marktpartijen en maatschappelijke partijen waar ze aan toe zijn en kunnen ze initiatief nemen. Deze ontwikkeling wordt aangeduid als *'uitnodigingsplanologie'* (Daamen e.a., 2012; Heurkens, 2012).

Gemeenten maken als gevolg van de financieel-economische crisis een structurele verandering door in hun positie en rol in de ruimtelijke ordening. De overheid moet *"meer vraaggericht, marktvolgend en marktorganiserend"* worden. Dit betekent niet het einde van overheidssturing, maar wel het aannemen van een *"andere opstelling, met andere instrumenten en (daarom) een andere interne organisatie"*. De overheid hoeft niet per definitie de initiator te zijn van gebiedsontwikkelingen, maar kan wel net als bij de start van overheidsbemoeienis in de ruimtelijke ordening kaders en randvoorwaarden scheppen om particuliere initiatieven *"te faciliteren en te accommoderen"*. Amsterdam staat bij steeds meer projecten tussen de marktpartijen in plaats van erboven (gemeente Amsterdam, 2012, p. 12). Amsterdam kiest nadrukkelijk voor een kwalitatief en vraaggestuurde richting in plaats van de kwantitatieve aanbodgestuurde koers die in Amsterdam al van voor de Tweede Wereldoorlog jarenlang dominant was (Amsterdam, 2013). Veel gemeenten laten zien dat ze in de huidige context een meer kwalitatief en vraaggestuurde positie koers varen, waarbij ze zelf een minder grote positie innemen en meer ruimte laten aan andere partijen van klein naar groot.

In het vervullen van hun rol beschikken gemeenten over verschillende sturingsinstrumenten die ze kunnen inzetten (zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet). In de huidige context zijn veel gemeenten zoekende naar de invulling van hun rol als ook de inzet van de juiste sturingsinstrumenten. Zo heeft de gemeente Amsterdam erkend dat een positie als *"grondproducent en projectregisseur"* niet langer afdoende is. Ze beseft dat nieuwe manieren nodig zijn met nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe partners waarin ze een meer *"faciliterende en inviterende houding"* moet aannemen. Meer oog en aandacht voor de stad, haar bewoners en gebruikers, net als in de beweging in de stadsvernieuwing in het midden van de jaren zeventig (gemeente Amsterdam, 2012, p. 5). De huidige samenleving vraagt steeds meer het belang van de eindgebruiker in het gebiedsonwikkelingsproces centraal te stellen zonder dominante rol van gemeenten (Franzen, 2011). Amsterdam onderkent dat in de zoektocht naar potentiële verdienmodellen de

communicatieve instrumenten aan belang hebben gewonnen. Een goede samenwerking tussen actoren vraagt om kennis te hebben van elkaars achtergrond en elkaar te begrijpen door dezelfde taal te spreken (gemeente Amsterdam, 2012, p. 5). Uitnodigingsplanologie vraagt om *“ondernemende, enthousiasmerende en vasthoudende ambtenaren die mensen weten te verbinden”* (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). Gemeenten moeten investeren in *“andere competenties en procedures”* bij het invoeren van een (meer) faciliterende houding waarbij de regie (meer) gedeeld of aan andere partijen overgelaten wordt (Daamen e.a., 2012, p.6).

Gemeenten moeten bij het meer ruimte geven aan marktpartijen een keuze maken in welke rol ze willen aannemen. Adams maakt een indeling in ‘vormende’, ‘regulerende’ en ‘stimulerende’ om respectievelijk gebiedspotenties te creëren, af te bakenen of te vergroten. Adams geeft aan dat het er niet om gaat dat de overheid geen rol meer zou moeten spelen, maar dat de ze goed beseft over welke instrumenten ze beschikt om (voldoende) randvoorwaarden te scheppen om publieke waarden te beschermen en private partijen de mogelijkheid te bieden waarde te creëren. Dat betekent niet doorschieten naar het oude toelatingsplanologie met veel voorschriften, maar het toepassen van uitnodigingsplanologie door op hoofdlijnen ruimtelijke (on)mogelijkheden aan te geven bij marktpartijen en hen hiermee te verleiden (Adams, 2012; Adams, Croudanc en Tiesdell, 2012). De KEI/ Nicis komt tot een ander onderscheid in rollen. Zij laat zien dat de posities die gemeenten kunnen innemen modelmatig in vier categorieën zijn in te delen, afhankelijk van de gebiedspotentie en de potentie die betrokken marktpartijen hebben: loslaten&afwachten, initiëren en inviteren, regelen&zorgen, stimuleren&afstemmen (KEI & NICIS, 2012). De rol van de gemeente kan meerdere kwadranten in het model beslaan als een schijf die in meer of mindere mate over een kwadrant gelegd kan worden. Deze indeling sluit het beste aan bij de probleemstelling en doelstelling van het onderzoek, omdat van regelen/ zorgen tot loslaten/ afwachten een breder palet aan rolinvullingen onderscheiden kunnen worden.

<b>Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>			
loslaten/afwachten	stimuleren/ afstemmen	hoog ^	potentie van
inviteren/initiëren	regelen/ zorgen	v laag	partijen
<b>gebiedspotentie</b>			
hoog <	> laag		

Tabel 3: Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling. Bron: KEI & Nicis, 2012, p. 13.



#### 4.4. Conclusie: rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk is ingegaan op de deelvragen:

- *Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Welke rollen kunnen gemeenten aannemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*

In deze paragraaf worden deze vragen beantwoord, waarbij de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling en de veranderende financieel-economische context ook belicht wordt.

Steden zijn veranderen continue door maatschappelijke ontwikkelingen. Overheid en marktpartijen kijken naar nieuwe eisen en behoeften en grijpen actief om de leefbaarheid en aantrekkingskracht te vergroten. Het begrip ‘*stedelijke gebiedsontwikkeling*’ kan omschreven worden als:

*“Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met meerdere locaties en functies te veranderen, opdat commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan gepaard met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen”* (De Zeeuw, 2013).

Gebiedsontwikkeling bestaat uit vier elementen: context, inhoud, actoren en middelen. Deze zijn onderling verbonden door procesmanagement.

In gebiedsontwikkeling kunnen vier opeenvolgende fasen onderscheiden worden: initiatiefase (formuleren gezamenlijke ambitie), planvormingsfase (komen tot realisatieovereenkomst), realisatiefase en beheerfase. Als vervolgens drastische vernieuwingen (transformatie) nodig zijn start het proces weer van vooraf aan.

In de ruimtelijke ontwikkeling is sinds de jaren tachtig een verschuiving zichtbaar in de rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling door meer marktwerking. Naast toelatingsplanologie ontstond in de jaren negentig ontwikkelingsplanologie. In de laatste jaren is een verder uitnodigende en faciliterende houding ook zichtbaar die aangeduid wordt als ontwikkelingsplanologie. Als gevolg van de financieel-economische crisis is de rol van gemeenten structureel veranderd door sterk verminderde beschikking over financieel-economische instrumenten. Gemeenten zijn in de nieuwe context bij gebiedsopgaven zoekende naar een passende vraaggerichte houding in de richting van de eindgebruiker. De KEI/ Nicis komt tot een onderscheid in rolinvullingen die gemeenten kan helpen om de juiste positie te kiezen. In tabel 3 (blz. 34) worden de verschillende rollen onderscheiden: loslaten&afwachten, initiëren en inviteren, regelen&zorgen, stimuleren&afstemmen onderscheiden.

## 5. Analyse kader

In dit hoofdstuk wordt het analysekader beschreven dat is opgesteld voor het onderzoek van de casestudies in het volgende hoofdstuk. Het kader is opgesteld aan de hand van de literatuur uit de voorafgaande hoofdstukken 2, 3 en 4. Het geeft de wijze weer waarmee het beantwoorden van de onderstaande onderzoeksvragen mogelijk is gemaakt:

- *“Welke meerwaarden van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?”*
- *“Welke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?”*
- *“Welke sturingsinstrumenten hanteren gemeenten in de praktijkcases om richting te geven aan het waarborgen of realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?”*
- *Welke rol nemen gemeenten aan in de praktijkcases bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*

In de eerste paragraaf wordt de onderzoeks aanpak en keuze van de cases uitgelegd. De tweede paragraaf licht het kader toe dat wordt toegepast om de gemeentelijke belangen te inventariseren. In de derde paragraaf wordt ingegaan op het kader dat wordt gebruikt om sturingsinstrumenten in kaart te brengen. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op het kader dat opgesteld is om de rol van gemeenten bij de herbestemmings- en gebiedsontwikkelingsopgaven te analyseren.

### 5.1. Onderzoeksaanpak casestudies

In de voorafgaande hoofdstukken literatuurstudie uitgevoerd. De wetenschappelijke literatuur en vakliteratuur heeft inzicht gegeven in de rol van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling, de belangen van gemeenten bij gebiedsontwikkeling, sturingsinstrumenten die gemeenten (kunnen) hanteren en de rol die gemeenten kunnen aannemen bij gebiedsontwikkeling. In aansluiting op de literatuurstudie is ook empirisch onderzoek gedaan. Het uitvoeren van de casestudies biedt de mogelijkheid om integraal inzicht te krijgen in gebiedsontwikkelingen met cultureel erfgoed en om de theoretische kaders (5.2., 5.3., en 5.4.) te toetsen op bruikbaarheid.

In totaal zijn vier cases geselecteerd. Bij de uitvoering van de casestudies is desk research gedaan en zijn interviews afgenomen. De desk research bestond uit het bestuderen van verschillende schriftelijke bronnen. Het ging met name om master- en ontwikkelings- en bestemmingsplannen, structuur- en ontwikkelingsvisies, ambitiedocumenten en programma-akkoorden. Ook is gekeken naar websites van betrokken gemeenten en ontwikkelende partijen. De informatie verkregen uit de interviews is vergeleken met de desk research om de geldigheid van de interviews te vergroten, om te constateren welke belangen in de praktijk nagestreefd worden, met welke sturingsinstrumenten (in welke fase en in welke mate) gestuurd wordt en welke rol gemeenten innemen. Het gebruik van verschillende bronnen en methoden heeft meerwaarde voor het onderzoek gegeven, omdat op verschillende manieren dezelfde uitkomsten zijn opgehaald. Het verzamelen van gegevens met verschillende databronnen wordt ook wel aangeduid met het begrip “methodische triangulatie” (Baarda e.a., 1998).

Bij iedere case is gebruik gemaakt van (tenminste) vijf schriftelijke bronnen. Daarnaast zijn per case twee interviews afgenomen met sleutelfiguren ofwel “*ankerpunten*”. Directeur van Hylkema Consultants, expert op het gebied van herbestemming van erfgoed, geeft aan: “*Projectleiders zijn voor marktpartijen vaak het ankerpunt. Alles daarachter kunnen ze toch moeilijk duiden. Bestuurders komen en gaan, maar projectleiders zijn het geheugen van het project*” (Verfürden, 2014). In dit onderzoek is gekozen om per case één met de sleutelpersoon van de gemeente (projectmanager/ projectleider/ programmamanager/ projectdirecteur) te houden en één met de sleutelpersoon van de private partij (ontwikkelingsmanager/ vastgoedontwikkelaar/ projectdirecteur). Interviews met deze respondenten hebben meer inzicht geboden in de belangen van gemeenten, de keuzen van sturingsinstrumenten, de rol van gemeenten en de herbestemmings- en gebiedsontwikkelingsopgaven. De respondenten zijn vooraf zorgvuldig geselecteerd. Het streven was om de operationeel betrokken manager van de ontwikkeling van gemeentelijke en de private zijde te interviewen. Bij de gebiedsontwikkeling van Hart van Zuid is hier bewust van afgeweken door de projectdirecteuren van beide kanten te vragen, omdat in niveau (vanwege de organisatiestructuur c.q. naamgeving van de functies) de functie van projectdirecteur het dichtst bij de taakuitvoering van de integrale managers van de andere cases aansloot. De respondenten zijn (op dhr. Nieuwenhuizen van Van Wijnen na) direct telefonisch benaderd met uitleg over het onderzoek en de vraag om medewerking. Alle respondenten hebben direct medewerking toegezegd (Nieuwenhuizen via secretaresse). Vervolgens hebben ze ter voorbereiding op het interview per mail (nogmaals) uitleg en toelichting over het onderzoek ontvangen.

De keuze voor mondelinge interviews is bewust gemaakt, omdat daarmee meer ruimte wordt geboden om informatie te geven. Ook kunnen zo duidelijker nuanceverschillen naar voren gebracht worden dan bij gesloten interviews. Tevens wordt de belangstelling voor het onderzoek ermee vergroot en ook de kans op beantwoording van alle vragen. De respondenten zijn per case bewust separaat geïnterviewd om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Private partijen zijn in een apart gesprek bij gevoeligere vragen (met name over de rol en handelen van gemeenten) meer op hun gemak en minder snel geneigd sociaal wenselijke antwoorden te geven dan in directe aanwezigheid van de gemeente (Baarda, 1995). De interviews zijn semi-gestructureerd uitgevoerd met vooraf opgestelde vragenlijsten (bijlage 2). De onderwerpen lagen vast (zie 5.2, 5.3 en 5.4.) en de informatie was (grotendeels) voorspelbaar op basis van uitgevoerd desk research. De te hanteren begrippen en onderwerpen zijn (deels) vooraf toegelicht. De onderverdelingen naar belangen en sturingsinstrumenten (zie 5.2., 5.3. en 5.4.) zijn pas na het stellen van open vragen over deze onderwerpen ingebracht. Bij vragen over de rol van gemeenten is het model van KEI/Nicis voorgelegd (zie 5.4.). De interviews zijn gedurende een uur tot anderhalf uur afgenomen waarin achtereenvolgens aan de orde zijn gekomen: introductie, algemene punten, belangen, sturingsinstrumenten, rol van gemeenten en onbesproken punten. Met een dictafoon zijn de gesprekken met instemming van de respondenten opgenomen. De gesprekken zijn letterlijk uitgewerkt om zo objectief mogelijke vergelijkingen te kunnen maken. De interviews zijn afgenomen in de periode mei-juli 2014 (bijlage 1). In de periode waarin de interviews zijn afgenomen zijn de locaties bezocht en te voet en per fiets bekeken. De te herbestemmen c.q. herbestemde gebouwen zijn van buiten en waar toegankelijk ook van binnen bezichtigd (Baarda e.a., 1995).

In het onderzoek zijn naast interviews bij cases, ook twee interviews afgenomen bij twee vakexperts die vanuit hun rol en praktijkervaring bij andere projecten met herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling zijn betrokken. De vragenlijst en handelwijze voor de expertinterviews komt grotendeels overeen met de lijst en interviews bij de cases (bijlage 3). De werkwijze was gelijk aan die bij de cases, behalve dat één interview op verzoek telefonisch is afgenomen.

De vier cases zijn geselecteerd op basis van de onderstaande criteria:

1. Gebiedsontwikkeling: sprake van de herontwikkeling van een gebied (gebiedsontwikkeling) en niet van een enkel bestaand gebouw;
2. Multifunctionele ontwikkeling: meerdere functies in het gebied worden gerealiseerd, zoals wonen, werken, detailhandel, recreatie, etc.;
3. Industrieel erfgoed: één of meer panden binnen de gebiedsopgave zijn van cultuurhistorische waarde (als monument aangewezen of worden algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd);
4. Stedelijk gebied: het terrein bevindt zich in (binnen)stedelijk gebied;
5. Nederlandse context: het project bevindt zich in Nederland;
6. Fase: tenminste initiatiefase afgesloten.

In criteria kan onderscheid gemaakt worden naar homogene en heterogene criteria. Homogene criteria die onderscheiden kunnen worden zijn: gebiedsontwikkeling, multifunctionele ontwikkeling, (binnen)stedelijk gebied, Nederlandse context, cultureel erfgoed. Deze homogene criteria kaderen het onderzoek in en maken ze beter vergelijkbaar. Dit is ook waarom in de casestudies is gekozen om de scope van cultureel erfgoed te versmallen naar industrieel erfgoed. De heterogene criteria die benoemd kunnen worden zijn: oppervlakte gebied, aantal (monumentale) gebouwen binnen de gebiedsopgave, locatie binnen Nederland, projectfase en eigendomstatus grond en gebouwen. In dit laatste criterium is bewust gezocht naar onderscheid. Er is een casus geselecteerd in eigendom van ontwikkelaar (Indië), in eigendom (grotendeels) van een corporatie (Oostenburgereiland), in (oorsprong) eigendom van gemeente (Kerngebied Spoorzone) en (in oorsprong) eigendom van private partij (Hart van Zuid). Bij de laatste twee genoemde ontwikkelingen zijn publiek-private samenwerkingen gevormd, waarbij in Tilburg het initiatief hiertoe vanuit de gemeente kwam en in Hengelo vanuit private zijde. De voor het onderzoek beschikbare tijd maakte het mogelijk om vier cases te selecteren en te onderzoeken.

Uit een voorselectie van een vijftiental locaties uit de Nederlandse context zijn met behulp van de bovenstaande criteria vier cases geselecteerd zijn: Oostenburgereiland (Amsterdam), Kerngebied Spoorzone (Tilburg), Indië (Almelo) en Hart van Zuid (Hengelo). Van deze gebiedsontwikkelingen zijn belangen, de toegepaste sturingsinstrumenten en rolname van gemeente inzichtelijk gemaakt op basis van de in de volgende paragrafen toegelichte kaders.

## **5.2. Publieke belangen**

In hoofdstuk 2 zijn gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling geïnventariseerd. De indeling in de vijf gecategoriseerde belangen is gehanteerd in de analyse van documenten over de gebiedsontwikkeling en in de interviews. In

interviews is in eerste instantie open gevraagd naar de mate van betrokkenheid van de gemeente bij de herbestemming en de gebiedsontwikkeling. Hierna is aan de orde gekomen of en zo ja welke doelen of belangen voor de gemeente naar voren komen. Vervolgens is gevraagd of en in hoeverre de indeling in vijf belangen herkenbaar is en/ of welke belangen het sterkst naar voren komen bij de herbestemming c.q. de gebiedsontwikkeling. De verschillende aspecten die bij de analyse van documenten en interviews naar voren zijn gekomen, zijn bij de bijhorende belangen ingeschaald (onderstaande tabel is gelijk aan tabel 1).

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>	
<b>Categorie</b>	<b>Gemeentelijk belang</b>
<b>Cultureel</b>	monumentenzorg, identiteit, behoud van erfgoed, historie, trots, herkenbaarheid
<b>Ecologisch</b>	inbreiding, hergebruik, voorkomen onnodige bebouwing/ verkeer, duurzame waarden versterken, saneren
<b>Financieel-economisch</b>	verstrekken economische structuur, aantrekken/ behouden werkgelegenheid, hoger opgeleiden en toeristen, inkomsten stad, draagvlak voorzieningen, grondexploitatie
<b>Ruimtelijk</b>	ruimte bieden aan functies, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid
<b>Sociaal</b>	verbeteren leefbaarheid, verblijfsklimaat, veiligheid, tegengaan verpaupering en verloedering

Tabel 4: Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling

Op basis van analyse van documenten en interviews naar de belangen, kan worden bepaald of en in welke mate de verschillende belangen een rol spelen als ook aan welk(e) belang(en) het meeste waarde wordt toegedicht.

### 5.3. Sturingsinstrumenten

Om te inventariseren welke sturingsinstrumenten gemeenten inzetten om gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling te waarborgen en te realiseren is de in hoofdstuk 3 toegelichte onderverdeling in categorieën gehanteerd. Op basis van de analyse van documenten en interviews, kan worden bepaald of in welke mate de verschillende instrumenten een rol spelen als ook aan welk(e) instrument de meeste waarde wordt toegedicht. Daarnaast kan hiermee ook analyse uitgevoerd worden of verbanden bestaan tussen (type) belangen en (type) instrumenten (onderstaande tabel is gelijk aan tabel 2).

<b>Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>	
<b>Categorie</b>	<b>Instrument</b>
<b>Juridisch</b>	wetten, (beleids)regels, plannen, vergunningen, concessies en ontheffingen om beleidsdoeleinden te realiseren, richtlijn, overeenkomst, convenant
<b>Financieel-economisch</b>	aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachttuitgifte grond, subsidie, lening, (bank)garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing, prioriteit vanuit begroting
<b>Communicatief</b>	informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren

Tabel 5: Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling

#### 5.4. Rol van gemeente

Om de rol te kunnen bepalen die een gemeente inneemt bij de herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling is respondenten het onderstaande model van KEI/Nicis voorgelegd waarbij gevraagd is naar rolname van de gemeente bij herbestemmings- en gebiedsontwikkelingsopgaven. Daarbij is een positie in meerdere kwadranten mogelijk, als een schijf die in meer of mindere mate over één of meerdere kwadranten valt.

<b>Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>			
loslaten/afwachten	stimuleren/ afstemmen	hoog ^	potentie van
inviteren/initiëren	regelen/ zorgen	v laag	partijen
<b>gebiedspotentie</b>			
<b>hoog &lt;</b>	<b>&gt; laag</b>		

Tabel 6: Rol gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling Bron: KEI/ Nicis, 2012, p. 13.

Op basis van de analyse van documenten en interviews, kan de rol worden bepaald die gemeenten innemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt ook mogelijk gemaakt analyse uit te voeren naar verbanden tussen rol en belangen en rol en sturingsinstrumenten.

## 6. Casestudie

In dit hoofdstuk worden de vier geselecteerde cases beschreven en geanalyseerd aan de hand van het in hoofdstuk vijf toegelichte analysekader. De onderzochte cases zijn: Oostenburgereiland in Amsterdam, Indië in Almelo, Hart van Zuid in Hengelo en Spoorzone in Tilburg. Aan de hand van de analyse van de verschillende cases worden de volgende empirische deelvragen beantwoord:

1. *“Welke meerwaarden van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?”*
2. *“Welke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?”*
3. *“Welke sturingsinstrumenten hanteren gemeenten in de praktijkcases om richting te geven aan het waarborgen of realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?”*

In paragraaf 6.1. wordt ingegaan op de wijze waarop de verschillende cases worden beschreven. In de hierop volgende paragrafen worden de verschillende praktijkcases beschreven. Vervolgens worden uitkomsten van de onderzoekscases vergeleken met het theoretisch kader. In de laatste paragraaf worden de conclusies op een rij gezet.

### 6.1. Inleiding

De verschillende cases worden beschreven op basis van de uitkomsten van de resultaten van de interviews en documentenanalyse. Een overzicht van de interviews als ook de verslagen van de interviews zijn als bijlagen bijgevoegd. De vergelijkingen van de cases vinden plaats aan de hand van het analysekader. De vergelijkingen maken duidelijk waar verschillen tussen de praktijk en de theorie bestaan als ook waar aanvullingen of verbeteringen op het kader nodig zijn. Voor de vergelijking van de cases wordt het volgende vaste patroon aangehouden:

1. Locatie
2. Historie
3. Herbestemming gebouwen
4. Gebiedsontwikkeling
5. Belangen gemeente
6. Sturingsinstrumenten gemeente
7. Succes- en faalfactoren

De locatie wordt met geografische aspecten in kaart gebracht en met de historie kort de geschiedkundige achtergrond. In de herbestemming van de gebouwen worden de ervaringen op het gebied van herbestemmingsopgaven in de ontwikkeling toegelicht. In het onderdeel gebiedsontwikkeling wordt met behulp van de vier elementen van gebiedsontwikkeling (context, middelen, actoren, inhoud) de ontwikkeling toegelicht. Daarbij is ook aandacht voor het procesmanagement (organiserend vermogen met leiderschap, visie, draagvlak, samenwerking). De ruimtelijke kwaliteit (gebouwen, infrastructuur en buitenruimte) van de locatie wordt beschreven met in het bijzonder aandacht voor de rol van de herbestemmingsopgave hierbinnen (Van 't Verlaat, 2008). De belangen, sturingsinstrumenten en rol van gemeenten worden in kaart gebracht

op basis van analysekader (5.2., 5.3 en 5.4.). De bevindingen die in dit hoofdstuk naar voren komen, waaronder de succes- en faalfactoren, staan aan de basis van de conclusies en aanbevelingen die in het volgend hoofdstuk aan de orde komen.

Voorafgaand aan de volgende paragrafen waarin ingegaan wordt op de cases is in onderstaande tabel een overzicht van kenmerken van de verschillende locaties weergegeven.

	Oostenburgereiland	Indië	Hart van Zuid	Kerngebied Spoorzone
<b>Locatie</b>	Amsterdam	Almelo	Hengelo	Tilburg
<b>Grootte (ha)</b>	11ha	23ha	50ha	13ha (tot. locatie 75ha)
<b>Eigendom</b>	Stadgenoot, Bugaboo, INIT, Rijk (Domeinen)	Ter Steege Vastgoed	Gemeente, Ter Steege, Stork	Gemeente Tilburg
<b>Ontwikkeling</b>	Stadgenoot, Bugaboo (Peak)	Ter Steege Vastgoed	PPS gemeente Hengelo & Van Wijnen	PPS gemeente Tilburg & VolkerWessels/ SDK Vastgoed
<b>Cultureel erfgoed (mon.)</b>	8 (6)	5 (1)	18 (3)	7 (2)
<b>Bouwjaar (1e deel)</b>	1897	1908	1854	1867
<b>Voormalige bestemming</b>	Nederlandse Scheepsbouw Maatschappij (NSM), Werkspoor, Stork	Textiel-fabriek-complex van Koninklijke Ten Cate	Industriële werkplaats (motoren, pompen)	Werkplaats Nederlandse Spoorwegen
<b>Toekomstige bestemming</b>	woningen, kantoren, bedrijven, horeca, detailhandel, recreatie.	woningen, kantoren, bedrijven, maatschappelijk en culturele voorzieningen, horeca, recreatie (jachthaven)	woningen, kantoren, bedrijven, detailhandel, onderwijs-, culturele, en maatschappelijke voorzieningen, horeca, recreatie	woningen, kantoren, bedrijven, onderwijs, culturele en maatschappelijke voorzieningen, horeca
<b>Omschrijving cultureel erfgoed &amp; terreineigenschappen</b>	Grote hoge hallen, koud-gas-gebouw, gebouw (portiersverblijf, verbandkamer, 'schaft- en waschlokaal'), stelconplaten bestrating, kades	Hallen met veelal sheddaken, watertoren, stelconplaten bestrating, groenstructuren	Grote hoge hallen, gebouwen voor werknemers en energievoorzieningen	Grote hoge hallen, gebouwen voor werknemers en energievoorzieningen, spoorrails, groenstructuren
<b>Staat van onderhoud</b>	matig/redelijk	redelijk	redelijk	redelijk/goed
<b>Jaar van sluiting locatie</b>	1998	Geleidelijk sinds 2001	Geleidelijk sinds 1980	2011
<b>Jaar van eerste initiatief tot herbestemming</b>	2004 (Stadgenoot)	2001	2001	jaren negentig

Tabel 7: Overzicht locaties en kenmerken. Bron: gemeente Amsterdam/ Almelo, Hengelo/ Tilburg, Ter Steege Vastgoedontwikkeling.



## 6.2. Oostenburgereiland

### 6.2.1. Locatie

Het Oostenburgereiland (11ha) is gelegen in het oostelijk deel van het centrum van Amsterdam. Het wordt aan de noordzijde begrensd door een spoordijk, aan de westzijde de Wittenburgervaart met het eiland Wittenburg (woonbuurt) en aan de oostzijde de Oostenburgervaart en de Czaar Peterbuurt (gemengd wonen/werken). Aan de Czaar Peterstraat ligt ook de hoofdonthouding voor (auto)verkeer. Het gebied is goed bereikbaar door de ligging nabij de Piet Heintunnel, ringweg en bus- en tramverbindingen op loopafstand. Aan de zuidzijde is het eiland met een smalle ophaalbrug voor fietsers/voetgangers verbonden met het eiland Oostenburg-Zuid (woonbuurt). Oostenburgereiland is altijd een afgesloten werkterrein geweest en pas na het vertrek van Stork in 1998 openbaar toegankelijk geworden (gemeente Amsterdam, 2013a).



Figuur 3: Overzichtskaart van het plangebied Oostenburgereiland. Bron: Urhahn.

Amsterdam is naast de hoofdstad met ca 810.000 inwoners ook de grootste stad van Nederland. In het stadsdeel centrum wonen zo'n 81.000 inwoners. Oostenburgereiland is het laatste grootschalige bedrijventerrein dat gelegen is in de binnenstad. Ten noordwesten ligt het Oostelijk Havengebied dat in de jaren tachtig en negentig werd herontwikkeld van havengebied tot een gewilde woonwijk. Aan de zuidzijde ligt de woonbuurt 'Het Funen' die in de beginjaren is gerealiseerd op een voormalig haven- en overslagterrein. Nabij (500m westelijk) ligt ook nog het (voormalige) Marineterrein (14ha). Dit wordt eind 2014 openbaar toegankelijk en zal dan geleidelijk door Rijk en gemeente ontwikkeld worden met ruimte voor wonen, werk, horeca en recreatie ([www.marineterrein.nl](http://www.marineterrein.nl)).

### 6.2.2. Historie

Oostenburgereiland heeft een sterke historie die start bij de aanleg in de tweede helft van de 17e eeuw. De Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) vestigde zich hier met scheepswerven en magazijnen. Het eiland vormt dan met de twee westelijk gelegen eilanden het centrum van de Amsterdamse scheepvaartindustrie. In de 19e eeuw transformeerde het eiland tot fabrieksterrein van de Nederlandse machinefabriek Werkspoor. Zij bouwde hier (stoom)machines, (stoom)

locomotieven, treinen, trams en motoren. In deze periode werd het gebied aan de noordzijde afgesloten van het IJ door de aanleg van een spoordijk. Begin 20e eeuw vertrok de laatste scheepswerf op het terrein. Werkspoor fuseerde in de 20e eeuw met Stork. Zij verkocht in 1998 het terrein aan Heijmans en verliet het terrein ([www.oostenburg.nl](http://www.oostenburg.nl); gemeente Amsterdam, 2013b; [www.centrumamsterdam.nl](http://www.centrumamsterdam.nl)).



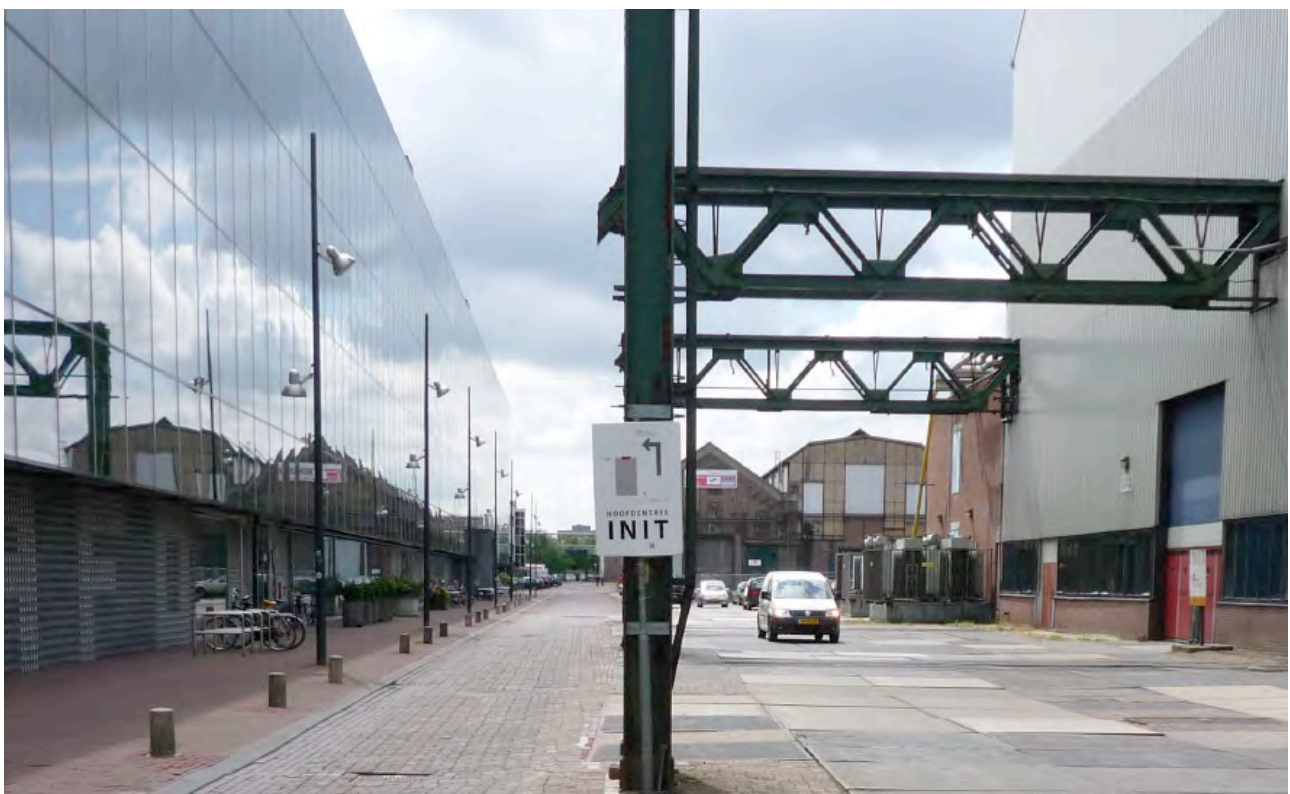
Figuur 4: De NDSM-werf in 1926. Bron: gemeente Amsterdam.

### 6.2.3. Herbestemming gebouwen

Op het terrein liggen aan de zuidwestzijde de Van Gendhallen. De vier gebouwen van eind negentiende en begin twintigste eeuw (1897, 1903, 1905, 1922) vernoemd naar architect/ingenieur Van Gendt hebben een omvang van 150 bij 85m. Ze hebben in 2001 de status van rijksmonument gekregen vanwege de grote “historische, architectonische en stedenbouwkundige waarde”. Ze vormen een “zeldzaam voorbeeld van een ensemble fabrieksgebouwen van een eeuw geleden”. Op het terrein hebben twee kleinere gebouwen in 2005 gemeentelijke monumentenstatus gekregen (Koud Gas Gebouw en het Poortgebouw) ([www.amsterdam.nl](http://www.amsterdam.nl)). De oude fabriekshallen aan de noordwestzijde (ook uit verschillende bouwjaren) hebben geen monumentenstatus, maar de gemeente overweegt een deel tot gemeentelijk monument te benoemen (Loos, 2014). Naast deze hallen zijn opstallen gesloopt en is in 2005 het bedrijfsverzamelgebouw INIT door Heijmans gerealiseerd met 34.000m<sup>2</sup> VVO en 167 parkeerplaatsen. In 2007 is het verkocht aan een institutionele belegger ([www.heijmans.nl](http://www.heijmans.nl)).



Figuur 5: De Van Gendthallen gezien vanaf de noordzijde.



Figuur 6: Het INIT-gebouw met ernaast de Werkspoorhallen. Op de achtergrond de Van Gendthallen.

Woningcorporatie Stadgenoot heeft in 2004 de Van Gendthallen aangekocht en tot 2008 gewerkt aan een plan van herbestemming de monumentale hallen in combinatie met nieuwbouw. Architect Jo Coenen heeft verschillende plannen ontworpen met een gebouw op de hallen. Bureau Monumentenzorg Amsterdam was daarbij ook betrokken en stelde als eis dat het gebouw aan de buitenzijde in tact bleef en dat maatregelen intern reversibel zouden zijn. De plannen sneuvelden echter op gebrek aan politiek draagvlak, omdat wonen zich moeilijk verhiel tot het behoud van werken in de hallen en de directe omgeving (en handhaving van de milieucontour).

Stadgenoot heeft zich vervolgens gericht op het mogelijk maken van werken in de hallen en compartimenten erin gebouwd “om ruimtes te maken die aan brandeisen” voldeden, legt ontwikkelingsmanager Ravestein van Stadgenoot uit. “Vervolgens had Stadgenoot het idee om die verhuurbare units laagwaardig te verhuren. Dat is gewoon dom, dat betekent allerlei caravanachtige stallingen. Allerlei gasten die erop af kwamen droegen niet bij aan de plannen die wij verder hadden. Dus daar zijn we op terug gekomen. Op een gegeven moment zijn wij gaan zoeken, in 2010, naar een heel ander type huurders..... Hier zit bijvoorbeeld Hans Ubbink in. Daar hadden wij toen de gedachte bij, op dat moment had Stadgenoot ook geen geld meer om überhaupt die hallen op te knappen. De crisis was toen enorm toegeslagen. Geld in bedrijfsmatig vastgoed steken werd voor een corporatie natuurlijk steeds lastiger, dat moest eerst de huizen in Nieuw-West opknappen, dat is nu natuurlijk helemaal ondenkbaar na de parlementaire enquête en zo. Dus dit is duidelijk niet iets wat een corporatie, een enorm risico, de SS Rotterdam van Woonbron. Dit is geen SS Rotterdam, maar dit is een pand, daar kan je op leeglopen. Ons idee was we gaan het geleidelijk opknappen en we doen het samen met huurders. We zoeken betrokken huurders. Dus die gaan, krijgen de ruimte om voor een habbekrats te huren en zij gaan investeren in de ruimte. Hans Ubbink heeft binnen enorm veel geïnvesteerd, maar hij verwachtte toch dat hij een niet lekkend dak had. Wij zeiden, ja, je huurt het zoals het is. Je betaald vijf jaar lang geen huur. Dus. Dat verwachtingsmanagement, wij hebben de verkeerde contracten afgesloten. Er zijn een aantal dingen, die zijn heel lastig om af te spreken, zie je op meer plekken. Je hebt meer van dit soort ontwikkelingen waar eigenlijk de hallen moeten wachten tot de economie weer omhoog gaat en er weer geld is.....Je ziet het onder je handen verkrummen. We moesten van lieverlee investeren in het repareren van het dak. Dat had een lekkage. Maar we hadden eigenlijk al tweeënhalve, drie miljoen geïnvesteerd in zeg maar het maken van wanden en een klein beetje het aanleggen van basisvoorzieningen als riool, elektra. Dat zat er niet meer. Toen was ons geld op. Een domme, achteraf een domme investering geweest. We hadden beter in de schil kunnen investeren eerst. Maar Stadgenoot had dus grootse plannen gehad om niet te realiseren, vele tonnen weggegooid. We zijn bezig geweest met MTV als potentiële huurder. Dat ketste ook op het laatste moment af. Dus eigenlijk hadden wij geen kasgeld meer om daar nog iets te doen. De BMA die vond heel veel best, alles moet omkeerbaar zijn, reversibel (Ravestein, 2014). Stadgenoot kwam er in de praktijk achter over onvoldoende expertise te beschikken voor het herontwikkelen en het beheer van de hallen. Met de financieel-economische crisis, de aankondiging van huurtoeslagheffing en de schandalen over woningcorporatie(s)(bestuurders) werd ook duidelijk dat het ontwikkelen en beheren van bedrijfsonroerend goed niet (meer) tot de (hoofd)taken van corporaties behoorden.

Stadgenoot nam in 2013 het besluit om de hallen te gaan verkopen en niet meer zelf te gaan ontwikkelen. Kort na dit besluit toonde kinderwagenfabrikant Bugaboo haar interesse. Ravestein: “De exploitatie liep van ons weg. Wij zeiden op een gegeven moment, zo gaat het niet langer, we gaan een koper zoeken. En uiteindelijk wilden we gaan tenderen en vlak daarvoor, net daarvoor, we hadden alles klaar, toen kwam een partij Bugaboo, die was al eerder komen kijken voor nieuwbouw, die zei ik wil die hal wel hebben. Daar hebben we uiteindelijk een verkooptraject mee ingezet. Dat was in tweeënhalve maand gedaan. Die hebben een fatsoenlijke prijs, weliswaar hebben wij niet onze historische grondprijs terug, maar, die hebben ons wel een fatsoenlijke grondprijs betaald” (Ravestein, 2014). Niet alleen Stadgenoot was blij met de verkoop, ook de gemeente is positief over de nieuwe eigenaar. Gemeentelijk projectmanager Loos: “We zijn blij met de nieuwe eigenaar Bugaboo. We hebben goede afspraken kunnen maken over het invullen van

de Van Gendthallen. Het is een partij die veel eigen geld heeft en die ook het beste voor heeft met dit Rijksmonument. Daar is iedereen hartstikke blij mee” (Loos, 2014). Bugaboo’s voorstel werd door Stadgenoot geaccepteerd, omdat niet alleen het financiële bod akkoord werd bevonden, maar ook omdat Bugaboo een solide financiële basis heeft. En ook omdat het plan naast een eigen hoofdkantoor en experiencecenter met de toevoeging van horeca ook uitgaat van samenwerking met bestaande partijen in het gebied, zoals Hans Ubbink. Bugaboo heeft Peak Development ingehuurd die een plan heeft ontwikkeld voor een fasegewijze ontwikkeling en voor de eerste fase is een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning om in de eerste fase een kantoor-, detailhandel- en horecafunctie mogelijk te maken waarmee start van definitieve herbestemming na jaren van planvorming en tijdelijke functies aanstaande is.



Figuur 7: Horecagelegenheid Roest met op de achtergrond het INIT-gebouw.

In de Van Gendthallen worden nu (nog) ruimten verhuurd aan: Stormer Marine (botenbouwer), Mediamatic (culturele instelling), Lasercity (lasergamen), Hans Ubbink (kleding, blijft in definitieve plannen) en Roest (feesten/evenementen). In de Werkspoorhallen zijn de Theater Fabriek Amsterdam (tot augustus 2014) en ACA De Hoop (staal, aluminium en RVS bewerkingsbedrijf) gevestigd. In de loods in de zuidoosthoek zit distributiecentrum van de voedselbank. In de twee kleine gemeentelijke monumenten zitten de horecagelegenheden Roest en Rosa&Rita. De historische gebouwen zijn hiermee grotendeels ingevuld met tijdelijke functies en van leegstand is anno 2014 nauwelijks sprake. Het in 2005 gerealiseerde INIT-bedrijfsverzamelgebouw is bijna geheel gevuld met PCM, Trouw, Parool, Volkskrant en een stadswerf van de gemeente. Het INIT

had het begin moeten worden van de herontwikkeling van het hele gebied door Heijmans, maar zij zou zich later terugtrekken uit de gebiedsontwikkeling (www.oostenburg.nl; Loos, 2014).



Figuur 8: Tijdelijk gebruik door horecagelegenheid Roest met stadsstrand. Bron Urhahn.

#### 6.2.4. Gebiedsontwikkeling

Woningcorporatie Stadgenoot is in het gebied de grootgrondbezitter (9ha) en heeft in het gebiedsontwikkelingsproces de rol van regisseur ofwel procesmanager. Het begin lag in de aankoop van de Van Gendthallen in 2004 van Heijmans, maar meer nog met de aankoop van het overige bezit van Heijmans in 2008. Daarbij moet wel aangetekend worden dat Heijmans in de laatste verkoop bedongen heeft dat zij de opdracht zou krijgen om de gebouwen en de infrastructuur aan te leggen. In de jaren 2004-2008 had Stadgenoot echter zonder succes plannen voor herbestemming van de hallen met nieuwbouw opgesteld die politiek niet haalbaar bleken. En ook Heijmans, dat in deze periode een masterplan opstelde voor het gebied, liep in 2008 vast op het niet verkrijgen van politiek draagvlak. Alleen bij hen wegens het ontbreken van een woonfunctie. Politiek-bestuurlijk bestond geen duidelijke toekomstvisie op het gebied (gemeente Amsterdam, 2013b; Ravestein, 2014). Ravestein over de aankoop in 2008: *“Wij hebben het overgenomen, redenen daarvoor heb ik wel gehoord, maar of die allemaal kloppen? De gedachte was wij gaan wonen toevoegen, daar was ook geen draagvlak voor. Dus dat was natuurlijk speculatief, terwijl wij al jaren hiermee (Van Gendthallen) bezig waren.....We hebben het terrein gekocht destijds, aardige gedachte, maar onvoldoende doordacht wat het ook zou kunnen zijn. Heel erg eenzijdig naar de kansen gekeken en totaal niet naar de bedreigingen”* (Ravestein, 2014). Het gebrek aan organiserend vermogen van Stadgenoot werd gekenmerkt door het ontbreken van een duidelijke visie op het gebied als gebiedsontwikkelaar, door het kopen van nog meer vastgoed in het gebied met de wetenschap dat ze in de vier jaar ervoor er nog niet (eens) in geslaagd was een plan voor de Van Gendthallen gerealiseerd of vastgesteld te krijgen en door onvoldoende

kennis te nemen van de oorzaken waarom Heijmans in tien jaar niet in geslaagd was een uitvoerbaar plan voor het gebied te ontwikkelen met politiek en maatschappelijk draagvlak.

