

20240831

ScriptieMCD_DZimmermann_D
EFINITIEF.pdf

by User 1109795158

Submission date: 31-Aug-2024 08:14PM (UTC+0200)

Submission ID: 2441950864

File name: 20240831_ScriptieMCD_DZimmermann_DEFINITIEF.pdf (10.11M)

Word count: 45645

Character count: 259683

VERSTEENDE VERHALEN

Een analyse van discursieve conditionering en legitimering van grote binnenstedelijke transformaties in Den Haag en Brussel

Dries B. Zimmermann



**Erasmus
University
Rotterdam**

The logo of Erasmus University Rotterdam, featuring the word "Erasmus" in a stylized, cursive script.

**TU Delft**

Colofon

Versteende verhalen: Een analyse van discursieve conditionering en legitimering van grote binnenstedelijke transformaties in Den Haag en Brussel

10

Thesis Master City Developer

Augustus, 2024

Erasmus Universiteit Rotterdam

Technische Universiteit Delft

Supervisors

Dr. Karel Van den Berghe

Dr. Wouter Jan Verheul

Auteur: Dries B. Zimmermann

Studentnummer: 589552

Ontwerp voorpagina: Auteur

Versteende verhalen

Een analyse van discursieve conditionering en legitimering van grote binnenstedelijke transformaties in Den Haag en Brussel

Thesis Master City Developer

Dries B. Zimmermann

Augustus, 2024

Voorwoord

² “Al kneden we ons land al eeuwen eigenhandig, als professie met een wetenschappelijke grondslag is gebiedsontwikkeling nog een piepjong vak”, zo stelt Co Verdaas (2019, p.16) in zijn inaugurele rede als aantredend hoogleraar Gebiedsontwikkeling. Het kent invloeden uit verschillende andere disciplines zoals vastgoed, stedenbouw en recht. Veelal gelieerd en gedoceed aan Technische Universiteiten, positioneert de discipline zich op het oog als positivistisch met een sterke link naar de exacte wetenschappen. Hoewel bijvoorbeeld ook bestuurskundige literatuur zeker invloed heeft gehad in de ontwikkeling van de discipline, is de kennisontwikkeling veelal gericht op het bieden van handvatten aan de praktijk om daarmee ‘succesvoller’ te worden. Ondanks de jeugdigheid van gebiedsontwikkeling als wetenschappelijke discipline, stel ik daarom vast dat het een vrij sterke normatieve traditie kent.

Jaren geleden, ergens in het midden van mijn