Het verkrijgen van politiek bestuurlijk draagvlak voor ontwikkeling van Oostenburgereiland verliep stroef in de jaren tot 2010. Enerzijds wilde de stadsdeelraad (met name VVD) deze locatie als werklocatie (met bijhorende hindercontouren) behouden. Anderzijds wilde men ook ruimte bieden aan wonen. Ravestein: *“De gemeente was daar op dat moment een remmer zal ik maar zeggen, een partij die vooral zei wat er niet mocht... Toen was er nog steeds een dagelijks bestuur met VVD, die wilde nog steeds moeizaam praten over een woon-werkgebied. We zijn eigenlijk tot 2010 bezig geweest om te strijden met het stadsdeel over de bestemming. Dat werd pas mogelijk toen er een nieuw Dagelijks Bestuur kwam waarin D’66, PvdA, GroenLinks zat. Vanaf dat moment kwam er een constructieve meewerkende houding. Tot die tijd was het vooral moeilijk, niet van harte meewerken. Toen kwam er een situatie dat de gemeente actief ging meewerken”*. Stadgenoot voelt zich sinds 2010 (pas) politiek en ambtelijk gesteund in de ontwikkeling van het gebied. In de jaren 2010-2012 is in goede samenwerking met de gemeente het Werkboek opgesteld. Hierin is de visie en ontwikkelstrategie verwoord om het gebied in tien tot vijftien jaar te laten transformeren naar woon-werklocatie (118.650m<sup>2</sup> BVO wonen/ 118.350m<sup>2</sup> BVO niet-wonen) met aandacht voor ruimtelijke, (financieel)economische, sociale, culturele en ecologische aspecten (Ravestein, 2014).

De financiële crisis, het nieuwe huurbeleid en de nieuwe inzichten over de rol van corporaties (meer gericht op de kerntaken als het onderhoud van bestaande woningen) hebben Stadgenoot doen besluiten, behalve realisatie van sociale huurwoningen, niet zelf het programma te gaan ontwikkelen, maar kavels te gaan verkopen. Met de verkoop van de Van Gendthallen aan Bugaboo is hiermee nu een belangrijke stap gezet. Ook de twee kleine rijksmonumenten (horeca) zullen (op termijn) verkocht worden. De overige gronden wil Stadgenoot ontwikkelen tot bouwrijpe grond voor verkoop dan wel woonrijp maken en overdragen aan de gemeente Amsterdam. Het plangebied wordt opgedeeld in kavels die (grotendeels) onafhankelijk van elkaar ontwikkeld kunnen worden met ruimte voor (collectieve) particuliere initiatieven. Daarbij zal ze rekening moeten houden met de bouwclaim van Heijmans en de bouwclaim van hotelontwikkelaar Introvast die zij van Heijmans heeft overgenomen voor een hotelontwikkeling van 13.500m<sup>2</sup> BVO (ca. 400 kamers). In de zuidoosthoek heeft Stadgenoot alleen de opstallen in eigendom en is de grond eigendom van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Een deel van de opstallen hier zijn gesloopt (Interview Ravestein). *“De RVOB is volledig passief. Die zit erbij als free-rider”* (Ravestein, 2014). Zij wacht op het vaststellen van het bestemmingsplan waarna ze haar gronden zal gaan verkopen (Loos, 2014). Stadgenoot heeft een nu een duidelijke strategie ontwikkeld voor de ontwikkeling van het eiland.



Figuur 9: Eigendomssituatie Oostenburgereiland: bovenste grijze vlak is het INIT-gebouw, lichtblauwe vlak is erfpacht Stadgenoot van RVOB. Onderste grijze vlak is eigendom RVOB. Bron: Urhahn.

Stadgenoot heeft een organische ontwikkeling als strategie “die meegroeit met de ontwikkelingen van de gebruikers” ([www.oostenburg.nl](http://www.oostenburg.nl)). Doelstelling is een gemengd woon-werkgebied te creëren. Stadgenoot heeft in samenwerking met de gemeente door Urhahn een Ontwikkelplan laten opstellen. Het is geen masterplan, maar een streefbeeld, een “stip op de horizon”. Het biedt “*richtinggevende kaders die inspireren en stimuleren, maar ook duidelijke grenzen aangeven*” (Urhahn, 2012, p. 5). De wensen en doelen van zijn bewust flexibel en globaal ingevuld. Thema’s zijn: ruimte om zelf ontwikkelen ((c)po), tijdelijke exploitatie, fasering, waardecreatie en duurzaamheid (Urhahn, 2012, p. 99). Ravestein licht toe: “*Ik zeg altijd tegen mensen, ons plan is dat we geen plan hebben, we willen in principe organisch in grote vrijheid, in flexibiliteit iets doen. En wat we vandaag bedenken is morgen misschien wel anders, maar komt u maar met ideeën*”. Bij de uitwerking van de kaders hebben omwonenden om meer duidelijkheid gevraagd. Ravestein: “*Dus ik heb wel geleerd dat je toch een aantal kaders moet stellen en je moet toch een aantal ambities gewoon hebben. Dat wordt gewoon, als je geen ambities hebt, is het ook verdacht*” (Ravestein, 2014). Met name aan de randen naar bestaande bebouwing toe worden uitwerkingen daarom nader ingevuld. De visie geeft ruimte voor geleidelijke groei naar behoefte, waarbij de historie in het gebied voelbaar moet blijven en als basis dient voor de onderscheidende kwaliteit en uitstraling (Urhahn, 2014).

Het waren kunstenaars en onderzoekers die verenigd in de ‘*stichting Werk Spoor*’ als eerste nadrukkelijk aandacht vroegen voor behoud van de cultuurhistorische kwaliteiten die nu ook meegenomen zijn in het Ontwikkelplan (Witsen en Dings, 2009, p. 120). Het erfgoed moet zichtbaar en toegankelijk blijven. De industriële gebouwen zorgen met het water en de kades voor de sfeer en karakter van het gebied (Urhahn, 2012, p. 36). De ruimtelijke kwaliteit van het gebied wordt voor een belangrijk deel bepaald door de karakteristieke gebouwen, oude ophaalbrug, waterstructuur en kades. Dit aanbod van erfgoed, de centrale ligging in de stad met goede bereikbaarheid zijn van positieve waarde voor de marktkwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit wordt



gekenmerkt door de historische bebouwing, de oude ophaalbrug, de kades, het water en de buitenruimte met stelconplaten. Het erfgoed genereert met tijdelijke functies middelen waarmee een bijdrage wordt geleverd om de exploitatiekosten voor het terrein en de opstallen beheersbaar te houden en het wekt interesse van partijen met middelen voor definitieve herbestemming. De tijdelijke functies hebben Bugaboo naar de locatie gebracht en de mogelijkheden laten zien. Zij is “trots” en ziet het als “een groot voorrecht” dat ze zich op de “uniek locatie” mag vestigen ([www.vangendthallen.com](http://www.vangendthallen.com)). Bugaboo past in het plaatje van de nieuwe context met gebiedsontwikkeling 3.0: bestaand vastgoed krijgt een nieuwe invulling krijgt van een eigenaar die zelf (deels) ook eindgebruiker wordt, die verbinding legt met bestaande huurders en zich voor een langere periode aan het gebied wil verbinden, het vastgoed wil verduurzamen, zorg heeft voor het erfgoed en historische kwaliteit en met de herbestemming ook van betekenis wil zijn voor het gebied. De tijdelijke invulling heeft bewezen als katalysator te dienen voor de definitieve herbestemming.

Stadgenoot en gemeente hebben beide de overtuiging en verwachting dat de ontwikkeling van de Van Gendthallen door Bugaboo een aanjagende werking zullen hebben voor de ontwikkeling van de rest van het terrein. Ravestein: *“Dus zij maken iets wat uiteindelijk, zeg maar een belangrijk brandpunt kan worden voor vernieuwing van het terrein. Een katalysator voor het terrein, dat kan, deze glasbak die trekt niet echt mensen aan”* (Ravestein, 2014). Ravestein wijst op het het INIT-gebouw met glazen gevels en bijna geheel blinde plint dat door haar transparantie wel inzicht biedt in de kantoorfuncties, maar verder nauwelijks interactie heeft met de omgeving of uitnodigende openbare toegankelijke functies in de plint. De herbestemming van de Van Gendthallen zal daarentegen wel openbaar toegankelijk worden met onder meer een horecafunctie en detailhandel naast de kantoorfuncties die het ook krijgt. De definitieve functies vormen een voortzetting en versterking van de placemaking van het gebied dat met tijdelijke functies als publieksaantrekkende horeca en theater het voorheen afgesloten gebied bekendheid hebben gegeven.

Bugaboo is een belangrijke nieuwe actor die is toegetreden tot de verschillende bij de herontwikkeling betrokken actoren. Naast stakeholders Stadgenoot en gemeente Amsterdam zijn andere betrokken actoren onder meer: de (tijdelijke) huurders van gebouwen op het terrein, eigenaren van het INIT-gebouw, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, gebruikers van het terrein en de (horeca)voorzieningen, omwonenden, bewonerscommissie Oud-Oostenburg, ondernemers Czaar Peterstraat. Stadgenoot heeft inzicht in de verschillende belangen die bij actoren leven en de gemeente ook. De gemeente brengt de publieke belangen onder de aandacht bij Stadgenoot, heeft oog voor de directe omgeving en verzorgt de juridisch planologische procedures, zoals het bestemmingsplan (en het exploitatieplan als het niet komt tot anterieure overeenkomsten). Als mede-eigenaar van het INIT-gebouw is Amsterdam ook gebruiker en exploitant in het terrein. En in de toekomst wordt ze naar verwachting eigenaar en beheerder van de door Stadgenoot in te richten openbare ruimte. Stadgenoot wil de locatie nadrukkelijk samen met belanghebbenden en (toekomstige) bewoners, ondernemers en initiatiefnemer ontwikkelen. In afstemming en samenwerking met belanghebbenden zijn het Ontwikkelplan en het Ruimtelijk Kader opgesteld waarmee doelen, wensen en ambities voor de herbestemming en de gebiedsontwikkeling zijn geformuleerd en het ontwikkelingsproces van initiatiefase naar planvormingsfase is gebracht en het slagvaardige Bugaboo wacht het vaststellen van het bestemmingsplan niet af en heeft haar aanvraag voor realisatie van kantoor in de Van Gendthallen al ingediend.

Het Ontwikkelingsplan en Ruimtelijk kader vormen het uitgangspunt voor het concept ontwerpbestemmingsplan dat opgesteld is. Hierin is nu echter ook voorgesteld om voor de twee van de in de noordwesthoek gelegen Werkplaatshallen gemeentelijke monumentenstatus te maken. Juristen hebben op basis van beleid uit 1993 monumentenzorg gevraagd een advies te schrijven waaruit het voorstel voor ordewaardering 2 (uitgangspunt behoud/ restauratie) voortkomt. Dit zorgt nu voor een conflict tussen gemeente en Stadgenoot en zet de samenwerking onder druk. Stadgenoot heeft in haar plannen en exploitatie geen rekening gehouden met behoud van deze hallen, omdat in het huidige bestemmingsplan (1999) deze waardering ontbreekt en het bij het opstellen van het Ontwikkelingsplan ook niet naar voren is gebracht door de gemeente (Ravestein, 2014; Loos, 2014). Ravestein: *“Wij hebben een forse inspraakreactie geschreven dat dit zo’n beetje voelt als een dolk in de rug, want dit is ook echt opgekomen, pas heel recentelijk. Eigenlijk pas bij het opstellen van het ontwerp-bestemmingsplan en niet eerder. Dus niet in het Ruimtelijk Kader, niet in de werkboekfase. Ze hebben nooit gezegd, dit moet blijven staan.....je zit nog heel lang met onzekerheid als je dit gebouw laat staan. En het kost ons gewoon heel veel opbrengstwaarde.....als we dit niet oplossen, dan gaan wij geen anterieure overeenkomst sluiten met de gemeente. Ja, dan hebben we een patstelling, je veroorzaakt een planschade op de omgeving, een ordewaardering is geen monument, maar eigenlijk is ie nauwelijks weg te krijgen, behalve als je er iets mee kunt, dat duurt weer een tijd, al die tijd kun je de grond eromheen niet verkopen. Het geeft onzekerheid en daarmee is het economisch draagvlak onder ons plan voorlopig weg en gaan we ook geen infrastructuur aanleggen”*. Stadgenoot is verrast door de gemeente, maar wordt tegelijkertijd geconfronteerd met het feit dat zij zelf geen inventarisatie naar erfgoedwaarden in het gebied heeft laten uitvoeren als gebiedsontwikkelaar. Dat besef is er ook: *“Dit overkomt ons echt letterlijk. Dat had je kunnen zien aankomen. Wij hebben natuurlijk wel, we hebben natuurlijk altijd wel verwacht dat er een keer iemand een monumentenaanvraag zou doen, maar waar de gemeente nu zelf mee komt is van de gekke”*. Tegelijkertijd heeft Stadgenoot in eerder stadium wel rekening gehouden met behoud van de hallen, zoals ook blijkt uit impressiebeelden die opgesteld zijn van de kaders. Ravestein geeft aan: *“Wij hebben ooit, omdat we ermee bezig waren, met Van den Ende, die hal, in een tijdelijke situatie kan die best blijven staan, achteraf misschien niet moeten laten zien, maar dat was echt de situatie”* (Ravestein, 2014). Stadgenoot en gemeente zijn in gesprek om te komen tot een oplossing waarbij aandacht is voor elkaar belangen. Ondertussen laat Bugaboo zien dat ze een belangrijke nieuwe stakeholder in het gebied is. De Bugaboo heeft vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan wordt niet afgewacht en haar omgevingsvergunning al aangevraagd. Een nieuwe belangrijke stakeholder in het gebied is opgestaan die kan en wil investeren in het gebied. De herbestemming van de Van Gendhallen zijn een belangrijke deelinfilling van de organische ontwikkeling die verdere invulling moet gaan stimuleren.

### **6.2.5. Belangen**

Oostenburgereiland maakt deel uit van de Oostelijke centrumwijk “Oostelijke Eilanden” van het Amsterdam stadsdeel Centrum. De belangen die Amsterdam nastreeft met de ontwikkeling van Oostenburgereiland zijn op basis van het Ontwikkelplan, Ruimtelijk Kader en de interviews geïnventariseerd (Amsterdam, 2013a; Amsterdam, 2013b; Loos, 2014; Ravestein, 2014).

**Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Oostenburgereiland**

Categorie	gemeentelijk belang
<b>C U L T U R E E L</b>	De geschiedenis van ondernemende VOC als inspiratiebron verrijkt gebouwen en het gebied: cultuurhistorisch (nautisch) erfgoed als identiteitsdragers de dragers voor de ontwikkeling laten zijn en ze onderling verbinden
	Het stimuleren en toetsen van de herbestemming aan de kaders van monumentenzorg (een rijksmonument en twee gemeentelijke monumenten)
	Behoud, restauratie en herbestemmen van monumentaal erfgoed
	Werkspoorhallen aanwijzen tot gemeentelijk monument
	Identiteit "het eilandgevoel" behouden: spontaan (open, regelvrij en initiatiefrijk, eigenzinnig (autonoom, milieubewust, sociaal hart, uitgesproken), verborgen (gevarieerd, hybride, verborgen schatten), ondernemend (werkersmentaliteit, activisme, sociaal ondernemerschap, kunstenaars
	Hoogbouw is alleen en voor zover toegestaan de uitzonderlijke universele waarden van de nabijgelegen door UNESCO beschermde Amsterdamse grachtengordel niet in het geding komt
	Archeologisch onderzoek in dit gebied met zeer hoge archeologische waarde en indien mogelijk zoeken naar manieren om archeologische vondsten zichtbaar te maken om zo bij te dragen aan het zichtbaar maken van het VOC- en industriële verleden
	Het zicht op het erfgoed verbeteren door water beter bevaarbaar te maken
	Herbestemming van de bestaande monumentale en karakteristieke gebouwen is katalysator voor de ontwikkeling van het gebied
<b>E C O L O G I S C H</b>	Herbestemming en inbreiding voorkomt onnodige bebouwing aan de rand van de stad
	Door herbestemming en inbreiding vermindert het verkeer
	Kansen voor gezamenlijk opwekken duurzame energie benutten: besparing energiebehoefte, opwekking duurzame energie en warmte- en koudevraag duurzaam invullen (stadswarmte, warmte- en koude opslag e.d.) (Klimaatneutraal bouwen vanaf 2015 verplicht in Amsterdam)
	Verbetering van de waterkwaliteit van de grachten
	Handhaven van de huidige boomstructuur en verbetering van verbetering kwaliteit bomenbestand
	Vergroenen van het eiland, zowel privé als openbaar
<b>E C O N O M I C H &amp;</b>	Behoud van 65.000m2 BVO werken. Oostenburg is met de zuidelijker gelegen buurt Kadijken de economische motor van de wijk
	De economische functie verder versterken met uitbreiding van de werkgelegenheidsfunctie naar 100.000m2 BVO
	De economische functie versterken door ruimte te bieden aan 13.500m2 BVO hotelfunctie
	De economische functie versterken door ruimte te bieden aan horeca (behalve discotheek)
	De economische functie versterken door ruimte te bieden aan 1500m2 detailhandel;
	Kantoorontwikkeling mogelijk maken in balans met afname m2 kantoor in postcodegebied 1012

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Oostenburgereiland</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>F I N A N C I E L</b>	Creatieve industrie in de Van Gendthallen
	Meer draagvlak voor (uitbreiding) voorzieningen (winkels, horeca, markt) aan de Czaar Peterstraat
	Plangerelateerde buitenplanse kosten en kosten die het stadsdeel moet maken voor planvorming via anterieure overeenkomst op eigenaar verhalen dan wel een exploitatieplan vaststellen
	Eventuele planschadeclaims op eigenaar verhalen
	Geen financiële investeringen doen in de private gebiedsontwikkeling
<b>R U I M T E L I J K</b>	Uitbreiding van 138.000m <sup>2</sup> in mix dat totale verhouding inclusief bestaande 50%/50%, m.a.w. 100.000/100.000 wonen/werken wordt (in 2008 werd een masterplan voor het gebied afgekeurd, omdat in de raad geen draagvlak bestond voor het geheel ontbreken van de woonfunctie in het plan)
	De woningvoorraad in de Oostelijke Eilanden verbreden
	De openbaar toegankelijke ruimte verbeteren/ renoveren en ontwikkelen tot openbaar gebied
	Haven- en waterstructuur beter benutten en herstel van de transportfunctie van het water
	Verkeerscirculatie verbeteren en verbeteren fietsverbindingen
<b>S O C I A L</b>	Herbestemming van de bestaande gebouwen is katalysator voor verbeteren van de sociale veiligheid, de leefbaarheid en het verlevendigen van de openbare ruimte
	Herbestemming van het cultureel erfgoed versterkt de identiteit van het gebied en daarmee het gedeelde symbool van de gemeenschappelijke identiteit van de buurt waar mensen van verschillende achtergronden wonen en werken
	Verbetering van de leefbaarheid en de veiligheid door het water beter bevaarbaar te maken
	Het zelf in de energiebehoefte kunnen voorzien leidt tot een prettig hoogwaardig leefklimaat
	Een meer gemengde bevolking
	Het gemiddeld opleidingsniveau verhogen (op de Oostelijke Eilanden is de bevolking nu relatief laag opgeleid)
	Het gemiddeld inkomensniveau verhogen (nu op gemiddeld niveau van Amsterdam)
	Ruimte bieden aan maatschappelijke voorzieningen waar nodig

Tabel 8: Gemeentelijke belangen bij herbestemming in gebiedsontwikkeling: Oostenburgereiland.

Bron: gemeente Amsterdam 2013a/2013b/2014; Loos, 2014; Ravestein 2014.

Het overzicht aan belangen laat zien dat bij de verschillende categorieën meerdere verschillende belangen naar voren gebracht worden. Uit de interviews met Loos en Ravestein wordt evenwel duidelijk dat de gemeentelijke belangen primair ruimtelijk, economisch en sociaal zijn. Het ruimtelijk belang om ruimte te bieden aan 100.000m<sup>2</sup> woonruimte op een binnenstedelijke locatie, het economisch belang om op een centrale binnenstedelijke locatie plek te (blijven) bieden aan

werken en het sociale belang om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren zijn volgens projectmanager Edward Loos het meest relevant (Loos, 2014). Ravestein ziet dat de gemeente voornamelijk bezig is met haar publieke rol in de zin van zorg dragen voor de leefbaarheid van de directe omgeving, daarnaast ook wonen op de locatie mogelijk wil maken en het binnenstedelijk gebied tegelijkertijd ook (deels) als werklocatie wil behouden. Het ecologisch belang speelt niet meer dan dat gebruik wordt gemaakt van een belangrijke inbreidingsmogelijkheid. Op het gebied van duurzaamheid ontvangt Ravestein nauwelijks input en ook Loos geeft aan dat hier geen grote focus op zit (Ravestein, 2014; Loos, 2014). Puur financiële belangen in de ontwikkeling zijn voor de gemeente relatief beperkt, omdat ze behalve in het INIT-gebouw geen posities heeft en zij haar plankosten middels anterieure overeenkomst (of exploitatieplan) wil dekken.



Figuur 10: De monumentale Van Gendhallen (zuidzijde) aan de VOC-kade. Bron: Urhahn.

Culturele belangen spelen voor de gemeente niet meer dan in de zin dat monumenten in stand moeten blijven. Ravestein zegt: *“Cultureel belang hoor ik nauwelijks iets over”*. Het behoud van het cultuurhistorisch erfgoed is voor de gemeente grotendeels (op de werkspoorgebouwen na) gedekt met het vastleggen van respectievelijk rijksmonumenten- en gemeentelijke monumentenstatus. Loos geeft aan dat het historisch besef er wel degelijk is en wijst daarbij op unique selling points: *“En het is vanuit historisch besef een unieke locatie, omdat de VOC hier haar schepen bouwde. Dus voor de branding van het gebied is dat uniek. Daarmee heeft Stadgenoot goud in handen”* (Loos, 2014). De gemeente heeft het vertrouwen dat de Stadgenoot en Bugaboo het monumentaal vastgoed respecteren en restaureren, omdat de historische unieke kwaliteiten juist voor hen van belang zijn voor de placemaking en de onderscheidende identiteit die ermee behouden wordt.

### 6.2.6. Sturingsinstrumenten

De gemeente neemt bij de ontwikkeling een faciliterende rol in. De te ontwikkelen grond en gebouwen zijn (grotendeels) in handen van Stadgenoot bij wie het initiatief en de organisatie tot ontwikkeling ligt (Ravestein, 2014; Loos, 2014). *“De gemeente heeft niet gestuurd, maar stuurde alleen potentiële belangstellenden op ons af. Dit is het bestemmingsplan, monumentenzorg. Het is heel bijzonder vind ik. Zo actief als de gemeente met de Hallen Oud-West is omgegaan, is dat hier niet gebeurd. Passieve houding”*. De gemeente maakt duidelijk verschil tussen haar eigen projecten waar veel geld, energie en menskracht in wordt gestopt. Hier nemen ze rol aan van *“oren en ogen van bewoners”* (Ravestein, 2014), letten ze op leefbaarheids-aspecten in de directe omgeving, vervullen ze een makelaarsrol door potentieel geïnteresseerde partijen voor tijdelijke of definitieve vestiging door te verwijzen, bewaken en verzorgen ze het juridisch planologisch kader met communicatie en inspraak dat daarmee samenhangt en zien ze zich als (mogelijk) toekomstig beheerder van het gebied (Amsterdam, 2013a). Stadgenoot mist een meer inhoudelijke rol van de gemeente in het meedenken over de ontwikkeling. Ravestein: *“Ik zou bijna zeggen, de bijna afwezigheid van meningsvormende overheid...Misschien moeilijk, maar dat is wel wat je eigenlijk heel erg altijd gewend bent geweest in een door de PvdA geregeerde stad. Wij weten wat goed, dat is nu in ene helemaal bijna weg. Dat is wel ingewikkeld... Je merkt ook dat ze dat, het is de keerzijde dat wij daar zoveel hebben mogen denken, dat zij er niet over gedacht hebben. Het is wel een les. Je kunt je afvragen of een gemeente zo weinig tegenspel zou moeten bieden.”* Stadgenoot moet wennen aan de faciliterende rol die de gemeente inneemt van loslaten en afwachten van waar Stadgenoot mee komt zonder inhoudelijk (al dan niet dwingend) randvoorwaarden mee te geven (Ravestein, 2014).

Het gebied heeft met haar centrale en goed bereikbare ligging in, *“karakteristieke gebouwen en geschiedenis die teruggaat tot de VOC”* een hoge potentie. Grond en opstallen zijn (grotendeels) in handen van private partijen waarmee wat betreft de gemeente zij ook aan zet zijn. Ze wacht af met welke plannen Stadgenoot zich meldt. Het regelen en zorgen beperkt zich tot het vaststellen en toetsen aan publiekrechtelijke kaders. Stimuleren vindt beperkt plaats, bijvoorbeeld door de hotelloods die een hotelontwikkeling stimuleert (Loos, 2014). Van inviteren en initiëren is niet of nauwelijks sprake. Ravestein: *“Ze willen zorgen voor de buurt, dat willen ze wel. Daar zitten ze erg op. Enerzijds loslaten, afwachten en anderzijds regelen, zorgen. Maar ze inviteren en stimuleren eigenlijk niet”* (Ravestein, 2014). De afwachtende houding van de gemeente sluit aan op wat in het model van KEI/Nicis benoemd wordt bij een gebied met veel potentie en potentie van partijen.

De communicatie tussen gemeente en Stadgenoot verloopt grotendeels via de lijn van de ontwikkelingsmanager Stadgenoot en de projectmanager van de gemeente. De 'intra-organisatorische pluriformiteit' is zeer groot binnen de gemeente Amsterdam met verschillende diensten en stadsdeelorganisaties die ook weer hun eigen organisatorische onderverdelingen naar sectoren kennen. Stadgenoot is daarom blij met een projectmanager die de integrale afstemming probeert de bewerkstelligen, maar constateert tegelijkertijd dat daarmee nog niet een voldoende integraal overzicht wordt bereikt. Ravestein: *"Ik merk dat de gemeente, ja, als losse onderdelen werken, er is een projectleider, Edward Loos, die wordt er ook mee geconfronteerd, die kan er ook niks aan doen"*. Ravestein licht het toe met twee voorbeelden. Zo heeft de directeur van de schoonmaakdienst die in het INIT-gebouw gehuisvest zit als onderdeel van de VVE een inspraakreactie geschreven tegen het bestemmingsplan dat door de gemeente zelf is opgesteld. En is door juristen op basis van een beleidsnota uit begin jaren negentig advies gevraagd bij monumentenzorg wat tot het voorstel in het concept ontwerp bestemmingsplan heeft geleid om aan de Werkspoorhallen een gemeentelijke monumentenstatus toe te kennen wat voor Stadgenoot als een verrassing kwam. Dezelfde richtlijn gold ook bij het huidige bestemmingsplan, maar leidde toen niet tot een(zelfde) advies. Ravestein merkt daarbij dat de faciliterende rol tot een gebrek aan urgentie leidt om problemen (voor Stadgenoot) op te lossen: *"Iedereen wijst naar elkaar. En niemand voelt zich er echt verantwoordelijk voor, maar het is er wel. En ook bestuurlijk zitten ze nu van ja, hoe moeten we ermee omgaan. Daar merk je wel dat die faciliterende rol, die heel prettig was nu ook heel vervelend is, want daarmee gebeurt er niks. Ambtelijk komt het zomaar op"*. Ook merkt Ravestein op dat de reorganisatie (2014) bij de gemeente Amsterdam verlamdend werkt en onduidelijkheden geeft wie welke verantwoordelijkheden heeft. Ravestein: *"De gemeente zit met veel petten hier, dat is ook een ingewikkelde, monumentenzorgpet, binnenstadspet, met, als bestemmingsplanmaker, als eigenaar van een bedrijf, dat maakt het ook ingewikkeld. De stad is een organisatie, hoe die nu gaat werken, dat is voor mij een zwarte doos"*. De continuïteit van de gemeente bij het project wordt naast de reorganisatie ook beïnvloed door het pensioen van manager Loos medio 2014 en de wijziging van bevoegdheden tussen stadsdelen en de centrale stad.

In de bestuurlijke leiding van het stadsdeel is er met een bestuur van D'66, PvdA en GroenLinks politiek bestuurlijke continuïteit. Daarmee blijft de rolaanname en de sturing aan ambtenaren die in 2010 is ingezet ongewijzigd. *"Tot 2010 was er geen harmonieuze samenwerking en vanaf 2010 is dat radicaal veranderd door verandering van bestuur. Die ambtenaren die er toen werkten, zitten er nu nog, stedenbouwkundige. Degene die er in 2000 aan werkte is er nu nog bij betrokken"*. De bestuurlijke koers bepaalt de richting die ambtenaren opgaan en hoe juridische kaders ingevuld moeten worden (Ravestein, 2014).

Het juridisch instrumentarium is het belangrijkste gereedschap. Bij de start van het proces in 2010 tot het opstellen van een (nieuwe) ontwikkelstrategie is al het bestaand beleid vanuit de verschillende sectoren naar voren gebracht met alle bestaande ruimtelijke kaders die voor Oostenburgereiland van toepassing waren. De gezamenlijk visie van het Werkboek (2012) is door de gemeente vervolgens vertaald in een Ruimtelijk Kader (2013) dat na inspraakreacties is vastgesteld. Hierin zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten verwoord voor het concept ontwerp bestemmingsplan. Dat wilde de gemeente zelf opstellen, omdat ze met uitbesteding ervan bij andere private ontwikkeling (Funen) minder goede ervaringen had. Ravestein is grotendeels positief over het bestemmingsplan in wording: *"heel globaal.., dus daar werken ze allemaal aan"*

mee. Wat eigenlijk maximale vrijheid en flexibiliteit biedt”, alleen is er flinke discussie over de status van de Werkspoorhallen (Ravestein, 2014). Afhankelijk van hoe dit dispuut afloopt, zal het opstellen van een anterieure overeenkomst dan wel exploitatieplan opgesteld gaan worden.



Figuur 11: Impressie uit het Werkboek met een mogelijke invulling, bovenin bruinekleurd de twee Werkspoorhallen. Bron: Urhahn.

De economische instrumenten zijn beperkt tot de financiële mogelijkheden die aan Stadgenoot en Bugaboo geboden worden in het doen van een subsidiebijdrage in onderzoek naar herbestemmingsmogelijkheden. Stadgenoot heeft de gemeente wel gevraagd om subsidie of om de grond aan te kopen, maar *“vervolgens kreeg je dan weer niks, een loterij... Anderen wel, wij niet. Ik kan niet, ik kan nooit bewijzen wat er allemaal speelt, maar ik denk dat als het gemeentegrond was geweest, dan. We hebben de gemeente ook gevraagd, wil jij het niet kopen dan. Het is een rijksmonument, help ons dan, koop het dan. De gemeente wilde ook niet kopen..... Als zij bijvoorbeeld de grond hadden gekocht, hadden wij bijvoorbeeld geld gehad om op te knappen. Dat wilde ze niet..... de gemeente heeft zijn handen er eigenlijk volledig vanaf getrokken”* (Ravestein, 2014). Loos geeft duidelijk aan hoe de gemeente erin staat: *“De overheid gaat niet investeren. Private partijen moeten het hier oplossen. De overheid kan met het bestemmingsplan wel functies mogelijk maken die geld generen”* (Loos, 2014). Stadgenoot heeft van de gemeente geen directe financiële hulp of bijdrage te verwachten, omdat de gemeente zelf fors in eigen projecten heeft moeten snijden en de afgelopen jaren honderden miljoenen euro's heeft afgeboekt.



De communicatieve instrumenten die de gemeente inzet om het gedrag van actoren in het gebied, met name Stadgenoot, te beïnvloeden, liggen merendeels op het vlak van kennisuitwisseling en relatiebeheer. Amsterdam voorziet Stadgenoot van de voor Oostenburgereiland van belang zijnde beleidskaders en kennis ten behoeve van de te behouden monumentale waarden in het gebied.

De relaties die tussen de projectmanagers van Stadgenoot en gemeente en bestuurders van Stadgenoot en bestuur van de gemeente bestaan, zijn daarnaast van groot belang. Het is Stadgenoot die initiatiefnemer is van het organiseren van bestuurlijk overleggen met de gemeente, projectteamoverleggen of werkgroepoverleggen. In projectmanageroverleg en bestuurlijke overleg worden ontwikkelingsrichtingen bepaald, invulling van beleid en politiek-maatschappelijk draagvlak van planontwikkeling besproken en afspraken gemaakt die met juridische instrumenten als bestemmingsplan, bouwplannen en overeenkomsten worden vastgelegd. De gemeente moet daarbij continue het politiek-maatschappelijk draagvlak bewaken van de ontwikkeling en daarvoor communiceren aan raadsleden, buurtbewoners en gebruikers van het gebied om hen op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het gebied en de rol die de gemeente inneemt bij de herontwikkeling van Oostenburgereiland.

### **6.2.7. Succes- en faalfactoren**

Belangrijke succesfactor is de bestuurswisseling in 2010 geweest. Na de gemeenteraadsverkiezingen is tussen gemeente en Stadgenoot een samenwerking ontstaan die getrokken wordt door Stadgenoot. De constructief meewerkende faciliterende houding van de gemeente is ook een succesfactor geweest. In samenwerking is het Werkboek opgesteld dat door beide partijen onderschreven wordt. Een belangrijk succes voor het project is dat afgelopen jaar de Van Gendthallen zijn verkocht aan Bugaboo die haar eigen hoofdkantoor er gaat vestigen. Ook de tijdelijke invullingen kunnen als een succes voor het project beschouwd worden. De gemeente ervaart het als een succes dat de organische invulling van Oostenburgereiland verloopt met een faciliterende houding van de gemeente, zonder noemenswaardige inzet van financieel-economische instrumenten.

In de interviews zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen. Een actuele is het aanwijzen van de gemeente van de Werkspoorhallen tot gemeentelijk monument in het ontwerp bestemmingsplan waar Stadgenoot in haar exploitatie geen rekening mee heeft gehouden. Dit knelpunt is mede ontstaan door gebrek aan interne afstemming bij de gemeente. De reorganisatie van het ambtelijk apparaat bij de gemeente Amsterdam vormt ook een knelpunt. Voor Stadgenoot is het onvoldoende duidelijk en afwachten wat de nieuwe structuur voor hen gaat betekenen.

## 6.3. Kerngebied Spoorzone

### 6.3.1. Locatie

Het project Spoorzone in Tilburg heeft een uitgestrekt plangebied over drie kilometer van in totaal 75ha. Het is gelegen aan de noordzijde van het station tussen de ringbanen West en Oost. Het kerngebied waar in dit onderzoek op is gefocust bestaat uit de centraal naastgelegen deelgebieden NS Werkplaats (13ha) en MTS-terrein (2ha). Het kerngebied ligt tegen de binnenstad ten noorden van het station en wordt aan de noordzijde begrensd door de woonwijk Theresia. De overige deelgebieden in het totale plangebied zijn al ontwikkeld of moeten nog worden ingevuld. Het station is in herontwikkeling belangrijk voor de ontsluiting van het gebied per openbaar vervoer. De nieuw aangelegde oost-west as door het gebied, de Burgemeester Brokxlaan, maakt dat de toegankelijkheid voor auto's en fietsers goed is. Het gebied was jarenlang een afgesloten werkterrein, maar is nu openbaar toegankelijk. Met de ligging naast het station en de belangrijkste uitvalswegen is het een belangrijk (potentieel) knooppunt in de regio.



Figuur: 12 Deelgebieden binnen de Spoorzone, de rode deelgebieden vormen het kerngebied. Bron: gemeente Tilburg.

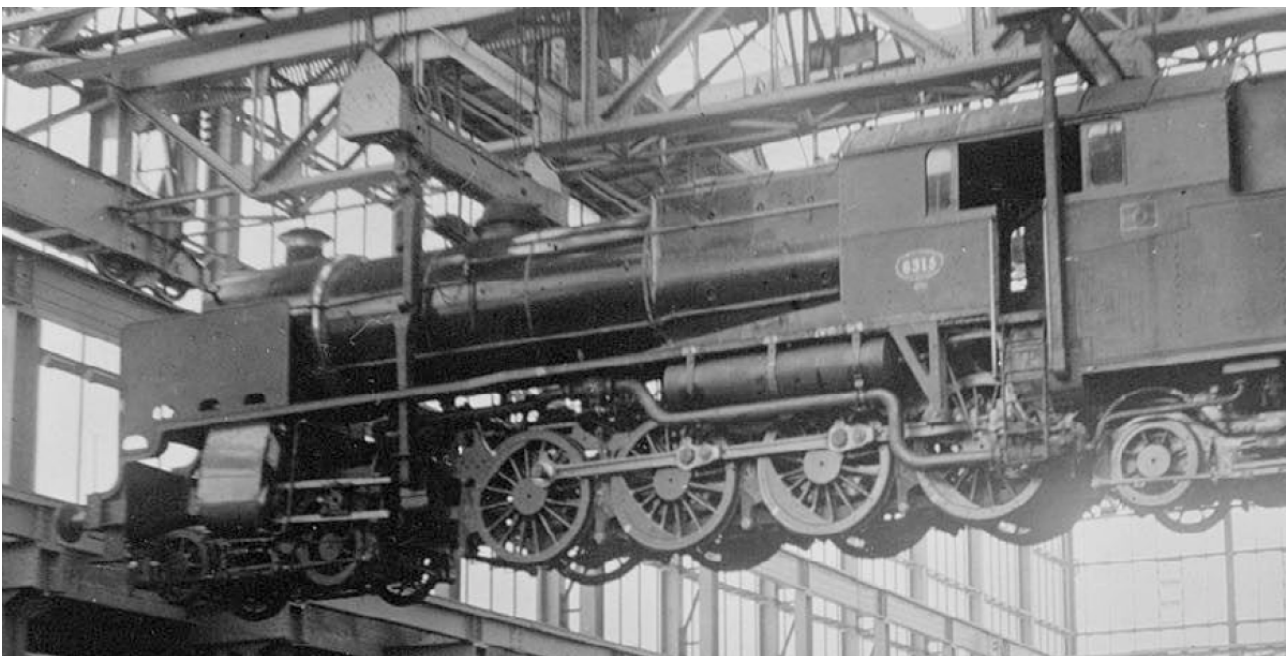
Tilburg is na de vier grote steden van de Randstad en Eindhoven met zo'n 210.000 inwoners de zesde stad van Nederland. De stad maakt deel uit van de 'Brabantstad' en ligt centraal in dit stedelijk netwerk waar Eindhoven, Breda, Tilburg en Helmond ook toe behoren. Tegelijkertijd zijn hiermee grote aantrekkelijke concurrerende binnensteden dichtbij. Omdat in de Brabantstad de stations de belangrijkste knooppunten vormen, is de ligging van de Spoorzone direct aan het station van belang. De gunstige ligging aan het spoor, maakte dat de stad vanaf de 19e eeuw met de industriële revolutie en florerende textielindustrie tot de tweede helft 20e eeuw een sterke groei doorgemaakte. In de jaren zestig tot tachtig verdween de textielindustrie echter naar de lage-lonen-landen, waarmee de economie en werkgelegenheid in de stad hard werden geraakt. Veel oude textiel fabrieken werden in deze periode gesloopt en veel historische bebouwing is bij de stadsvernieuwing en cityvorming vervangen (Tilburg e.a., 2011, p. 35). De stad is na het vertrek van textielindustrie een stad gebleven met veel werkgelegenheid in industrie, maar nu veelzijdiger met onder meer chemische industrie voedingsmiddelen- en autoindustrie, maar ook dienstverlening (Interpolis, Fuij) en onderwijs (Fontys, Tilburg University).

### 6.3.2. Historie

Van 1868 tot 2011 was het kerngebied in gebruik als werkplaats voor de Nederlandse Spoorwegen (NS). In Nederland zijn slechts twee van dergelijke werkplaatsgebieden ontwikkeld. In Tilburg voor Zuid-Nederland en in Zwolle voor Noord-Nederland. Op deze werkplaatsen werden locomotieven en treinstellen gebouwd en onderhouden. In de loop der tijd is het terrein ruimtelijk gezien verrommeld en functioneel gezien (sterk) verouderd geraakt. In 2009 zijn de werkzaamheden van het kerngebied verplaatst naar Rotterdam en een locatie aan de rand van Tilburg. In 2010 is het gebied verkocht aan de gemeente Tilburg (Tilburg e.a., 2011, pp. 13-15, 38).

### 6.3.3. Herbestemming gebouwen

In het kerngebied zijn verspreid een vijftiental historische gebouwen die naast de braakliggende kavels het beeld domineren. Van tenminste zeven historische gebouwen is het de inzet ze te behouden: de Houtloods, het Deprez-gebouw, de Polygonale loods, de Locomotiefhal, de Wagenmakerij, de Verensmederij/ Ketelhuis en de Koepelhal. Daarnaast zijn de (nog) aanwezige spoorrails in het gebied karakteristiek. Het ensemble van bestaande gebouwen met sporen wordt beschouwd als bijzonder cultureel erfgoed van nationaal niveau. Het laat de ontwikkeling van architectuur en bouwtechnieken zien vanaf 1867 van neo-traditionele baksteenarchitectuur naar modernistische architectuur met glazen/stalen hallen, omdat bij iedere (ver)bouwopgave de nieuwste bouwmethoden werden toegepast. De Locomotiefhal vormt samen met de Wagenmakerij en de Koepelhal de “*boekensteunen*” van de te behouden transversale opzet van gebouwen waar de sporen dwars doorheen liepen. Andere meer solitaire gebouwen die behouden zijn vanwege unieke cultuurhistorische karakter en/of ligging in het gebied zijn de Verensmederij/ Ketelhuis, de Polygonale loods, de Houtloods en het gebouw Deprez (Tilburg e.a. 2011, p. 71).



Figuur 13: In de Locomotiefhal werden locomotieven onderhouden. Bron: gemeente Tilburg.

Het gehele complex van verschillende gebouwen in het gebied was aan het begin van de ontwikkeling in beeld om te worden aangewezen tot rijksmonument. Omdat het voor de gemeente destijds nog niet helder was welke richting de ontwikkeling op zou gaan, heeft ze bij provincie en rijk aangegeven (voorlopig) geen monumentenstatus te wensen. De cultuurhistorische waarde

werd wel onderkend, maar men wilde voorkomen dat een monumentenstatus de ontwikkeling zou belemmeren. Met de NS werd wel een convenant gesloten, waarin werd afgesproken dat de gebouwen behandeld zouden worden alsof het monumenten waren om onherstelbare sloop- of (ver)bouwwerkzaamheden te voorkomen. Uitgangspunt was en is nog steeds om eerst ontwikkelperspectief te bereiken voor de cultuurhistorisch als waardevol beoordeelde elementen en objecten, omdat daarmee meer garanties op behoud worden geboden. Met de ontwikkeling van het gebied moet blijken voor welke gebouwen geldt dat het haalbaar is om ze te herbestemmen en te behouden waarmee vervolgens (alsnog) een beschermende status kan worden vastgelegd. Mede omdat deze status ook voorwaarde is om in aanmerking te komen voor provinciale of rijkssubsidies. De polygonale loods met draaischijf en het Deprez-gebouw zijn inmiddels via deze werkwijze behouden en aangewezen tot gemeentelijk monument.

Het Deprez-gebouw (voormalige stoomketelfabriek) is door de gemeente en het Monumentenfonds Brabant herontwikkeld als voorbeeld van herbestemming van cultureel erfgoed in het gebied. Het heeft een publieke functie gekregen als informatiecentrum en tentoonstellingsruimte, maar biedt ook kantoorruimte aan verschillende kleine creatieve bedrijven. Voor de Polygonale loods (aan het toekomstig noordelijk stationsplein gelegen) is de gemeente op zoek naar een horecaondernemer (huur of koop) die een passend concept heeft bij het *“kennisplusprofiel”* wat ze voor het kerngebied voor ogen heeft met *“kennis, onderwijs, social innovation en nieuwe vormen van werken op het gebied van dienstverlening en cultureel/ creatief ondernemerschap”* (KHN, 2014, p. 11). In de Locomotiefhal zal de bibliotheek zich gaan vestigen waarmee ook andere (kennis)functies verleid moeten worden om zich hierbij aan te sluiten (Frencken, 2014).



Figuur 14: De polygonale loods in bedrijf in vroeger tijden. Bron: gemeente Tilburg.

Tilburg kijkt voor de herbestemmingsopgave ook naar het nabijgelegen Strijp-S in Eindhoven. Maar waar daar de meeste historische gebouwen zich daar lenen voor transformatie tot woningen of kantoren, ligt dat bij de grote amorfe hallen in het kerngebied lastiger. Te meer de economische waarde van (mogelijk) passende functies aanzienlijk lager ligt dan wanneer sloop met nieuwbouw van een meerlaags woon- of kantoorgebouw plaatsvindt. De taakstellende opdracht vanuit de grondexploitatie vormt het financiële kader. *“Daarbij komt nog het verhaal dat zou goedkoop moeten zijn. Alleen het casco, maar in de praktijk is dat toch allemaal moeilijk. Arbeidsintensiever, maatwerk. Dus de stichtingskosten per m2 van zo’n te behouden gebouw is toch wel hoger dan wanneer je heel rationeel er een nieuw gebouw neerzet. Hoe ga je daar zo slim mogelijk mee om? Moet je voor alle typen functies alles op hetzelfde niveau doen?”* Om partijen te overtuigen van de meerwaarde van herbestemming, de mogelijkheden te laten zien met behoud van unieke historische kwaliteiten heeft de gemeente als pilot zelf het Deprez-gebouw herontwikkeld (Frencken, 2014).

In het masterplan is een inspanningsverplichting opgenomen voor bestaande gebouwen en structuren (Tilburg, VolkerWessels en BDP.kandekar, 2011, p. 87):

- 1. Onderzoek of bestaande structuren of gebouwen kunnen worden behouden en een nieuwe functie kunnen krijgen, of*
- 2. Onderzoek of delen van de structuren of gebouwen hergebruikt kunnen worden (zoals spanten, puien, werktuigen, rails), of;*
- 3. Gebruik de bestaande gebouwen en structuren in het gebied als inspiratie voor bebouwing en inrichting van de openbare ruimte.*

Voor de transformatie van de te behouden gebouwen zijn algemene uitgangspunten opgesteld, waarbij herbestemming, identiteit en inpasbaarheid centraal staan (Tilburg e.a., 2011, p. 125):

- 1. De gebouwen moeten kunnen worden getransformeerd, zodat zij een nieuwe functie kunnen huisvesten. Daarbij is de sterke wens dat (een deel van) de gebouwen een openbare voorziening bevat die de levendigheid van het gebied bevordert en iedereen kan genieten van de vaak spectaculaire interieurs;*
- 2. Bij de transformatie moet de identiteit en sfeer van het gebouw behouden blijven en het gebouw als geheel herkenbaar blijven;*
- 3. Bij de transformatie moeten de gebouwen onderdeel kunnen worden van de specifieke stedenbouwkundige context.*

Het masterplan besteed nadrukkelijk aandacht aan behoud van cultuurhistorisch erfgoed, de toegevoegde waarde die het biedt voor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en de onderscheidende unieke kwaliteiten die met een nieuw leven voor de oude gebouwen behouden blijven.



Figuur 15: Het masterplan met in bruin bebouwing waarvan het inzet is ze te behouden. Van Links naar rechts: Houtloods (1869), Polygonale loods (1929/1937), Deprez-gebouw (1878), Locomotiefhal (1932), Ketelhuis (1954), Verensmederij (1874/1902), Wagenmakerij (1868/ 1871), Koepelhal (1902). Bron: gemeente Tilburg.

De unieke historische gebouwen worden ingezet voor profilering van het gebied om bekendheid te generen en meer levendigheid in het opengestelde gebied te krijgen. De gebouwen met het omliggende terrein zijn beschikbaar en worden gebruikt voor invulling van tijdelijke functies, evenementen en festivals (Kuijsters & Van Alphen, 2013, pp. 101-117). *“Creativiteit en vernieuwende concepten krijgen hier de ruimte om ontdekt te worden en zich te bewijzen”* (Tilburg e.a., 2011, p. 63). De gemeente liet de tijdelijke invulling in het begin verzorgen door een partij van buiten de stad, maar heeft dat begin 2014 bewust gewijzigd naar een lokale partij, Mundial Productions. Zij heeft goede contacten met het maatschappelijke middenveld. Ze houden zelf met andere creatieve bedrijfjes kantoor op het terrein (onder meer Victor-Zorro, Red Sun media, Phalera en Stichting KINO), organiseert er het Mundial festival. In een van de hallen is een skatepark. Programmamanager Vastgoed van de gemeente licht toe: *“we zoeken partners die zorgen voor een levendige invulling en bieden een broedplaats voor creatief ondernemerschap, maar die nog niet toe zijn aan permanente huisvesting met marktconforme voorwaarden, maar wel in staat zijn uit te groeien naar volwaardige ondernemingen die uiteindelijk een marktconforme huisvesting in het gebied kan vinden”*. Succesvolle tijdelijke functies krijgen de ruimte om te blijven en door te groeien. Voor een aantal (delen van) gebouwen wordt nog onderzocht hoe deze verhuurbaar kunnen worden gemaakt. De omschakeling van industrieel bedrijf naar kantoren en evenementen stelt met name eisen aan installaties en infrastructuur. Tegelijkertijd speelt nadrukkelijk dat met tijdelijk gebruik sociale verloedering, onveiligheid en verval moet worden tegengegaan om een aantrekkelijk uitstraling te bieden die de gebiedsontwikkeling moet stimuleren (Frencken, 2014).

#### 6.3.4. Gebiedsontwikkeling

De gemeente is initiator van de ontwikkeling van het kerngebied. Ze vervult de hoofdrol in de ontwikkeling en heeft daar ook op voorgesorteerd toen zij ook nog niet de gronden in handen had. Zij heeft het terrein met opstallen in 2009 aangekocht van NS-dochteronderneming NedTrain en deze tot 2010 aan hen verhuurd. *“Het hele NedTrain-terrein is tegen boekwaarde (67mln euro) gekocht. Ze hadden ook kunnen wachten totdat NedTrain wegging. Maar ze wilden zo graag. Dat*

*zegt iets over hoe eager ze waren om het erfgoed, die plek in de stad om dat onder controle te krijgen”* (Hallie, 2014). De gemeente ging over tot aankoop, omdat het kerngebied met het cultuurhistorisch erfgoed een sleutelrol heeft voor de gebiedsontwikkeling van de gehele spoorzone, de binnenstad vergroot en van betekenis is voor de aangelegen (woon)wijken om beter verbonden te worden met de binnenstad. Het organiserend vermogen van de gemeente Tilburg komt naar voren door het leiderschap en visie om bewust te kiezen om zelf actief te participeren in de ontwikkeling, middelen in te zetten en aan te trekken, ruimtelijke kwaliteit centraal te zetten, risico's te delen met een marktpartij die kennis van marktkwaliteit inbrengt en door zelf leiding te nemen op basis van een breed opgebouwd en onderhouden politiek-maatschappelijk draagvlak.

De context waarin de betrokkenheid van de gemeente bij de herontwikkeling van het gebied ontstond, was begin jaren negentig na vaststelling van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988). In deze nota werd het intensiveren van openbaar vervoer knooppunten bepleit. Dat werd in Tilburg overgenomen in het Ontwikkelingsplan Stationszone. Locaties van verouderde bedrijven aan de zuidzijde van het spoor werden getransformeerd. Het kerngebied (ten noorden van het spoor) was toen nog volop in bedrijf en kwam pas in beeld toen NS aangaf te willen gaan inkrimpen. Door het openen van de Europese grenzen nam de concurrentie met het buitenland toe en werden productie- en onderhoudsonderdelen deels verplaatst naar elders in Nederland. Hiermee ontstond voor de gemeente een mogelijkheid een grotere ambitie uit te voeren dan alleen het Ontwikkelingsplan Stationszone dat bestond uit een *“kralensnoer van verschillende deellocales langs het spoor”* (Frencken, 2014). Om deze ambitie te kunnen realiseren was het noodzakelijk dat NedTrain het gebied zou verlaten. Het was reden voor Tilburg om met NS in onderhandeling te gaan en hen te vragen de overblijvende werkgelegenheid naar elders in Tilburg te verplaatsen, zodat ook niet langer in het hart van de stad een bedrijf in de zwaarste milieucategorie zou bestaan. Uiteindelijk leidde de onderhandelingen tot een convenant met NS en het besluit van de gemeenteraad om het gebied te kopen (Frencken, 2014; Kuijster & Van Alphen, 2013, p. 101-111).

Voor de ontwikkeling van het kerngebied is Tilburg in 2009 met een openbare aanbesteding op zoek gegaan naar een mederisicodragende ontwikkelaar. Uit de procedure is alleen VolkerWessels met een geldige inschrijving gekomen. De financieel economische crisis maakte dat andere partijen die het puur van de ontwikkelmarges moesten hebben met (niet toegestane) ontbindende voorwaarden kwamen. VolkerWessels had als enige voldoende eigen vermogen en schreef met name in om bouwvolume te generen. In 2010 hebben Tilburg en VolkerWessels een samenwerkingsovereenkomst ondertekend en daarin afgesproken gezamenlijk een masterplan te ontwikkelen en een vervolgovereenkomst te gaan sluiten. Inmiddels is deze overeenkomst gesloten waarin de wijze van uitvoering van de gebiedsontwikkeling, de samenwerking in PPS-verband en afspraken over de grondexploitatie zijn vastgelegd (Hallie, 2014; Frencken, 2014; Kuijster & Van Alphen, 2013, pp. 101-111).

VolkerWessels zag de centraal gelegen locatie als een *“unique selling point”*. Daarnaast was de aanwezigheid van het industrieel erfgoed een belangrijk gegeven dat *“smaak aan het gebied geeft”*. Projectmanager Hallie geeft aan: *“Voor ons is het erfgoed dat er staat en de sfeer die er omheen hangt essentieel”*. VolkerWessels is gespecialiseerd in binnenstedelijke locaties waarbij in veel gevallen ook sprake is van transformatie- en herbestemmingsopgaven (Hallie, 2014). Gemeente en VolkerWessels hebben een gezamenlijk geloof in herbestemming van bestaande

gebouwen waarmee een hogere ruimtelijke kwaliteit bereikt kan worden, maar ook in de potentie die erfgoed biedt een hogere marktkwaliteit te bereiken. Het houdt in dat gemeente en VolkerWessels continue middelen inzetten om de haalbaarheid te onderzoeken van herbestemming van het erfgoed al dan niet in combinatie met nieuwbouw in de gebiedsontwikkelingsopgave.



Figuur 16: Plankaart ruimtelijke basisstructuur kerngebied Spoorzone. Bron: gemeente Tilburg.

In 2011 hebben Tilburg en VolkerWessels samen een masterplan opgesteld. Hierin zijn ruimtelijke, economische, sociale, culturele, financiële en ecologische aspecten integraal afgestemd. Alle disciplines zijn verenigd in één integrale visie. Het masterplan wordt gebruikt als een routekaart waarin flexibel binnen kaders kan worden gehandeld. Het is als een raamwerk opgesteld, waarbij niet te veel is vastgelegd met oog op de toekomst, behalve de verkeersstructuur en de gebouwen die minimaal blijven bestaan. Het globale programma gaat uit van het realiseren van 220.000m<sup>2</sup> BVO voor een functiemix van wonen, werken, onderwijs en recreatie: 150.000m<sup>2</sup> wonen, 25.000m<sup>2</sup> werken, 20.000m<sup>2</sup> horeca/cultuur, 10.000m<sup>2</sup> onderwijs (mogelijk 60.000m<sup>2</sup>), 10.000m<sup>2</sup> commerciële ruimten en 5.000m<sup>2</sup> overige functies. Daarbij wordt uitgegaan van 200.000m<sup>2</sup> nieuwbouw en 20.000m<sup>2</sup> in te behouden gebouwen (Tilburg e.a., 2011; Kuijsters & Van Alphen, 2013, p. 107).

De verschillende actoren die bij de herontwikkeling van het gebied betrokken zijn, zijn naast de gemeente Tilburg en VolkerWessels onder meer de Belangengroep Spoorzone Theresia, Mundial Productions, ProRail/NS, Bibliotheek Midden Brabant, Fontys Academie for Creative Industries, Instituut voor Toekomst van Werk, Van Wijnen/ Libre Vastgoed, WonenBreborg, TBV Wonen, Tilburg University en de verschillende tijdelijke huurders ([www.volkerwessels.com](http://www.volkerwessels.com)). De PPS houdt zicht op elkaars belangen en de verschillende belangen van actoren en proberen deze zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen in de leidraad die het masterplan en hun onderlinge overeenkomsten bieden.



In juli 2013 hebben Tilburg en VolkerWessels een vaststellingsovereenkomst ondertekend. Het is een vervolg op de samenwerkingsovereenkomst die in 2010 is ondertekend over de ontwikkeling van het kerngebied. In de overeenkomst is afgesproken dat het gebied gezamenlijk in PPS wordt ontwikkeld. Het saneren van het gebied is deels uitgevoerd. Het eigendom van het gebied ligt nog geheel bij de gemeente. Bij start bouw worden gebieden overgedragen. Onderling hebben gemeente en VolkerWessels een principe verdeling gemaakt wie welke gebieden gaat ontwikkelen. De ontwikkeling van verschillende kavels (kantoren, woningen) is vertraagd en in planning naar achteren geschoven, omdat de planning van 2010 niet haalbaar bleek (Frencken, 2014; Hallie, 2014). Het grootschalig denken van een paar jaar geleden heeft plaats gemaakt voor onderzoek hoe per deelvlak tot concrete ontwikkeling kan worden gekomen. De planvormingsfase is weliswaar doorlopen met opstellen van onder meer een masterplan en inrichtingsplan. De infrastructuur is met de burgemeester Brokxlaan ook deels aangelegd en het stationsplein noordzijde is in aanleg, maar de planvorming van de deelvlekken gaat onverminderd voort. Met de bestaande gebruikers wordt daarbij omzichtiger omgegaan (Frencken, 2014). De focus ligt nu allereerst op de ontwikkeling van de kern van het kerngebied direct aan de in- en uitgang van het NS-station noordzijde met de ontwikkeling van het aanwezige industrieel erfgoed, de Polygonale loods en de Locomotiefhal. Deze historische gebouwen zijn allebei beeldbepalende iconen van de industriële geschiedenis van het gebied. De ontwikkeling van het stationsgebied en het tijdelijk gebruik van het industrieel erfgoed moeten als katalysator dienen voor de ontwikkeling van het gehele kerngebied met appartementen, kantoren, winkels, horeca, cultuur en onderwijs.



Figuur 17: Toekomstbeeld van stationsin- en uitgang aan de noordzijde. Bron: gemeente Tilburg.

Het belang van tijdelijke functies die het gebied vermarkten en de potentie laten zien is belangrijk, blijkt uit contacten met potentieel geïnteresseerden. *“De wervingskracht die daarvan uitgaat, moet ook de motor zijn voor de langdurige ontwikkeling...De dynamiek in het gebied zelf moet ervoor*

*zorgen dat ontwikkelingen tot stand komen. Dus daar is wel een verschuiving. Waar het een stedenbouwkundige opgave was een aantal jaar geleden, is het nu gewoon echt een ontwikkelingsopgave vanuit gebruik, activiteiten".* Het is (niet langer) een aanbod gedreven opgave, maar specifiek kijken naar de locatiegebonden eigenschappen en (tijdelijke) gebruikers en kijken waar passende vraag zit in de markt, wat meer tijd kost dan in 2009 was voorzien (Frencken, 2014).

De gebiedsontwikkeling- en exploitatie staan onder financiële druk: de druk om te realiseren, de wens om te bouwen, het weer willen vlot trekken van de woningbouwproductie, plek willen bieden aan werkgelegenheid versus de gebiedskwaliteit die een veel langer termijn belang. Het levert (vanzelfsprekend) spanningen op bij gemeente en VolkerWessels, maar beide partijen geloven in de ontwikkeling, hebben geduld en stellen: *"goed werk heeft tijd nodig"* (Frencken, 2014). Ze werken fasegewijs aan de invulling van het masterplan, weliswaar in een lager tempo dan in 2009 uitgangspunt was, maar met goed inzicht in elkaars belangen en vertrouwend op de aantrekkingskracht van de ruimtelijke kwaliteit die het erfgoed biedt voor toekomstige bewoners, ondernemers en gebruikers.



Figuur 18: Braakliggende kavels tussen de burg. Brokxlaan en het spoor wachten op ontwikkeling.

### **6.3.5. Belangen**

Binnen de gemeente Tilburg vinden belangenafwegingen plaats op verschillende beleidsterreinen en niveaus. Een inventarisatie van de verschillende belangen die bij de ontwikkeling naar voren gebracht worden is opgesteld op basis van de Structuurvisie (1992), het Ambitiedocument (2008), het masterplan (2011) en de interviews met projectmanager Hallie van VolkerWessels en programmamanager Frencken van Tilburg.

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Kerngebied Spoorzone</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>C U L T U R E E L</b>	behoud en zorg voor cultureel erfgoed van nationaal belang
	behoud en zorg van cultureel erfgoed van lokaal belang, historie van de stad, identiteit, trots en zelfbewustzijn van de stad versterken
	het erfgoed biedt een bijzondere en onderscheidende en bijzondere sfeer waarmee Tilburg zich kan onderscheiden van de andere steden binnen Brabantstad
	de zichtbaarheid van het iconische stationsgebouw met alzijdige zwevende dakconstructie te vergroten.
<b>E C O L O G I S C H</b>	waardevolle ecologische structuren behouden, tot zijn recht laten komen en optimaliseren in nieuwe openbare ruimte
	een groene attractie in het kerngebied realiseren
	openbaar groen moet een substantiële plek krijgen in het gebied, omdat groen de economie goed doet, waarde van woningen laat stijgen en de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat voor ondernemers vergroot
	groen behouden en versterken ten behoeve van de verscheidenheid van planten, dieren en ecosystemen
	groen behouden en versterken om luchtverontreiniging tegen te gaan
	groen behouden en versterken om verkoeling te bieden
	groen behouden en versterken voor directe berging en zuivering van regenwater
	bijdragen aan de ambitie om in de toekomst als stad energieneutraal te zijn
	verduurzaming (afgewogen tegen financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid)
	wegnemen van risico's van aanwezige bodemvervuiling
minder verkeer nodig door binnenstedelijke verdichting en ligging direct naast OV-knooppunt	
<b>E&amp;F C I O N A O N M C I I C H E L</b>	uitbreiden van het winkelgebied: veelzijdig en attractief
	uitbreiden van voorzieningen
	vergroten van de aantrekkingskracht binnen de regio
	uitbreiden van werkgelegenheid in de stad
	verantwoordelijkheid voor grondexploitatie
	herbestemming moet passen in de afspraken met PPS-partner

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Kerngebied Spoorzone</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>R U I M T E L I J K</b>	aaneenrijgen en vergroten van de binnenstad, zodat ruimte geboden kan worden aan (binnenstedelijke) functies waar in de (oude) binnenstad geen ruimte voor is
	belangrijke schakel tussen binnenstad en de (noordelijker gelegen) woonwijk Theresia (interwijkverbindingen) en fysieke barrières verkleinen
	het uitbreiden van de woningvoorraad (met name gestapeld, een- en tweepersoonshuishoudens)
	ruimte voor werken
	ruimte voor horeca
	ruimte bieden aan (een cluster van) kennisfuncties
	ruimte bieden aan congresfaciliteiten
	ruimte bieden aan parkeerfaciliteiten (in centrum tekort aan parkeerfaciliteiten);
	ruimte bieden aan hoogbouw (herkenbaarheid, verdichting efficiënt ruimtegebruik)
	de openbare ruimte rond het station herinrichten en veraangenamen om het groeiend aantal passagiers te faciliteren: upgraden, vergroenen, de dominantie van (auto)verkeer verminderen, verkeersveiliger voor fietsers en voetgangers;
	het laatste deel van de Cityring (hoofdontsluitingsstructuur) realiseren in het profiel met eenrichtingsverkeer, vrijliggende fietspaden en groen;
	realiseren van een capaciteitsimpuls van OV-knooppunt in stedelijk netwerk Brabantstad, waarmee de bereikbaarheid binnen het netwerk zal verbeteren en het OV een kwaliteitsimpuls krijgt en het gebruik van het OV bevordert wordt
<b>S O C I A L</b>	het verblijfsklimaat rond het station verbeteren
	het openbaar gebied moet een aangenaam verblijfsgebied worden
	vestigingsmilieu beter maken
	vasthouden van afgestudeerde studenten.

Tabel 9 Gemeentelijke belangen bij herbestemming in gebiedsontwikkeling: Kerngebied Spoorzone.  
Bron: gemeente Tilburg, 1992/ 2008/ 2011; Frencken, 2014; Hallie, 2014.

Het belangrijkste argument, dat voor de ontwikkeling van de locatie naar voren wordt gebracht, is het ruimtelijk belang. Verschillende ruimtelijke belangen worden benoemd: het bestaande centrum is te klein, het kerngebied kan ruimte bieden aan functies waarvoor in het huidige centrumgebied geen plek is en tegelijkertijd kan de langgerekte barrière die het gebied vormt tussen bestaande wijken opgeheven worden en kan in het gebied ruimte geboden worden voor wonen, werken en kennisfuncties (Tilburg, 1992; Tilburg, 2008; Tilburg, VolkerWessels en BDP.kandekar, 2011). Het ruimtelijk belang wordt geschakeld aan het economische belang van het aantrekken en vasthouden van bedrijvigheid en hoger opgeleiden met het vergroten en het

aantrekkelijker maken van het centrumgebied waarmee de economie en de positie van Tilburg en haar binnenstad wordt versterkt.

Het culturele belang wordt in Tilburg ook als primair belang onderscheiden. Er wordt nu (wel) waarde gehecht aan het behoud van een deel van de historie van de stad, waar na de teloorgang van de textielindustrie veel en snel gesloopt werd. Daarbij bestaat de overtuiging dat het erfgoed gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van het gebied en het bereiken van een hogere ruimtelijke kwaliteit. Programmamanager Frencken weet dit treffend te verwoorden: *“Grofweg hebben we twee doelen. Het ene is echt het cultuurhistorische verhaal om dat levend te laten zijn en bij te dragen aan de identiteit, het zelfbewustzijn van de stad. Daar vinden wij dat dit soort gebouwen erbij horen. Het rücksichtslos slopen hebben we in het verleden veel gedaan met Burgemeester ‘Kees de Sloper’. Zo van de textielindustrie is voorbij, we moeten vernieuwingsslag. We moeten vooruit in de vaart der volkeren. Redelijk met grof geschut van boem, gelukkig hebben we het textielmuseum nog overeind kunnen houden. Dat is een mooi ensemble van gebouwen uit de textielindustrie. We denken dat ‘De Werkplaats’ daar ook een onderdeel vanuit maakt. Probeer dat overeind te houden. Te transformeren van dat is iets waar mensen van zeggen, dat is iets van Tilburg en daar zijn we trots op..... Wat vijftientig jaar geleden als een last gezien werd, is met de transformatie van het Ruhrgebied anders geworden, het wordt gewoon hip, eigentijds, inspirerend. Daar wil ik gewoon bijhoren. Dat belang hebben we gewoon ook. Ook dat het behoud van gebouwen tot een hogere gebiedskwaliteit leidt. En tot een betere afzetbaarheid van het gebied.... We zijn echt een werkstad van harde werkers. Heel anders dan Den Bosch en Breda. Dat draagt bij hoe je tegen de stad aankijkt. Dat merk je als je mensen hebt die komen, in Tilburg kan gewoon heel veel, omdat wij zelf veel moeten doen om dingen voor elkaar te krijgen, mouwen opstropen. Ze noemen ons ook wel eens ‘Het Rotterdam van het Zuiden’! Dat draagt wel bij dat je waardering hebt voor dit soort dingen”*. Het culturele belang telt in Tilburg vanuit de overtuiging dat het een belangrijk onderdeel is van de (hoge) ruimtelijke kwaliteit waar naar gestreefd wordt, ze haar culturele profiel wil versterken en niet in de laatste plaats, omdat historie, identiteit van de stad niet (opnieuw) verloren moet gaan.



Figuur 19: Ruimte voor duurzaamheid met zonnepanelen bij herbestemming van de Wagenmakerij

Het sociale belang van het verbeteren van bijvoorbeeld de leefomgevingskwaliteit komt niet als primair argument naar voren. Het gebied was altijd een afgesloten gebied en na opening van het gebied is met de sloop van verschillende gebouwen, de sanering, de invulling met tijdelijke functies in behouden gebouwen en de aanleg van de burgemeester Brokxlaan voortvarend gehandeld om een negatieve spiraal van verloedering en afglijden geen kans te geven. Maar met het creëren van een aangename nieuwe wijk wil Tilburg haar economische kracht versterken, aantrekkelijker zijn voor hoger opgeleiden om er te (blijven) wonen en daarmee de sociale structuur van de stad versterken. De ecologische belangen vormen geen primaire belangen voor de ontwikkeling, maar uiten zich meer in randvoorwaarden waarin bij de ontwikkeling van het gebied wordt voorzien. Puur financiële belangen spelen met name bij de verantwoordelijkheid die er bestaat bij de gemeente van het bewaken en volgen van de financiële kaders, maar de ontwikkeling is niet ingezet vanuit financieel belang van de gemeente. Wel wordt rekening gehouden met de positieve waarde-effecten die cultureel erfgoed heeft op omliggend (te realiseren) vastgoed en aantrekkingskracht op (extra) bezoekers aan de stad (Kuijsters & Van Alphen, 2013, p. 109). Het sturen op behoud van erfgoed dient een verscheidenheid aan belangen van welke de ruimtelijke, economische en culturele het zwaarste wegen.

### 6.3.6. Sturingsinstrumenten

Tilburg heeft een actieve rol in de gebiedsontwikkeling en laat daarbij zien zich goed faciliterend en flexibel te kunnen opstellen. Hallie: *“Het past goed in deze tijd dat je je als gemeente faciliterend en flexibel opstelt. De gedachte is dat het anders niet loskomt. Dat zie je hier in Tilburg ook. Het is uitzondering als iemand er te stijf in zit. Meestal valt er nog heel veel te kletsen”* (Hallie, 2014). Als het gaat om herbestemming van erfgoed binnen de gebiedsontwikkeling, dan is het veel stimuleren, maar ook inviteren en initiëren. Ook in de overige deelgebieden van de Spoorzone laat Tilburg zien dat ze verschillende rollen innemen, afhankelijk van de potentie van de gebieden, de daarin gelegen (te behouden) gebouwen, de interesse van partijen en de prioriteit in de tijd: afwachten, inviteren, stimuleren en regelen. Zo heeft Tilburg bij de herontwikkeling van het stationsgebied veel moeten *“lopen trekken en leuren”*. Veel regelen, zorgen en stimuleren, omdat bij ProRail niets vanzelf gaat en het belang van de kwalitatief hoogwaardig en aangenaam stationsgebied voor de gemeente van groot belang is, ook voor de ontwikkeling van de kerngebied en de totale Spoorzone (Hallie, 2014). Bij het aantrekken van een hotelbelegger naar het gebied is het veel initiëren en inviteren. *“Je moet iets organiseren dat die hoge gebiedspotentie ook concreet, ook investeringsverleiding tot een klant leidt die op voorhand niet gedefinieerd is”* (Frencken, 2014). Tilburg laat zien dat ze schakelt naar de behoefte die een gebied en de daarbij betrokken partijen nodig hebben en ze een passende rol aanneemt, waarbij ze de eigen prioriteiten en inschattingen van risico's en draagvlak in de samenleving niet uit het oog verliest.

De rol van de overheid is groot in het gebied, maar dat de samenwerking wordt gezocht met allerlei verschillende partijen om risico's te verkleinen en de ontwikkelingskansen te vergroten. Het erfgoed wordt daarbij ingezet als aanjager en om mensen te verleiden in het gebied te gaan investeren. Programmamanager Frencken: *“Het is een overheidsgedreven gebied. Het aankopen van de grond, het saneren, het slopen, het bouwrijp maken, allemaal overheid. Dat wil je niet. Maar dat je gewoon heel gericht gaat kijken, dat als er functies zijn die bij de wijk passen, daar ook voor gaan door een paar van die voorbeeldprojecten als aanjager in te zetten, zoals dat overigens in heel veel van dit soort gebieden is gebeurd, het Bonnefantenmuseum op het Ceramique, het*

*hotel op de Kop van Zuid, het gerechtshof in het Paleiskwartier in Den Bosch. Gewoon daar aanjagers mee zijn en permanent het gesprek met de stad aangaan, met de partijen die er zijn. Met het cultuurhistorisch veld. Continue dat verhaal boven houden. Het zit langzamerhand in de genen van mensen die ontwikkelen, dat het niet zomaar is van hit en run, maar dat het gaat om die integrale ontwikkeling.”* Met VolkerWessels heeft Tilburg een ontwikkelaar met oog voor cultuurhistorische waarden en ervaring in herbestemming van erfgoed. De PPS-partners streven een integrale ontwikkeling van het gebied na en zoeken gezamenlijk en apart intensief naar partijen die een positie in het gebied kunnen innemen.

De gemeente heeft haar focus voor de ontwikkeling van de Spoorzone versterkt door een aanpassing van de eigen organisatiestructuur. Een audit maakte in 2012 duidelijk dat de urgentie van het project wel leefde bij mensen die direct aan het project werkten, maar onvoldoende bij anderen in de organisatie. Dat was reden een aparte afdeling Spoorzone op te richten met een rechtstreekse lijn naar directie en college. *“Om gewoon die sturingskracht voor elkaar te krijgen....Niet afhankelijk zijn van de sturingskracht van andere afdelingen die ook nog heel veel andere dingen doen. We hebben een eigen programmadirecteur, programmamanager Vastgoed..., programmamanager Infra voor het station en openbare ruimte, een programmamanager Initiatieven en Fondsenwerving, ...programmamanager Tijdelijke Programmering... Ons afdelingshoofd kan zeggen: Koppen tegen elkaar en nou die kant op! Dat werkt, dat maakt dat mensen in de organisatie zeggen, als mensen in de organisatie dwars liggen, we gaan voor ons eigen belang. Spoorzone is blijkbaar zo belangrijk dat ik mij moet voegen naar de ontwikkelingsdynamiek van dit project en dat ik binnen mijn eigen afdeling de discussie kan voeren. En niet meer, ik zit in een projectteam en ik kan de belangen van mijn afdeling behartigen”* (Frencken, 2014). De ‘intra-organisatorische pluriformiteit’ is met de eigen projectorganisatie met directe lijn naar directie en bestuur beter gestroomlijnd. Ook de afstemming op bestuurlijk niveau is vergemakkelijkt, nadat na de verkiezingen van 2014 het aantal direct betrokken wethouders is verkleind van twee naar één projectwethouder. Projectmanager Hallie van VolkerWessels geeft aan dat desalniettemin (ook nu nog) binnen de gemeente merkbaar *“verschillende stromingen”* bestaan. Verschillende afdelingen proberen in directe contacten met hem te sonderen hoe VolkerWessels er bij bepaalde onderwerpen inzigt. *“En waar een wethouder een praktische houding heeft, hebben ambtenaren vaak een stijve houding”* (Hallie, 2014). Frencken wijst ook op het belang van de wethouder, maar dan op de integrale rol die hij inneemt: *“Wat heel belangrijk is, is dat je ambtelijk en bestuurlijk een boegbeeld hebt die ervoor wilt gaan. Die het project op de schouders neemt. Voor de spoorzone hebben we ook echt een projectwethouder Spoorzone die een soort integrale verantwoordelijkheid heeft”* (Frencken, 2014). Tilburg heeft in het belang van de ontwikkeling in de eigen organisatie een projectorganisatie ingericht om zo slagvaardig mogelijk sturing te kunnen geven.

De juridische instrumenten zijn door Tilburg de afgelopen twee decennia uitvoerig ingezet. De ambities van de gemeente om het gebied te willen ontwikkelen als uitbreiding op de binnenstad dateren al van de jaren negentig, blijkt uit de verschillende beleidsstukken die sinds die jaren zijn opgesteld. In 1992 werd de Structuurvisie Stationszone vastgesteld en in 2000 het ‘Ontwikkelperspectief Spoorzone’. Dit door stedenbouwkundige Riek Bakker opgestelde perspectief liet voor het eerst zien welke potenties het kerngebied had voor de ontwikkeling van Tilburg. In 2002 volgde de door toenmalig rijksbouwmeester Jo Coenen opgestelde ‘Visie Spoorzone Tilburg’ (Kuijster & Van Alphen, 2013, pp. 101-111). Het was Coenen die aangaf dat het

niet zomaar een locatie was, maar een gebied met identiteit en met onderscheidend karakter door de aanwezige markante gebouwen (Frencken, 2014). In 2003 kwam het masterplan 'Binnenstad Totaal'. De verschillende beleidsstukken hebben samen geleid tot het opstellen van het 'Structuurplan Spoorzone' dat in 2005 door de raad werd vastgesteld. Dit Structuurplan is gebruikt om een Voorkeursrecht gemeenten (WVG) op het kerngebied te kunnen vestigen. Een belangrijke mijlpaal vormde in 2007 de ondertekening van de intentieovereenkomst tussen gemeente en NedTrain over de verplaatsing van het (overgebleven) werkplaatsterrein naar elders in Tilburg waarmee ook de milieucontour kon worden opgeheven en ontwikkelingsmogelijkheden vergroot.

Het bestemmingsplan (2008) werd globaal en flexibel ingevuld om ruimte te scheppen voor verschillende ontwikkelingen. In de praktijk bleek het echter al meermalen niet globaal of flexibel genoeg waardoor verschillende herzieningen zijn doorlopen (Frencken, 2014). Ook ambities zijn deels herzien. In 2010 werd het in 2009 vastgestelde ambitiedocument bijgesteld met verschuiving van cultureel profiel naar kennisprofiel. Het politiek-maatschappelijk draagvlak voor verplaatsing van culturele functies uit oude binnenstad naar de Spoorzone draagvlak was verdwenen. Oorzaken waren de forse bezuinigen van het Rijk op cultuur en het ontbreken van een alternatieve invulling van de oude locaties waarvan de gemeente er twee voor 8,6 miljoen euro zou overnemen. Hallie: *"Politiek werd gezegd, daar moet zoveel geld bij en we laten zoveel gaten in de stad achter, dat gaan we niet doen. We zetten ons meer in op onderwijs, kennis, meer richting universiteit, hogeschoolen. Meer daarop richten, dan cultuur wegkopen elders. Zo is dat gedaan"* (Hallie, 2014). Tilburg wil zich nu met de ontwikkeling van het gebied sterker profileren als kenniseconomie met onder meer de universiteit, hogeschool en bibliotheek. Zo is het ook ingezet in het masterplan (2011) en de 'Binnenstadsvisie 2011-2020' (2011) waarin vooruitgekeken wordt naar een vergroot centrum met het kerngebied. Het voorjaar 2014 opgestelde programma-akkoord 2014-2018 bevestigt de inzet op de kenniseconomie. Het bestuur benadrukt de focus op Spoorzone door het akkoord voor het eerst buiten het stadhuis en wel in de Spoorzone te presenteren, op de voorkant een foto van de Spoorzone te plaatsen en belangrijker nog 4 miljoen voor de bibliotheek en 1,5 miljoen voor fietsparken in de spoorzone te reserveren.



Figuur 20: Het coalitieakkoord 2014-2018 benadrukt het belang van de ontwikkeling van Spoorzone voor Tilburg. Bron: gemeente Tilburg.



De financieel-economische sturingsinstrumenten die zijn ingezet zijn van zeer grote invloed op de ontwikkeling. Tilburg heeft met steun van het Rijk en de provincie in 2009 de gronden van NedTrain verworven. Voor 67 miljoen euro is in 2009 door de gemeente de grond aangekocht. Daarnaast is meer dan 100 miljoen euro beschikbaar gesteld door hogere overheden voor beleidsdoelen op gebied van stedelijke gebiedskwaliteit, ruimtelijke ordening, verbeteren OV-kwaliteit, onderhoud en herbestemming van erfgoed en duurzaamheidsdoelstellingen. In de lokale beleidsplannen heeft Tilburg continue gekeken hoe de planvorming kon bijdragen aan beleidsdoelen van hogere overheden om daarmee ook in aanmerking te komen voor provinciale en rijks gelden voor ontwikkeling van het gebied. Ook draagt de gemeente zelf vanuit verschillende beleidsprogramma's (financieel) bij aan de ontwikkeling (Frencken, 2014). Zo heeft de gemeente de bibliotheek verleid om naar het gebied te verhuizen, waarbij onmiskenbaar een belangrijke rol speelt dat de bibliotheek een door de gemeente en provincie gesubsidieerde instelling is (Hallie, 2014). Voor Tilburg is de ontwikkeling dusdanig belangrijk dat *“waar geld is, het ook gericht wordt op deze locatie”* (Frencken, 2014). De investeringen in het gebied hebben inmiddels geleid tot de aanleg van de infrastructuur, de herbestemming van het Deprez-gebouw en tijdelijke exploitatie van gebouwen en terreinen die nu moeten leiden tot private investeringen in het gebied waarvoor gemeente en VolkerWessels hun communicatieve instrumenten inzetten.

Het zijn nu met name de communicatieve instrumenten die worden ingezet. Er wordt binnen gemeente en PPS veel overlegd, gebrainstormd en met elkaar gepraat. Tilburg en VolkerWessels zijn in een PPS gezamenlijk verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling van het kerngebied. Veel energie wordt gestopt in het contacten leggen met partijen die mogelijk iets willen in het gebied. De gemeente stimuleert, prikkelt en probeert partijen te verleiden naar het gebied te komen. Ook VolkerWessels doet dat binnen haar netwerken. Overleggen tussen gemeente en VolkerWessels gebeurt binnen de vastgestelde overlegstructuur, maar daarnaast ook veel in informele contacten. *“Over alles kan gepraat worden. En dat is ook wel een beetje Brabants. Om gewoon te praten. In cirkeltjes. Dat is ook wel een knelpunt, dat je heel lang om elkaar heen kan lullen”* (Hallie, 2014). De gemeenschappelijke organisatie heeft een raad van commissarissen en directie. Veel afstemming vindt plaats in werkgroepverband, bijvoorbeeld stedenbouw. Gaandeweg het traject zijn wel vragen opgekomen wat de meest effectieve en efficiënte werkwijze is, ook in de organisatie van de samenwerking. Nu wordt meer gekeken of taken verdeeld kunnen worden naar waar welke partij het beste op toegericht is om het voor elkaar te krijgen. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor het (tijdelijke) beheer van de gebouwen en het gebied nu in handen van Tilburg, waardoor minder overleg nodig is tussen gemeente en VolkerWessels en effectiever gehandeld kan worden. Na twintig jaar lang veel aandacht voor het juridisch instrumentarium en vijf jaar fors investeren, ligt de nadruk nu op de communicatieve instrumenten om successen te boeken met het binnenhalen van kennisinstellingen, bedrijven, ondernemers en burgers.



Figuur 21 : Het woningbouwproject Clarissenhof is medio 2014 in verkoop gegaan. Het is geïnspireerd het nabijgelegen klooster Clarissenhof en het kloosterverleden van de locatie. Op de achtergrond zichtbaar het station met de kenmerkende 'zwaluwdaken'. Bron: SDK Vastgoed.

### 6.3.7. Succes- en faalfactoren

Gerealiseerde successen zijn er in de vorm van de pilot herbesteding van het Deprez-gebouw en de ontsluiting van het gebied met de aanleg van de burgemeester Brokxlaan. Deze weg is, ondanks de toekomstige bouwactiviteiten in het gebied, nu al in definitieve vorm aangelegd en met hoogwaardige materialen ingericht, zoals parkeervakken met natuurstenen klinkers en aangelegde groenvoorzieningen. Het heeft niet alleen de bereikbaarheid van de locatie, maar ook de aantrekkelijkheid sterk verbeterd. Ook het besluit de bibliotheek te verhuizen naar de Locomotiefhal is een stimulans voor andere ontwikkelingsmogelijkheden. Daarbij komt dat gemeente en VolkerWessels ook een gezamenlijke toekomstbeeld voor de Locomotiefhal hebben opgesteld. De gemeente heeft haar PPS-partner kunnen verleiden en overtuigen dat het inbouwen van een parkeerfunctie het unieke cultuurhistorisch karakter van het gebouw onvoldoende benut ten opzichte van de potentie die het kan hebben voor de gebiedsontwikkeling met een meer levendige functie als hotel-, woon, kantoor of (bredere) horecafunctie. In het onderzoeken van de ontwikkelingsmogelijkheden van het cultureel erfgoed in het gebied laat VolkerWessels ook blijken "*verliefd te zijn geworden*" op verschillende gebouwen. De strategie van de gemeente om het erfgoed (nog niet) niet te laten aanwijzen tot monument, maar wel consequent uit te dragen dat de gebouwen belangrijk zijn en gezamenlijk naar haalbare herbestedingsoplossingen te kijken, maakt dat enthousiasme ook bij andere betrokken partijen groeit. Succesfactor daarbij is ook de stabiliteit in projectmanagement van het gebied bij zowel gemeente als VolkerWessels. Een projectwethouder en een burgemeester die "*hard meedenkt*". De continuïteit in sleutelfiguren die elkaar respecteren in elkaars rol en samenwerken in het nastreven van gezamenlijke doelen. En

een laatste niet onbelangrijke succesfactor is de aansluiting van Tilburg bij beleidsdoelen van rijk en provincie waarmee ook grote (financiële) participatie van rijk en provincie is bereikt (Hallie, 2014; Frencken, 2014).



Figuur 22: De burgemeester Brokxlaan. Rechts de Locomotiefhal.

In het falen van het sturingsinstrumentarium kan als belangrijkste punt genoemd worden het niet slagen van een overeenkomst met hogeschool Fontys. Ondanks het vele praten, onderhandelen en verleiden, onder andere met de centraal gelegen locatie direct nabij het station en het aankopen van twee gebouwen die leeg achter zouden blijven, zijn de onderhandelingen met de finish in zicht eenzijdig door Fontys afgebroken. En daarna gingen beide partijen openlijk ruziënd over straat. *“Als je ziet wat een nijdigheid daarover nog bij de gemeente bestaat.....,is daar wel iets gruwelijks misgegaan..... Je merkt dat er een enorme kater achterbleef bij de gemeente”*, geeft projectmanager Hallie van VolkerWessels aan (Hallie, 2014). De gemeente was en is overtuigd dat de locatie nabij het spoor niet alleen succesvol kan zijn voor het gebied maar ook voor Fontys, omdat de ligging nabij het spoor en de uitstraling met het historische erfgoed ook aantrekkingskracht biedt op (spoor)studenten die een keuze moeten maken een opleiding. Maar Fontys achtte de investering van 36 miljoen euro onverantwoord. Investerings in vastgoed moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. *“..je maakt het verschil niet in stenen, maar in inhoudelijke verbindingen. Dit was zo ongewis, zo risicovol dat het gewoon niet verantwoord is”*, geeft Fontys in een toelichting aan. De financieel-economische crisis, de druk op publieke onderwijsuitgaven en maatschappelijk discussie over te hoge beloningen van bestuurders die onverantwoorde risico's nemen met onder meer vastgoedprojecten, maakten ook dat de context was veranderd. Net als de gemeente zelf die eerder snel terug kwam op haar plannen om culturele instellingen naar de Spoorzone te plaatsen, achtte nu ook Fontys plannen voor verplaatsing naar de Spoorzone te risicovol. Gemeente en VolkerWessels zetten desalniettemin

ongewijzigd in op de ontwikkeling van een kenniscluster, waarbij de gemeente met de geplande verhuizing van de bibliotheek ook andere partijen probeert te verleiden om zich in het gebied te gaan vestigen.

Een tweede knelpunt ligt in het juridisch instrumentarium. Ondanks de inzet bij het opstellen van het bestemmingsplan om de ontwikkelingsmogelijkheden zo open mogelijk te houden, blijkt het plan in de praktijk onvoldoende globaal en flexibel van opzet. Als in de onderhandelingen over de ontwikkeling van een locatie afgerond zijn, is een planherziening met een compleet nieuwe bestemmingsprocedure nodig, in plaats van alleen uitwerkingsprocedure. Het te strakke bestemmingsplan zorgt voor extra kosten, vertraging en vermindert kansen voor het direct kunnen benutten van ontwikkelingskansen voor partijen die wel enthousiast zijn over de locatie.

Het derde knelpunt dat naar voren gebracht wordt, is een bekend en ingewikkeld probleem dat zich bij veel binnenstedelijke opgaven naar voren komt: (ernstige) bodemvervuiling. Met name de regelgeving werd als een knelpunt ervaren om oplossingsmogelijkheden te kunnen benutten. De Crisis- en Herstelwet heeft ruimte geboden en belangrijke hobbels weggenomen. Het uitgangspunt van een gebiedsgericht grondbeleid werd goedgekeurd. Met een monitoringssysteem is het verspreidingsrisico onder controle zonder gevaar voor de volksgezondheid en daarmee hoefde niet alle delen (diepe grondwater) gesaneerd te worden. De Crisis- en Herstelwet heeft zich zo voor de Spoorzone een belangrijk knelpunt opgelost.

Het vierde knelpunt gaat ook over regelgeving en wel over de brandwerendheidseisen. Tussen Rijk en gemeente is veel overleg en afstemming geweest over de gevaarlijke transporten over het spoor met bijhorende risico's. Regelgeving wordt hier door Tilburg als (erg) lastig ervaren. Helemaal omdat gedurende het ontwikkelingstraject regelgeving aangepast en verscherpt werd. De aanpassing van brandwerendheidseisen in het Bouwbesluit maakte dat bebouwing aan het spoor allemaal in z'n geheel aan de nieuwe strengere eisen moesten voldoen. De stichtingskosten van bouwplannen werden hierdoor dusdanig hoger dat voorgenomen planontwikkelingen niet langer meer haalbaar bleken. Wet- en regelgeving blijven beperkingen geven die gebiedsontwikkelingen (mede) complex maken, maar wijzigingen gedurende het ontwikkelingstraject maken het nog lastiger als de beperkingen verder toenemen.

## 6.4. Indië

### 6.4.1. Locatie

Het voormalig fabriekscomplex Indië is zo'n 23ha groot en ligt aan de noordwestzijde van de binnenstad. Het complex opgericht door het textielbedrijf Ten Cate wordt aan de zuidwest en zuidoostzijde begrensd door kanalen met daarachter respectievelijk het stationsgebied en de binnenstad (Sluiskade Noordzijde en Haven Noordzijde). Aan de westzijde wordt het begrensd door een industrie- en bedrijventerrein (Kolthofsingel), aan de noordzijde door een buitengebied (Vissedijk) en aan de oostzijde door de binnenstad (Urhahn, 2009, p. 4). De locatie ligt nabij het station en uitvalswegen naar de A35.



Figuur 23: Luchtfoto Indië genomen uit het westen. De aaneengesloten hallen zijn goed zichtbaar. Op de achtergrond het centrumgebied. Bron: Urhahn.

Almelo behoort met zo'n 72.000 inwoners nog net tot de top 50 van steden. De stad maakt deel uit van het samenwerkingsverband Regio Twente waarin veertien Overijsselse gemeenten intergemeentelijk samenwerken. Daarnaast wordt regionaal samengewerkt bij projecten die van regionaal belang zijn in de 'Netwerkstad Twente', een samenwerkingsverband met de Overijsselse gemeenten Enschede, Hengelo, Oldenzaal en Borne. Dit netwerkverband vormt met Duitse steden Münster en Osnabrück ook de stedendriehoek MONT om als internationale regio de concurrentiepositie te versterken.

Almelo, en ook Enschede en Borne, maakten in de 19e eeuw een sterke groei door als gevolg van de industrialisatie, maar nu kampen de steden nog steeds met de naweeën van de teloorgang van de dominante industrie in de jaren zestig. In Almelo wordt nu voornamelijk werkgelegenheid

geboden in logistiek, transport, distributie en industrie, maar de economie en de bevolkingsopbouw zijn eenzijdig. Almelo kent een relatief grote groep inwoners met een laag inkomen en laag opleidingsniveau. De jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid zijn relatief hoog. De bevolkingsopbouw lijdt onder de concurrentie met kleinere gemeente in de omgeving. Het zijn veelal jongeren, hoger opgeleiden en gezinnen die de stad verlaten. Aan aantrekkelijke woonmilieus voor hogere inkomensgroep bestaat een tekort. De stad heeft in 2004 een ambitieus masterplan opgesteld om het leefklimaat in de stad, en met name de binnenstad, te verbeteren om zo ook de aantrekkingskracht op midden en hogere inkomensgroepen te vergroten. Veranderende financieel-economische omstandigheden maken dat politiek-bestuurlijk weliswaar nog steeds ingezet wordt op de fysieke en sociale verbetering van Almelo, maar met bijgestelde ambities (Almelo, 2004; Almelo 2014).

#### 6.4.2. Historie

De locatie Indië ontwikkelde zich in de tweede helft van de 19e eeuw en begin 20e eeuw voor de fabricage van textiel. De industrie ontstond op deze locatie door de gunstige ligging aan twee waterwegen. De naam van het gebied refereert aan de periode waarin op het terrein gefabriceerd textiel naar Indonesië werden gebracht om daar gedecoreerd en geveerd te worden (Ten Dam, 2014; Tjihof, 2014). Ten Cate koopt begin 20e eeuw regelmatig grond aan van boeren die hij weer aan hen verpacht totdat hij de grond nodig heeft voor uitbreiding. ([www.almeloindie.nl](http://www.almeloindie.nl)). Begin 20e eeuw en met name na de Tweede Wereldoorlog werd flink uitgebreid. In de hoogtijdagen werkten zo'n 2000 tot 3000 mensen op het afgesloten fabrieksterrein.



Figuur 24: Uitsnede uit overzichtskaart Almelo 1965. Bron: gemeente Almelo.

Vanaf het begin van de jaren zestig kwam de textielindustrie echter in structurele problemen door concurrentie met lage-lonen-landen. Ten Cate innoveert en maakt een overgang van weven van katoen naar weven van synthetische weefsels. Ze specialiseert zich in hoogwaardig textiel, kunstof- en koolstofvezels en rubber. Vanaf de jaren tachtig tot 2011 worden in de bestaande gebouwen op het terrein kunststof weefsels geproduceerd. Ten Cate is daarmee één van de

weinig textielbedrijven die de teloorgang van de textielindustrie heeft overleefd. Sinds de aankoop van het terrein in 2001 door Ter Steege Vastgoed uit het nabijgelegen Rijssen zijn gefaseerd bijna alle productieonderdelen van Ten Cate uit Indië naar Nijverdal verhuisd. In de binnenstad van Almelo huist nog wel het hoofdkantoor van het beursgenoteerde bedrijf met de Raad van Bestuur ([www.almeloindie.nl](http://www.almeloindie.nl); Almelo, 2011; Tjihof, 2014).

### 6.4.3. Herbestemming gebouwen

Het terrein wordt, ondanks dat een behoorlijk deel van de fabriekshallen gesloopt zijn, nog steeds gedomineerd door aaneengesloten lage hallen met shed-daken ofwel zaagtanddaken. Aan de zuidoostzijde ligt de monumentale watertoren die van *“beeldbepalende betekenis is”* (Almelo, 2011). Aan de zuidwestzijde ligt de Weverij, een goed geconserveerde authentieke fabriekshal met sheddak. Vanaf deze hal naar de noordzijde loopt de zogenaamde ‘Kalverstraat’ waarover arbeiders vroeger vanaf de entree van het afgesloten terrein naar hun werkhal liepen. Gemeente en Ter Steege hebben gezamenlijk *“bepaald dat dit een heel belangrijk straatje is voor het gebied”*, geeft gemeentelijk projectleider Ten Dam aan (Ten Dam, 2014). Aan weerszijden zijn de zaagtanddaken weer kenmerkend. Aan de noordzijde liggen twee parallelle hallen met schaaldaken, de Spoelierij en Sterkerij. Uitgangspunt is de vier karakteristieke gebouwen met de gevels van de Kalverstraat en de wegen-, groen-, en waterstructuren te behouden en in te zetten als dragers van het te ontwikkelen gebied.



Figuur 25: De “Kalverstraat” met aan weerszijde de karakteristieke sheddaken die met hun steile zijde van glas voor daglicht zorgden in de hallen. Bron: KAW.

Aan het begin van de herontwikkeling bestond het gebied voor een groot deel uit een aaneengesloten fabriekscomplex. Op het terrein was heel doelgericht, sober en doelmatig gebouwd. *“Puur en alleen een dak boven je hoofd”*, licht ontwikkelaar Tjihof toe. Ter Steege heeft in de beginfase de provinciale welstandsinstelling Oversticht een inventarisatie laten uitvoeren van de cultuurhistorische waarden op het terrein. Oversticht vond *“heel veel dingen mooi”*, maar Ter Steege heeft bepaald welke delen van het advies ze overnamen. Dat is met de gemeente gedeeld. *“Eigenlijk kregen we daar te horen alles wat jullie bewaren prima. Meer is beter... De gemeente zat en zit er nog steeds heel pragmatisch in”*. Op de watertoren na werden geen gebouwen tot monument bestemd. Maar de waardering voor bestaande gebouwen is wel veranderd sinds 2011, geeft Tjihof aan: *“We gaan ook niet-monumenten op hun waarde schatten”*. Maar het niet hebben van een status, een label, maakte het ook lastig. Niet alleen, omdat daarmee geen subsidiegelden verkregen konden worden. Ook intern bij Ter Steege was overtuigingskracht nodig waarom behoud voor toegevoegde waarde zorgde en er geen sprake was van *“geld weggooien, omdat het geen monument is”*. Het was Ter Steege die nadrukkelijk koos voor behoud van niet-monumentaal cultureel erfgoed in het gebied in de overtuiging dat consumenten behoefte hebben aan karakter, authenticiteit en identiteit bij een plek waar ze een grote investering in doen met de aankoop van een woning (Tjihof, 2014).



Figuur 26: De monumentale watertoren. Het risico op brand bij het productieproces was groot en in vroeger tijden kwam hier het bluswater voor de blusinstallaties vandaan. Op de achtergrond de karakteristieke sheddaken van de loodsen.



Voor de vier te behouden gebouwen heeft Ter Steege nieuwe functies op het oog. In de watertoren wil ze een horecagelegenheid realiseren. In de Weverij, Spoelierij en de Sterkerij zijn respectievelijk een Kunsthal, zorgwoningen en een kinderdagverblijf gepland. Ook de bestrating van klinkers met stelconplaten keren terug en veel volwassen groen blijft behouden. De gevels van de Kalverstraat worden verwerkt in nieuwbouwontwerpen. Het eerste bouwplan dat nu in bouwvergunningfase zit is ook voor deze straat. De herbestemming van de in het oog springende watertoren is gepland in de laatste fase. Hier moet de enige horecalocatie van het gebied komen met een stadsstrand aan een havenkom. Oorspronkelijk was het idee om de toren als het visitekaartje van Indië als eerste te ontwikkelen, maar omdat de hoge voorinvesteringen van het aanleggen van de haven nu financieel niet (meer) haalbaar zijn, is gekozen eerst locaties te ontwikkelen waar het snelste geld verdiend kan worden (Ten Dam, 2014). Mede met subsidie van de provincie wordt de watertoren nu wind- en waterdicht gehouden. Voor de ontwikkeling van de Weverij tot Kunsthal is uitgebreid onderzoek verricht. Uit haalbaarheidsonderzoek, mede gefinancierd door de gemeente, bleek dat het inrichten van het iconische industriële gebouw voor exposities van beeldende kunst wel op veel sympathie kon rekenen, maar op te weinig financiële steun van het (lokale) bedrijfsleven met sponsorgelden voor de exploitatie. Ook de bijdrage van Ter Steege die zich bereid had verklaard om tien jaar lang de exploitatie met 50.000 euro te steunen was onvoldoende stimulans om de (boven)regionale culturele voorziening te realiseren. Het zoeken naar een haalbaar programma voor de Weverij de andere gebouwen heeft de volle aandacht van Ter Steege die de gebouwen ziet als aanjagers van de gebiedsontwikkeling (Tijhof, 2014; Ten Dam, 2014; [www.almeloindie.nl](http://www.almeloindie.nl)).

De gemeente wordt door Ter Steege betrokken bij de zoektocht naar passende functies. Projectleider Ten Dam daarover: *“De invulling van de gebouwen is een lastige, daar hebben ze ideeën over en komen ze ook iedere keer bij de gemeente. Heb je nog een school? Heb je nog een gymlokaal nodig? Kan het cultureel centrum er niet in? Dat soort dingen. Kunsthal hebben ze een plan voor gemaakt. Dat is niet een gemeentelijke instelling, maar daar zit de gemeente wel met geld in. Ze hebben heel veel moeite om die gebouwen een functie te geven. Dat betekent ook een risico voor het project. We hebben een exploitatieovereenkomst waarin staat dat we die gebouwen gaan behouden, mits de exploitatie het ook toelaat. Dat betekent dat er wel een kans is, dat als die gebouwen geen inhoudelijke invulling vinden, dat die gebouwen dan alsnog het loodje leggen.... Het is wel een heel moeizame zoektocht”*. Een concreet verzoek om kantoren deels toe te staan in één van de gebouwen die als bestemming maatschappelijke doeleinden had, is wel goedgekeurd met de afspraak dat in een ander plandeel dezelfde hoeveelheid wordt geschraapt. De gemeente stelt zich meedenkend en oplossingsgericht op in de zoektocht naar functies voor het cultureel erfgoed, waarbij regels niet star worden gehanteerd, maar naar oplossingen in het totaal worden gezocht (Ten Dam, 2014).



Figuur 27: De Sterkerij met karakteristieke halfronde daken staat nu leeg.



Figuur 28: Een impressie van mogelijke herontwikkeling van de Sterkerij waar Ter Steege een kinderdagverblijf en appartementen wil realiseren. Bron: Urhahn.

Het terrein, de Weverij en enkele loodsen worden tijdens het ontwikkelingsproces gebruikt voor verschillende doeleinden. Ten Cate zit nog steeds met een deel van haar geotextielproductie in het gebied. Verder bieden bestaande gebouwen deels plek voor tijdelijke functies als atelierruimte voor kunstenaars, catering, vergaderingen en opslag. Ook zijn verschillende festivals en evenementen georganiseerd. Ter Steege wil graag bekendheid genereren voor het gebied met activiteiten. Tjihof: *“Tijdelijk gebruik inzetten door activiteiten te ontplooiën op de locatie. Dat helpt wel om de plek markttechnisch merk te laden, locatie te laden”*. Maar het ruimte bieden aan activiteiten leidt tot discussies tussen Ter Steege en gemeente nu er honderden mensen op af komen. De gemeente begrijpt de wensen van Ter Steege, maar ziet tegelijkertijd botsende belangen met brandveiligheids- en horecavoorschriften. Ter Steege is met de gemeente in overleg voor verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijk gebruik, want de tijdelijke invulling van terrein en karakteristieke historische gebouwen vormen een wezenlijk onderdeel van de strategie van de gebiedsontwikkeling: het in de etalage zetten van het gebied voor toekomstige potentiële kopers (Tjihof, 2014; Ten Dam, 2014).



Figuur 28: In één van de bestaande panden is galerie Veneman gevestigd.

#### 6.4.4. Gebiedsontwikkeling

Ter Steege Vastgoed is de locatie-ontwikkelaar van Indië (23ha) en voert de regie over gebiedsontwikkelingsproces. In 2001 heeft zij het (overgrote deel van het) gebied gekocht van Ten Cate. Het paste binnen haar strategie om in te zetten op binnenstedelijke locaties met erfgoed in plaats van in buitengebieden. *“Ter Steege was eigenlijk te laat met het kopen van weilanden. Eind jaren negentig is er directieoverleg geweest, weilanden gaan het niet worden, dan betalen we de hoofdprijs of het gaat heel lang duren. Laten we ons gaan richten op locaties, nagedacht, ons werkgebied is Oost- Nederland. Wat zie je daar? Veel textielabrikanten die dichtgaan... We hebben een soort van latente behoefte ontdekt. In 2001 waren ze (Ten Cate) echt niet zover dat ze weg zouden gaan. Je kunt wel dingen gaan benaderen logischerwijs. Je ziet de locatie liggen,*

*groot terrein midden in de stad. Wat nog meer? Het is oud. Voldoet aan de huidige eisen niet meer. Als ontwikkelaar probeer je daar een strategie op te bedenken. Minder uitbreiden zag je ook al gebeuren, dat volg je wel. Onze conculega's deden dat niet, die waren bezig met weilanden te kopen en te ontwikkelen. In die tijd hebben we onze slag op een aantal plekken geslagen".* Ter Steege sloot met Ten Cate een sale en leaseback overeenkomst, waarmee Ten Cate gefaseerd kon afbouwen op de locatie en Ter Steege inkomsten ontving om de rentelasten te dekken van de investering en zo ook niet directe grote urgentie had tot ontwikkelen (Tijhof, 2014). Het organiserend vermogen van Ter Steege laat zich zien in het nemen van initiatief en leiding in de ontwikkeling op basis van een duidelijke strategie, in de kennis van beleid en de (lokale) markt, in de overtuiging van de gunstige binnenstedelijke ligging en betekenis van erfgoed als belangrijke ruimtelijke kwaliteit, in het verwerven van politiek-bestuurlijk draagvlak en in het opbouwen van een goede (operationele) samenwerking met de gemeente.

Ter Steege was overtuigd van de potentie van het gebied als ontwikkelingslocatie, ook al had de gemeente zelf in 2001 nog geen plannen met het gebied. Almelo was verrast door de deal tussen Ten Cate en Ter Steege. Weliswaar was de verkleuring naar wonen wel al in het Structuurplan (1998) en de de VINAC aan de orde gekomen, maar de focus en prioriteit van de gemeente lag nog bij de ontwikkeling van de (eigen) buitengebieden (Ten Dam, 2014). Er was daarom ook niet direct draagvlak voor de plannen van Ter Steege. Voor de gemeente was Ter Steege "in het begin een vreemde eend in de bijt", waar ze last van hadden bij de ontwikkeling van eigen locaties. Almelo heeft zich eerst intern bezonnen op de ideeën en wensen van Ter Steege. Daarbij werd gekeken naar de relaties met omliggende gebieden, bestaand beleid en vastgelegde kaders, zoals de Structuurvisie. Ter Steege heeft veel energie gestopt in het overtuigen van de gemeente van haar ambities, de haalbaarheid van haar plan en de toegevoegde waarde van de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling van Indië voor Almelo (Tijhof, 2014). Gezamenlijk hebben partijen gekeken naar de programmering van functies in het gebied, waarbij de gemeente een sterke focus had op ruimte voor wonen en het voorkomen van concurrentie met de (vernieuwde) programmering van de binnenstad.

Het eerste concrete resultaat waarin de plannen van Indië in naar voren werden gebracht was het masterplan Almelo (2004). In het masterplan stond de ontwikkeling van het centrumgebied centraal en was het doel ook om met een betere stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling aantrekkelijker te worden voor ondervertegenwoordigde doelgroepen. Vernieuwing van Indië sloot hier goed op aan. Ook de waardering voor het "*bestaande en vertrouwde*" werd door Almelo overgenomen (Almelo, 2004). In Indië zijn de bestaande kwaliteiten, met het aanwezige erfgoed, het volwassen groen, de wegenstructuur, met de te hergebruiken materialen, het water aan de randen dat naar binnen gehaald kan worden, ruim voorhanden. "*Eigenlijk is er niets toegevoegd, alleen is het meer in de spotlights gezet*" (Tijhof, 2014). Ter Steege inventariseerde welke doelen en belangen van zichzelf en gemeente aan elkaar verknoopt konden worden met oog voor ruimtelijke, (financieel)economische, sociale, culturele en ecologische aspecten. Met haar aandacht voor het erfgoed, het behoud en versterken van bestaande groenstructuren, het zoeken van aansluiting met de binnenstad, het creëren van nieuwe woonmilieus voor midden- en hogere inkomens en het versterken van Almelo als waterstad met het plan voor de aanleg van haven met waterwoningen liet Ter Steege zien haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, een hoge ruimtelijke kwaliteit na te streven en aan te sluiten bij de beleidsdoelen van de gemeente waarmee ze ook het vertrouwen won.

Het inzetten op de bestaande kwaliteiten van het gebied werd de basis van het plan waarmee draagvlak en acceptatie kwam voor ontwikkeling van de locatie van bestuur, politiek en de buurt. In 2005 werden de uitgangspunten en voorwaarden waarmee Almelo instemde met de ontwikkeling door de gemeenteraad goedgekeurd. In de uitgangspunten werden ook de te behouden structuren en gebouwen benoemd die *“in goede harmonie”* met elkaar waren bepaald. De watertoren en de sheddaken waren voor de Almeloërs beeldbepalende karakteristieke gebouwen, maar andere gebouwen waren voor de meesten onbekend. *“Ik heb de wethouder Ruimtelijke Ordening .... horen zeggen: Indië, je hebt een mooi rapport gemaakt van dit is waardevol, maar ik herinner mij Indië uit mijn jeugd alleen maar als een gebied met een hek er omheen en dan gaan wij met onze stedenbouwkundige doorheen lopen van dit is mooi, en dat is mooi, maar pas op dat moment zie je voor het eerst dat gebouw. De gemiddelde Almeloër, behalve zo'n 2000 werknemers, kwam niet verder dan er omheen. Dat vond ik een mooie typering van een wethouder die er met volle overgave zich heeft ingezet voor de kadernota en waarin ook die waardebepalende elementen gedefinieerd zijn”* (Ten Dam, 2014). De aandacht voor het erfgoed kwam voornamelijk van Ter Steege. Ontwikkelaar Tijhof licht toe: *“Je ontwikkelt meer dan alleen een plek waar je mag slapen. Een gebied neerzet waar iets gaat gebeuren, waar iets gebeurd is, waar je iets terug laat komen. Wij zien dat consumenten wel behoefte hebben aan een soort van karakteristiek, een identiteit van een plek, waarom hier, waarom heet dat zo? Wat gebeurde hier? Waarom zou ik hier de grootste investering van mijn leven willen plegen? Want dat vraag je wel aan een consument? Als je een huis gaat kopen, dat is zijn grootste investering doet op jouw plek”* (Tijhof, 2014). Ter Steege had bij het begin van de ontwikkeling een regionale welstandsorganisatie een inventarisatie laten maken van de historische gebouwen en structuren in het gebied met als doel om de historie van het gebied, de identiteit, bewust als startkapitaal te gaan inzetten voor de gebiedsontwikkeling.



Figuur 29: Impressie van studie naar herontwikkelingsopgave van combinatie van oud en nieuw. Aan de rechterzijde zijn de te behouden gevels van de ‘Kalverstraat’ zichtbaar, in het midden met de opengemaakte daken de fabriekshallen met shed-daken. Bron: Beltman Architecten.

De gebiedsontwikkeling moet stapsgewijs vorm krijgen. Ter Steege heeft bewust een Ontwikkelplan laten opstellen en geen gedetailleerd stedenbouwkundig plan. En bij de keuze voor de stedenbouwkundige is rekening gehouden met de herbestemmingsopgave. Die moest gevoel hebben bij de gebouwen (Tijhof, 2014). Het Ontwikkelplan kan gezien worden als een routekaart die binnen kaders de koers aangeeft aan de ontwikkelingen die stapsgewijs plaats kunnen hebben met de vastgestelde kwaliteitswaarden die als referentiekader dienen (Urhahn, 2009). De gemeente heeft daarnaast de door haar vastgestelde uitgangspunten voor ontwikkeling uitgewerkt in kaders die zijn vastgesteld in het beeldkwaliteit-, het bestemmings- en het exploitatieplan. Het globaal programma gaat uit van 620 woningen en 40.000m<sup>2</sup> BVO werken waaronder horeca, cultuur, recreatie, kantoor- en bedrijfsruimten. De gemeente beoordeelt de plannen, wensen en ideeën van Ter Steege aan de met hen afgesproken en door de raad vastgestelde kaders.



Figuur 30: De maquette van Indië geprojecteerd in de bestaande omgeving. Aan de zuidzijde het wonen aan het water dat verbinding maakt met de haven van het centrum. Bron: Urhahn.

Het plangebied wordt grotendeels ingevuld met wonen en deels bedrijven, kantoren en voorzieningen. Het westelijke strook (6,5ha), de zuidoostelijk punt en de 'Kalverstraat' wordt overwegend werken. De weststrook vormt een overgangsgebied tussen het industrieterrein en het woongebied. Hier biedt Ter Steege kavels te koop en zijn anno 2014 verschillende bedrijven gevestigd: reclamebureau TeamCreative, transportbedrijf De Transporters, autowasstraat Leus. De bestaande gebouwen zijn nog deels gevuld door Ten Cate en tijdelijke functies als Stadslab met ruimte voor catering en vergaderingen e.d., een kunstenaar met atelierruimte en aan de zuidkant

van het plangebied liggen nog enkele bestaande woningen. De (tijdelijke) ondernemers, gebruikers en bewoners op het terrein vormen met de gemeente de belangrijkste actoren. Direct omwonenden heeft het gebied niet, maar met de fasegewijze ontwikkeling met ook ruimte voor (c) po zullen bewoners actiever worden. De ontwikkeling van het woongebied was met de crisis op de woningmarkt door Ter Steege uitgesteld, maar met de verbeterde marktomstandigheden zijn nu de eerste woningen in verkoop gegaan en is een cpo-project in ontwikkeling (Tijhof, 2014; Urhahn, 2009).



Figuur 31: Geplande twee-onder-een-kapwoningen en rijwoningen in het noordelijk deel van het plangebied.

De financieel-economische crisis heeft de context dusdanig veranderd dat planontwikkeling vertraagd is en niet alle bedachte ontwikkelingsrichtingen meer uitvoerbaar blijken. Gemeentelijk projectleider Ten Dam geeft aan hoe met voorstellen voor veranderingen van programma en dergelijke wordt omgegaan: *“En dan gaan wij, wij zijn wel bereid daar in mee te gaan...het moet natuurlijk niet te ver gaan. Onze principes en onze kaders moeten overeind blijven. Hier zou innovatieve maakindustrie moeten komen (noordoostelijk deel Indië). Daar is een design-autowasstraat gekomen. Op een gegeven moment: ‘mag hier een Karwei, een bouwmarkt komen’? Dat wilde we eigenlijk ook niet. Met een positieve grondslag ga je dan meedenken met die ontwikkelaar. We hebben begrip voor de situatie. We moeten ook niet hebben dat het hele plan sneuvelt. We hebben er als gemeente ook al tonnen inzitten natuurlijk. We proberen mee te denken met die ontwikkelaar en dat betekent dat je soms toe moet geven op je oorspronkelijke principes. Allerlei mooie doelen bedacht. Maar ja, Karwei past eigenlijk niet in het plan, maar anders wordt het plan wellicht niet haalbaar. En als het de ontwikkelaar de kop kost, gaan wij als gemeente miljoenen, gaan wij ons de strop om ons heen krijgen. Op die manier probeer je mee te denken. Op een gegeven moment is die autowasstraat er gekomen. Die heeft wel een heel mooi design gekregen, die past bij het idee wat je daar, het beeldkwaliteitsplan wat je daar, alleen de functie wordt iets anders. Nou ja, hier zouden maatschappelijke doeleinden in komen, lastig ontwikkelen. Hier hebben we nu het verzoek liggen, kan daar niet voor de helft kantorenfuncties in komen. Dan blijft het aanzien van het gebouw bespaard, het is niet zo dat ze het gaan slopen”* (Ten Dam, 2014). Zo zijn de eerste delen van het gebied kavelgewijs gerealiseerd en waar nodig de planvorming opnieuw opgepakt. De gemeente denkt oplossingsgericht mee in de geest van wat in de kaders in de exploitatieovereenkomst is overeengekomen en heeft oog voor de veranderde financieel-economische context van Ter Steege en andere actoren.

De veranderende context bij corporaties laat ook Indië niet ongemoeid. De Enschedese corporatie die wilde participeren in een woningbouwproject heeft zich bezonnen op de eigen positie, is zich meer bij de eigen leest gaan houden en heeft zich teruggetrokken naar het eigen kerngebied waar Almelo (nu) buitenvalt. En ook zorginstellingen hebben te maken met nieuw overheidsbeleid en wetgeving waarin zorg en wonen gescheiden worden. De deelname van zorgondernemers aan de ontwikkeling is onzeker geworden, omdat ze hun financieringsbasis nu moeten wijzigen, doordat kosten voor huisvesting steeds meer en eerder bij zorgbehoevenden en gemeente(fonds) komen te liggen en de zorgondernemer alleen een vergoeding per bed krijgt (Ten Dam, 2014). Ook de gemeente zelf moest plannen bijstellen, afboeken op grondposities, ambities bijstellen en kreeg een grotere focus op voorkomen van risico's. Dat werd ook merkbaar bij de ontwikkeling van kunstenschool NAXT. NAXT staat voor New Arts Xperience Twente is een maatschappelijke regionale instelling die plek biedt voor muziek, dans, fotografie en andere kunststijlen. Waar in veel gemeenten dit soort maatschappelijke voorzieningen worden ingezet als stimulans en aanjager voor de (gemeentelijke) gebiedsontwikkeling is hier door de gemeente bewust gekozen voor nieuwbouw aan de noordoostzijde van het projectgebied. Tijhof zegt hierover: *“We hebben een tijdje met de gemeente in gezonde spanning geleefd. Wij waren de private ontwikkelaar. Waarom zou de gemeente een ontwikkelaar voorthelpen om een hele goede functie die heel goed past in het gebied in de schoot te werpen, te geven aan die ontwikkelaar. Dat hokjesdenken, gaan we die ontwikkelaar een cadeautje geven. Waarom zouden we hun, hun hè, gaan voorthelpen om zo'n mooie ontwikkeling op zo'n terrein binnen te halen. Dat is politiek dat je veel ziet op dit moment, het is niet zo bijzonder actueel meer op dit moment, maar als je de afgelopen jaren, de film terugdraait, kon dat gebeuren, worden er af en toe keuzen gemaakt waarvan je denkt, we zijn er heel blij mee, maar het had nog een betere plek kunnen krijgen. Hier staan schelpgebouwen, hier had zo'n gebouw moeten plaatsvinden, dat snapt iedereen. Dan hadden we het gebouw niet op Indië gehad. Hier kon de gemeente wel heel concreet mee zijn, het is goed bereikbaar, we kunnen het gaan bouwen. Doelmatig, we blijven gewoon ruim binnen het budget, we weten waar we aan toe zijn, we blijven binnen budget, parkeerterrein. Ook al gebeurt hier tien jaar niks, dan toch is het afgerond. Het waren allemaal vraagtekens. Nu vind ik het weleens jammer. Het had daar ingemoeten”* (Tijhof, 2014). De gewijzigde context maakt dat voor de huurwoningen nog corporatie gevonden moet worden en dat de gemeente, die al moest wennen aan de rolverdeling met een private gebiedsontwikkelaar, geen risico's wilde nemen met de ontwikkeling van de Kunstenschool en koos voor nieuwbouw in plaats van herbestemming.

De Kunstenschool ontwikkelen in een van de historische gebouwen had een aanjagende rol kunnen vervullen voor de gebiedsontwikkeling. Het bestaande cultureel erfgoed vormt voor Ter Steege één van de basiselementen van het plan dat ze zo optimaal mogelijk willen benutten. Bij NAXT is het niet gelukt, maar Ter Steege is nog steeds in goed overleg met de gemeente om geschikte functies te zoeken voor de gebouwen. Ontwikkelaar Tijhof zegt: *“Het vinden van een goede functie voor het monument is het meest cruciale. Het gaat niet over geld. Moeten we kosten aan verbouwen, exploitatie, op het moment dat je een goede functie vindt voor het gebouw, zijn wij, ik kan natuurlijk alleen voor mezelf praten, zijn wij bereid om met minder genoeg te nemen. Wij zien juist dat je met dat soort gebouwen op zo'n plek in zo'n gebied moet voorzien van een goed functie. En dan leg ik er liever geld op toe, want het is maar een katalysator voor mijn gebied, dan eigenlijk de verkeerde functie voor het verkeerde gebouw.... Katalysator heb je nodig, je hebt er eentje nodig”* (Tijhof, 2014). De wil tot behoud en de overtuiging van de betekenis die het erfgoed heeft en in de toekomst nog meer kan hebben is groot. Het initiatief ligt bij Ter Steege,



maar zij zal de gemeente (blijven) betrekken bij de zoektocht naar geschikte functies wijzend op de gezamenlijke belangen die met het realiseren van de functie vervuld kunnen worden.



Figuur 32: Impressie van toekomstig beeld “Kalverstraat”. Bron Ter Steege.

### 6.4.5. Belangen

In de gemeente Almelo vindt de belangenafweging plaats op verschillende beleidsterreinen en niveaus. Een inventarisatie van de verschillende belangen die bij de ontwikkeling naar voren gebracht worden, is opgesteld op basis van het masterplan Almelo (2004), Ontwikkelingsplan (2009), bestemmingsplan Woongebied 1 en de interviews met projectleider Ten Dam van Almelo en ontwikkelaar Tjihof van Ter Steege. De volgende belangen komen naar voren ingedeeld naar de vijf categorieën (Almelo, 2004; Urhahn, 2009; Almelo, 2011; Ten Dam, 2014; Tjihof 2014):

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Indië</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>C U L T U R E E L</b>	Herkenbaarheid van het gebied behouden, een locatie met identiteit, DNA, van jarenlange textielindustrie waar men trots op kan zijn
	Zorg, behoud en herbestemming van de monumentale watertoren en andere voormalige fabrieksgebouwen: Weverij, Spoelerij en Sterkerij
	Behoud van het historische wegenpatroon
<b>E C C O L O G I S C H</b>	Inbreiding
	Met behoud van waardevol groen/ volwassen bomen ook bijdragen aan het groene imago van Almelo
	Saneren vervuilde grond
	Hergebruik van bestaande gebouwen.

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Indië</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>E&amp;F C I O N N A O N M C I I C E H E L</b>	Hogere inkomensgroepen aan de stad binden, omdat een onevenredig groot deel nu tot de lagere inkomensgroepen behoort (momenteel ontbreken de milieus die een sterke economische positie koppelen aan een sociale binding). Met hogere inkomensgroepen de economische structuur van de (binnen)stad versterken.
	Plankosten dekken uit financiële afspraak exploitatieovereenkomst
<b>R U I M T E L I J K</b>	Ontwikkelen van een nieuw aantrekkelijk stuk binnenstad met een mix in spreiding van programma (niet te concurrerend met binnenstad) en woontypologieën
	Ruimte bieden aan mensen die graag in Almelo willen (blijven) wonen
	Ruimte bieden aan water en jachthaven waarmee het gebied aan de binnenstad wordt verknoopt en wonen aan het water mogelijk wordt gemaakt
	Ruimte bieden aan bestaande en nieuwe ondernemers
	Ruimte bieden voor nieuwe verkeersstructuur (singel, fietsverbindingen)
	Ruimte voor cultuur
	Ruimte bieden aan recreatie
	Ruimte voor horeca
<b>S O C I A L</b>	Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de stad om daarmee de scheefgroei in opleidingsniveau, inkomen en leeftijdsopbouw te verkleinen
	Vergroten aantrekkingskracht op doelgroepen die nu ondervetegenwoordigd zijn, middenkader aantrekken/ vasthouden
	Voorkomen van het kunnen afglijden, verloedering en verval met een verpauperd industrielocatie in binnenstedelijk gebied

Tabel 10: Gemeentelijke belangen bij herbestemming in gebiedsontwikkeling: Indië.

Bron: gemeente Almelo, 2004; Urhahn, 2009; Almelo, 2011; Ten Dam, 2014; Tijhof 2014.

De belangrijkste belangen voor de gemeente met de ontwikkeling van Indië zijn sociale, economische en ruimtelijke belangen. De case Indië laat goed zien hoe nauw verweven deze drie belangen met elkaar (kunnen) zijn. De gemeente wil graag dat in Indië ruimte wordt geboden aan wonen. Daarbij is het aantrekken van nieuwe doelgroepen om de scheve bevolkingsopbouw, met relatief klein deel middenkader, te verbreden van belang. Het vasthouden en aantrekken van midden- en hogere inkomensgroepen met de realisatie van binnenstedelijke woonmilieus moet de Almelose economie versterken en dient daarmee het economische belang van de ontwikkeling. En het sociale belang is tegelijkertijd dat de aantrekkelijkheid en de leefbaarheid van de stad verbeterd worden en de scheve verhoudingen in opleidingsniveau, inkomen en leeftijdsopbouw

worden verkleind. Ter Steege heeft scherp waar de belangen van de gemeente liggen en waar verbindingen gelegd kunnen worden met eigen belangen.

De ruimtelijke belangen van de gemeente worden ingevuld met de ruimte die voor wonen, voorzieningen, cultuur, horeca en recreatie wordt geboden. Met de aanleg van de singel en interwijkverbindingen voor fietsers. Maar misschien is de gemeente nog wel het meest enthousiast over het plan om de bestaande jachthaven en kanalenstructuur ook Indië in te trekken. Almelo ligt het laagst in Twente en wil zich graag positief onderscheiden als waterstad en Ter Steege sluit daar met haar plannen goed op aan. Het realiseren van een nieuwe verkeersstructuur langs de oostzijde van het gebied als nieuwe ontsluitingsroute naar het centrum is een al lang bestaand gemeentelijk belang. De snelle route van het centrum naar de N36 stond al 40 jaar in het Structuurplan, maar in aansluiting op de ontwikkeling van Indië heeft de gemeente besloten de weg daadwerkelijk en wel in 2014 te realiseren. Ter Steege is erg positief over dit besluit: *“Als ze hadden gewild, hadden ze het best nog een aantal jaar kunnen uitstellen. Hij is niet nodig voor aanleg van een grote wijk. Hij staat al lang in de structuurvisie, stond op de rol. Maar het is een belangrijke. In 2009 hebben we wel inspanningsverplichting afgesproken, meer kun je niet afspreken. Je had redenen kunnen aandragen om het verder vooruit te schuiven”*. Ten Dam is ook enthousiast over het aanleggen van de singel: *“Dit is voor hem ook marketing. Een mooie weg, daar hebben ze altijd op gehamerd. Mensen rijden er langs, mooie laan, parkachtige uiterlijk”* (Ten Dam, 2014). Het realiseren van de nieuwe route wordt door de gemeente gefinancierd in het besef dat ze niet alleen een ruimtelijk gemeentelijk belang dient, maar zo ook bijdraagt aan de private ontwikkeling Almelo ook positiever op de kaart moet zetten.



Figuur 33: De aanleg van de nieuwe verkeersstructuur langs de oostzijde van Indië vanaf de noordzijde gezien (juni 2014).

Het ontwikkelen van de voormalige fabriekslocatie is ook nodig om “afglijden, verloedering en verval” te voorkomen, geeft Tijhof aan. “Als je niets doet of niets zou doen, dan heb je een getto van heb ik jou daar”. Tijhof zou graag (nog) meer prioriteit voor Indië willen. Nu pakt de gemeente wat hem betreft nog teveel ook kleine ontwikkelingen aan in de stad. “Lieve gemeente, pak alstublieft ook de rotte kies aan, hoe eerder, hoe beter, want dat kleine gaatje wat je ergens hebt liggen, schuif dat alsjeblieft vlak.....doe het voor de lange termijn, dan is het beter, dan overal die kleine probleempjes op te lossen en dat grote probleem laat je maar liggen.... Als je dit (Indië) laat liggen, heb je een levensgroot probleem. Het probleem wordt alleen maar groter” (Tijhof, 2014). Maar de gemeente zelf heeft kleine succesjes nodig waar grote (eigen) geplande ontwikkelingen, mede door het ontwikkelen van Indië, uitblijven.

Almelo heeft haar woningbouwprogramma fors naar beneden bijgesteld (van de 9.000 voor de crisis zijn er nu nog 1.100 in beeld) en het eigen nog uit te voeren deel naar achteren geschoven na de realisatie van de 600 woningen van Indië. Ten Dam geeft aan: “Aan de andere kant concurreert dit plan met andere plannen die de gemeente zelf heeft. We zijn natuurlijk zelf ook ontwikkelaar. We hebben zelf ook heel veel grond in de gemeente..... het zijn wel 600 woningen en die concurreren met onze andere plannetjes. In die zin is het niet zo handig voor ons om hier volop op in te spelen, omdat we elders verliezen lijden.....Dat heeft op de achtergrond wel meegespeeld. Op ambtelijk niveau moet ik dan zeggen. Wij zitten natuurlijk erg in die planexploitatie. We hadden veel grond aangekocht en hebben al 45mln afgeboekt aan m2, los van het feit dat we de prijs ook nog eens naar beneden zouden moeten doen”. De afboekingen van woningbouwprogramma op (eigen) uitleglocaties vormen de belangrijkste financiële implicaties, verder zijn de puur financiële belangen van Indië beperkt. Met het afsluiten van de exploitatieovereenkomst zijn de plankosten van de gemeente gedekt. Het ontwikkelen van kantoor- en bedrijfskavels die als buffer dienen tussen het woon- en industriegebied zijn deels ingevuld, maar hebben niet de grootste aandacht, de focus van de gemeente ligt op het woongebied (Ten Dam, 2014).

Almelo wil graag meer middenkader binnen haar gemeente. Ter Steege sluit met haar woningbouwprogramma aan bij deze beleidsdoelstelling van de gemeente. “Het middenkader is heel beperkt....Aantal grote bedrijven met wel die managers, maar die gaan allemaal in die dorpjes, stadjes eromheen wonen. Blijft moeilijk, blijft Almelo, van de drie grote steden (in Twente) de moeilijkste in imago. Enschede is de grootste van de drie, met een universiteit, muziekcentrum, alles wat Almelo niet heeft. Hengelo heeft van oudsher meer witte borden, metaal en elektrotechnische industrie. Daar werd goed geld verdiend. Almelo was natuurlijk een iel stadje, het putje van Twente. Dat verhaal doet nog steeds opgeld. Gemeente Almelo probeert dat te herstellen. Hoe krijgen we dat middenkader aan onze stad gebonden. Dat gaat heel moeilijk. Dat heeft ook te maken met woonmilieus. Hoe krijg je het goed woonmilieu bij die groep mensen? Waarom in Wierden, Tubbergen? Waarom gaan ze niet in Almelo wonen? Dat heeft met imago te maken, maar ook met woonmilieus. Ons plan is niet zozeer geënt op die directe politieke doelen, maar het paste wel heel mooi bij dat politieke doel. Een gebied ontwikkelen, een woongebied waarin het anders wonen is als in de rest van Almelo. Dat spreekt mensen aan die niet in Almelo een plekje vinden. Ze zijn blij als die managers hier wel een plekje vinden..... Je woont in de stad, maar toch in een wijkje, waar een gezin, kinderen kunnen opgroeien”. Het publiek belang om middenkader binnen te halen wordt door Ter Steege gecombineerd met het marktbelang om voor (belangrijk deel) in te zetten op deze doelgroep

Het culturele belang wordt benoemd in interviews en plandocumenten, maar komt niet als hoofdbelang naar voren. Ook ecologische belangen komen nauwelijks in plannen of interviews naar voren. Het behouden van (een deel van) de herkenbaarheid en de identiteit van het gebied was zeker een wens, maar werd niet als groots belang door de gemeente ingezet. Het kwam sterker uit de ontwikkelingsfilosofie van Ter Steege dan vanuit de gemeente. Ten Dam: *“Het is meegenomen dat de gebouwen en de culturele identiteit overeind blijft, maar dat is lang niet altijd, is niet het hoofddoel geweest, inbreiding vinden we belangrijk. Het is heel mooi als je het erfgoed daarin een plek kunt geven, maar dat is nooit van de daken afgeschreeuwd. Van dat is wat we met dit gebied moeten. En zo mooi is het gebied ook niet!.... Het was een groot omheind terrein waar je dan langs fietste. Voor de meeste Almeloërs is het dat. Dat je identiteit kunt behouden, dat is nooit het belangrijkste punt geweest. Het is wel zo in de marketing.... Die gebouwen zijn een wezenlijk element om het gebied een eigen identiteit te geven. Een marketinginstrument van Ter Steege. Het maakt zo'n gebied leefbaarder. Zo'n grote nieuwbouwwijk is van niemand. Dat lijkt overal hetzelfde. Daar keren mensen zich ook steeds meer vanaf. Die willen hun eigen identiteit hier vinden. Het wordt in die zin gebruikt om het gebied te vermarketen in die zin. Dat is eigenlijk het belangrijkste waarvoor die gebouwen voor Ter Steege nog een plek hebben”* (Ten Dam, 2014). Het erfgoed wordt, ondanks dat het geen hoge ordewaardering heeft, door gemeente en Ter Steege wel belangrijk gevonden om het gebied een onderscheidend vermogen mee te geven met de authenticiteit gebaseerd op een lokaal verleden, maar de gemeente ziet het erfgoed daarbij voornamelijk als een middel om te sturen op sociale, economische en ruimtelijke belangen.

#### **6.4.6. Sturingsinstrumenten**

Almelo neemt naar Indië toe een faciliterende rol aan. Ten Dam omschrijft het als volgt: *“Wij zijn niet een pro-actief sturende partij. Laat de markt maar bepalen wat daar wel en niet kan en als overheid randvoorwaarden stellen....Waar mogelijk ondersteunen we van alles. Maar we gaan het niet pro-actief doen en er heel veel geld in steken. Toetsen en bewaken van de gemeentelijke kaders....We hebben het benoemd in de VINAC....we willen industrie daar weg hebben en dan wonen... En vervolgens hoefden we niet te initiëren, want ter Steege kocht het hele gebied op. Zo ging het. Misschien hebben we toen al genoeg gedaan?”* Het aangeven dat een gebied mag gaan verkleuren kan gezien worden als stimulans en invitatie voor ontwikkeling, maar directe snelle verwachtingen had Almelo er niet bij. Buitengebiedlocaties hadden voorrang en dat speelt (ambtelijk) nog steeds mee. *“Stimuleren, inviteren, dat ligt bij Ter Steege. Dat heeft er ook mee te maken dat concurrentie oplevert met gemeentelijk te ontwikkelen gebieden.... Niet heel hard, maar indirect speelt dat concurrentiemotief een rol”* (Ten Dam, 2014). Almelo toont zich een op verzoek actief faciliterende gemeente met het exploitatieplan als leidraad, een rol waar ze na een wat stroeve start is ingegroeid.

In de beginfase moest Ter Steege het vertrouwen winnen en het belang en de prioriteit van de ontwikkeling (boven buitengebieden) voor het voetlicht moest brengen. Nu is dat vertrouwen er van de gemeente naar Ter Steege toe. Het gaat ook soepeler sinds in 2006 een nieuw collegebestuur aantrad, de verantwoordelijk wethouder die *“heel megalomaan dacht”* vertrok en de gemeente als gevolg van de financieel-economische crisis maatregelen nam door eigen uitbreidingsplannen stop te zetten, af te boeken of uit te stellen. Voor ambtenaren is het in de praktijk wel schakelen tussen gebieden waar ze zelf aan de knoppen draaien en Indië dat binnen gestelde kaders aan de marktpartij wordt overgelaten. Dat vraagt om een andere rolaanname. Het

afwachten en loslaten is nieuw en vraagt om cultuurverandering in de ambtelijke organisatie. Voor het grootste deel laat Almelo de ontwikkeling over aan Ter Steege (Tijhof, 2014). De locatie kant een grote potentie en heeft een actief ontwikkelende partij waarmee het past in het model van KEI/NICIS in de hoek van afwachten en loslaten. Maar de gemeente laat ook zien ook stimulerende maatregelen uit te voeren. Het aanleggen van de Burgemeester Sneideringel als ook de inspanning naar ProRail voor de aanleg van een geluidsscherm langs het spoor zijn belangrijke door de gemeente gestuurde stimulerende maatregelen. In de integrale ontwikkeling is het Ter Steege die het initiatief neemt en de regie voert, de gemeente benaderd waar nodig en dan veelal kan rekenen op een actief faciliterende rol met toetsing aan de kaders en soms ook op stimuleren.

De gemeentelijk projectleider Ten Dam is de verpersoonlijking van de gemeente naar Ter Steege. Hij zorgt voor de interne afstemming met de verschillende sectoren en afdelingen. Collega's kunnen voor vragen over Indië bij hem terecht en hij bewaard het integrale overzicht. Hij is binnen de gemeente de sturende kracht achter Indië. De goede onderlinge persoonlijke belangen tussen de ankerpunten van gemeente en ontwikkelaar vergroten het sturend vermogen. Waar nodig is contact voor afstemming. Tijhof: *"We hebben een hele goede werkrelatie, ik hoop dat hij dat ook van mij zegt! We hebben een klik, we weten dat we gezamenlijke belangen hebben en tegengestelde belangen. En af en toe heb je een robbertje. We verstaan elkaar goed. Volgens mij houden we allebei van duidelijkheid.....persoonlijke invloeden tellen mee, persoonlijke kliks. Die tellen absoluut ... mee"*. In de huidige fase zijn er geen (grote) ontwikkelingen op het terrein en wordt veel in directe onderlinge contacten afgestemd. *"Veel één-op-één verbanden, snel schakelen"*. Sporadisch is er overleg met de wethouder (Tijhof, 2014). Ook Ten Dam is positief over de samenwerking: *"We zitten er met elkaar heel pragmatisch in, collegiaal op goede voet, bestuurlijk ook allemaal koek-en-ei wat dat betreft. We proberen samen het plan te realiseren, te kijken waar de knelpunten zijn. Dan proberen we mee te denken, maar niet ten koste van alles. Er komt nu een nieuwe wethouder ..... Die moeten we nog inpraten, maar goed die wethouder komt uit de gemeenteraad, haar partij heeft hiermee ingestemd. Dat zit allemaal goed denk ik. Het is een paradepaartje voor de stad. Het is een heel mooi plan als je dat op deze manier kunt verwezenlijken met elkaar"* (Ten Dam, 2014). Het plan Indië is omarmd door de gemeente die haar instrumentarium voor de ontwikkeling inzet.

Het zijn de juridische sturingsinstrumenten die de kaders hebben gevormd waaraan de gemeente toetst. Al het beleid dat op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau bestond is door de gemeente geïventariseerd toen Ter Steege in 2001 om medewerking vroeg van de gemeente. Op basis daarvan is een kadernota opgesteld met randvoorwaarden van Almelo voor de ontwikkeling van Indië. De kadernota is aangehecht aan de exploitatieovereenkomst die ook weer wordt gebruikt is als uitgangspunt bij het opstellen van bestemmingsplannen voor het gebied. Het bestemmingsplankader is op verzoek van Ter Steege opgedeeld in (ten minste) drie delen om meer flexibel te kunnen zijn. Wonen vormt de voornaamste functie en commerciële functies, detailhandel en horeca zijn beperkt toegestaan om concurrentie met de binnenstad te voorkomen. De juridische sturingsinstrumenten zijn met het masterplan Almelo, de bestemmingsplannen en het exploitatieplan belangrijke sturingsinstrumenten. Ze bieden de ruimtelijke kaders voor de ontwikkeling door Ter Steege. Het exploitatieplan wordt door de gemeente niet alleen als belangrijkste juridische sturingsinstrument gezien, maar algemeen als belangrijkste sturingsinstrument beschouwd (Ten Dam, 2014).

De economische sturingsinstrumenten zijn bij Indië zeer beperkt. Gemeentelijke subsidie is alleen verstrekt om onderzoek naar de haalbaarheid van herbesteding van de Kunsthal in de voormalige Weverij te onderzoeken. Als het gaat om subsidies, dan stelt de provincie Overijssel beduidend meer financiën ter beschikking om onderzoek te doen naar herbesteding en/of het wind- en waterdicht houden van monumentaal erfgoed. De gemeente wijst Ter Steege wel op subsidiemogelijkheden en ondertekent en ondersteunt provinciale aanvragen. Tegelijkertijd moet ook benoemd worden dat de gemeente met provinciale subsidie ook de aanleg van de singel deels financiert. Grondprijzen verlagen is niet aan de orde bij een private locatie (Ten Dam, 2014). Wel heeft de gemeente het rentetarief dat in de exploitatieovereenkomst was afgesproken verlaagd van 5 % naar 4,5% om Ter Steege tegemoet te komen in de gedaalde rentetarieven. Indirecte financieel-economische sturing kan aan de orde komen als Ter Steege vraagt het bestemmingsplan op te rekken en meer commerciële functies toe te staan. Maar net als de economische sturingsinstrumenten beperkt zijn, wil de gemeente heel duidelijk geen (vergroting) van gemeentelijke financiële risico's in het plan (Tijhof, 2014).

De communicatieve instrumenten waren vanaf het begin van cruciaal belang voor de ontwikkeling. Het was Ter Steege die het gesprek met Ten Cate heeft geïnitieerd om de locatie aan te kopen voor ontwikkeling en vervolgens contact met de gemeente heeft gezocht. Onderling overleg tussen Ter Steege en gemeente was nodig om inzicht te krijgen in elkaars en gezamenlijke belangen om vervolgens op basis daarvan kaders te realiseren. Ter Steege geeft aan dat de communicatieve instrumenten in de loop der jaren ook belangrijker zijn geworden. De economische factoren spelen hierbij ook mee en hebben meer begrip voor elkaars situatie doen ontstaan. Tijhof: *“De veranderde financiële context heeft meer begrip gebracht voor de financiële kaders. Je begrijpt de gemeente ook wel goed door de eigen afboekingen in het grondbedrijf..... onze afboekingen, ook die zijn fors geweest. Dat is gedeelde smart, halve smart zullen we maar zeggen”* (Tijhof, 2014). Het vinden en sturen op gezamenlijke belangen bracht ze dicht bij elkaar. Dat kan nog beter zegt Tijhof, waarbij hij de hand in eigen boezem steekt: *“Men ziet ook in, de gemeente, dat onze plannen ook wezenlijk bijdragen aan de stad. Dat hadden we .....veel beter moeten communiceren. Veel beter kunnen communiceren dat dit een bijdrage geeft. Andere kant is ontwikkelaar gefocust op getallen, zoveel woningen, zoveel hectare, meer dan wat bijgedragen wordt aan de stad. Dat soort dingen zeg maar, het ontwikkeltempo, 80 woningen per jaar. Ik weet de bedragen die ik aan de gemeente moet betalen beter uit mijn hoofd, dan dat ik het verhaal heb waar ik nu door jou over wordt gedwongen om over na te denken. Dan wat wij toevoegen aan de stad. Wat wij toevoegen aan de stad, dat is een leerpunt voor mij”*. Ter Steege hecht belang aan goede communicatie met gemeente en actoren in het project.

Ter Steege heeft vanaf de aankoop van de locatie de contacten met gemeente, actoren in de buurt en omliggende buurt opgezocht. Zij heeft veel tijd geïnvesteerd in het hebben en onderhouden van contacten om zichzelf te profileren als bouwer, ontwikkelaar die de locatie wil gaan ontwikkelen. Verschillende communicatie-instrumenten zijn door Ter Steege ingezet om aandacht voor Indië te verkrijgen en *“het merk Indië te laden”*. Het beetje bij beetje openstellen van het terrein, er activiteiten op organiseren met kunstenaars, ondernemers, open dagen houden, ruimten verhuren en beschikbaar stellen maakten dat mensen het voorheen afgesloten terrein leerden kennen. Maar Ter Steege zoekt ook definitieve invullingen voor haar programma en doet daarbij graag een beroep op de rol die de gemeente heeft als intermediair in de samenleving. De gemeente heeft een groot netwerk dat van belang is voor het vinden van functies beseft Tijhof. *“Woningkopers*

*vinden we zelf wel, maar andere functies, vooral maatschappelijke, de gemeente is vaak de opdrachtgever voor maatschappelijke functies, verenigingen. Die weten veel beter hun weg daarin te vinden” (Tijhof, 2014). De gemeente houdt zich alleen bezig met communicatie-uitingen over Indië als haar publiekrechtelijke rol daarom vraagt en verder alleen als haar faciliterende rol daarom vraagt of Ter Steege.*

Het is Ter Steege die duidelijk inzet op placemaking nadrukkelijk marketinginstrumenten toepast. De SmartAgent Compagnie is ingehuurd juiste profielschets van de doelgroep te maken. *“Hier ligt de beste wijk van Almelo, typische jaren-dertig-wijk. Veel hoger opgeleiden, goede scholen. Daar schurken we bewust tegenaan. Je kan hier een klassiek hek plaatsen, maar dat past niet bij het gebied. Dan heb je de rode groep. Die wordt wel wild van dit soort monumenten en goede sfeer. Zeg maar de hoger opgeleiden PVDA- en D’66-stemmers grofweg. Je gaat in hokjes denken, dat doe je bij smart agent. Daar schurk je tegenaan, hier heb je ondernemingen, hier loopt de spoorlijn, ten noorden is goed en ten zuiden is slecht. Hokjes denken, dat zie je ook bij smart agent terug. Een gebied dat schurkt ook tegen die sociaal-geografisch verdeling aan, dus maak daar gebruik van. Ons logo, onze huisstijl schurken we heel duidelijk aan tegen dat die paarse doelgroep. De gemeente is deelgenoot gemaakt, dat ze weet waarom kies je hiervoor. Eén, twee sessie met de gemeente gehad om dat te delen. Dat leidde eerst tot weerstand. Paste wel bij die doelgroep, maar hoe kun je bewoners uitsluiten, van ik wil geel niet hebben? Aantal gele mensen zullen wellicht ook naar Indië gaan, maar dat zijn andere redenen. Vanuit marketing moet je heel veel keuzen maken, en als je dan een keuze hebt gemaakt, dan ga je daar vol voor. Dat is marktdenken versus publieke denken. Toen dat eenmaal geaccepteerd was, kon dat worden gekoppeld aan de kwaliteiten van het gebied, de sfeer van het gebied en toen viel dat kwartje wel. Nu wordt het wel gedragen door de gemeente”.* De goede onderlinge verhoudingen en wederzijds begrip voor elkaar situatie en belangen maakt dat partijen elkaar in het streven naar gezamenlijk belang goed weten te vinden en allebei vanuit eigen rol sturen op de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling van het gebied.

#### **6.4.7. Succes- en faalfactoren**

De bereikte gerealiseerde successen zijn nog beperkt bij Indië. In de weststrook zijn enkele bedrijfskavels ingevuld met onder meer kunstenschool/ poppodium NAXT. De aanleg van de Schneiderssingel (medio 2014) is een belangrijke concrete realisatie van infrastructuur. Het is niet alleen ontsluiting van het centrum naar de noordzijde van de stad, maar ook ontsluiting voor Indië die de locatie-ontwikkeling ook beter zichtbaar maakt. Als mijlpaal wordt ook de eerste start verkoop van het eerste woningbouwproject gezien die dit najaar staat gepland. Het tweede woningbouwproject dat hierna in de verkoop komt, betreft ook de herbesteding van gevels van fabriekshallen, waarmee ook het eerste deel van het erfgoed een nieuwe definitieve bestemming moet krijgen (Tijhof, 2014; Ten Dam, 2014).

Het succes in de initiatie- en (eerste deel van de) planvormingsfase is met name de goede verstandhouding tussen gemeente en Ter Steege die is opgebouwd. De werkverhouding tussen gemeente en Ter Steege is goed. Het onderkennen van elkaars belangen heeft de basis gelegd tot het komen van kaders voor de ontwikkeling. Met het gefaseerde vertrek van Ten Cate en de sloop van een deel van het complex kwam het het gebied ook deel voor deel verder open te liggen en



werd het ook meer toegankelijk. De tijdelijke functies, activiteiten en evenementen die daarmee mogelijk werden, worden ook als een succes beschouwd (Tijhof, 2014; Ten Dam, 2014).

Naast succesfactoren zijn er in de ontwikkeling van Indië ook knelpunten te onderkennen. Het sectoraal denken binnen de gemeente vormt één van de voornaamste knelpunten geven zowel gemeente als Ter Steege aan. Tijhof: *“Iedereen gaat voor z'n eigen parochie”*. Tegenstrijdigheden binnen gemeentelijk beleid worden zoveel mogelijk binnenskamers bij de gemeente intern opgelost. Daarbij blijft het voor ambtenaren soms lastig te moeten schakelen tussen een zelfsturende rol en een faciliterende rol (Tijhof, 2014). Het sectoraal denken en niet kunnen loslaten, speelt bij de gemeente met regelmaat op en vraagt om communicatief sterke projectmanager die de verbindingen legt tussen de verschillende sectoren, integraal denkt, draagvlak heeft in de organisatie, het overzicht bewaart, keuzes maakt (of voorlegt aan bestuur) en de liaison is naar de ontwikkelaar, zodat de werkrelatie tussen gemeente en ontwikkelaar beter en soepeler verloopt.

Een knelpunt bij de herbestemming van het cultureel erfgoed is voor Ter Steege het sluitend krijgen van de business case rekening houdend met de kosten van verbouwing en en rendabele exploitatie van een nieuwe functie. Dat het veelal gaat om behoud van niet-monumentale (industriële) gebouwen die niet op subsidie hoeven te rekenen, maakt het niet makkelijker. Tijhof: *“Wat lastig is, op het moment dat het geen gebouw is met een bepaalde status, krijg je ook geen subsidiegeld op gang. Heel erg moeilijk dat het niet is gelabeld”*. Niet alleen het vinden van definitieve nieuwe functies verloopt stroef, ook het ruimte bieden aan tijdelijke functies in bestaande gebouwen wordt door zowel Ter Steege als gemeente als een knelpunt ervaren. Het oude vastgoed voldoet niet aan huidige wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid. Het daarop aanpassen staat niet in relatie tot de kosten en de relatief korte duur van de functies. Het zorgt ervoor dat nu verschillende opties niet uitvoerbaar zijn. Ook het tijdelijk toestaan van horeca-activiteiten wordt belemmerd door het (handhaving op) bestemmingsplan. Ter Steege zou graag een meer pragmatische houding zien in het zoeken naar oplossingen voor het mogelijk maken van tijdelijke functies (Tijhof, 2014).



Figuur 34: Ter Steege ziet graag meer ruimte voor tijdelijke gebruik.

Een knelpunt dat bij bijna alle industriële locaties speelt, is dat Indië te maken heeft met en sterk verontreinigde grond die om maatregelen vraagt om nieuwe functies mogelijk te maken. *“Er moet heel veel gesaneerd worden... Het is bewonderenswaardig dat ze het gekocht hebben, want er zit de wereld aan bodemproblematiek onder...Hier heeft Palthe ook gezeten, die beroemde wasserettes. Chemische wasserij, al die chemicaliën werden zo in de sloot gedonderd. Er zit hier een gifbelt onder, dat wil je niet weten. Maar het zit op twintig meter diepte, het is zwaarder als water dat spul. Tegenwoordig blaas je er bubbels in in plaats van dat je het wegpompt. In 2001 toen ze het kochten, was het nog niet zo'n makkie, die bodemsanering als het nu is. We vonden het wel dapper dat ze het toen gekocht hebben”*. Nieuwe technieken en regelgeving maken het beter en tegen geringere kosten mogelijk om locatiespecifieke maatregelen te nemen om vervuilde grond geschikt te maken voor nieuwe functies, maar daarmee blijft het nog steeds een ingewikkeld aspect van de ontwikkelingsopgave, ook bij de volgende casus: Hart van Zuid (Ten Dam, 2014).

## 6.5. Hart van Zuid

### 6.5.1. Locatie

De locatie 'Hart van Zuid' ligt centraal aan de zuidzijde van Hengelo. Het langgerekte gebied van zo'n 50ha ligt direct achter het stadscentrum en het station. Aan de noordzijde wordt het begrensd door het spoor, aan de oostzijde door de Langelermatseweg (woonwijk), aan de zuidzijde door het Twentekanaal en aan de westzijde door Willem de Clerqstraat/ Loweg (woonwijk). De bereikbaarheid met de auto is goed door de ligging nabij uitvalswegen naar A1/A35.



Figuur 35: Luchtfoto van het plangebied 'Hart van Zuid' met ligging tussen spoor aan noordzijde, Twentekanaal aan zuidzijde en aan west- en oostzijde woonwijken. Bron: [www.ua.ac.be](http://www.ua.ac.be)

Hengelo is een middelgrote stad met zo'n 80.000 inwoners. Op Enschede na de grootste in de regionale samenwerkingsverbanden Regio Twente en 'Netwerkstad Twente'. Ze maakt als onderdeel van de netwerkstad ook deel uit van de grensoverschrijdende regionale samenwerking MONT met de Duitse steden Münster en Osnabrück. Tot het midden van de 19e eeuw was Hengelo niet meer dan een dorp. Maar als gevolg van de industriële revolutie groeide het snel.

Hengelo groeide uit tot een industriestad met een relatief groot aandeel zware metaalindustrie en ook elektrotechniek. In de afgelopen decennia was er sprake van afbouw van (zware) industriële activiteiten waarbij het profiel is verschoven van metaalstand naar techniekstad. Het grootste deel van de werkgelegenheid zit nu in de innovatieve maakindustrie. Naast de hightech systemen en materialen (HTSM) biedt Hengelose economie ook werkgelegenheid in logistiek, dienstverlening en zorg. De focus van de gemeente Hengelo ligt op (het behoud en groei van werkgelegenheid in) HTSM en revitalisering en verlevendiging van de binnenstad met bovengemiddelde (structurele) leegstand van winkelpanden (Hengelo, 2014).

### 6.5.2. Historie

De industriële bedrijvigheid ontwikkelde zich in Hengelo ten zuiden van het spoor. Eerst door de vestiging van Stork in het midden van de negentiende eeuw en later ook Dijkers. De ligging nabij knooppunt van spoorlijnen, schoon water uit beken en de aanwezigheid van geschoold personeel waren belangrijke vestigingsfactoren. Later kwamen daar het Twentekanaal en de snelweg bij. Stork heeft grote invloed gehad op de ruimtelijke en sociale structuur van de stad. Ze bouwde niet alleen fabrieken voor machines en machineonderdelen, maar ook woningen (tuindorp 't Lansink) voor haar arbeiders. In de Tweede Wereldoorlog werd Hengelo vanwege de aanwezige (oorlogs) industrie regelmatig gebombardeerd door de geallieerden waarbij ook praktisch het gehele centrum werd weggevaagd. Na de oorlog werd de stad weer opgebouwd waarbij in de saneringsgolf en vernieuwing in de jaren zestig ook veel bestaande gebouwen zijn gesloopt.

In de jaren zeventig en tachtig nam bij Stork in Hengelo de vraag naar producten en de productiecapaciteit af. De productiemethoden veranderden en de productie werd (deels) gestopt en verplaatst naar elders in Nederland en met name naar lage-lonen-landen. Stork kwam tot de conclusie dat als gevolg deze ontwikkelingen fabriekslocaties vrijkwamen die herontwikkeling van het binnenstedelijke industriegebied mogelijk maakten. In 2003 is een publiek-private samenwerking gesloten tussen de gemeente Hengelo en ontwikkelaar en bouwer Van Wijnen om het voormalig industrieel gebied te herontwikkelen met behoud van industrieel erfgoed (Nieuwenhuizen, 2014).



Figuur 36: De hal van de voormalige gieterij in vroeger tijden. Nu heeft de hal een nieuwe bestemming als onderdeel van het ROC. Bron: [www.hartvanzuid.nl](http://www.hartvanzuid.nl).

### 6.5.3. Herbestemming gebouwen

Het plangebied van Hart van Zuid is met 50ha een uitgestrekte gebied waarin de nog in bedrijf zijnde, de leegstaande/ gestripte en herbestemde gebouwen het beeld domineren. De sfeer van het (zwarte) industriële verleden wordt opgeroepen en tegelijkertijd zijn de in bedrijf zijnde industriële activiteiten nog duidelijk aanwezig in het gebied. Voor de gebouwen van Stork en Dijkers zijn op object- en complexniveau waardestellende onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het projectbureau. Conclusies hieruit zijn dat het “complex op nationaal niveau vanwege zijn typologie, schaal en historische gelaagdheid waardevol is. Dit betekent dat behoud van de essentie van het complex- waar mogelijk in fysieke vorm nagestreefd moet worden”. Met de inventarisatie zijn achttien gebouwen als “*bijzondere gebouwen*” gekenmerkt. Om het behoud van de als meest waardevol beschouwde gebouwen te waarborgen zijn drie gebouwen tot Rijksmonument aangewezen: de voormalige Wilhelminaschool, de voormalige Modelmakerij en het voormalige Verenigingsgebouw (Hart van Zuid, 2002; Hart van Zuid, 2003).

De gemeente heeft een duidelijk besef van de betekenis van haar erfgoed in de ontstaansgeschiedenis van haar stad. Hengelo heeft daarbij relatief weinig cultuurhistorisch erfgoed binnen de gemeentegrenzen. Veel is afgebroken en in de binnenstad is in de Tweede Wereldoorlog vrijwel alles weggebombardeerd. Tegelijkertijd heeft de gemeente ook de duidelijke stellingname dat bij behoud ook een rendabele nieuwe functie hoort, waarmee gekozen is om niet altijd gebouwen volledig te behouden, maar alleen gevels, constructies of ontstaanslijnen. Oud-wethouder Kok geeft aan: “*Volgens mij is het belangrijkste bij de ontwikkeling van Hart van Zuid dat daar de sfeer en het karakter van de industrie te proeven valt. Want daar heeft heel Hengelo zijn bestaan aan te danken*”. Hengelo streeft naar herbestemming van haar erfgoed, maar wel binnen financieel haalbare mogelijkheden, waarmee ze ook instemt met alleen behoud van de structuren, gevels of constructies als de financiële context daarom vraagt (Hart van Zuid, 2002).

In de herbestemmingsopgave van het cultureel erfgoed speelt het tussen de belanghebbende en de (goed)keurende partijen gesloten convenant (2003) een belangrijke rol. Betrokken partijen zijn gemeente, Van Wijnen, RCE, provincie, welstandsorganisatie ‘Oversticht’ en het supervisieteam. In het convenant is de intentie overeengekomen om “*de essentiële kwaliteiten van het bestaande te gebruiken als inspiratiebron voor nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen op het terrein, met als doel een hoogwaardig specifieke identiteit te bereiken en om waar nodig zinvol of gewenst het bestaande te bewaren in zijn oorspronkelijke fysieke hoedanigheid*”. Ook is aangegeven welke gebouwen (minimaal) behouden blijven (Hart van Zuid, 2003). De basis voor het convenant lag in het opstaan van enkele pleitbezorgers van behoud van erfgoed in de beginfase, zoals het Cuypersgenootschap. Gemeente en Van Wijnen wilden die kant niet op en kwamen zo tot het opzetten van een breed gedragen convenant. In discussies blijkt het convenant nog altijd van waarde en richtinggevend, zoals bij een recente discussie over behoud van wederopbouwarchitectuur (MTS-gebouw). De ondertekenaars hanteren het convenant voor de aanpak van het industrieel erfgoed nog steeds als uitgangspunt voor hun samenwerking en het gezamenlijk bespreken van plannen voor herbestemming (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink).

Een belangrijke gerealiseerde herbestemmingsopgave is het in 2008 geopende ROC in de voormalige gieterij van Stork. Het is een combinatie met nieuwbouw die nieuwe huisvesting biedt voor het opleidingscentrum dat haar opleidingen meer wilde clusteren. De enorme hal van 150m lang en oppervlakte van 3000m<sup>2</sup> vormt nu de centrale semi-openbare ruimte van het complex

waarin ook enkele commerciële ruimten (horeca, kinderopvang, winkels) plek hebben. Voor de transformatie van de gieterij, die in 2002 gemeentelijk monument werd, is 3,2mln euro aan subsidie (Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing) door het ministerie van VROM verstrekt. Doorslaggevend was echter de aankoop van gronden en opstallen door Hengelo en Van Wijnen van de locaties die het ROC elders, waaronder MTS-gebouw in het gebied, achterliet (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014).



Figuur 37: Het ROC met centrale semi-openbare ruimte in de voormalige gieterij van Stork. Bron: RTV Oost.

Direct naast het ROC-complex ligt het voormalige hijscomplex. Dit gebouw is gestript en de grond is gesaneerd. Een nieuwe definitieve bestemming voor het volume van 40.000m<sup>2</sup> is nog niet gevonden. Gemeentelijk projectdirecteur licht toe: *“Daar zijn verschillende programma’s en functies de revue gepasseerd, maar niet alleen door de crisis is het tot op heden niet gelukt een goede programma-invulling te vinden. Op zich is het goed gefaseerd ontwikkelbaar. Het ligt aan de hogere kosten van het opknappen van het erfgoed. Probleem is meer dat het een groot volume geeft. Als je daarmee aan de slag gaat, kun je niet alleen de eerste etage doen. Dan moet je ook het hele complex doen. Dat stagneert wel. Dat is eigenlijk volledig gestagneerd. Spanten en zo staan er nog, die hebben een levensduur, die kunnen nog wel effe zo blijven staan. We hebben de grond gesaneerd. En in het kader van tijdelijkheid hebben we de grond nu verhuurd aan het ROC om te parkeren. Dat is niet het gewenste eindbeeld, maar goed, voor nu geeft het wel lucht. We krijgen nu huurinkomsten en daarmee zorgen we dat de kosten niet van ons aflopen. Nou goed. Dan hopen we op betere tijden. Dat is wel een moeilijkheid”*. De tijdelijke bestemming als parkeerterrein genereert inkomsten en de zoektocht naar een passende financieel haalbare bestemming wordt ondertussen voortgezet.



Figuur 38: Het voormalige hijscomplex is gestript en wordt gebruikt als parkeerterrein voor het ROC.

De voormalige Wilhelminaschool bood vroeger plek aan de eigen fabrieksschool van Stork om jonge arbeiders op te leiden in de arbeidsprocessen. In 2006 heeft het een nieuwe functie gekregen als het Techniekmuseum HEIM met collectie van machines uit het rijke (lokale) industriële verleden. De herbestemming en exploitatie zijn mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van overheden en bedrijfsleven, waaronder de gemeente Hengelo en Stork. De voormalige Modelmakerij en watertoren zijn gerenoveerd en uitgebreid met een uitrukgarage. Sinds 2001 is het in gebruik als brandweerkazerne.



Figuur: 39: De brandweerkazerne met op de achtergrond de voormalige watertoren waar nu brandweerslangen uithangen. Bron: gemeente Hengelo

In het midden van het plangebied is in 2009 een voormalig fabriekshal door Van Wijnen verbouwd tot appartementencomplex met 41 woningen. De naam van het project 'De Buigerij' verwijst naar de buizen die in de hal werden gebogen. Het gebouw was niet aangewezen als monument, maar er is bewust gekozen voor behoud in ontwikkeling. Met het behoud van de achtergevel en zijgevels is wel de industriële uitstraling behouden gebleven.



Figuur 40: In de voormalige fabriekshal "De Buigerij" zijn 41 appartementen gerealiseerd.

In 2014 start de bouw van het winkelcentrum met loftwoningen in de behouden staalconstructie van een voormalige fabriekshal van Dijkers. Oorspronkelijk zou dit gesloopt worden, maar omdat het toch veel karakteristiek heeft, is besloten het toch te behouden. De planontwikkeling duurde vijf jaar, wat niet zoveel te maken had met het ontwikkelen van het erfgoed, als wel met het vinden van een belegger (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014).

Het Verenigingsgebouw werd in 1925 door Stork aan haar werknemers geschonken. Het is aangewezen als rijksmonument. Het gebouw is, met een onderhoudsachterstand van anderhalf miljoen euro aangekocht van Stork in een (meer omvattende) overeenkomst tussen gemeente, provincie en Stork. De nieuw gekozen gemeenteraad zal een besluit nemen over de toekomstige programmatische invulling. De planvorming gaat uit van het realiseren van een hoogwaardig parkgebied rond het gebouw ([www.hengelo.nl](http://www.hengelo.nl); Elverdink, 2014).

In het voormalige MTS-gebouw nabij het station zal tijdelijk de organisatie World Trade Center Twente haar intrek nemen. Het gebouw zal hiervoor opgeknapt worden. De monumentencommissie pleit nu ook voor (definitief) behoud van het gehele gebouw, in plaats van het geplande gedeeltelijke behoud, omdat wederopbouwarchitectuur belangrijk is voor Hengelo. In de werkgroep Industrieel Erfgoed, met onder meer RCE, provincie en supervisieteam, monumentencommissie, zal de discussie hierover gevoerd worden.

In Hart van Zuid zijn met de geleidelijke terugtrekking en verplaatsing van industrie in de afgelopen 15 jaar verschillende gebouwen herbestemd. De karakteristieke behouden gebouwen geven het



gebied een beeldbepalende uitstraling. Ook met de nieuwe functies. Op inzetten op tijdelijke gebruikers en functies bestaat geen duidelijke focus. “Dat is onze kerntaak niet”, geeft Elverdink aan. Het vastgoed dat in eigendom en beheer is aangekocht in het plangebied wordt door de afdeling Vastgoed van de gemeente beheerd en onderhouden en (merendeels) voorzien van anti-kraak. De (geplande) herbestemmingsopgave van achttien gebouwen is deels ingevuld, maar met de financiële crisis vertraagd. Daarnaast zijn met name de forse volumes die het vinden van een passende bestemming moeilijk maken, zeker in een tijd dat het allemaal “wat organischer, in kleinere brokjes” gaat (Elverdink, 2014). Het cultureel erfgoed wordt door de gemeente en Van Wijnen gezien als aanjager voor de gebiedsontwikkeling die met de financieel-economische crisis behoorlijk vertraagd is.

#### **6.5.4. Gebiedsontwikkeling**

Het project Hart van Zuid is in 2003 een publiek-private samenwerking van de gemeente Hengelo en Van Wijnen. De PPS heeft in het gebiedsontwikkelingsproces de rol van sturende en regisserende kracht. De samenwerking is niet gegoten in een juridische entiteit, maar vastgelegd in een overeenkomst waarin is afgesproken dat beide partijen 50% van het risico voor hun rekening nemen. Een gezamenlijk opgericht projectbureau coördineert de uitvoering van de gebiedsontwikkeling, bewaakt de financiële kaders en bereidt de besluitvorming van de stuurgroep voor. De stuurgroep bestaat uit Van Wijnen en gemeente met als stemgerechtigden de projectwethouder en directeur van Van Wijnen. Van Wijnen en gemeente zijn allebei vertegenwoordigd in de tweehoofdige directie (Masterplan, 2002; Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014). De opgave van 50ha binnenstedelijke herontwikkeling is van groot schaalniveau, zeker voor een middelgrote stad als Hengelo. In de beginfase was ook Heijmans betrokken bij de PPS, maar omdat zij de opgave te risicovol vond, trok zij zich in 2004 terug uit de ontwikkelingsopgave die voor een belangrijk deel bestaat uit herbestemming van cultureel erfgoed. Het organiserend vermogen van de PPS komt, met name in de periode voor de financieel-economische crisis, naar voren in het ontwikkelen van een visie op de ontwikkeling van het gebied, middelen in te zetten en aan te trekken (van onder meer provincie en Rijk), risico's te delen, marktkennis en publieke instrumenten te combineren en politiek-maatschappelijk draagvlak op te bouwen voor de ontwikkeling met onder meer het opstellen van het convenant voor herbestemming van erfgoed.

De PPS ontstond nadat Stork tot de conclusie was gekomen dat als gevolg van veranderende productiemethoden en verplaatsing van activiteiten van Hengelo naar lage-lonen-landen een herontwikkeling van vrijkomende locaties reëel werd. *“Dat heeft ertoe geleid dat Stork een tijd lang met de gemeente geprobeerd heeft tot afspraken te komen over herontwikkeling van het gebied wat ze achterlieten....Maar ik kan uit ervaring spreken dat de discussie, de contacten, de gesprekken tussen Stork en de gemeente, dat liep niet. Ze begrepen elkaar niet. Iemand die machinefabrikant is, of wat dan ook, die kan echt niet met de gemeente in overleg over ruimtelijke ordening of wat dies meer zij. Die verstaan elkaar niet, gewoon helemaal niet. Dat heeft ertoe geleid dat er contact is gekomen tussen mensen van Stork en Van Wijnen. En dat gezegd is, wij zijn best bereid jullie de positie te geven van de gronden, als jullie dat proces van de gemeente overnemen van mij, dan kunnen we misschien wel een win-win-situatie creëren. Dat is eigenlijk wel een mooie afspraak geweest.”* Van Wijnen werd de schakel tussen gemeente en Stork voor de herontwikkeling en nam het initiatief tot een PPS met de gemeente vanwaaruit ook gronden van andere partijen zijn aangekocht in het kader van de herontwikkelingsopgave.



Figuur 41: Luchtfoto van het plangebied met in het midden goed zichtbaar de fabriekshallen van Stork en Dijkers. Bron: Van Wijnen Vastgoed.

Het initiatief om tot herontwikkeling over te gaan werd door Van Wijnen overgenomen van Stork, maar Van Wijnen stelde daarbij wel de eis dat gemeente ging participeren in PPS-verband. Van Nieuwenhuizen zegt daarover: *“We hebben tegen de gemeente gezegd, we doen dit alleen maar, als we dat in samenwerking met jullie kunnen doen, we gaan niet in het midden van de stad zitten te werken als alleen ontwikkelaar. Dat moet wel een PPS worden...De belangrijkste reden dat wij naar de gemeente stapten, kijk bij een VINEX-locatie kun je een boer uitkopen en ik ga daar proberen tweehonderd woningen te realiseren. Maar in de stad, aan het centrum, het station van de stad, dat ga je niet alleen doen. Daarbij kwam de noodzaak om subsidies naar het gebied te brengen. Dat was zo manifest, dat kan je niet alleen als Van Wijnen. Daar heb je de gemeente keihard voor nodig, omdat voor elkaar te krijgen. En dat is uiteindelijk ook gelukt”*. Zo ontstond 14 jaar nadat het eerste contact was ontstaan tussen de gemeente Hengelo en Stork over de herontwikkeling van het gebied in 2003 de PPS tussen Hengelo en van Van Wijnen (en toen ook nog Heijmans) voor één van de grootste Nederlandse binnenstedelijke herontwikkelingsgebieden (Nieuwenhuizen, 2014).

Het proces om te komen tot het masterplan (2001) was al voor de vorming van de PPS ingezet en bestond uit veel overleg tussen de gemeente en Van Wijnen onderling, maar ook met provincie, Rijk, omwonenden, ondernemers en beschermers van cultureel erfgoed. Met het bereiken van politiek-maatschappelijk draagvlak kon het masterplan in 2001 vastgesteld worden. In 2003 volgde een nadere uitwerking in de Verdiepingslag (2003). Het plangebied is bij aanvang opgedeeld in zes deelgebieden die gefaseerd tot stand zouden worden gebracht. De PPS heeft als uitgangspunt

dat bij aanvang van een fase de exploitatie dekkend moet zijn. Daarbij is ervan uitgegaan dat met gemeentelijke, provinciale en rijksmiddelen een sluitende begroting behaald moet kunnen worden. Hart van Zuid is bijvoorbeeld ook één van de aangewezen gebiedsontwikkelingsprojecten die met de uitvoering van de nota Ruimte in aanmerking is gekomen voor rijksbijdragen. Voor de ontwikkeling van deelprojecten wordt inmiddels meer flexibiliteit nagestreefd om op de veranderende vraag van de markt te kunnen inspelen. Omdat kleine projecten makkelijker en sneller afzetbaar zijn, worden deelprojecten zo opgezet dat faseringen in projecten goed mogelijk zijn. De financieel-economische crisis heeft de programmatische ambities bijgesteld dan wel vertraagd (Hart van Zuid, 2001; Elverdink, 2014, Nieuwenhuizen, 2014).



Figuur 42: Plangebied 'Hart van Zuid'. Een langgerekt gebied langs de laan Hart van Zuid gelegen tussen het station en het Twentekanaal Bron: [www.ua.ac.be](http://www.ua.ac.be)

Het masterplan gaat uit van een transformatie van een monofunctioneel industriële locatie naar een multifunctioneel levendig binnenstedelijk gebied. Rond het station zijn grote volumes, hoogtes en hoge dichtheden toegestaan, bij de woongebieden wordt aansluiting gezocht bij de bestaande aangrenzende woongebieden. Het programma bestaat uit wonen, werken, onderwijs, horeca, cultuur, detailhandel en recreatie (Hart van Zuid, 2001). Als gevolg van de crisis en veranderde markt en beleid, heeft de gemeenteraad in 2009 een aangepast programma vastgesteld, waarbij met name kantoren, detailhandel en wonen naar beneden zijn bijgesteld. Het programma is nu als volgt: 75.000m<sup>2</sup> BVO kantoren, 65.000m<sup>2</sup> BVO onderwijs, 12ha bedrijven, 9.000m<sup>2</sup> BVO detailhandel, 1.000-1.500 woningen, 3.500m<sup>2</sup> BVO zorgvoorzieningen, 20.000m<sup>2</sup> BVO cultuur en vrije tijd. De beoogde planning was om in 2018 gereed te zijn met het naar beneden bijgestelde programma en aangepaste groeiverwachtingen, maar dit is bijgesteld naar bijgesteld naar 2025, maar herbesteding van erfgoed en het nastreven van ruimtelijke kwaliteit blijft onverminderd (Hart van Zuid, 2009).

De verschillende actoren die naast Hengelo en Van Wijnen betrokken zijn bij de herontwikkeling zijn Stork, Siemens, Exploitatiemaatschappij Groot Ammers (EMGA), WTC Twente, Kamer van Koophandel, ROC Twente, NS, ProRail, Connexxion, Syntus, provincie Overijssel, Regio Twente, Netwerkstad Twente, Euroregio, MONT-partners Münster en Osnabrück, Waterschap Regge en Dinkel, RCE, stichting Hart van Zuid (bewonersorganisatie), Ondernemersvereniging 't Esrein, Het Oversticht, Rover, Twents Techniekmuseum HEIM, milieuraad Hengelo, Mikc, Scala. ([www.hartvanzuid.nl](http://www.hartvanzuid.nl)). De PPS-partners hebben nauw onderling overleg in de projectorganisatie en bij de planontwikkeling worden actoren geïnformeerd, geraadpleegd of betrokken.

Het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit van de planontwikkeling gebeurt door een supervisieteam met onder meer architect Hubert Jan Henket en stedenbouwkundige Ton Schaaap. Het team toets plannen, adviseert en bewaakt de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Bij goedkeuring van het supervisieteam hoeven plannen in principe ook niet meer naar de Welstandscommissie. Henket is in het supervisieteam verantwoordelijk voor herbesteding van cultureel erfgoed. Daarnaast is er ook een werkgroep Industrieel Erfgoed waarin RCE, provincie, Oversticht, gemeente, Van Wijnen en supervisieteam zijn vertegenwoordigd. Het erfgoedconvenant is een belangrijk kader voor de omgang van erfgoed in de gebiedsontwikkeling wat ook in dit overleg als uitgangspunt wordt gehanteerd. Het herbesteden van het erfgoed in het gebied wordt gezien als een belangrijke drager van het plan, waarmee identiteit van het gebied behouden blijft voor de Hengeloërs (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014).

Het ROC, de brandweerkazerne, techniekmuseum HEIM, woningbouwproject 'De Buigerij' zijn gerealiseerde voorbeelden van herbesteding die andere moeten doen volgen. De aanleg van een deel infrastructuur is met het middendeel van de Laan Hart van Zuid aangelegd. Najaar 2013 heeft de PPS ook (bijna) alle gronden verworven om de laan definitief aan te leggen. *"Hiermee kan een belangrijk doel van de ontwikkeling gerealiseerd gaan worden, de aanleg van de ontsluiting van het gebied die verbindingen maakt met omliggende wijken en daarmee ook laten zien welke kwaliteit in het gebied nagestreefd wordt"* (Elverdink, 2014). De nieuwbouw van het hoofdkantoor van Siemens, het poppodium Metropool, de nieuwe onderdoorgang onder het station en de gerealiseerde woningbouwprojecten vormen daarnaast de belangrijke gerealiseerde projecten. De geplande kantoorontwikkeling aan de noordoostzijde staat echter nog volledig stil. Elverdink: *"dat moet ons tweede CBD" worden. Maar ja de tijd is er niet naar het pand te slopen en te denken daar komt een bedrijf en die vestigt zich daar met zoveel m<sup>2</sup>. Zo werkt het niet meer. Daarom*

*hebben we gezegd, we gaan vanuit het bestaande pand aan de slag. Klein beginnen”*. De WTC-organisatie gaat zich vestigen in het bestaande MTS-gebouw van waaruit de ontwikkeling rond deze locatie verder moet groeien. De provincie verstrekt subsidie om het gebouw geschikt te maken voor verhuur. Het betekent dat voor de ontwikkeling van het kantorencluster een nieuwe strategie gevolgd wordt van klein beginnen, stapsgewijs ontwikkelen vanuit de bestaande situatie met tijdelijk gebruik van de bestaande gebouwen (Elverdink, 2014).



Figuur 43: Het poppodium ‘Metropool’ gelegen aan het noordelijke stationsplein.

De komende periode ligt de focus op de aanleg van de laan, het opstarten van het WTC, het realiseren van het winkelcentrum en de brug over het Twentekanaal en herbestemming van het Verenigingsgebouw. Tegelijkertijd zullen de PPS-partners overleggen over het anders inrichten van de samenwerking, rekening houdend met het nog uit te voeren programma en de marktomstandigheden (Almelo, 2014). De planvorming voor de nog te realiseren delen staat voor een groot deel in de steigers, maar de rol- en risicoverdeling voor grond- en gebouwontwikkeling van nog in te vullen delen vragen nog om nadere afspraken. In de resterende periode ligt de nadruk op uitvoering en kan een lichtere vorm van coördinatie volstaan zonder dat elkaars belangen uit het oog raken.

### **6.5.5. Belangen**

De gemeente en Van Wijnen zijn beide vertegenwoordigd in de projectorganisatie. Belangenafweging vindt binnen de Stuurgroep plaats. De verschillende afdelingen van de gemeente toetsen plannen van de projectorganisatie op beleids- en financiële kaders. Een inventarisatie van de verschillende belangen is opgesteld op basis van het masterplan Hart van Zuid, het convenant voor de aanpak van het industrieel erfgoed, de uitgave “*Op sporen van het verleden*” en de interviews met projectdirecteuren Elverdink en Nieuwenhuizen (Hart van Zuid, 2009; Hart van Zuid, 2002; Elverdink, 2014; Nieuwenhuizen, 2014). De volgende belangen komen naar voren ingedeeld in de vijf categorieën:

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Hart van Zuid</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>C U L T U R E E L</b>	Behoud door ontwikkeling van industrieel erfgoed (waardevolle elementen, objecten en structuren) en hoogwaardig hergebruik
	Zorgen voor verbinding met een herkenbaar verleden, aandacht voor en aansluiting bij de industriële geschiedenis van het gebied
	Industrieel erfgoed als aanjager voor het gebied
<b>E C O L O G I S C H</b>	Benutten bestaande stedelijke ruimte in plaats van buitengebied te verstedelijken (zuinig ruimtegebruik)
	Stimuleren van duurzaamheid
<b>E C O N O M I C H &amp; F I N A N C I E L</b>	Economische structuur vernieuwen en versterken na het vertrek van (veel) van de ouderwetse maakindustrie met de versterking van het vestigingsklimaat voor en de ontwikkeling van kennisintensieve bedrijven en diensten en als netwerkstad Twente uitgroeien tot de top vijf kennisregio's van Europa (onder meer ook behoud van de bestaande belangrijke werkgevers in het gebied Stork en Siemens)
	Katalysator voor de (inter)regionale ontwikkeling
	Vestiging van World Trade Center Twente om internationale handelscontacten te bevorderen (aanjager en identiteit voor de economische ontwikkeling van het plangebied)
	Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven door kennisontwikkeling met samenwerking tussen scholen en bedrijven
	Hart van Zuid, Kennispark (bij Universiteit Twente) en de gebiedsontwikkeling van de luchthaven Twente (doorstart is in juni 2014 stopgezet door gemeente en provincie, omdat Europese Commissie twijfelt of overheidsbijdragen zijn toegestaan) versterken de verbinding tussen bedrijven en kennisinstellingen en leveren daardoor een aanzienlijke bijdrage aan de versterking van de economische structuur van Twente
	Het tekort op de grondexploitatie is aanzienlijk. Belanghebbende organisaties wordt om aanvullende bijdragen gevraagd
	Huurinkomsten ontvangen voor nog te herbestemmen c.q. te slopen vastgoed door invulling met tijdelijke functies
<b>R U I M T E</b>	Verbeteren van de bereikbaarheid van Hengelo/ netwerkstad Twente
	Ontwikkeling (upgrading) van het station Hengelo tot een (eu)regionaal knooppunt met uitbreiding van voorzieningen (o.m. fietsstallingen), hoogwaardige openbare ruimte, een nieuw busstation, een transferium met goede parkeervoorzieningen en intensivering internationale spoorverbindingen

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling: Hart van Zuid</b>	
<b>Categorie</b>	<b>gemeentelijk belang</b>
<b>L I J K</b>	Verbeteren van de ontsluiting van Hart van Zuid en omliggende wijken als ook interwijkverbindingen met onder meer de Laan Hart van Zuid en de aanleg van een nieuwe brug over het Twentekanaal
	Ruimte bieden aan gedifferentieerde woonmilieus
	Ruimte bieden aan onderwijsvoorzieningen, ontwikkeling van een nieuw ROC
	Ruimte voor watergebonden bedrijven aan het Twentekanaal (ook als verplaatsingsmogelijkheid vanuit elders in plangebied)
	Ruimte bieden aan culturele voorzieningen (Poppodium, Techniekmuseum)
	Verplaatsing van chloorproductie uit het gebied, waarmee veiligheidsrisico's voor burgers in Hengelo afnemen en bijhorende milieucontouren verdwijnen waarmee meer functies in het gebied mogelijk worden
	Na jarenlange aandacht voor de ontwikkeling van de noordkant, nu aandacht voor ruimtelijke ontwikkeling zuidkant (onbalans)
<b>S O C I A A L</b>	Voorkomen dat het gebied afglijdt, een negatieve plek wordt met negatieve uitstraling naar omliggende wijken en het imago van Hengelo doet verslechteren;
	Verbetering van het leefmilieu in het zuidelijk stadsdeel, een nieuw vitaal stadsdeel tot stand brengen;
	Talent van buiten aantrekken en vasthouden voor een sociaal-economisch leefbare stad;
	Teruglopende werkgelegenheid als gevolg van de globalisering en het effect van de lage loonlanden het hoofd bieden en aanzienlijke bijdrage leveren aan terugdringen van relatief hoge werkloosheidspercentage in de regio

Tabel 11: Gemeentelijke belangen bij herbestemming in gebiedsontwikkeling: Hart van Zuid.  
Bron: Hart van Zuid, 2002/2009; Elverdink, 2014; Nieuwenhuizen, 2014.

De belangrijkste belangen die in de ontwikkeling Hart van Zuid naar voren worden gebracht zijn de economische, ruimtelijke en sociale belangen. Het masterplan noemt als belangrijkste doelstellingen: *“Het versterken van de economische structuur ofwel nieuwe werkgelegenheid na de afname daarvan in de metaal en andere belangrijke sectoren, verbeteren van de bereikbaarheid (van de regio) met het benutten van de kans die het station biedt als Centraal Station Twente en het versterken van het leefmilieu van het zuidelijk stadsdeel, nadat decennialang alle investeringen vooral op Noord-Hengelo gericht waren”* (Hart van Zuid, 2009, p. 50 & 164). Ook Nieuwenhuizen en Elverdink noemen deze drie de hoofddoelen. Elverdink zet daarbij het economische belang bovenaan, Nieuwenhuizen het economische en het sociale belang. Andere belangen, zoals culturele en ecologische, spelen ook mee, maar minder prominent. Het primaire belang wordt gezien om met de gebiedsontwikkeling oplossing te bieden aan het vertrek van productie midden in de stad.

Het belang van economische vernieuwing van Hengelo is groot. In het masterplan komt het prominent naar voren. Ook Elverdink en Nieuwenhuizen benadrukken dat het behoud en versterken van de werkgelegenheid een belangrijke doelstelling is. Van oudsher was Hengelo een stad van metaalarbeid, waarbij werknemers gemiddeld genomen hoger opgeleid waren dan in de textielindustrie, zoals bijvoorbeeld in Almelo. De gemeente is er veel aan gelegen werkgelegenheid vast te houden, *“maar dan wel in een nieuw jasje, met nieuwe werkgelegenheid ..sterk steunend op de maakindustrie”*. Het behoud van Siemens in de stad was belangrijk voor Hengelo en dat is gelukt. Ook provincie en rijk vonden versterken van de economie van groot belang en hebben daarom financieel bijgedragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van Hengelo en de realisatie van het ROC. *“Dat doen ze niet voor een lokale structuur, maar ook voor regio, provincie”* (Elverdink, 2014). Het belang van ruimtelijke vernieuwing en verbetering van de bereikbaarheid werd met steun van Rijk en provincie gekoppeld aan het economische belang (Elverdink, 2014; Nieuwenhuizen, 2014). Regionaal wordt met steun van de provincie ook samengewerkt in de ‘Innovatiedriehoek’ (Universiteit Twente, gebiedsontwikkeling rond luchthaven Twente, Hart van Zuid) om het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven en kennisinstellingen te verbeteren (Elverdink, 2014).

De teloorgang van de (zware) industrie moest niet leiden tot (verdere) verpaupering en verslechtering. Hengelo had jarenlang alleen geïnvesteerd in ontwikkelingen en uitbreidingen aan de noordkant, waarmee een onbalans in de stad was ontstaan. De urgentie werd gevoeld om Hart van Zuid en aangelegen wijken op gelijke voet te brengen met het noordelijk stadsdeel. Het sociale belang om de leefbaarheid te verbeteren was groot. Het afglijden van het gebied moest worden voorkomen met het inzetten op een nieuw vitaal stadsdeel met behoud van erfgoed waar veel bewoners trots op zijn en waaraan ze een deel van hun identiteit ontlenen (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014).

Het culturele belang van behoud van erfgoed en daarmee samenhangende identiteit en geschiedenis van het gebied komt bij Hart van Zuid duidelijk naar voren. Het vormt een van de uitgangspunten bij die vroegtijdig in kaart is gebracht. Het hangt samen met het sociale belang door het in stand houden van vertrouwde gebouwen en het levendig houden van de geschiedenis waarmee mensen zich verbonden voelen. Nieuwenhuizen herinnert zich nog goed de begintijd: *“Toen wij begonnen, merkte ik wel in de eerste weken dat ik daar rondliep, dat het gevoel bij de bevolking, college, de raad, dit is wel onze Stork, hè, dat het zijn wel onze gebouwen, het is wel ons verleden, onze historie, dat was wel heel zwaar gegeven wat er lag. Vooral de mensen eromheen, kom niet aan dit gebied, want dat is wel ons gebied”*. Maar die geschiedenis, dat verleden hangt ook samen met het economisch belang blijkt uit hoe Siemens-directeur Hekkert de emotionele binding van Siemens met het verleden verwoordt: *“Siemens kan haar industrie hier gewoon voortzetten. Dat maakt de herontwikkeling van dit gebied zo mooi. We zien dat als Siemens trouwens ook als een soort plicht: Stork, Dijkers en Hazemeijer hebben van Hengelo een echte industriestad gemaakt, de banenmotor van de regio. Wij willen dat voortzetten, als erfopvolger van die belangrijke industrieën”* (nieuwbouwsiemens.iwanfotografie.nl). Gemeentelijk projectdirecteur benoemt het belang van erfgoed ook en plaatst het in perspectief: *“In principe zijn de gebouwen ondergeschikt. Hoofddoelen zijn economische structuur, ruimtelijke structuur en bereikbaarheid en sociaal, de leefbaarheid. Wel is afgesproken dat cultureel erfgoed als identiteit benut moet gaan worden”*. Het versterken en verbeteren van de economische structuur, de



leefbaarheid en bereikbaarheid staat voorop en in het bereiken ervan kan erfgoed als middel een belangrijke rol spelen om op deze belangen te sturen.



Figuur 44: Het nieuwe hoofdkantoor van Siemens aan het stationsplein.

#### 6.5.6. Sturingsinstrumenten

De gemeente heeft een actieve rol in de ontwikkeling. Ze is onderdeel van de PPS waarin sprake is van een gezamenlijke besluitvorming. Partijen dragen gezamenlijk het risico voor de grondexploitatie. In de stuurgroep die bestaat uit de twee partijen worden door de projectwethouder en directeur van Van Wijnen gezamenlijk besluiten genomen. In de beginfase maakte ook de provincie deel uit van de stuurgroep en is zij een belangrijke ondersteuner geweest in de ontwikkeling (Nieuwenhuizen, 2014). De gemeente is daarnaast publiekrechtelijk onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van bestemmingsplannen en beoordelen van vergunningsaanvragen. Ook is zij degene die de subsidies binnenhaalt. In de interactie met de projectorganisatie stelt het gemeentelijk ambtelijk apparaat zich veelal op in de toetsende rol. *“We toetsen en gooien de bal dan weer terug. Dan hoeven wij niets meer te doen”*. Daarbij is een (te) sterke focus op het vermijden van risico's naar oordeel van de projectorganisatie. Elverdink zou graag zien dat de gemeente een breder palet aan actieve rollen inzet, zoals ook in het model van KEI/ NCIS (paragraaf ..... ) onderscheiden worden: *“Je kunt natuurlijk niet altijd sturen als overheid. Een bedrijf kiest natuurlijk zijn locatie zelf, maar je kunt daar wel iets meer een rol in spelen in de zin van verleiding, stimuleren, qua faciliteren, soms ook financiële handreiking. Daar zou het veel meer heen moeten in mijn optiek”* (Elverdink, 2014). Het projectbureau heeft een belangrijke actieve rol in het regelen/zorgen, stimuleren/ afstemmen en inviteren/ initiëren, maar de gemeentelijke organisatie zou naar hun wens meer aandacht, meer focus moeten hebben voor de gebiedsonwikkeling en herbestemmingsopgaven.

De organisatiestructuur van de projectorganisatie is zo georganiseerd dat naar directie van de gemeente en de projectwethouder directe en korte lijnen bestaan. Het politiek-bestuurlijk draagvlak voor de voorstellen vanuit de projectorganisatie wordt zorgvuldig voorbereid. Nieuwenhuizen geeft aan: *“We hebben nooit één tegenstem gehad in het college over welke voorstellen dan ook, ik geloof een keertje één stem van de SP niet. Bestuurlijk ging het er wel goed doorheen”*. De samenwerking met de ambtelijke organisatie is Van Nieuwenhuizen echter niet meegevallen: *“In de beginfase hadden we meer medewerking, ook bestuurlijk, vanuit het college. Die hebben dat ook wel getrokken, dan met het ambtelijk niveau. Daar was men zo, dat gaat toch niet gebeuren. Je gaat met zo'n belangrijk deel van de stad toch niet met een andere projectorganisatie aan de gang. Dat was een beetje, dat is niet meegevallen moet ik zeggen..... we hebben wel moeten boksen hoor, tegen die gemeentelijke organisatie”*. De ‘intra-organisatorische pluriformiteit’ bestond en bestaat nog steeds, maar in de beginfase was het voor de projectorganisatie van belang haar positie te vestigen, waarbij voor iedereen binnen de gemeente het helder moest worden dat zaken ten aanzien van Hart van Zuid ook binnen de lijn van Hart van Zuid moesten gaan. Het heeft goed geholpen dat de wethouder in discussies in de beginfase *“zijn rug recht heeft gehouden”*, zodat de slagkracht en de legitimiteit van de projectorganisatie gevestigd werden. In de beginfase waren ambtelijke en politieke sleutelfiguren van groot belang als voorvechters van de ontwikkeling en oprichting van een aparte projectorganisatie (Nieuwenhuizen, 2014).

Het projectbureau is fysiek op afstand gevestigd van het stadhuis in het projectgebied, maar ook in mentale betrokkenheid voelen ambtenaren zich redelijk op afstand staan. Gemeentelijk projectdirecteur Elverdink hierover: *“Ik denk niet dat dat per definitie zo is, maar zo wordt dat ervaren. ‘Wij hebben er niets over te zeggen, het projectbureau zegt dat het zo is. Laat maar gaan, ik heb er geen zin meer in’.... Ze participeren nu uiteraard nu in projectgroepen, maar dat voelt schijnbaar niet als eigen..... Maar goed, als je daarin blijft, dat sectorale belang, dan kom je er niet uit. Je merkt nu wel, risico's, risico's is wel wat je continu hoort. ‘In deze tijd, moet je dan wel zo'n grote gebiedsontwikkeling willen, moet dat nou? Waar doen we het voor?’ Dat zijn we soms even vergeten. Dat merk ik wel, dat dat bij de gemeente aan de hand is. Dat komt deels, omdat het project op afstand staat, maar dat heeft ook het voordeel opgeleverd dat we een aantal grote stappen hebben kunnen zetten. Grote projecten hebben afgerond, de planvorming hebben staan”* (Elverdink, 2014). Nieuwenhuizen zou ook graag meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid vanuit het ambtelijk apparaat voor het gebied zien: *“Je kunt achteraf constateren, misschien hadden we meer moeten integreren, misschien hadden we de gemeente meer moeten integreren in dit gebied. Daarbij het risico lopend dat je vastloopt in de parafencultuur van alle diensten en dergelijk, maar uiteindelijk zitten we hier. Maar wel met een behoorlijke vraag naar functies”* (Nieuwenhuizen, 2014). Het projectbureau is zich bewust van de verantwoordelijkheid die de gemeente voor de gehele stad heeft, maar heeft de wens dat de gemeente meer betrokkenheid toont met Hart van Zuid.

Het optreden van de gemeente was in 2001 doorslaggevend voor de start van de ontwikkeling met haar besluit om economische sturingsinstrumenten in te zetten en 23 miljoen euro beschikbaar te stellen voor het project. Nieuwenhuizen stelt: *“Het belangrijkste is geweest dat de gemeente aan het begin heeft gezegd, wij zijn bereid 23mln euro, vrij te maken voor dit project, één van de eerste stappen die de gemeente hier heeft gezet”*. Elverdink benoemt daarbij ook de vliegwielfunctie: *“Als bijdrage om het gebied van start te krijgen en als vliegwielen naar andere overheden, van ik kom niet alleen bij jullie bedelen”* (Elverdink, 2014). Dat gebeurde ook, want in navolging van de gemeente

kwamen ook provincie en rijk met financiële bijdragen. De overheidsinvesteringen hadden ook als doel onderwijsinstellingen en bedrijfsleven te stimuleren om te gaan investeren (Hart van Zuid, 2001). Hierin is Hengelo ook geslaagd met onder meer Stork, Siemens en ROC die zijn gaan investeren in nieuwe huisvesting in het gebied (Nieuwenhuizen, 2014). En nog steeds wordt de gemeente financieel sterk ondersteund door provincie en rijk bleek dit voorjaar toen de provincie en rijk 45mln euro en de Regio Twente 15mln euro hebben bijgelegd voor onder meer het aanleggen van het laatste deel van de laan en het realiseren van een nieuwe brug over het Twentekanaal. Het opstarten van de ontwikkeling van Hart van Zuid is ingezet door financiële bijdragen van gemeente, provincie en rijk en zijn overheidsbijdragen van belang om sluitende grondexploitaties te bereiken.

De financiële randvoorwaarden zijn voor de ontwikkeling van het project opgenomen in de grondexploitatie. Uitgangspunt is dat pas aan een fase wordt gestart als de exploitatie sluitend is. *“Die hadden we voor die eerste fase. Toen zijn we ook van start gegaan..... Nu zie je wel, nu we bezig zijn met de tweede fase, dat de grondexploitatie van de eerste fase van ons wegloopt, door tegenvallende grondopbrengsten. Of dat nu goed is of niet voor het gebied. Daardoor zie je wel dat sturen op financiën steeds belangrijker wordt. Dat maakt ook dat partijen nu samen aan het kijken zijn, we zitten nu een jaar of tien in deze samenwerking, willen we dit zo blijven doen. Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, opsplitsing in deelgebieden. Wat heeft Van Wijnen nu met de aanleg van een weg en een brug? Daar halen ze geen bouwproductie uit, dat is niet hun business. Je merkt nu wel dat het erg op het financiële gestuurd wordt”* (Elverdink, 2014). De tweede fase kent een sluitende exploitatie, maar omdat de eerste in de praktijk nu op verlies staat, worden nu andere samenwerkingsvormen overwogen, waarbij taken meer naar eigen expertise worden verdeeld, om zo meer en beter te kunnen sturen op (onderdelen van) het project en financiële risico's te verminderen. De economische sturingsinstrumenten zijn daarmee nog steeds dominant aanwezig.

De communicatieve sturingsinstrumenten zijn in de ontwikkeling van Hart van Zuid van groot belang. In de afstemming tussen de PPS-partners, in de interactie tussen de projectorganisatie en de gemeente, in het onderhouden van contacten met provincie, rijk en belangrijke actoren (Stork, Siemens), in de verschillende werkgroepen (waaronder de groep 'Industrieel Erfgoed') en met het supervisieteam dat aan veel actoren, share- en stakeholders haar overtuiging met goedkeuring van plannen naar voren moet kunnen brengen. Elverdink vat het samen: *“Als het gaat om instrumenten en indeling van juridische, economische en communicatieve, dan denk ik wel dat de communicatieve het belangrijkste zijn voor de gebiedsontwikkeling. Voor de ontwikkeling van het erfgoed is het kader met het convenant het belangrijkste”* (Nieuwenhuizen, 2014). Het projectbureau heeft in communicatief opzicht een belangrijke verantwoordelijkheid door het gebied op de kaart te zetten/houden, contact te onderhouden met gemeentelijke afdelingen, raad, college, private partijen, de buurt en potentieel geïnteresseerden.

De juridische sturingsinstrumenten zijn opgesteld, nadat de communicatieve sturingsinstrumenten ingezet waren om tot overeenstemming te komen over vast te leggen kaders, zoals het masterplan en het bestemmingsplan. *“Dat bestemmingsplan ....., is meestal het gevolg van de ontwikkelingen, om die ruimtelijke kaders gerealiseerd te krijgen. Ja, voor rest is het bestemmingsplan echt volgend geweest, ondersteunend, maar niet trekkend”* (Nieuwenhuizen, 2014). En als de kaders in de praktijk niet globaal of flexibel genoeg blijken, worden

communicatieve instrumenten ingezet om draagvlak voor aanpassingen te bereiken. Elverdink: *“Het bestemmingsplan. Dat is al enige tijd terug vastgesteld. Daarvan dachten we dat, hebben we al redelijk flexibel opgesteld. Daar kom je in de praktijk achter dat dat niet flexibel genoeg is. Daar zijn we niet heel sturend in, van gij zult volgens het bestemmingsplan! We gaan dan op zoek naar hoe kan het wel, en hoe kunnen we ervoor zorgen om het wel mogelijk te maken”*.

Communicatieve instrumenten worden ingezet in het proces van creëren en behouden van draagvlak voor (aanpassing van) maatregelen die de ontwikkeling mogelijk maken en ondersteunen.

### **6.5.7. Succes- en faalfactoren**

Als succesfactor in de (her)ontwikkeling van het erfgoed wordt het kader dat in het convenant vastgelegd is door beide PPS-partners als *“heel belangrijk”* ervaren (Elverdink, 2014; Nieuwenhuizen, 2014). Van Nieuwenhuizen licht toe: *“Ik heb wel heel veel tijd, teveel tijd en energie vond Van Wijnen, veel energie gestopt in acceptatie dit gebied aan te pakken. Dat hebben we gedaan door er deskundigheid in te brengen.... complete inventarisatie ..... in heel nauwe samenwerking met de omgeving, waar je het nooit goed doet, maar goed. Zoveel mogelijk in samenwerking.... Als ik zeg achteraf, wat echt goed gegaan is, is dat wel goed gegaan. Want daarmee is elke discussie in de kiem kunnen smoren. We zijn er wel twee jaar mee bezig geweest, maar goed. Elke discussie in de gemeenteraad, zo is men in Hengelo wel, goed is goed, zo hebben we het afgesproken, daar wordt naar gehandeld.... Dus dat proces is wel heel goed gegaan”* (Nieuwenhuizen, 2014). De consensus die bereikt is bij het opstellen ervan, bestaat nog steeds en maakt dat het convenant nog steeds als leidraad wordt gebruikt voor het niet star willen behouden van erfgoed, maar ruimte te bieden voor ‘behoud in ontwikkeling’, zoals het Belvédère propageerde.

In gerealiseerde herbestemmingen heeft de uitwerking van het convenant een belangrijke rol gehad. En de herbestemmingen worden zelf ook als successen beschouwd in de gebiedsontwikkeling: het ROC, de brandweerkazerne, het techniekmuseum HEIM, het appartementencomplex ‘De Buigerij’, het nog te realiseren winkelcentrum. Niet alleen het behoud van het erfgoed, maar ook het brengen van nieuwe functies naar het gebied en het omzetten van een homogeen gebied naar heterogeen gebied wordt als geslaagd gezien. Maar ook het behoud van Siemens voor het gebied wordt als een groot succes ervaren. De herbestemming van ‘de gieterij’ naar ROC bracht ook meer scholieren naar het gebied. Het stimuleert ook Siemens Nederland om een nieuw hoofdkantoor (9.000m<sup>2</sup>) te realiseren tegenover het station. Ze is binnen het gebied verhuisd en heeft haar activiteiten (machinebouw) verbreed met onderdelen (ontwikkeling gasturbines) uit het buitenland. Siemens voelde verbondenheid met het gebied en had vertrouwen in de herontwikkeling van het gebied. Het verkrijgen en inzetten van financiële overheidsmiddelen is van sterke invloed geweest om successen, zoals de vestiging van het ROC en het behoud van Siemens, te kunnen bereiken. Het begon bij de sleutelfiguren en voorvechters, zowel ambtelijk als politiek, die in de beginfase van niet te onderschatten belang zijn geweest om inzicht te brengen in de potenties van het gebied en de overtuiging dat ingrijpen nodig was om afzakken en verloedering te voorkomen (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014).



Figuur 45: Nieuwbouw in sfeer en uitstraling aansluitend op de bestaande woonhuizen in de omgeving.

Het industrieel erfgoed kent naast de voorbeelden van succesvolle herbestemming ook knelpunten. De veelal grote gebouwen met grote volumes maken het vinden van passende en geschikte functies moeilijk. De financiële crisis maakt het daarbij niet makkelijker, doordat de fasegewijze organische groei met kleine volumes hiermee niet goed samengaat. Ook het onvoldoende steun ontvangen vanuit de gemeente wordt door de projectorganisatie als een knelpunt gezien. Van Nieuwenhuizen daarover: *“Om nou te zeggen dat de gemeente zich in volle vaart ingezet heeft om het industrieel erfgoed te vullen, nou daar durf ik wel een discussie over aan te gaan..... een nieuw stadskantoor, een nieuwe bibliotheek, nee, Hart van Zuid moet zichzelf maar redden”* (Nieuwenhuizen, 2014). De gemeente voelt zich niet verantwoordelijk om grote functies naar het gebied toe te brengen. De provincie was bijvoorbeeld bereid financiële steun te geven indien het nieuwe stadskantoor in Zuid zou verrijzen, maar ook dit haalde de gemeente niet over (Nieuwenhuizen, 2014; Elverdink, 2014). Van de gemeente wordt meer aandacht gewenst om functies in Hart van Zuid te laten landen in plaats van ze elders in de stad (wel) toe te staan.

In het juridisch instrumentarium wordt het bestemmingsplan als een knelpunt ervaren. Het bestemmingsplan is redelijk globaal opgesteld, maar achteraf gezien had het globaler moeten. Een aantal keren is een herzieningsprocedure doorlopen. Bij de ontwikkeling van het ROC was wel rekening gehouden met een ruime bestemming met een wijzigingsbevoegdheid wat een betere werkwijze oplevert (Elverdink, 2014). De ervaring van Hart van Zuid laat zien dat het niet (alleen) gaat om het instrument van het bestemmingsplan, maar ook hoe je het inzet. Door het bestemmingsplan een zo globaal en flexibel mogelijk invulling te geven met wijzigingsbevoegdheid, loop je zo min mogelijk risico om het als een knelpunt te ervaren later in het proces.

De vervuiling wordt ook bij Hart van Zuid als een groot probleem ervaren. De vervuiling van grond en grondwater leveren ingewikkelde problemen op om ontwikkeling mogelijk te maken. Bijkomend punt is dat bestuurders ook niet gesteld zijn op dit type problemen, geeft Nieuwenhuizen aan: *“De ingewikkeldheid van de materie, leidt ertoe dat bestuurders ook niet snel een standpunt innemen. Bestuurders willen wel de nek uitsteken als het gaat om de aanleg van een weg. Maar als het nou gaat om vervuiling, veiligheid, risico's, dan zie je wel dat ze zenuwachtiger worden”* (Nieuwenhuizen, 2014). Niet alleen in de uitvoering is de vervuiling een probleem, ook bij de grondaankopen door de gemeente waarbij risico's en de mate van vervuiling vooraf moeten worden ingeschat.

Een knelpunt is ook het vinden van draagvlak voor voorzieningen die kunnen concurreren met voorzieningen in de nabije omgeving en met name de binnenstad. Zo werd protest aangetekend door bestaand winkelcentrum buiten Hart van Zuid tegen de plannen voor een nieuw winkelcentrum in het gebied. En de (horeca)ondernemers in de binnenstad zijn tegen uitbreiding van horecafaciliteiten. Een initiatief van Van Wijnen voor de ontwikkeling van een 'family entertainmentcenter' liepen spaak op protesten van horecaondernemers uit de binnenstad waarmee ook het politiek-bestuurlijk draagvlak wegviel voor instemming van de plannen (Nieuwenhuizen, 2014).

## 7. Conclusie

In de voorafgaande hoofdstukken is op basis van literatuuronderzoek en onderzoek van casestudies inzichtelijk gemaakt welke publieke belangen gemeenten borgen en realiseren bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling, welke sturingsinstrumenten ze hierbij hanteren en welke de rol ze zich positioneren. Op basis van deze analyse worden in dit hoofdstuk in de eerste paragraaf de hoofdvraag en deelvragen beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. Tot slot worden mogelijkheden en aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

### 7.1. Conclusies

De conclusies over 'de belangen', 'de sturingsinstrumenten' en 'de rol van gemeenten' bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling worden in de volgende subparagrafen besproken. Het beantwoorden van de hoofdvraag staat centraal:

*Wat zijn de belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen?*

De hoofdvraag wordt beantwoord nadat ingegaan is op de deelvragen. De deelvragen die betrekking hebben op belangen, sturingsinstrumenten en de rol van gemeenten worden in aparte subparagrafen beantwoord. De overige worden allereerst hieronder beantwoord. Omwille van de bundeling van deelvragen per kenmerk wijkt de nummering af van de nummering in hoofdstuk 1.

#### 1. *Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Steden zijn continue in ontwikkeling door maatschappelijke ontwikkelingen. De bevolkingsgrootte en -samenstelling, activiteiten, voorzieningen en productie wijzigen voortdurend. Om de leefbaarheid en aantrekkingskracht van steden te verbeteren en te vergroten wordt door marktpartijen en overheid gekeken naar waar nieuwe (toekomstige) eisen en behoeften liggen. In beleid gericht op het verbeteren van het leefklimaat in steden is zo'n twintig jaar geleden het begrip 'stedelijke gebiedsontwikkeling' ontstaan. In de afgelopen jaren hebben stedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven steeds meer betrekking op herontwikkeling van binnenstedelijk gebied. Deze opgaven hebben een hogere complexiteit dan uitleglocaties, omdat zowel in context als organisatie interactie van veel verschillende actoren nodig is over een langere periode. Deze interactie tussen actoren met integratie van verschillende belangen is essentieel in het proces. Het beschikken over goede communicatieve eigenschappen en het inzetten van de juiste communicatiemiddelen om verbindingen tussen partijen en belangen te leggen is cruciaal. Het is onmisbaar bij het met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen nastreven van veranderingen van locaties en functies in een gebied om commerciële en maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

#### 2. *Wat is cultureel erfgoed?*

Cultureel erfgoed in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling gaat om één of meer historische gebouwen binnen een gebiedsopgave die algemeen als de moeite waard beschouwd worden om te behouden voor toekomstige generaties als kenmerk van de stand van beschaving en

ontwikkeling van een bepaalde periode. Het kan daarbij gaan om gebouwen die vanwege van hun cultuurhistorische waarden als monument zijn aangewezen, maar ze kunnen ook algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd worden. Nederland is rijk aan cultureel erfgoed, zoals historische huizen en wooncomplexen, kerken, industriële gebouwen, kloosters en kastelen. Met voortschrijdende ontkerkelijking en de-industrialisatie is veel cultureel erfgoed leeg komen te staan en wordt (al dan niet als onderdeel van een gebiedsopgave) gezocht naar een nieuwe functie.

### *3. Wat is herbestemming?*

Herbestemming is kortweg het geven van een nieuwe functie aan een bestaand gebouw. In de context van gebiedsontwikkeling kan herbestemming omschreven worden als het geven van een nieuwe functie voor een bestaand gebouw of ensemble van bestaande gebouwen en omliggend (afgebakend) gebied. Het gaat niet alleen over de nieuwe functie(s) van (een) gebouw(en), maar ook over de relatie en functieverandering met het gebied. Bij herbestemming van cultureel erfgoed wordt extra maatwerk gevraagd om het heden, op een bij het gebouw passende manier, met het verleden te verbinden met aandacht voor de bestaande kwaliteiten en cultuurhistorische waarden.

Verlies van functies en herbestemming is van alle tijden, maar vanaf eind jaren zestig kwam met de-industrialisatie een hausse aan industrieel vastgoed leeg te staan. Veel werd gesloopt, maar de economische crisis zorgde ervoor dat in de jaren tachtig veel gebouwen leeg bleven staan, omdat geld ontbrak voor herbestemming en/of sloop/nieuwbouw. Eind twintigste eeuw is herbestemming van erfgoed steeds verder geprofessionaliseerd en een vast onderdeel van vastgoedontwikkeling geworden. Met een terugtrekkende overheid is een rendabele exploitatie voorop komen te staan. Een economisch rendabel alternatieve functie is nu belangrijke voorwaarde om behoud te kunnen waarborgen. Tegelijkertijd is de oude defensieve op behoud en object gerichte houding, mede ook als gevolg van het Belvédère-beleid van 'behoud in ontwikkeling', gewijzigd in een toekomst-, ontwikkelings- en gebiedsgerichte gerichte benadering. Desalniettemin staan nu met voortschrijdende de-industrialisatie, ontkerkelijking, schaalvergroting/ rationalisatie in de landbouw, krimp (regionaal) en door de overheid afgestoten gebouwen staan zo'n 10.000 monumentale gebouwen leeg ofwel 2mln m<sup>2</sup>. De urgentie van het forse en nog steeds toenemende aanbod wordt wel onderkend door het Rijk met het instellen van een Nationaal Programma Herbestemming en de oprichting van een nationaal herbestemmingsteam. Herbestemmen is een grote opgave voor de komende jaren die door de de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, met name door kennisuitwisseling, gestimuleerd wordt.

### *4. Wat zijn oorzaken van het breed maatschappelijk draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed?*

Het ontstaan van aandacht voor behoud van erfgoed ontstond in Nederland in de negentiende eeuw geïnspireerd naar Frans voorbeeld waar met de Franse Revolutie ergernis over sloop van monumentale gebouwen was ontstaan. De industriële revolutie maakte in de tweede helft van de negentiende eeuw hier in snel tempo demografische en ruimtelijke gevolgen zichtbaar. Verschillende nationale organisaties ontstonden die met de stijgende welvaart ook gesteund werden met financiële investeringen in het behoud en beschermen van monumenten. Technologische ontwikkelingen maakten het tempo en de schaal waarop ingegrepen werd in het landschap alleen maar sterker, waarmee het landschap in de twintigste eeuw een snelle en grondige verandering doormaakte. Economische overwegingen werkten een rationalisatie en uniformering van het landschap in de hand. De wederopbouwperiode met een grote schaarste aan financiële middelen en materialen versterkte dit nog eens en maakte dat de moderne naoorlogse



stedenbouw gekenmerkt werd door eenvormigheid en anonimiteit. Aandacht voor de woonconsument was er nauwelijks. De wereld van architectuur en stedenbouw schermde haar eigen domein af. De ontwikkeling van schaalvergroting en standaardisering leidde tot het ontstaan van identieke woon-, werk- en amusementsplaatsen zonder aandacht voor geografische of (cultuur)historische lokaal gebonden eigenschappen.

De enorme uniformering heeft gezorgd voor een opleving van de belangstelling voor het traditie, authenticiteit en heeft een verlangen naar een eigen herkenbare plek opgeroepen. Woonconsumenten hebben behoefte aan herkenbaarheid, geborgenheid en het aansluiten bij een bepaalde identiteit en dat is nu juist wat erfgoed ook te bieden heeft. Steden en regio's hebben nu de behoefte zich te onderscheiden en de eigen identiteit te laten zien. Gemeenten streven naar herwaardering van karakteristieke lokale landschappelijke elementen en structuren. De bewustwording van cultuurhistorie is ook (verder) vergroot sinds 2012 ieder bestemmingsplan een analyse van cultuurhistorische waarden moet bevatten. Gemeenten met gebrek aan historische elementen grijpen terug op populaire commerciële formules met een historische uitstraling, waarmee naast de de toegenomen aandacht voor erfgoed, ook historiserende architectuur met traditionalistische stedenbouwers en architecten een duidelijke opmars heeft doorgemaakt in de afgelopen twee decennia. Gemeenten onderkennen het lokale draagvlak met burgers die monumenten koesteren en deze graag willen behouden door zich in te zetten voor herbestemming (al dan niet in de context van een gebiedsontwikkeling).

##### *5. Wat is de betekenis van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Cultureel erfgoed behoort tot de eigenschappen van steden die de (doorslaggevende) aantrekkingskracht van steden bepaald. Erfgoed geeft een locatie extra ruimtelijke kwaliteit en voegt extra waarden toe. Het heeft allereerst een gebruikswaarde die met een nieuwe definitieve of tijdelijke functie benut wordt. Daarnaast heeft het een imagowaarde. Het kan als drager van de identiteit van een locatie fungeren met de betekenis en uitstraling van de functie uit het verleden. De geschiedenis van de plek vergroot de verbondenheid met de locatie. Een nieuwe invulling kan daarbij ook een belangrijke sociale functie vervullen in het vergroten van de leefbaarheid en levendigheid van het gebied. De economische functie wordt vervuld met de ruimte die wordt geboden aan bedrijvigheid en werkgelegenheid en/ of met de aantrekkingskracht en belevingswaarde die erfgoed heeft op hogere inkomensgroepen en daarmee ook op bedrijven die zich in de huidige kenniseconomie vestigen op plekken waar werknemers graag willen wonen. Ook geeft erfgoed extra aantrekkingskracht op toeristen. Temeer als de onderscheidende vorm en uitstraling het erfgoed ook tot symbool heeft gemaakt van het gebied of de stad.

Erfgoed wordt tegenwoordig vaak ingezet als placemaking van een locatie met een nieuwe functie of met het een tijdelijk functie. De herbestemming van een gebouw(ensemble) wordt door publieke en private partijen gezien als een manier om (waarde)ontwikkeling in een gebied op te starten. Gemeenten zien graag dat met investeringen in cultureel erfgoed een gentrificatieproces in gang wordt gezet: een opwaardering van een stadsbuurt op fysiek, sociaal, economisch en cultureel gebied. Herbestemde gebouwen kunnen een vliegwielfunctie hebben in de opwaardering van de omgeving. Cultureel erfgoed wordt daarmee gezien als belangrijk kapitaal van een stad dat gebruikt kan worden voor de sociale, economische en culturele ontwikkeling van de stad.

## *6. Welke meerwaarden van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?*

In de verschillende cases kunnen verschillende meerwaarden geïdentificeerd worden die hieronder per case nader toegelicht worden.

### Oostenburgereiland

Oostenburgereiland heeft unieke geschiedenis van de locatie als plek waar de ondernemende VOC haar scheepswerven en magazijnen had in de Gouden Eeuw. In marketingtermen en placemaking een gouden imagowaarde. Het nog bestaande industrieel erfgoed herinnert nog aan de tijd van machine- en scheepvaartindustrie en maakt dat de historische identiteit en sfeer nog levend is. De tijdelijke functies hebben voor verlevendiging gezorgd en de voorheen afgesloten locatie op de kaart gezet. De horecafuncties hebben hun plek definitief verworven. De definitieve herbestemming van de Van Gendthallen met de twee Nederlandse A-merken Bugaboo en Hans Ubbink laat zien dat de katalysatorfunctie heeft gewerkt. Deze bedrijven kiezen ook voor hun (hoger opgeleide) werknemers deze binnenstedelijke locatie met authenticiteit en sfeer, waarmee het erfgoed haar economische waarde opnieuw bewijst. De verwachting is dat het erfgoed en de historische plek ook haar meerwaarde zal bewijzen in het bieden van aantrekkingskracht voor woonconsumenten waarvoor in het komende decennium naar verwachting fasegewijs ruimte geboden zal gaan worden.

### Kerngebied Spoorzone

Tilburg heeft in de sloopgolf na de teloorgang van de textielindustrie veel van haar erfgoed en daarmee van haar tastbare geschiedenis verloren. Wat vijftientig jaar geleden als een last werd gezien, wordt nu gezien als waardevol erfgoed dat de ruimtelijke kwaliteit verhoogd. Niet alleen aangewezen monumenten, maar voor meerdere gebouwen wordt behoud en herbestemming nagestreefd. De bevolking is trots op het ensemble van gebouwen als onderdeel van haar geschiedenis. De behouden gebouwen houden in combinatie met de nog aanwezige spoorrails de geschiedenis en de identiteit levend. De gebouwen kunnen ruimte kan bieden aan nieuwe functies, maar moeten ook de afzetbaarheid van de te realiseren functies eromheen vergroten. De economische meerwaarde moet zich daarmee nog bewijzen in de toekomst met het aantrekken van kennisfuncties, het vasthouden/ aantrekken van hoger opgeleiden en aantrekken van meer toeristen/ bezoekers naar de stad. VolkerWessels is evenwel met overtuiging in 2009 onderdeel geworden van de PPS met de gemeente, omdat ze naast de centrale locatie vertrouwen had in de locatie, omdat met het erfgoed een essentieel onderdeel vormde om een hoge ruimtelijke kwaliteit te kunnen realiseren. De sociale functie wordt benut met een deel van de gebouwen biedt ruimte aan tijdelijke functies wat verlevendiging brengt in het voorheen afgesloten gebied, verloedering wordt voorkomen en de mogelijkheden zichtbaar zijn gemaakt voor definitieve functies. De Locomotiefhal en de Polygonale loods vormen met hun onderscheidende unieke vorm beeldbepalende iconen van het gebied en hebben het in zich om met de voortgaande ontwikkeling uit te groeien tot gebouwen met symbolische waarde voor de stad.

### Indië

Indië was decennialang de thuisbasis van Koninklijke Ten Cate N.V.. Eén van de weinige textielbedrijven die de teloorgang van de textielindustrie heeft overleefd. Almelo is trots dat het hoofdkantoor van het beursgenoteerde bedrijf nog staat in de stad. Zo is zij ook trots dat delen van het voormalige fabriekscomplex behouden blijven in de gebiedsontwikkeling van Indië. Maar alleen

de watertoren heeft een monumentale status. Het is in de eerste plaats de ontwikkelaar Ter Steege die de meerwaarde van het niet monumentale cultureel erfgoed onderkent en ook niet-monumentale gebouwen wil gaan herbestemmen. Zij gelooft in de imagowaarde van de locatie en dat de woonconsument behoefte heeft aan karakter, identiteit en authenticiteit. De monumentale watertoren is en de karakteristieke sheddaken behouden vormen met hun beeldbepalende en onderscheidende karakter de symbolen van de locatie. De tijdelijke invulling is nog beperkt, maar laat wel al zien dat met beperkte middelen en tijdelijke functie levendigheid in het gebied gebracht wordt en dat het gebied ook met evenementen bij een steeds breder publiek bekend wordt. De economische waarde moet zich nog bewijzen en ook het vinden van nieuwe functies voor het erfgoed is nog in ontwikkeling. Het bewerkstelligen van economische en sociale structuurversterking door het aantrekken van veelal hogere inkomensgroepen is wel duidelijk doel. Het erfgoed moet bijdragen aan een opwaardering van Almelo.

### Hart van Zuid

Hengelo is groot geworden als industriestad en wil graag dat karakter en die identiteit bij de herontwikkeling van Hart van Zuid behouden met behoud van karakteristiek cultureel erfgoed. Temeer in de Tweede Wereldoorlog en ook met de saneringsgolf in de jaren zestig veel erfgoed is verwoest en gesloopt. Het vinden van nieuwe gebruiksfuncties in voor verschillende gebouwen succesvol geslaagd. En daarmee ook het voorkomen van verpaupering en het revitaliseren en verlevendigen van het herontwikkelde gebied. Er wordt niet alleen naar monumenten gekeken, maar naar een bredere groep van karakteristieke gebouwen die men wil behouden. Het behoud c.q. bewerkstelligen van groei van de werkgelegenheid is de komst van het ROC, het behoud van Siemens en onderdelen van Stork ook geslaagd mede door herbestemming van de gebouwen en het behoud van de historie voor bewoners en bedrijven die zich ermee verbonden voelen. Het gebied is rijk aan erfgoed dat zich in vorm en uitstraling onderscheidt en herinnering en sfeer oproept van het industriële verleden.

Concluderend kan gezegd worden dat in de verschillende cases de gebruiksfunctie weer(deels) opnieuw benut wordt, dat het erfgoed een rol heeft in de placemaking van het gebied, dat het een katalysatorfunctie vervult in de sociale, fysieke en economische versterking van het gebied en breder van de stad. Het behoud zorgt voor verbinding met bewoners en bedrijven die zich verbonden voelen met de identiteit die het erfgoed uitstraalt. En de meest beeldbepalende gebouwen laten met hun unieke karakteristieke kwaliteiten zien symbolen van de locaties te zijn.

### **7.1.1. Publieke belangen**

De deelvragen die in deze paragraaf beantwoord worden zijn:

*7. Welk publieke belangen hebben gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

*8. Welke publieke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen in de praktijkcases geïdentificeerd worden?*

In hoofdstuk 2 is op basis van literatuuronderzoek tot de volgende indeling gekomen in publieke belangen: culturele, ecologische, financieel-economische, ruimtelijke en sociale belangen (tabel 1). In de praktijkcases is deze indeling als kader gebruikt om de publieke belangen bij herbestemming

van erfgoed te achterhalen. Allereerst wordt ingegaan op de cases alvorens een vergelijking gemaakt kan worden.

Bij Oostenburgereiland staat het bieden aan ruimte aan wonen en werken voorop met het economisch belang om op een centraal stedelijke plek werkgelegenheid en bedrijvigheid te behouden en te versterken en het sociaal belang om de leefbaarheid te verbeteren. Het ruimtelijk en economisch belang krijgen de meeste nadruk. Het culturele belang is aanwezig met de zorg voor het instandhouden van monumenten en het besef dat het de ruimtelijke kwaliteit vergroot. De ontwikkelaar zet het ook nadrukkelijk in als placemaking en gebruikt de VOC-geschiedenis als marketing. Het ecologisch belang heeft in beleid nog wat aandacht, maar in de praktijk nauwelijks. Ook bij de Spoorzone staan ruimtelijke en economische met sociale belangen bovenaan, met de meeste nadruk op eerst het ruimtelijk en vervolgens het economisch belang. Het cultureel belang wordt hier niet alleen genoemd als middel om ruimtelijke kwaliteit te vergroten en te helpen om economische, ruimtelijke en sociale structuur te versterken, maar ook nadrukkelijk om identiteit uit verleden te behouden. Ecologische aspecten worden in verschillende beleidsstukken wel naar voren gebracht, maar laten zich in de praktijk meer zien als randvoorwaarden zonder grote focus. Bij Indië belangrijkste belangen voor de gemeente met de ontwikkeling van Indië zijn sociale, economische en ruimtelijke belangen. De Indië zijn de sociale, economische en ruimtelijke nauw verweven met elkaar: ruimte bieden aan wonen en ruimtelijke en sociale structuur verstreken met het aantrekken van nieuwe doelgroepen om de scheve bevolkingsopbouw te verbreden en leefbaarheid te verbeteren en verloedering te voorkomen. Het culturele belang wordt benoemd, met name als het overeind houden van de identiteit, maar het vormt geen hoofdprioriteit. Voor de ontwikkelaar is het erfgoed meer nog van belang als placemaking en het verhogen van de belevingswaarde voor haar woonconsumenten. Het ecologische belang wordt in beleid nog wel naar voren gebracht, maar in de interviews nauwelijks. De laatste case Hart van Zuid laat ook zien dat economische, sociale en ruimtelijke belangen de boventoon hebben. De economische staan bovenaan met behoud en versterken van de werkgelegenheid en vervolgens het voorkomen van het afglijden van het zuidelijke stadsdeel. Het culturele belang komt duidelijk naar voren om identiteit te bewaren omwille van de emotionele binding voor bewoners en bedrijven en als middel, als aanjager om de sociale, economische en ruimtelijke te belangen te realiseren.

De cases laten zien dat in de gebiedsontwikkeling de primaire belangen onmiskenbaar de sociale, financieel-economische en ruimtelijke belangen zijn. Duidelijk is ook dat je voor het uitvoeren van onderzoek ter vereenvoudiging een indeling in categorieën kunt maken, maar dat in de praktijk belangen in elkaar overlopen en met elkaar vervlochten zijn. Zo geldt dat ook voor de drie genoemde belangen. Voor alle vier de cases geldt dat met het ruimte bieden aan nieuwe functies de sociale en economische structuur versterkt moet worden en verpaupering moet worden voorkomen. Het culturele belang is minder groot als de eerste drie en bestaat uit het in stand houden van het erfgoed om het in te zetten om de ruimtelijke kwaliteit in het gebied te vergroten en om als vliegwiel te dienen voor het versterken van de sociale, fysieke en economische structuur. In Tilburg en Hengelo wordt het meeste belang gehecht aan behoud van cultureel erfgoed wat kan samenhangen met grote saneringen in de steden in de jaren zestig met in Hengelo ook nog de verwoesting van bombardementen wat behoeft aan overgebleven erfgoed kan doen vergroten. Het ecologische aspect komt in beleid nog wel naar voren, maar in de praktijkcases niet of (heel) beperkt. Het theoretisch kader kan hierop aangepast worden (zie 7.1.4)

## 7.1.2. Sturingsinstrumenten

In de paragraaf worden achtereenvolgens vier deelvragen beantwoorde waarin sturingsinstrumenten als kenmerk centraal staan.

9. *Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten om richting te geven aan het waarborgen of realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

In hoofdstuk 4 is op basis van literatuuronderzoek tot de volgende indeling gekomen in sturingsinstrumenten: juridische, economische en communicatieve instrumenten.

<b>Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>	
<b>Categorie</b>	<b>Instrument</b>
<b>Juridisch</b>	wetten, (beleids)regels, plannen, vergunningen, concessies en ontheffingen om beleidsdoeleinden te realiseren, richtlijn, overeenkomst, convenant
<b>Financieel-economisch</b>	aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachttuitgifte grond, subsidie, lening, (bank)garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing, prioriteit vanuit begroting
<b>Communicatief</b>	informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren

Tabel: 2 (herhaald) Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling

10. *Welke sturingsinstrumenten hanteren gemeenten in de praktijkcases om richting te geven aan het waarborgen of realiseren van publieke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

### Oostenburgereiland

Het zijn tot nu toe voornamelijk de communicatieve instrumenten waarmee Amsterdam sturing geeft. Daarbij is de wisseling van het bestuur ik 2010 ook een belangrijke gebleken waarmee een nieuwe koers aan ambtenaren werd aangegeven. Bestuurders van gemeente en Stadgenoot hebben elkaar gevonden in de ambities die in de afgelopen jaren zijn geformuleerd in de initiatiefase. Bestaand beleid is daarbij door de gemeente aan Stadgenoot gecommuniceerd. In de (huidige) planvormingsfase zijn het met name de communicatieve instrumenten die ingezet worden. Twee belangrijke juridische sturingsinstrumenten moeten nog vastgesteld worden: het bestemmingsplan en het exploitatieplan (of anterieure overeenkomst). Als deze vastgesteld zijn, zullen het naar alle waarschijnlijkheid belangrijke kaders vormen die met communicatieve instrumenten belangrijke sturingsinstrumenten gaan vormen. Economische instrumenten zijn (en blijven naar alle waarschijnlijkheid) (zeer) beperkt tot subsidiemogelijkheden.

### Kerngebied Spoorzone

In Tilburg is sinds de jaren negentig al intensief aan de ontwikkeling van het Kerngebied Spoorzone gewerkt, nadat de NS afbouw van haar activiteiten aankondigde. In de initiatiefase was dat voornamelijk met juridisch instrumentarium als ook met communicatieve instrumenten in de richting van (voornamelijk) NS, provincie, Rijk, burgers en belangengroepen. In de planvormingsfase die inging bij het vaststellen van het Structuurplan Spoorzone bleven de juridische en communicatieve instrumenten belangrijk in het sturingsinstrumentarium. De hoofdrol in deze fase is evenwel weggelegd voor het vrijmaken van 67mln euro van de gemeente om de grond van de NS aan te kopen en daarnaast is ook meer dan 100mln beschikbaar gesteld door hogere overheden voor beleidsdoelen op gebied van sociale, economische, ruimtelijke, ecologische en culturele belangen. Inmiddels is het plan deels in realisatie, worden de vastgestelde juridische kaders gehanteerd en zijn het voornamelijk de communicatieve instrumenten en economische instrumenten die ingezet worden. De gemeente is nu met haar PPS-partner bezig met (pogingen tot) grondverkoop en de tijd zal uitwijzen of en zo ja hoe diep zij extra in de buidel zal moeten tasten voor de ontwikkeling.

### Indië

In Almelo waren het bij Indië in de initiatiefase de communicatieve instrumenten die belangrijk waren. Het initiatief daarvoor lag evenwel bij ontwikkelaar Ter Steege. Zij moesten het vertrouwen van de gemeente winnen voor de ontwikkeling van Indië (boven de gemeentelijke uitleglocaties). Communicatieve instrumenten waren in deze beginfase van cruciaal belang. In deze fase is ook al het bestaand beleid van toepassing voor Indië geïnventariseerd bij het opstellen van de ambities, waarmee de juridische kaders ook een rol van betekenis hadden. De communicatieve instrumenten zijn ook in de planvormingsfase belangrijk gebleven in het onderhouden van onderlinge contacten en bij het uitwerken van het bestemmings- en exploitatieplan en het opstellen van de kadernota. Het exploitatieplan (waar de kadernota bij is aangehecht) vormt wat de gemeente betreft nu met het bestemmingsplan het voornaamste sturingsinstrument. Tegelijkertijd bewijst de praktijk dat onvoorziene omstandigheden, wijzigende situaties of uitwerkingsvragen om overleg vragen. Daarbij en onder meer in de afstemming over uitvoeringszaken en invulling van tijdelijke functies zijn het de communicatieve instrumenten die met regelmaat ingezet worden. De economische sturingsinstrumenten zijn (en blijven naar alle waarschijnlijkheid) zeer beperkt tot gemeentelijke subsidie naar onderzoek voor herbestemmingsmogelijkheden.

### Hart van Zuid

In de ontwikkeling van Hart van Zuid waren in het begin de communicatieve instrumenten het belangrijkste. Veel overleg was nodig om tot samenwerking te komen en overeenstemming te bereiken over de ambities. Ook is veel geïnvesteerd in overleg om te komen tot een convenant ter als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het erfgoed. In de planvormingsfase bleven de communicatieve instrumenten van belang, werd met het masterplan ook een plan omvattend juridisch kader gevormd, maar was het inzetten van het economische sturingsinstrument van doorslaggevend belang: het beschikbaar stellen van 23mln euro door de gemeente voor het project. Het maakte dat in navolging van de gemeente ook de provincie en het Rijk met financiële bijdragen kwamen. De juridische instrumenten, zoals het bestemmingsplan, zijn opgesteld, nadat met communicatieve instrumenten overeenstemming was bereikt. En als de juridische kaders niet goed passen in de praktijk, worden met communicatieve instrumenten ingezet om naar oplossingen te zoeken. De PPS-partners geven aan dat de communicatieve instrumenten continue

worden ingezet in het proces van creëren en behouden van draagvlak voor (aanpassing van) maatregelen die de ontwikkeling mogelijk maken en ondersteunen. Tegelijkertijd zijn het nog steeds de economische instrumenten die in iedere fase cruciaal zijn om financiële tekorten te dekken en partijen te verleiden te investeren in Hart van Zuid.

De praktijkcases laten zien dat in iedere fase van de ontwikkeling de communicatieve instrumenten een rol van belang zijn. Het vertrouwen winnen en persoonlijke contacten opbouwen vormt is zeker in de beginfase van (cruciaal) belang. De juridische kaders voor de ontwikkeling worden (groten)deels met behulp van de communicatieve instrumenten opgebouwd en ingevuld gedurende het proces. Bij de twee private ontwikkelingen geven gemeenten ook aan deze kaders (bestemmingsplan- en exploitatieplan) na vorming ervan als belangrijkste sturingsinstrumenten te zien, waarbij daarnaast ook communicatieve instrumenten blijven bestaan. Bij de private ontwikkelingen spelen economische instrumenten nauwelijks een rol. Bij Kerngebied Spoorzone en Hart van Zuid is (relatief) veel meer geïnvesteerd in juridische kaders, onder meer om uitgangspunten en afspraken met ontwikkelingspartners vast te leggen die met communicatieve instrumenten zijn voorbereid of aangepast. In tegenstelling tot bij de private ontwikkelingen spelen economische instrumenten een (cruciale) rol. Het gaat daarbij (zeker) niet alleen om de herbestemming van het erfgoed, maar onder meer ook om sanering van vervuilde grond, uitkopen/verplaatsen van bedrijvigheid die woon- en verblijfsfuncties belemmerd, investeringen in bereikbaarheid, grondprijzafspraken, financiële bijdragen en verliezen bij risicodragende investeringen.

#### *11. Welke succes- en faalfactoren kunnen worden bepaald in de praktijkcases over de keuze van sturingsinstrumenten door gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

De faalfactoren die in de praktijkcases naar voren zijn gekomen kunnen binnen de gecategoriseerde indeling toegelicht worden:

- Juridische instrumenten:

- In alle cases komt naar voren dat het bestemmingsplan teveel beperkingen oplegt en te weinig mogelijkheden c.q. flexibiliteit biedt voor (snelle) wijzigingen voor invulling van nieuwe inzichten;
- In Indië verloopt het mogelijk maken van tijdelijke functies en activiteiten moeizaam. Het oude vastgoed voldoet onder meer niet aan huidige eisen op het gebied van brandveiligheid. En aanpassingen moeten in verhouding staan tot de kosten en de tijdelijke duur. Het vraagt om houding van denken in oplossingen;

- Economische instrumenten:

- De waarde van erfgoed is dikwijls moeilijk vast te stellen, wat aan- en verkoop en ook herontwikkeling bemoeilijkt;
- Ter Steege is bereid verliezen te nemen bij de herbestemming van het cultureel erfgoed, omdat het voor hen de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en de aantrekkingskracht voor consumenten verhoogd. De verliezen moeten gecompenseerd worden met andere winstgevendende onderdelen van de opgave.

- Communicatieve instrumenten:

- Spoorzone laat zien hoe belangrijk het is om met (belangrijk) actoren nauw contact en overleg te houden, zeker als met een veranderende maatschappelijke en

financiële context belangen veranderen, zoals bij Hogeschool Fontys het geval was en zij ondanks het ondertekenen van een intentieovereenkomst kort daarop zich terugtrok tot verrassing van Tilburg;

- In Indië speelt het sectoraal denken met regelmaat de kop op. Een communicatief sterke projectmanager die de verbindingen legt tussen de verschillende sectoren, integraal denkt, draagvlak heeft in de organisatie, het overzicht bewaard, keuzes maakt (of voorlegt aan bestuur) en de liaison is naar de ontwikkelaar, zorgt ervoor dat de werkrelatie tussen gemeente en ontwikkelaar beter en soepeler verloopt.
- De intra-organisatorische pluriformiteit maakt dat op veel verschillende niveaus en in veel verschillende sectoren overleg gevoerd wordt en belangenafwegingen aan de orde komen wat barrières geeft. Zo is erbij Oostenburgereiland een gemeentelijk onderdeel dat bezwaar heeft gemaakt tegen het door de gemeente opgesteld bestemmingsplan en geven juristen een andere interpretatie aan een beleidsrichtlijn dan tien jaar eerder en wordt een procedure voor een monumentale status in gang gezet zonder overleg met de integrale projectmanager.

De succesfactoren die in de praktijkcases naar voren zijn gekomen kunnen binnen de gecategoriseerde indeling toegelicht worden:

- Juridische instrumenten:

- In de ontwikkeling van het Kerngebied Spoorzone heeft de gemeente in meerdere plandocumenten haar visie en ambities toegelicht en daarmee duidelijkheid geschapen over de ontwikkelingsrichting aan (potentieel) geïnteresseerde partijen partijen waaronder de huidige PPS-partner VolkerWessels;
- In het Kerngebied Spoorzone bewijst de Crisis- en Herstelwet haar waarde door de ontwikkelingsmogelijkheden te verruimen bij knelpunten t.a.v. de sanering;
- In het Kerngebied Spoorzone heeft Tilburg niet gekozen voor een aanwijs tot monumenten, maar nog voor de aankoop van grond en opstallen met de NS een convenant gesloten om de opstallen te behandelen als ware het monumenten. Dit is voortgezet in het, met politiek-maatschappelijk opgebouwd draagvlak, vastgestelde masterplan waarin een inspanningsverplichting is opgenomen voor behoud van gebouwen en structuren. Ook bij Hart van Zuid is gekozen voor een vergelijkbare wijze, hier is met alle betrokken partijen een convenant gesloten over de status en de werkwijze ten aanzien van erfgoed. Die consensus die toen bereikt is, staat nog steeds overeind;
- Bij Indië had de gemeente in structuurvisie (en VINAC) verkleuring van industrie naar wonen aangegeven wat een belangrijke basis legde voor de aankoop van de locatie door ontwikkelaar Ter Steege;
- Bij Indië laten het bestemmings- en exploitatieplan zijn belangrijke juridische kaders te zijn voor gemeente en ontwikkelaar die duidelijke spelregels vormen in de ontwikkelingsopgave.

- Economische instrumenten:

- In Hart van Zuid heeft de gemeente in 2001 besloten 23mln euro als financiële bijdrage in te zetten om als vliegwiel te dienen om daarmee ook andere overheden over te halen (forse) financiële bijdragen te doen als ook bedrijfsleven te stimuleren om te gaan investeren waarin ze ook geslaagd is;



- In het Kerngebied Spoorzone investeert Tilburg in het mogelijk maken van tijdelijk gebruik door met de aanleg van onder meer nutsvoorzieningen.
- De subsidie gekoppeld aan het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing bestaat inmiddels niet meer, maar de 3,2 mln euro vormde bij Hart van Zuid een belangrijke stimulans van de het ROC dat een aantal opleidingen van verschillende locaties afkomstig geclusterd heeft in de voormalige Gieterij. De herbestemde hal moest daarmee ook als aanjager van de locatie gelden. Daarin is ze ook geslaagd doordat niet alleen meer leerlingen naar het gebied komen, maar ook doordat het een belangrijke stimulans was voor Siemens om te blijven in Hengelo.
- De subsidiebijdragen om de haalbaarheid van nieuwe functies te onderzoeken en/of het monument tot definitieve herbestemming wind- en waterdicht te houden stimuleren om de mogelijkheden voor herbestemming te benutten en voorkomen (verder) verval van het erfgoed. Subsidiebijdragen in restauratie en herbestemmingsopgave zelf zijn grotendeels vervallen;
- Bij de herbestemming van het ROC is gebruik gemaakt van leningen met lage rente (restauratiefonds) die de maken haalbaarheid van de herbestemmingsopgaven vergemakkelijkte.
- Communicatieve instrumenten:
  - Overleggen, bij Oostenbugereiland hebben gemeente en Stadgenoot nauw overleg gehad bij het opstellen van het ontwikkelingsplan, waarbij onderling vertrouwen is opgebouwd en inzicht is ontstaan in elkaar belangen. Het ontwikkelingsplan vormde voor de gemeente vervolgens de belangrijkste input bij het opstellen van het Ruimtelijk Kader en het bestemmingsplan. Ook bij Indië heeft in de beginfase gezorgd voorn onderling vertrouwen en inzicht in elkaars belangen, waarna ook hier op basis van de uitgangspunten uit een (privaat) ontwikkelingsplan een bestemmingsplan opgesteld kon worden. Bij de cases van Hart van Zuid, Indië en Oostenburgereiland komt daarbij ook naar voren dat in een wethouder/ bestuurder (“bevlogen”, “rechte rug”, “sterk”) in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het uitzetten van de koers die door het ambtelijk apparaat gevolgd moest worden en daarmee ook bijdroeg aan het opbouwen van relatie met private partij(en);
  - Afstemming, in het Kerngebied Spoorzone heeft de gemeente een interne projectorganisatie ingericht en de interne besluitvorming t.a.v. Spoorzone gestroomlijnd waarmee slagvaardiger gehandeld kan worden. Ook bij Hart van Zuid heeft een is een projectorganisatie opgericht (hier met de PPS-partner) om besluitvorming te bespoedigen en slagvaardiger te kunnen zijn in de gemeentelijke organisatie. Niet alleen interne afstemming is van belang, zo heeft Ter Steege bij Indië veel tijd geïnvesteerd in het hebben en onderhouden van contacten om zichzelf te profileren als bouwer, ontwikkelaar die de locatie wil gaan ontwikkelen;
  - Marketing, Ter Steege heeft verschillende het erfgoed in tekst en beeld in marketinguitingen toegepast om aandacht voor Indië te verkrijgen en het merk Indië op te bouwen in combinatie met het beetje bij beetje openstellen van het terrein, activiteiten organiseren met kunstenaars, ondernemers, open dagen houden, ruimten verhuren en beschikbaar stellen, zodat mensen het voorheen afgesloten terrein leren kennen. Placemaking krijgt bij Indië nadrukkelijk aandacht.

*12. Wat betekenen de uitkomsten van de praktijkcases voor gemeenten in de keuzemogelijkheden van sturingsinstrumenten voor herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

De uitkomsten van de verschillende praktijkcases brengen naar voren dat in alle fasen van gebiedsontwikkeling de communicatieve instrumenten duidelijk van belang zijn. De interactie tussen actoren met belangen- en kennisuitwisseling en het opbouwen en onderhouden van vertrouwen en politiek en maatschappelijk draagvlak is continue van belang. Verbinden, overleggen, afstemmen en kennisuitwisseling zijn hierbij sleutelwoorden. En waar de gemeente zelf (mede) de regie voert over de ontwikkeling is ook baat bij het inzetten van marketinginstrumenten met het erfgoed dat voor een belangrijk deel het imago en symbool van de ontwikkeling vormt. Ook goede contactuele vaardigheden van sleutelpersonen als de (integrale) projectmanager en de verantwoordelijk bestuurder(s) worden bij verschillende cases benoemd als invloedrijk op de ontwikkeling net zoals het oog hebben voor het voorkomen van barrières door belangenafwegingen op veel verschillende niveaus en sectoren.

Juridische kaders zijn betekenis, omdat ze de visie en de richting waar de gemeente naartoe wil aangeven als ook de spelregels duidelijk maken voor de ontwikkeling. Maar ze zijn in principe volgend op de communicatieve instrumenten op basis waarvan ze tot stand worden gebracht. Het juridisch instrumentarium dient bij voorkeur zo flexibel en globaal mogelijk opgesteld te worden om zoveel mogelijk (onvoorziene) ontwikkelingen mogelijk. Bij de private ontwikkelingen worden het bestemmingsplan en exploitatieplan duidelijk als zeer relevant gezien. In het hanteren van de kaders is een oplossingsgerichte houding van belang om mogelijkheden te blijven zoeken, bijvoorbeeld als het gaat om tijdelijke functies/ activiteiten. Het inzetten op verkrijgen van monumentenstatus voor erfgoed werkt belemmerend in regelgeving en subsidiebijdragen zijn nog maar beperkt beschikbaar, waardevoller is met breed politiek en maatschappelijk draagvlak vast te stellen wat waardevol is en hoe met objecten en structuren in de ontwikkeling om te gaan bewijst het convenant in Hart van Zuid.

De economische sturingsinstrumenten spelen bij de twee private ontwikkelingen nauwelijks een rol, maar bij Kerngebied Spoorzone en Hart van Zuid speelden ze een cruciale rol in het verkrijgen van financiële bijdragen van hogere overheden en het stimuleren van private partijen om te gaan investeren. Tegelijkertijd staan beide projecten onder druk, omdat de verwachte opbrengsten (grotendeels) (voorlopig) uitblijven. De inzet van economische instrumenten zal in de toekomst meer dan bij deze cases het geval is geweest gepaard gaan met risicoanalyses en de afweging tussen actief een rol innemen of het (meer) aan de markt overlaten. Daar waar het gaat om investeringen die tijdelijke functies/ activiteiten mogelijk maken, bewijzen investeringen hun meerwaarde (mits kosten in relatie staan tot de huur en duur).

### 7.1.3. Rol van de gemeente

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van de gemeenten in gebiedsontwikkeling met herbestemming van cultureel erfgoed. Ingegaan wordt op onderstaande twee deelvragen.

#### 13. Welke rollen kunnen gemeenten aannemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?

Gemeenten vervullen, in meer of mindere mate, een sleutelrol in de aanpak van herbestemming van monumenten waarbij ook de kennis en informatie van het rijk (RCE) ingezet wordt. Het Belvédèreprogramma (1999-2009) heeft (mede) ervoor gezorgd dat niet langer een objectgerichte benadering van erfgoed centraal staat, maar een gebiedsgerichte benadering. Het besef is er dat de cultuurhistorische kwaliteiten meerwaarde kunnen bieden aan een te ontwikkelen gebied en dat het simpelweg niet (langer) ruimtelijk, financieel en functioneel mogelijk is om het enorme volume aan monumentale gebouwen en complexen onveranderd te behouden. 'Behoud in ontwikkeling' is centraal komen te staan. Het vraagt aan gemeenten ook een mentaliteitswijziging door niet langer te denken in beperkingen, kosten en onmogelijkheden, maar in ontwikkelings- en exploitatiemogelijkheden.

De positie van gemeenten in gebiedsontwikkeling is de afgelopen decennia verschoven van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en verschuift zich in de afgelopen jaren naar uitnodigingsplanologie. De sterke plannings- en maakbaarheidsfilosofie die overheerste van de naoorlogse jaren tot de jaren tachtig is verlaten. De overgang naar ontwikkelingsplanologie betekende meer ruimte voor de markt met het stellen van voorwaarden waarbinnen maatschappelijke en commerciële initiatieven mogelijk zijn. In de huidige context is een verdere verschuiving zichtbaar naar (ook) een faciliterende rol en zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe partners.

In gebiedsopgaven met herbestemming van erfgoed hangt de rolinvulling daarbij ook af in hoeverre de gemeente zelf (probleem)eigenaar is van grond en (monumentale) opstallen. In private ontwikkelingen kunnen gemeenten een rol invullen met het regelen/ zorgen voor rijks- en provinciale subsidies om leegstaande monumenten wind- en waterdicht te houden. Marktpartijen worden in veel gemeenten gestimuleerd om (met subsidie) naar herbestemmingsmogelijkheden te zoeken. Gemeenten zijn zich bewust dat ze bevoegdheden hebben waarmee ze marktpartijen kunnen ondersteunen bij herbestemming en daarmee ook met de gebiedsontwikkeling. Het erfgoed vervult vaak een dragende rol in de gebiedsopgave, waarbij het erfgoed een aanjagende rol kan vervullen in het verstreken van de economische, ruimtelijke en sociale structuur. Tegelijkertijd wordt ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid ingevuld in (het voorkomen van) leegstand, eventueel afglijden en verloedering van het betrokken gebied. Maar ook in het behoud van gebouwen die van betekenis zijn voor behoud van de lokale identiteit. Helemaal loslaten en afwachten is er daarom ook niet bij als gebouwen in private handen zijn. En in gebiedsopgaven waarin gemeenten eigendom grond van en erfgoed hebben is een duidelijk actievere rol waarneembaar in de onderdelen stimuleren/ afstemmen, initiëren/ initiëren en regelen/ zorgen. Maar meer nog dan een vijftal jaar geleden waar sprake was van een aanbodmarkt, wordt in de vragersmarkt van nu gezocht naar mogelijkheden om de markt te betrekken in de ontwikkelingsopgave met globalere ruimtelijke kaders en een minder regisserende en meer faciliterende rol, omdat gebiedsontwikkeling nu meer een vragersmarkt is geworden

<b>Rol gemeente bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>			
loslaten/afwachten	stimuleren/ afstemmen	hoog ^	potentie
inviteren/initiëren	regelen/ zorgen	v laag	van partijen
<b>gebiedspotentie</b>			
<b>hoog &lt;</b>			<b>&gt; laag</b>

Tabel 3 (herhaald): Rol gemeente bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling  
Bron: KEI/ Nicis, 2012, p. 13.

*14. Welke rol nemen gemeenten aan in de praktijkcases bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?*

De praktijkcases laten een duidelijk verschil zien inrolaanname tussen de private ontwikkelingen en twee ontwikkelingen Hart van Zuid en Kerngebied Spoorzone waar sprake is van een PPS. Bij de Oostenburgereiland en Indië heeft de overheid duidelijk een faciliterende rol. Net als het theoretisch kader aangeeft is duidelijk sprake van loslaten en afwachten waar de private partij mee komt. Regelen en zorgen beperken zich tot het vaststellen en toetsen aan publiekrechtelijke kaders (bestemmingsplan, exploitatieplan, monumentenzorg). Bij Oostenburgereiland geeft corporatie Stadgenoot aan behoorlijk te moeten wennen aan de nieuwe rolinvulling van de gemeente, nadat jarenlang sterke regie en bemoeienis met de inhoud plaatsvond, beperkt de gemeente zich nu tot haar publiekrechtelijke kaders. Waar Hengelo zich nog inzet voor het verkrijgen van subsidie van Rijk en provincie om erfgoed water- en winddicht te houden, neemt Amsterdam hier geen actieve rol in. De gemeentelijke respondenten bij deze cases geven allebei aan dat het juridisch instrumentarium met het bestemmingsplan en (bij Oostenburgereiland nog te vormen) exploitatieplan het meest van betekenis is. De drie andere door KEI/ Nicis onderscheiden rollen als inviteren/ initiëren, stimuleren/ afstemmen en regelen/ zorgen (grotendeels) worden door de private partijen vervuld.

Bij de ontwikkelingen van Hart van Zuid en Spoorzone hebben de gemeenten een grote regisserende rol. Van loslaten/afwachten is alleen (tijdelijk) sprake voor waar de fasering daarom vraagt, dan wel dat afspraken gemaakt zijn met de ontwikkelingspartner die voor een gebouw/ gebiedsdeel de verantwoordelijkheid krijgt. De drie andere te onderscheiden rollen worden naar behoefte ingevuld, daarbij de eigen prioriteiten en inschattingen van risico's en draagvlak in de samenleving niet uit het oog verloren worden. Het lijkt erop dat Tilburg met een interne gemeentelijke projectorganisatie er beter dan Hengelo in slaagt om te schakelen tussen de verschillende rollen. Ook de betrokkenheid en inzet voor de rolinvulling van stimuleren en initiëren is in Tilburg groter. Het zijn met name de herbestemmingsopgaven die veel regelen, zorgen, stimuleren, initiëren en inviteren vragen. De rol van de overheid is groot in beide gebieden, maar allebei zijn zoekende naar samenwerkingen allerlei verschillende partijen om risico's te verkleinen en ontwikkelingskansen te vergroten. Het is daarbij interessant dat allebei de opgaven de PPS zoekende is naar een nieuwe bij Hart van zuid en spoorzone interessant dat ze de pps allebei anders willen gaan inrichten, allebei meer kijken naar waar ze als publieke c.q. private partij goed in zijn, taken/ verantwoordelijkheden verdelen.

#### 7.1.4. Terug naar de theorie

De conclusies leiden tot aanpassing van het theoretisch kader uit hoofdstuk 5. In 7.1.1. is geconcludeerd dat de publieke belangen van gemeente bij herbestemming in gebiedsontwikkeling primair liggen op het vlak van financieel-economische, sociale en ruimtelijke belangen. Culturele belangen zijn ook manifest, maar minder groot. Bij Oostenburgereiland en Indië, allebei private ontwikkelingen, speelt het cultureel belang met name in de vorm van zorg voor behoud van het monumentale erfgoed. Bij Kerngebied Spoorzone en Hart van Zuid is de gemeente zelf in PPS-verband met verantwoordelijk en wordt ook de vliegwielfunctie van het erfgoed, de identiteit, de belevingswaarde en de symboolwaarde naar voren gebracht in relatie tot de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het gebied. Het cultureel belang speelt met andere woorden bij gebiedsontwikkelingen met cultureel erfgoed terdege een rol, die toeneemt naarmate de verantwoordelijkheid van de gemeente in de ontwikkeling groter is. Het ecologisch belang daarentegen komt in de praktijkcases niet of nauwelijks naar voren. Het wordt in beleid wel onderscheiden, maar door de geïnterviewden wordt het meer als één van de randvoorwaarden gezien dan als een te onderscheiden belang. Het theoretisch kader kan met deze uitkomsten genuanceerd worden, zoals in onderstaande tabel wordt weergegeven voor wat betreft publieke belangen van gemeenten.

<b>Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling</b>		
<b>Categorie</b>	<b>Gemeentelijk belang</b>	<b>Mate van belang (differentiatie in keur )</b>
<b>Financieel-economisch</b>	verstreken economische structuur, aantrekken/ behouden werkgelegenheid, hoger opgeleiden en toeristen, inkomsten stad, draagvlak voorzieningen, grondexploitatie	<b>Hoog</b>  <b>Laag</b>
<b>Sociaal</b>	verbeteren leefbaarheid, verblijfsklimaat, veiligheid, tegengaan verpaupering en verloedering	
<b>Ruimtelijk</b>	ruimte bieden aan functies, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid	
<b>Cultureel</b>	monumentenzorg, identiteit, behoud erfgoed, historie, trots, herkenbaarheid	
<b>Ecologisch</b>	inbreiding, hergebruik, voorkomen onnodige bebouwing/verkeer, duurzame waarden versterken, saneren	

Tabel 12: Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling met differentiatie naar de mate waarin publieke belangen van belang zijn bij herbestemming

De uitkomsten van de praktijkcases voor wat betreft de sturingsinstrumenten laten duidelijk zien dat economische sturingsinstrumenten bij de twee private ontwikkelingen nauwelijks een rol spelen en bij het Kerngebied Spoorzone en Hart van Zuid een belangrijke rol. Aangenomen kan worden dat bij volledig publiek eigendom de inzet van economische sturingsinstrumenten (logischerwijs)

ook groot is met onder meer grondaan- en verkopen. In het theoretisch kader kan daarom een onderscheid aangebracht worden naar mate waarin instrumenten een rol spelen rekening houdend met eigendomsituatie van grond en opstallen binnen de stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave.

<b>Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling</b>			
<b>Categorie</b>	<b>Instrument</b>	<b>Mate van belang naar eigendomsituatie grond/opstallen gemeente in SGO</b>	
		<b>geen</b>	<b>wel</b>
<b>Juridisch</b>	wetten, (beleids)regels, plannen, vergunningen, concessies en ontheffingen om beleidsdoeleinden te realiseren, richtlijn, overeenkomst, convenant	hoog	hoog
<b>Financieel-economisch</b>	aan- en verkoop van grond en/of opstal, erfpachtuitgifte grond, subsidie, lening, (bank) garantie, planschade, financiële bijdrage, heffing, prioriteit vanuit begroting	laag	hoog
<b>Communicatief</b>	informatie, kennis, voorlichting, marketing, lobbyen, koppelen, overleggen, onderhandelen, relatiebeheer, adviseren	hoog	hoog

Tabel 13: Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling met differentiatie naar eigendomsituatie die van invloed is op het gebruik van sturingsinstrumenten

Op de laatste twee deelvragen na (7.2 en 7.3) zijn alle deelvragen beantwoord, waarmee ook beantwoording van de hoofdvraag mogelijk is gemaakt.

*Wat zijn de publieke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen?*

Publieke belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn sociale, financieel-economische, ruimtelijke, culturele en ecologische laat literatuuronderzoek zien. Praktijkonderzoek bevestigt dit, maar brengt naar voren dat de primaire belangen duidelijk sociale, financieel-economische en ruimtelijke belangen zijn. Het onderzoek laat ook zien dat deze drie belangen ook nauw met elkaar samenhangen. De culturele belang is onmiskenbaar aanwezig, maar minder groot als de eerste drie. Het erfgoed wordt ingezet voor de meerwaarde die het heeft voor de ruimtelijke kwaliteit in het gebied en als vliegwiel om (te proberen) de sociale, fysieke en economische structuur te versterken. Het culturele belang heeft ook samenhang met de andere vier belangen. Het ecologisch belang is aanwezig, maar niet heel sterk. Het komt duidelijk meer in beleid naar voren dan in de praktijk.

De sturingsinstrumenten die gemeenten kunnen hanteren om de publieke belangen te borgen kunnen op basis van literatuuronderzoek ingedeeld worden naar juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten. Praktijkonderzoek onderschrijft deze indeling. De uitkomsten van het praktijkonderzoek brengen naar voren dat in alle fasen van ontwikkeling de communicatieve instrumenten duidelijk van betekenis zijn. De juridische kaders zijn relevant, omdat ze de visie van de gemeente duidelijk maken en ook de spelregels vormen de ontwikkeling. De economische sturingsinstrumenten spelen bij de twee private onderzochte ontwikkelingen nauwelijks een rol. Gemeenten verstrekken geen publieke gelden aan private ontwikkelingen op beperkte subsidiegelden na. Juridische kaders stellen ook beperkingen aan het inzetten van publieke middelen met economische sturingsinstrumenten aan private partijen. In de onderzochte twee ontwikkelingen waar de gemeente een PPS vormt, vorm(d)en de economische sturingsinstrumenten een (zeer) belangrijke rol in het mogelijk maken van de ontwikkeling en het aantrekken van publieke gelden en private investeringen in de gebieden.

De keuze voor instrumenten hangt af van de rolverdeling in gebiedsontwikkeling tussen gemeente en private partijen. Het theoretisch kader legt een verband met de hoge potenties van een gebied en de hoge mate van belangstelling van private partijen en de rol die de gemeente inneemt in de ontwikkeling. De twee praktijkcases met private partijen in de regierol (de hoge mate van belangstelling heeft ze doen besluiten de locaties te kopen) bevestigen duidelijk de faciliterende houding van afwachten en loslaten die gemeenten daarbij innemen als ook de keuze van sturingsinstrumenten waar het meeste belang aan wordt gehecht: bestemmingsplan en exploitatieplan. Op basis van deze instrumenten kan gemeente afwachten met welke voorstellen private partijen komen. De twee andere cases met de gemeente in een (gedeelde) regie(rol) laten een andere rolname van de gemeente zien: veel regelen en zorgen, en ook stimuleren/afstemmen en inviteren/ initiëren. Loslaten en afwachten gebeurt daar alleen uit overwegingen van (uitgestelde) fasering. Een eventueel verband tussen belang(en) dat nagestreefd wordt en de keuze van sturingsinstrumenten is in theorie noch op basis van het praktijkonderzoek duidelijk naar voren gekomen.

## 7.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf wil ik allereerst aanbevelingen doen voor stedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven met herbestemming van cultureel erfgoed en ten tweede aanbevelingen voor vervolgonderzoek doen.

*15. Welke conclusies/lessen (aanbevelingen) uit de vier cases kunnen worden gegeneraliseerd naar andere stedelijke gebiedsontwikkelingen met herbestemming van cultureel erfgoed?*

Op basis van de praktijkonderzoeken kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden:

*Vroegtijdig en met breed draagvlak inventarisatie van cultureel erfgoed opstellen:*

Een vroegtijdige, gedegen en breed gedragen inventarisatie van het aanwezige cultureel erfgoed binnen een gebiedsopgave biedt verschillende positieve elementen laten de praktijkcases zien. Door in de initiatiefase een inventarisatie van cultuurhistorische waarden van gebouwen, bouwkundige staat en omgevingskwaliteiten op te stellen en deze breed met alle bij het erfgoed

betrokken actoren te bespreken, kan in de beginfase een (uitgebreide) discussie plaatsvinden welke gebouwen en objecten (minimaal) behouden moeten blijven. Op basis hiervan kunnen spelregels opgesteld worden voor de omgang met erfgoed in de ontwikkeling die (eventueel) ook vastgelegd kunnen worden in een convenant tussen betrokken actoren. Dat geeft vroeg duidelijkheid aan alle partijen en beperkt (de impact van) discussie in het verdere proces. Door het (eventueel) aanvragen van een monumentenstatus in dit proces zo ver mogelijk naar achteren te schuiven, worden beperkingen hiervan zoveel mogelijk voorkomen. Daarbij zijn de voordelen van monumentenstatus met (sterk) verminderde overheids-subsidies- en bijdragen ook beperkt.

#### *Biedt ruimte tijdelijke initiatieven en activiteiten*

Het vinden van herbestemmingsmogelijkheden vraagt in veel gevallen een lange adem.

Ondertussen is het van belang dat het erfgoed in zo'n goed mogelijke conditie blijft. Tijdelijke functies dragen hieraan bij, kunnen tijdelijke inkomsten genereren en maken mogelijkheden voor nieuwe definitieve bestemmingen zichtbaar. Het is een vorm van sturen om daarmee (op termijn) ook gemeentelijke belangen te realiseren. Het benutten van mogelijkheden voor tijdelijke initiatieven blijkt in de praktijk vaak lastig te combineren met bestaande regelgeving. Ambtenaren kunnen wet- en regelgeving ook niet aanpassen, maar wel zo helder mogelijk uitleggen hoe een gemeente regelgeving interpreteert en waar mogelijk een meer soepele uitleg of eis toepassen. Een dienstbare opstelling en meedenken over praktische oplossingen en onderbouwingen voor vrijstellingsverzoeken ondersteunt het vinden van mogelijkheden. Met het opstellen of herzien van bestemmingsplannen kan ook meer rekening gehouden worden met flexibele mogelijkheden voor tijdelijke initiatieven, zodat ambtenaren en bestuur meer ruimte geboden wordt op (eventueel) op te staan voor nieuwe wensen.

#### *Goede voorbeeld geven*

De herbestemmingsopgave van cultureel erfgoed is vaak complex vanwege de monumentale waarden die (zoveel mogelijk) in stand moeten blijven, maar ook vanwege de bestaande afmetingen die beperkingen bieden. Het zoeken naar passende functies wordt daarmee beperkt. Gemeenten kunnen een rol nemen door zelf het goede voorbeeld te geven als aanleidingen aanwezig zijn om nieuwe functies te realiseren en/ of oude te vervangen. Zo heeft Tilburg het Deprez-gebouw gerestaureerd (in samenwerking met de provincie) als voorbeeld van herbestemming van cultureel erfgoed in het gebied en het een (deels) publieke invulling gegeven als informatiecentrum en tentoonstellingsruimte met ook ruimte voor verschillende kleine creatieve bedrijven. En ook heeft Tilburg het plan om een nieuwe bibliotheek in de Spoorzone te realiseren en wel in de locomotiefhal. Met de gedeeltelijke invulling van de Locomotiefhal wordt een stimulans gegeven aan anderen om ook zich in de hal te gaan vestigen en daarmee ook de gebiedsontwikkelingsopgave.

De aanbevelingen om vroegtijdig een brede en gedegen inventarisatie op te stellen en in het erfgoed ruimte te bieden zijn niet alleen voor gemeenten aanbevelingen, maar evenzeer voor private partijen die een regierol hebben. Daarnaast kunnen op basis van het onderzoek ook een aantal aanbevelingen specifiek voor private partijen gedaan worden:

#### *Laat zien wat je plan bijdraagt aan de stad*

Private ontwikkelaars die met grondposities de regie hebben over een (te ontwikkelen) gebied moeten de gemeente overtuigen over wat hun plan bijdraagt aan de stad. Daarbij gaat het niet



(alleen) over het aantal woningen en de financiële bijdragen. Maar (meer nog) om een goed besef van de doelstellingen die een stad zichzelf gesteld heeft en op welke wijzen het plan daar een bijdrage in kan leveren. Dat betekent een goed inzicht opbouwen in gemeentelijk beleid, gemeentelijke probleempunten, ruimtelijke kaders en visiedocumenten. Vervolgens bekijken waar synergie gevormd kan worden tussen eigen en gemeentelijke wensen en doelen. Het kan het 'window of opportunity' vergroten, de kans op steun en draagvlak voor een plan wordt vergroot wanneer duidelijk en overtuigend naar voren gebracht kan worden op welke wijze (onderdelen van) het plan ook bijdraag(t)(en) aan gemeentelijke wensen en doelen. In de case van Indië heeft Ter Steege de synergie gezocht tussen eigen en gemeentelijke belangen: het brengen van water in het gebied draagt bij aan het gemeentelijk doel zich te willen profileren als waterstad en brengt voor Ter Steege een onderscheidend woonmilieu en recreatie in het plan. En het inzetten op hogere en middeninkomens draagt bij aan het verminderen van de eenzijdige bevolkingsopbouw en verstreken van de sociale en economische structuur. Ter Steege heeft zo met goed inzicht in gemeentelijke doelen vertrouwen gewonnen bij de gemeente politiek en maatschappelijk draagvlak opgebouwd voor haar plan. Daarin zijn communicatieve instrumenten heel belangrijk gebleken door mondeling, in tekst en beeldmateriaal het plan uit te leggen en te laten zien wat het bijdraagt aan de stad.

Een aantal aanbevelingen kunnen ook gegeneraliseerd worden naar stedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven in het algemeen:

#### *Sterke communicatieve eigenschappen*

Bij de selectie van projectmanagers voor gebiedsontwikkelingen is het noodzakelijk om te rekening te houden met sterke communicatieve vaardigheden die de praktijk vraagt. Het leggen van verbindingen, combineren van belangen, contacten leggen en onderhouden, formeel en informeel is van groot belang in werken naar oplossingen in de complexiteit van de inhoud van zowel herbestemming als ook gebiedsontwikkeling. De projectmanager gebiedsontwikkeling moet een integrale rol vervullen tussen de verschillende disciplines die elkaar niet zelden tegenwerken uit sectoraal belang. Goede persoonlijke relaties kunnen onderhouden met afdelingen, wethouders, bewoners en private partijen is onmisbaar om vertrouwen en draagvlak te verkrijgen voor oplossingsrichtingen die vaak bestaan uit compromissen van verschillende belangen.

#### *Pluriformiteit vraagt om integraal werken*

Gemeentelijke organisaties worden gekenmerkt door hun '*intra-organisatorische pluriformiteit*'. De sectorale indeling langs verschillende beleidslijnen leveren intern vaak belangenconflicten op bij herbestemmings- en gebiedsontwikkelingsopgaven. Daarbij is het nodig dat intern ook een integrale rol wordt opgepakt om disciplines te verengingen op basis van een duidelijke visie en beleid. Risico's en bedreigingen vanuit de eigen organisatie vragen monitoring. Burgers, ondernemers, private partijen verlangen van de gemeente ook dat zij (intern) zorgvuldig belangen afweegt en met één mond naar buiten toe spreekt. Niet alleen intern is een integrale afstemming vereist. De groep van betrokken actoren bij herbestemming en gebiedsontwikkeling is meestal ook divers ofwel er is sprake van '*inter-organisatorische pluriformiteit*'. Ook naar buiten toe is daarom een integrale aanpak met een gedegen actorenanalyse van belang om goed inzicht te hebben in verschillende belangen die er spelen en welke duurzame oplossingsrichtingen haalbaar zijn in het streven naar ruimtelijke kwaliteit en verbeteren van de leefbaarheid.

### *Stel zoveel mogelijk globale en flexibele kaders op*

Juridische kaders kunnen zo open mogelijk opgesteld worden met het (alleen) beperken van ongewenste functies en ontwikkelingen. In alle cases wordt het bestemmingsplan als een knelpunt ervaren en gesteld dat terugkijkend juridische kaders veel globaler, flexibeler en met meer wijzigingsbevoegdheden opgesteld hadden kunnen worden. Zo laat de Tilburgse situatie ook zien dat (deel)bestemmingsplannen teveel als maatwerk waren opgesteld en dat tegen de tijd dat ze waren vastgesteld de werkelijkheid de plannen had achterhaald en planherzieningsprocedures nodig waren. En ook Hengelo geeft aan dat ze vooraf dachten een redelijk flexibel plan te hebben opgesteld, wat in de praktijk niet zo bleek te zijn. De angst op risico's op niet voorziene en ongewenste ontwikkelingen maakt dat bestemmingsplannen nog teveel worden ingericht op de per (deel)gebied of per gebouw(laag) gewenste functies. Een omgekeerde redenering zou in de praktijk echter veel minder knelpunten geven: niet langer denken in termen van wat wil ik hier als gemeente toestaan, maar wat wil ik hier niet of niet meer dan een bepaald aantal m<sup>2</sup>.

### *16. Welke uitkomsten vragen nader onderzoek?*

#### *Kennis verbreden over het opstellen van een flexibel en globaal bestemmingsplan*

De theorie laat zien dat een verschuiving gaande is van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie met een meer faciliterende rol van gemeenten. Dat is met het beperkt aantal cases dat onderzocht is niet te onderbouwen. Wel laten de twee cases met private ontwikkelaars aan het roer zien dat gemeenten een faciliterende rol aannemen en minder sturingsinstrumenten inzetten. De instrumenten die de twee gemeenten het belangrijkste vinden zijn het bestemmingsplan en exploitatieplan. Tegelijkertijd wordt het bestemmingsplan in verschillende cases ook naar voren wordt gebracht als een knelpunt, omdat het achteraf gezien teveel als maatwerk is opgesteld en te weinig flexibiliteit of wijzigingsmogelijkheden biedt. Nader onderzoek naar het opstellen van het bestemmingsplan in relatie tot gebiedsontwikkeling (met of zonder cultureel erfgoed) zou meer duidelijkheid kunnen brengen in hoe en waarom deze knelpunten precies ontstaan en op welke wijze meer inzicht in dit knelpunt vertraging, extra kosten en afhaken van gewenste functie voorkomen kunnen worden.

#### *Invulling geven aan faciliterende rol*

De gebiedsontwikkelingen van Indië en Oostenburgereiland laten zien dat de markt zonder veel financieel-economische instrumenten van de overheid de gebiedsopgave realiseert. De gemeenten nemen hierbij een faciliterende rol in. Gemeenten hebben sinds de financieel-economische crisis structureel minder economische middelen ter beschikking en tegelijkertijd lijkt het belang van communicatieve instrumenten steeds belangrijker geworden. Hoe daarbij invulling gegeven moet worden aan een faciliterende rol vraagt om nader onderzoek door meer cases te onderzoeken waarbij private partijen de regie hebben over de ontwikkeling.

### **7.3. Beperkingen van het onderzoek**

De beperkte tijd die beschikbaar is voor het uitvoeren van het schrijven van een MCD-scriptie geeft beperkingen. Allereerst is hierdoor sprake van een momentopname. Ten tweede geeft het beperkingen in het aantal mogelijk te onderzoeken cases. Ten derde beperkt het ook het aantal respondenten per case. Ten vierde is tevens de geografische spreiding beperkt. Deze beperkingen maken ook dat de stelligheid waarmee algemene conclusies getrokken kunnen worden beperkt wordt. Een uitgebreider casestudie-onderzoek kan nauwkeuriger uitkomsten geven.

De cases waren ook niet alle vier in gelijke fase van ontwikkeling. Bij Hart van Zuid waren verschillende (fasen van) deelgebieden definitief gerealiseerd met ook verschillende herbestemmingsopgaven. In Indië zijn verschillende bedrijvenkavels en is nog geen herbestemming gerealiseerd. Bij de Spoorzone is de infrastructuur voor de ontsluiting van het gebied geheel gereed als ook een herbestemmingsopgave, maar nog geen nieuw programma-onderdeel. In de ontwikkeling van Oostenburgereiland staat de realisatie van herbestemming van de Van Gendthallen voor 2015 gepland en moeten het (nieuwe) bestemmingsplan en exploitatieplan nog worden vastgesteld. Idealiter zou je projecten van begin tot eind willen onderzoeken om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen en zo goed mogelijk vergelijkingen te kunnen maken, maar de bovengenoemde beperkingen maken dat niet mogelijk.

## Reflectie

In de inventarisatie van mogelijke onderwerpen voor een scriptie kwam ik al snel bij herbestemming van cultureel erfgoed uit. Ik heb persoonlijk wonen nabij cultureel erfgoed altijd een grote meerwaarde gevonden. Waarschijnlijk is het opgroeien in de Maastrichtse binnenstad omringd door talloze monumentale gebouwen daar mede debet aan. De liefde voor erfgoed maakte ook dat dat ik bij het verlaten van Maastricht in mijn studiekeuze bewust studentensteden gedomineerd door naoorlogse modernistische rationele stedenbouw en architectuur heb gemeden. Het werd Amsterdam en dat is het nog steeds.

Na zes jaar werken aan de nieuwbouwwijk Vathorst te Amersfoort (kantoorhoudend in een voormalige boerderij) ben ik gaan werken aan binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, omdat daar de toekomst van stedelijke ontwikkeling lag. Ik koos voor de gemeente Amsterdam, mede omdat mijn werkplek in de voormalige Westergasfabriek was gelegen. In mijn werk voor de gemeente Amsterdam heb ik inmiddels aan verschillende gebiedsopgaven gewerkt waarin de herbestemming van cultureel erfgoed een belangrijk onderdeel vormde. Daarbij is mijn interesse gewekt in de rolopvatting over welke rol gemeenten moeten spelen in de herbestemmingsopgaven van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling. Zeker in een tijd dat subsidies vervallen, gemeentelijke grondbedrijven zwaar moe(s)ten afwaarderen, corporaties teruggaan naar kerntaak, ontwikkelaars financiële problemen hebben en banken terughoudend zijn met financiering. Gemeenten blijven ondertussen aangesproken worden op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, ook al is het erfgoed niet in hun eigendom. Betrokkenheid van buurt en beschermers van erfgoed is manifest. Ook bij niet-monumentale gebouwen. Het gebrek aan nieuw perspectief of de moeizame weg naar herbestemming maakt dat het erfgoed soms ook als een blok aan het been voelt, maar daarbij kunnen nu juist inzichten uit de literatuur en praktijk goed van dienst zijn. Niet voor niets heeft het Rijk na afsluiting van het Belvédèrebeleid een Herbestemmingsteam ingezet om onder meer kennisuitwisseling te stimuleren.

De theoretische kaders die ik heb opgesteld hebben mijn bewustzijn vergroot over de publieke belangen die gemeenten nastreven en hoe nauw die onderling met elkaar verbonden zijn. De samenhang tussen een sociale, economische en ruimtelijke is overduidelijk aanwezig. En ook het culturele belang moet daarbij niet onderschat worden. De onderzoeken van Marlet en Van Duijn laten zien hoe belangrijk de aantrekkingskracht van erfgoed is voor steden in de versterking van de economische structuur van een stad. De beschikbaarheid van cultureel erfgoed binnen de gemeentegrenzen kan een belangrijke rol spelen in de concurrentie tussen en daarmee in de ontwikkeling van steden. Het is in het belang van gemeenten zelf om een grotere focus te leggen op behoud en herbestemmen van erfgoed en niet alleen monumenten. De grote en toenemende leegstandsproblematiek erfgoed maakt herbestemming voor gemeenten tegelijkertijd ook nog steeds een belangrijke maatschappelijke opgave. Dat houdt niet in dat gemeenten een hoofdrol hoeven of moeten vervullen. De inzichten van dit onderzoek ondersteunen de gedachte dat de markt meer ruimte gelaten kan worden. De markt ziet de meerwaarde die erfgoed biedt voor het nastreven van ruimtelijke kwaliteit. Als een overheid een heldere visie en uitgangspunten ontwikkeld en deze goed communiceert, hebben marktpartijen van klein tot groot de ruimte wensen en ideeën te ontwikkelen met herbestemming van cultureel erfgoed!

## Literatuur

Adams, D. (2012) MCD-college:Public-Private relations in Urban Development, 2 oktober 2012.

Adams, D., Croudance, R. & Tiesdell, S. (2012), 'Exploring the national property developer als a policy construct'. *Urban Studies*, 49(12), 2577-2596.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J. Teunissen (1995), *Basisboek methoden en technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.

Baarda, D.B. M.P.M. de Goede en J. Teunissen (1998). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Houten: Educatieve Partners Nederland.

Baarveld, M., Smit, M. en G. Dewulf (2013) 'Planning and commitment in cultural heritage project'. In: *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, jaargang 3, nr. 2, pp. 163-174.

Beusekom, F. van (1999) *Landschap in Nederland: Verkade of McDonald's?*  
In: Kolen J. & T. Lemaire (red) *Landschap in meervoud: perspectieven op het Nederlands landschap in de 20<sup>e</sup>/ 21<sup>e</sup> eeuw*. Utrecht, Uitgeverij Jan van Arkel, pp. 161-175.

Bouwfonds (2013), 'Herbestemmen in de nieuwe tijd'. In: *NAW dossier Herbestemmen*, nr. 46, februari 2013, pp. 4-9. Hoevelaken: Bouwfonds Ontwikkeling.

Bressers, J.T.A. en P.J. Klok (1987) *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1987.

Bruijn, J.A., de en E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden, Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A., de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, de T.J.N.M. (2003) *Samenwerken in beleidsnetwerken*. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red) *Overheidsbeleid: een inleiding in beleidswetenschap*, pp. 329-350. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Buitelaar, E. en R. van der Wouden (2012), 'Herdefiniëring van onze planningscultuur. Binnenstedelijk en organisch'. In: *RO Magazine*, Jaargang 30, nr. 6, juni 2012, pp. 12-16.

Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot VINEX-wijk*. Utrecht, Spectrum.

Cerutti, V. (2011), *Creatieve fabrieken: waardecreatie met herbestemming van industrieel erfgoed*. Utrecht: uitgeverij C2 Publishing.

- Claassen, R., Daamen, T. en M. Zaadnoordijk (2012) De strategische waarde van een gebouw als aanjager in gebiedsontwikkeling. In: Real Estate Research Quarterly, december 2012, pp. 53-60.
- Daamen, T., Franzen, A., Vegt, J. van der (2012), Sturen op Waarde. Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling. Onderzoek TU Delft in opdracht van Stadsontwikkeling Rotterdam, december 2012.
- Drogendijk, D. (2012) Zes aandachtspunten bij tijdelijkheid als strategie voor gebiedsontwikkeling. In: Plan Amsterdam, april 2012. Amsterdam, Projectmanagementbureau, pp. 59-63.
- Dogtrom, J.C. (1997) Het verlangen naar romantische architectuur. Amsterdam, SFB Vastgoed.
- Duijn, M van en J. Rouwendal (2012) Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model. In: Journal of Economic Geography, 13 (2013), pp. 473-500.
- Duijn, M. (2013) Location Choice, Cultural Heritage and House Prices. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Dukker, R. (2014) We zijn ziende blind. In: Bouwformatie Magazine, nr. 2, maart 2012, pp 12-16.
- Eldonk, E. van (2012), MCD-college: Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, 11 september 2012.
- Florida, R. (2003), Cities and the creative class. City and community. New York, Routledge.
- Franzen, A.J. (2011) MCD-college: processen transitie, 4 oktober 2011.
- Gemeente Amsterdam (2011), Erfgoed spiegel van de stad: visie op het erfgoed van Amsterdam. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam, ProjectManagement Bureau (2012) Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie. Leegstand in een veranderende economie. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam, Projectmanagement Bureau (2013) Stadsontwikkeling in transitie. 15 verhalen uit Amsterdamse projecten. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Glaeser, E. (2011), Triumph of the City. How our Greatest Invention Makes us Richer, Greener, Healthier, and Happier. New York, the Penguin Press.
- Groot, B. de (2013), 'Erfgoed is identiteit'. In: S. Van Dommelen en C.J. Pen (red) Cultureel erfgoed op waarde geschat, pp. 55-62. Den Haag: Platform 31.
- Groetelaers, D.A. (2004) Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. (Proefschrift).

- Grijzenhout, F. (2007), *Erfgoed: De geschiedenis van een begrip*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hall, P. (1997), *Cities of tomorrow*. Oxford: Blackwell, pp. 407-408.
- Haasdonk, M. (2013), 'Governance'. In: S. Van Dommelen en C.J. Pen (red) *Cultureel erfgoed op waarde geschat*, p. 120. Den Haag: Platform 31.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012), *'Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: Naar een nieuwe rolverdeling tussen gemeenten en ontwikkelaars'*. (Praktijkboek). Delft: TU Delft.
- Heuvel, J.H.J. van den (2005) *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hobma, F. (2012a) MCD-college: Bestuur en politiek: planprocedures en -instrumenten, 28 februari 2012.
- Hobma, F. (2012b) Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht voor gebiedsontwikkeling. Delft: TU Delft.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2008) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Hospers, G.J. (2008), 'What is the city? Creative Cities beyond the Hype'. In: Hessler, M. en Zimmermann, C. (eds) *Creative urban milieus: historical perspectives on culture, economy, and the city*. Campus, Frankfurt, pp. 353-375.
- Hospers, G.J. (2011), MCD-college: Trends en stedelijke ontwikkeling, 27 september 2011.
- Hulsman, B. (2013). Globaliseren, prima, maat niet in mijn huis. In: NRC Handelsblad, 6/7 november 2013.
- Janssen, J., Luiten, E., Renes, H. en J. Rouwendal (2014) *Heritage planning and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives*. In: *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 20, nr. 1, 1-21.
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H. en P. Obdam (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiform.
- KEI & Nicis (2012) *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*. Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Kompier, V. (2012) *Berlijn maakt ruimte voor de tussenmaat*. In: *Plan Amsterdam*, april 2012. Amsterdam, Projectmanagementbureau, pp. 9-13.
- Krabbe, C.P. (2007), 'Monumenten: architectonische overblijfselen'. In: F. Grijzenhout (red) *Erfgoed. De geschiedenis van een begrip*, pp. 151-174. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Krabben, E. van der, (2011), Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Inaugurele rede. Radboud Universiteit Nijmegen.

Krabben, E. van der (2012) MCD-college: Nieuwe verdienmodellen, 30 oktober 2012

Krabben, E. van der en H.M. Jacobs (2013), 'Public land development as a strategic tool for redevelopment: reflections on the Dutch Experience'. Land Use Policy, Vol. 30, pp. 774-783. Artikel.

Kolen, J. en T. Lemaire (red) (1999) Landschap in meervoud: perspectieven op het Nederlands landschap in de 20e en 21e eeuw. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

Lazrak, F., Nijkamp, P., Rietveld, P. en Rouwendal, J. (2013) The market value of cultural heritage in urban areas: an application of spatial hedonic pricing. Amsterdam: Vrije Universiteit. (Artikel)

Marlet, G. (2010) De aantrekkelijke stad. Nijmegen: VOC Uitgevers.

Marlet, G. (2012), MCD-college: De aantrekkelijke stad, 24 april 2012.

Mattie, E. (1995), Functionalisme in Nederland. Amsterdam: Architectura & Natura.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van OCW (MOCW), Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Ministerie van V&W (1999) Nota Belvédère: beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Den Haag, VNG Uitgeverij.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008), Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nelissen, N. en F. Ten Cate (2009) Mooi Europa: ruimtelijke kwaliteitszorg in Europa. Amsterdam: Sun.

Nijhof, P. en E. Schulte (1994) Herbestemming industrieel erfgoed in Nederland. Zutphen: Walberg Pers.

Pater, B. en J. Renes (1999) De landschappelijke transformatie van Nederland sinds 1850: 'Plaatsloze' landschappen in een geMCDonaldiseerde wereld? In: Kolen J. & T. Lemaire (red) Landschap in meervoud: perspectieven op het Nederlands landschap in de 20<sup>e</sup>/ 21<sup>e</sup> eeuw. Utrecht, Uitgeverij Jan van Arkel, pp. 197-216.

Renes, J. (2011) Erfgoed in interessante tijden. Amsterdam, Vrije Universiteit. (Intreerede 7 juli 2011).



Rouwendal, J. (2013) Oud Goud. Economische waardering van cultureel erfgoed. Amsterdam: Vrije Universiteit (Intreerede 14 maart 2013).

Röben, J. (2012) Tijdelijke toevalstreffers. In: Plan Amsterdam, april 2012. Amsterdam, Projectmanagementbureau, pp. 18-21.

Rijk, T. de (2001) Efficiency en hygiëne: principes voor de modernisering van het huishouden. In: Vreeze, N. de (red.) *6,5 miljoen woningen: 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*. Rotterdam, Uitgeverij 010, pp. 39-59.

Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed (2008), De Oude kaart van Nederland: Leegstand en Herbestemming. Den Haag, Atelier Rijksbouwmeester.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) (2011a) Argumentenkaart Herbestemming. Amersfoort: RCE.

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) (2011b), Akte van herbestemming. Amersfoort: RCE.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), Erfgoedbalans 2009, Archeologie, Monumenten en Cultuurlandschap in Nederland. Amersfoort: RCE.

Smit, M., Baarveld, M. en Dewulf, G. (2013) Cultureel erfgoed en verevening. In: S. Van Dommelen en C.J. Pen (red) Cultureel erfgoed op waarde geschat, pp. 85-101. Den Haag: Platform 31.

Snoodijk, D. (2010), 'De modernisering van de monumentenzorg. Structureler, breder, eenvoudiger'. In: Tijdschrift van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, nr.1, pp. 5-9. Amersfoort: RCE.

Steenhuis, M. en P. Meurs (2011), Herbestemming in Nederland: Nieuw gebruik van stad en land. Rotterdam, NAI Uitgevers.

Strolenberg, F. (2013), 'Erfgoedzorg in het oog van de orkaan'. In: Monumenten. Jaargang 34, nummer 1, pp. 6-9. Cuijk: stichting Monumenten.

Tordoir, P.P. (2011) MCD-college: Stad en welvaart, 11 oktober 2011.

Verheul, W.J. (2012) Stedelijke Iconen. Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Verheul, W.J. (2013) Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling. In Reail Estate Research Quarterly, december 2013. Amsterdam, propertyNL, pp. 51-58.

Verlaet, J. van 't (2008), Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verdaas, J.C. (2009), '*Gebiedsontwikkeling. Op zoek naar een ontsnappingsroute uit de gevangenis van rationaliteiten*'. In: De Gouden Piramide 2009, Contract en Samenhang, uitgeverij 010. (Essay in boek).

Verdaas, J.C. en Zeeuw, F. de (2009), 'Investeren in infrastructuur. Tem nu het institutionele monster'. In: Het Financieel Dagblad van 28 februari 2009. (Artikel).

Verfürden, B. (2014), gespreksverslag herbestemming in gebiedsontwikkeling, 27 mei 2014.

Versteijlen, L., Van Dommelen, S. en Saris, J. (2008) Cultureel-economische strategieën in de stedelijke vernieuwing. In: Bekenkamp, R. e.a. (red) Nieuwe ideeën voor oude gebouwen. Creatieve economie en stedelijke ontwikkeling. Rotterdam: NAI Uitgevers, p. 85.

Weits (2013) In: NRC Handelsblad, 29 november 2013.

Zaadnoordijk, M. en R.C.T. Claassen (2011), Een aanjager in een Transformatieopgave. Delft, TU Delft. (scriptie).

Zeeuw, F. de (2007), De engel uit het marmer. Delft: TU Delft. (Intreerede 20 juni 2007).

Zeeuw, F., Franzen, A en M. van Rheenen (2011a), Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen? Delft: TU Delft, Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling.

Zeeuw, F. de (2011b), 'Binnenstedelijk ontwikkelen moet op alle fronten anders'. In: Service Magazine, december 2011, pp. 22-26.

Zeeuw, F. de (2012a), MCD-college: nieuwe arrangementen, 11 september 2012.

Zeeuw, F. de (2012b), Gevolgen voor gebiedsontwikkeling: 't kon slechter [internet] [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu), bezocht: d.d. 2 november 2012.

Zeeuw, F. de (2013), 'Perspectief in gure tijden'. . Delft: TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. In: Property Magazine, nr. 9, juni 3013, pp. 48-50.

## Bezochte websites

[www.amsterdam.nl](http://www.amsterdam.nl)

[www.belvedere.nu](http://www.belvedere.nu)

[www.boei.nl](http://www.boei.nl)

[www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)

[www.deoudekaartvannederland.nl](http://www.deoudekaartvannederland.nl)

[www.dtz.nl](http://www.dtz.nl)

[www.herbestemming.nu](http://www.herbestemming.nu)

[www.locatus.nl](http://www.locatus.nl)

[www.monumenten.nl](http://www.monumenten.nl)

[www.netwerkerfgoedenruimte.nl](http://www.netwerkerfgoedenruimte.nl)

[www.nieuwlevenvooroudegebouwen.nl](http://www.nieuwlevenvooroudegebouwen.nl)

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

[www.rgd.nl](http://www.rgd.nl)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)

## **Praktijkonderzoek**

### **Bronnen casus Oostenburgereiland**

Amsterdam (2014) Ontwerp bestemmingsplan Oostenburgereiland. Amsterdam, gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2013a), Stadswerf Oostenburg. Ruimtelijk kader en haalbaarheidstoets. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2013b), Het verlangen van de Oostelijke eilanden. Visie op de Oostelijk Eilanden Amsterdam. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2013c). Notulen informatie- en inspraakbijeenkomst ruimtelijke kader en haalbaarheidstoets, d.d. 23 januari 2013.

Urhahn Urban Design (2012), Stadswerf Oostenburg. Werkboek: de ontwikkeling op weg. Amsterdam: Urhahn Urban Design.

Witsen, P.P. en M. Dings (2009), Belvedere.nu: praktijkboek cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling, p. 120. Utrecht: Matrijs.

#### Bezochte websites:

[www.amsterdam.nl](http://www.amsterdam.nl)

[www.vangendthallen.com](http://www.vangendthallen.com)

### **Bronnen casus Spoorzone**

KHN Bedrijfsadvies (2014), Informatiedocument polygonale loods. Woerden: KHN Bedrijfsadvies.

Kuijsters, L en D. van Alphen (2013), 'De Werkplaats in de Tilburgse Spoorzone'. In: S. Van Dommelen en C.J. Pen (red) Cultureel erfgoed op waarde geschat, pp. 101-117. Den Haag: Platform 31.

Gemeente Tilburg (1992), Structuurvisie. Tilburg: gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg (2008), Ambitiedocument Spoorzone. Tilburg: gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg (2011), De Werkplaats: masterplan Spoorzone. Tilburg: gemeente Tilburg.

#### Bezochte websites:

[www.tilburg.nl](http://www.tilburg.nl)

[www.spoorzone013.nl](http://www.spoorzone013.nl)

[www.sdkvastgoed.nl](http://www.sdkvastgoed.nl)

## **Bronnen casus Indië**

Gemeente Almelo (2004), Masterplan Almelo. Almelo: gemeente Almelo.

Gemeente Almelo (2010), Collegeakkoord: Het verschil maken. Almelo: gemeente Almelo.

Gemeente Almelo (2011), Bestemmingsplan Woongebied Indië 1. Almelo: gemeente Almelo.

Urhahn Urban Design (2009), Ontwikkelplan Indië: Herontwikkeling fabriekscomplex in binnenstedelijk woonwerkgebied te Almelo. Amsterdam: Urhahn Urban Design.

### Bezochte websites:

[www.almelo.nl](http://www.almelo.nl)

[www.almeloindie.nl](http://www.almeloindie.nl)

[www.tsbouwvastgoed.nl](http://www.tsbouwvastgoed.nl)

## **Bronnen casus Hart van Zuid**

Gemeente Hengelo (2014), Coalitieakkoord 2014-2018: Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo!. Hengelo: gemeente Hengelo.

Projectbureau Hart van Zuid (2001), Masterplan Hart van Zuid. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

Projectbureau Hart van Zuid (2002), Op sporen van het verleden. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

Projectbureau Hart van Zuid (2003), Convenant voor aanpak van het industrieel erfgoed Stork en Dijkers terreinen. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

Projectbureau Hart van Zuid (2009), Masterplan Hart van Zuid Actualisatie. Hengelo: Projectbureau Hart van Zuid.

### Bezochte websites:

[www.hengelo.nl](http://www.hengelo.nl)

[www.vanwijnen.nl](http://www.vanwijnen.nl)

[www.hartvanzuid.nl](http://www.hartvanzuid.nl)

[nieuwbouwsiemens.iwanfotografie.nl](http://nieuwbouwsiemens.iwanfotografie.nl)

## Bijlage 1: interviews casestudies en experts

<b>Interview casestudie Oostenburgereiland</b>			
gesprekspartner	organisatie	functie	datum
Dhr. E. Loos	Gemeente Amsterdam	Senior projectmanager	27 mei 2014
Dhr. A. Ravestein	Woningcorporatie Stadgenoot	Ontwikkelingsmanager	25 juni 2014

<b>Interview casestudie kerngebied Spoorzone</b>			
gesprekspartner	organisatie	functie	datum
Dhr. J. Frencken	Gemeente Tilburg	programmamanager Vastgoed	6 juni 2014
Dhr. A. Hallie	SDK Vastgoed B.V.	vastgoedontwikkelaar	3 juni 2014

<b>Interview casestudie Indië</b>			
gesprekspartner	organisatie	functie	datum
Dhr. M. Ten Dam	Gemeente Almelo	projectleider	10 juni 2014
Dhr. E. Tijhof	Ter Steege Bouw Vastgoed B.V.	vastgoedontwikkelaar	10 juni 2014

<b>Interview casestudie Hart van Zuid</b>			
gesprekspartner	organisatie	functie	datum
Mevr. S. Elverdink	Gemeente Hengelo	Projectdirecteur	11 juni 2014
Dhr. J. Nieuwenhuizen	Van Wijnen Groep N.V.	Projectdirecteur	11 juni 2014

<b>Interview expert</b>		
gesprekspartner	functie & organisatie	datum
Dhr. B. Verfürden	partner/ directeur Hylkema consultants, voorzitter Omgevingscommissie Tilburg, bestuurslid Utrechts Landschap	27 mei 2014
Dhr. F. Strolenberg	programmamanager Nationaal Programma Herbestemming	23 juni 2014

De verslagen van de interviews zijn opvraagbaar bij de onderzoeken en in te zien indien de geïnterviewde daarvoor toestemming geeft.

## **Bijlage 2: vragenlijst respondenten casestudie**

### Introductie interview

Dit interview is onderdeel van het onderzoek ten behoeve van mijn scriptie in het kader van mijn MCD-opleiding aan de TU-Delft/ Erasmusuniversiteit. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen en te realiseren?

Op basis van literatuurstudie heb ik een theoretisch kader opgesteld met categorieën van belangen en categorieën van sturingsinstrumenten van gemeenten. Dit theoretisch kader wordt gebruikt om de gedetailleerde informatie uit de casestudies over belangen en sturingsinstrumenten te ordenen. Het praktijkonderzoek bestaat uit in totaal vier casestudies waarvan dit er één is. Daarnaast worden interviews met experts gehouden.

In het interview komen allereerst een aantal algemene vragen aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de belangen die de gemeente heeft bij de herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt de term “cultureel erfgoed” gezien als: één of meer gebouwen die binnen de gebiedsopgave van cultuurhistorische waarde zijn (als monument aangewezen of algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd) Hierna wordt ingegaan op de sturingsinstrumenten die de gemeente heeft gebruikt c.q. gebruikt om de publieke belangen te borgen en te realiseren. Onder sturingsinstrumenten worden verstaan zowel formele als informele middelen die ingezet kunnen worden om het gedrag van actoren te beïnvloeden en het behalen van (beleids)doelstellingen te ondersteunen. Onder (beleids)doelstellingen worden verstaan de wensen en doelen die gemeente heeft, de belangen van de gemeente die onderscheiden kunnen worden bij herbestemming en de gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt ingegaan op de rol die de gemeente inneemt, de mate waarin ze actief is, bij de herbestemming en de gebiedsontwikkeling.

### Algemene vragen

1. Wat is uw functie?
2. Voor welke organisatie (onderdeel) werkt u?
3. Wat is de omvang van het plangebied?
4. Hoeveel gebouwen in het gebied hebben een cultuurhistorische status (monumentale)?
5. Wat waren de voormalige functies?
6. Wat is het huidige programma?
7. Welke partijen zijn/waren bij de ontwikkeling betrokken?
8. Welke meerwaarde(n) heeft het cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling?

### Vragen over publieke belangen

9. Wat is de betrokkenheid van de gemeente bij de (her)ontwikkeling van de herbestemming van het cultureel erfgoed en de (her)ontwikkeling van het gebied?
10. Wat waren/ zijn de problemen bij het cultureel erfgoed en het gebied?
11. Wat zijn de wensen/ doelen van de gemeente bij de herbestemming van het cultureel erfgoed?
12. Wat zijn de wensen/ doelen van de gemeente bij de gebiedsontwikkeling?

13. Wordt het cultureel erfgoed ingezet om wensen en doelstelling van de gebiedsontwikkeling te bereiken?
14. Welke wensen/ doelen van de gemeente zijn (deels) bereikt?
15. In hoeverre is de wijziging van context door de financieel economisch crisis en de structurele leegstand van vastgoed van invloed op de rol die de gemeente inneemt bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling en de publieke belangen die zij hierbij nastreeft?
16. Is een indeling in de volgende zes verschillende soorten belangen (wensen/doelen) herkenbaar: sociale, economische, financiële, culturele, ecologische, ruimtelijke? Zo ja, waarom, en zo nee, waarom niet? Welke missen er?
17. De belangrijkste belangen die bij de herbestemming van cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling aan de orde zijn, zijn.....in volgorde plaatsen.

#### Vragen over sturingsinstrumenten

18. Hoe wordt er door de gemeente/ stadsdeel gestuurd op de gemeentelijke belangen (wensen/doelen)?
19. Welke sturingsinstrumenten worden door de gemeente toegepast om de gemeentelijke belangen te borgen en te realiseren?
20. Welke sturingsinstrumenten werken andere en/of de herbestemming en gebiedsontwikkeling tegen?
21. Welke knelpunten komt u tegen in het instrumentarium van sturingsinstrumenten?
22. Welke sturingsinstrument(en) werk(t)en het beste? En waarom?
23. In hoeverre is de wijziging van context door de financieel economisch crisis en de structurele leegstand van vastgoed van invloed op de rol die de gemeente inneemt in bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling en de sturingsinstrumenten die zij hierbij hanteert?
24. Is een indeling in de volgende drie verschillende soorten sturingsinstrumenten herkenbaar: juridische, economische, communicatieve? Zo ja, waarom, en zo nee, waarom niet? Welke missen er?
25. De belangrijkste sturingsinstrumenten die bij de herbestemming van cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling aan de orde zijn, zijn ...in volgorde plaatsen.
26. Welke successen van herbestemming van het cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling zijn het gevolg van de door de gemeenten gehanteerde sturingsinstrumenten? En welk(e) sturingsinstrument(en) ging het om?
27. Welk falen van de herbestemming van het cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling is het gevolg van door de gemeente gehanteerde sturingsinstrumenten? En welk(e) sturingsinstrument(en) ging het om?
28. Ik zie de rol van de gemeente bij herbestemming in gebiedsontwikkeling als loslaten&afwachten, inviteren&stimuleren, regelen&zorgen, stimuleren&afstemmen

#### Slotvragen

29. Wat is het resultaat (tot nu toe) van de herbestemmingsopgave en de gebiedsontwikkeling?
30. Welke documenten zijn er met betrekking tot de herbestemming en de gebiedsontwikkeling (ontwikkelingsvisie, bestemmingsplan, realisatie- en beheerovereenkomst e.d.)?
31. Heeft u nog opmerkingen?

Einde en dank!



## **Bijlage 3: vragenlijst interview expert**

### Introductie interview

Dit interview is onderdeel van het onderzoek ten behoeve van mijn scriptie in het kader van mijn MCD-opleiding aan de TU-Delft/ Erasmusuniversiteit. De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Wat zijn de belangen van gemeenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling en welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten kiezen om deze belangen te borgen en te realiseren?*

Op basis van literatuurstudie heb ik een theoretisch kader opgesteld met categorieën van belangen en categorieën van sturingsinstrumenten van gemeenten. Dit theoretisch kader wordt gebruikt om de gedetailleerde informatie uit de casestudies over belangen en sturingsinstrumenten te ordenen. Het praktijkonderzoek bestaat uit in totaal vier casestudies en twee interviews met experts waarvan dit er één is.

In het interview komen allereerst een aantal algemene vragen aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de belangen die gemeenten hebben bij de herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt de term “cultureel erfgoed” gezien als: één of meer gebouwen die binnen de gebiedsopgave van cultuurhistorische waarde zijn (als monument aangewezen of algemeen als cultuurhistorisch waardevol beschouwd). Hierna wordt ingegaan op de sturingsinstrumenten die gemeenten hebben gebruikt c.q. gebruiken om de publieke belangen te borgen en te realiseren. Onder sturingsinstrumenten worden verstaan zowel formele als informele middelen die ingezet kunnen worden om het gedrag van actoren te beïnvloeden en het behalen van (beleids)doelstellingen te ondersteunen. Onder (beleids)doelstellingen worden verstaan de wensen en doelen die gemeenten hebben, de belangen van de gemeente die onderscheiden kunnen worden bij herbestemming en de gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt ingegaan op de rol die gemeenten innemen, de mate waarin ze actief zijn, bij de herbestemming en de gebiedsontwikkeling.

### Algemene vragen

1. Wat is uw functie?
2. Voor welke organisatie(s)(onderdeel) werkt u?
3. Welke meerwaarde(n) heeft het cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling?

### Vragen over publieke belangen

4. Wat is de betrokkenheid van gemeenten bij de (her)ontwikkeling van de herbestemming van cultureel erfgoed en de (her)ontwikkeling van het gebied?
5. Wat waren/zijn de problemen bij het cultureel erfgoed en het gebied?
6. Wat zijn wensen/ doelen van gemeenten bij herbestemmingen van cultureel erfgoed?
7. Wat zijn de wensen/ doelen van gemeenten bij gebiedsontwikkelingen met herbestemming van cultureel erfgoed?
8. Wordt gebouwd cultureel erfgoed ingezet om wensen en doelstellingen van de gebiedsontwikkeling te bereiken?

9. Welke wensen/ doelen worden bereikt met herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?
10. In hoeverre is de wijziging van context door de financieel economisch crisis en de structurele leegstand van vastgoed van invloed op de rol die gemeenten innemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling en de publieke belangen die zij hierbij nastreeft?
11. Is een indeling in de volgende zes verschillende soorten belangen (wensen/doelen) herkenbaar: sociale, economische, financiële, culturele, ecologische, ruimtelijke? Zo ja, waarom, en zo nee, waarom niet? Welke missen er?
12. De belangrijkste belangen die bij de herbestemming van gebouwd cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling aan de orde zijn, zijn ...in volgorde laten plaatsen.
13. Kent u voorbeelden van succesvol gerealiseerde publieke belangen bij herbestemming van gebouwd cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling?

#### Vragen over sturingsinstrumenten

14. Hoe wordt door gemeente/ stadsdeel gestuurd op de gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling? (wensen/doelen)?
15. Welke sturingsinstrumenten worden door de gemeente/ stadsdeel toegepast om de gemeentelijke belangen te borgen en te realiseren?
16. Welke sturingsinstrumenten werken andere en/of de herbestemming en gebiedsontwikkeling tegen?
17. Welke knelpunten komt u tegen in het instrumentarium van sturingsinstrumenten?
18. Welke sturingsinstrument(en) werk(t)en het beste? En waarom?
19. In hoeverre is de wijziging van context door de financieel economisch crisis en de structurele leegstand van vastgoed van invloed op de rol die gemeenten innemen bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling en de sturingsinstrumenten die zij hierbij hanteren?
20. Is een indeling in de volgende drie verschillende soorten sturingsinstrumenten herkenbaar: juridische, economische, communicatieve? Zo ja, waarom, en zo nee, waarom niet? Welke missen er?
21. De belangrijkste sturingsinstrumenten die bij de herbestemming van cultureel erfgoed in de gebiedsontwikkeling aan de orde zijn, zijn ..... in volgorde plaatsen.
22. Welke successen van herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling zijn het gevolg van de door gemeenten gehanteerde sturingsinstrumenten?
23. Welk falen van de herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling is het gevolg van de door gemeenten gehanteerde sturingsinstrumenten?
24. Ik zie de rol van gemeenten bij herbestemming in gebiedsontwikkeling als (combinatie van) loslaten&afwachten, inviteren&stimuleren, regelen&zorgen, stimuleren&afstemmen (aangeven op kaart)

#### Slotvragen

25. Wat is het resultaat (tot nu toe) van de herbestemmingsopgave en de gebiedsontwikkeling?
26. Welke documenten zijn er met betrekking tot de herbestemming en de gebiedsontwikkeling (ontwikkelingsvisie, bestemmingsplan, realisatie- en beheerovereenkomst e.d.)?
27. Heeft u nog opmerkingen?

Einde en dank!

## Bijlage 4: overzicht van tabellen en figuren

### Tabellen

Tabel 1: gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling.	20
Tabel 2: gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling.	30
Tabel 3: rol gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling.	34
Tabel 4: gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling.	39
Tabel 5: gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling.	40
Tabel 6: rol gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling.	40
Tabel 7: overzicht locaties en kenmerken.	42
Tabel 8: Gemeentelijke belangen herbestemming in gebiedsontwikkeling: Oostenburgereiland	53
Tabel 9: Gemeentelijke belangen herbestemming in gebiedsontwikkeling: Kerngebied Spoorzone.	69
Tabel 10: Gemeentelijke belangen herbestemming in gebiedsontwikkeling: Indië.	92
Tabel 11: Gemeentelijke belangen bij herbestemming in gebiedsontwikkeling: Hart van Zuid.	113
Tabel 12: Gemeentelijke belangen bij herbestemming van cultureel erfgoed in stedelijke gebiedsontwikkeling met differentiatie naar de mate waarin publieke belangen van belang zijn bij herbestemming.	135
Tabel 13: Gemeentelijke sturingsinstrumenten bij herbestemming van cultureel erfgoed in gebiedsontwikkeling met differentiatie naar eigendomssituatie die van invloed is op het gebruik van sturingsinstrumenten.	136

### Figuren

Figuur 1: structuur van scriptie weergegeven in leeswijzer.	5
Figuur 2: fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling.	32
Figuur 3: overzichtskaart van het plangebied Oostenburgereiland.	43
Figuur 4: de NDSM-werf in 1926.	44
Figuur 5: de Van Gendthallen vanaf de noordzijde.	45
Figuur 6: Het INIT-gebouw met ernaast de Werkspoorhallen.	45
Figuur 7: Horecagelegenheid Roest met op de achtergrond het INIT-gebouw.	47
Figuur 8: Tijdelijk gebruik door horecagelegenheid Roest met stadsstrand.	48
Figuur 9: Eigendomssituatie Oostenburgereiland.	49
Figuur 10: De monumentale Van Gendthallen (zuidzijde) aan de VOC-kade.	55
Figuur 11: Impressie uit het Werkboek met een mogelijke invulling.	58
Figuur 12: Deelgebieden binnen de Spoorzone.	60
Figuur 13: In de Locomotiefhal werden locomotieven onderhouden.	61
Figuur 14: De polygonale loods in bedrijf in vroeger tijden.	62
Figuur 15: Het masterplan met in bruin bebouwing waarvan het inzet is ze te behouden.	64
Figuur 16: Plankaart ruimtelijke basisstructuur kerngebied Spoorzone.	66
Figuur 17: Toekomstbeeld van stationsin- en uitgang aan de noordzijde.	67
Figuur 18: Braakliggende kavels tussen de burg. Brokxlaan en spoor wachten op ontwikkeling.	68

Figuur 19: Ruimte voor duurzaamheid met zonnepanelen bij herbestemming van de Wagenmakerij. . . . .	71
Figuur 20: Het coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Tilburg. . . . .	74
Figuur 21: Het woningbouwproject Clarissenhof. . . . .	76
Figuur 22: De burgemeester Brokxlaan. . . . .	77
Figuur 23: Luchtfoto Indië genomen uit het westen. . . . .	79
Figuur 24: Uitsnede uit overzichtskaart Almelo 1965. . . . .	80
Figuur 25: De “Kalverstraat” met aan weerszijde de karakteristieke sheddaken. . . . .	81
Figuur 26: De monumentale watertoren. . . . .	82
Figuur 27: De Sterkerij met karakteristieke halfronde daken staat nu leeg. . . . .	84
Figuur 28: In één van de bestaande panden is galerie Veneman gevestigd. . . . .	85
Figuur 29: Impressie van studie naar herontwikkelingsopgave. . . . .	87
Figuur 30: De maquette van Indië. . . . .	88
Figuur 31: Geplande twee-onder-een-kapwoningen en rijwoningen. . . . .	89
Figuur 32: Impressie van toekomstig beeld “Kalverstraat”. . . . .	91
Figuur 33: De aanleg van de nieuwe verkeersstructuur langs de oostzijde van Indië vanaf de noordzijde gezien (juni 2014). . . . .	93
Figuur 34: Ter Steege ziet graag meer ruimte voor tijdelijke gebruik. . . . .	99
Figuur 35: Luchtfoto van het plangebied ‘Hart van Zuid’. . . . .	101
Figuur 36: De hal van de voormalige gieterij in vroeger tijden. . . . .	102
Figuur 37: Het ROC met centrale semi-openbare ruimte in de voormalige gieterij van Stork. . . . .	104
Figuur 38: Het voormalige hijscomplex is gestript en wordt gebruikt als parkeerterrein. . . . .	105
Figuur: 39: De brandweerkazerne met op de achtergrond de voormalige watertoren. . . . .	105
Figuur 40: In de voormalige fabriekshal “De Buigerij” zijn 41 appartementen gerealiseerd. . . . .	106
Figuur 41: Luchtfoto van het plangebied met in het midden goed zichtbaar de fabriekshallen. . . . .	108
Figuur 42: Plangebied ‘Hart van Zuid’. . . . .	109
Figuur 43: Het poppodium ‘Metropool’ gelegen aan het noordelijke stationsplein.. . . .	111
Figuur 44: Het nieuwe hoofdkantoor van Siemens aan het stationsplein. . . . .	115
Figuur 45: Nieuwbouw in sfeer en uitstraling aansluitend op de bestaande woonhuizen. . . . .	119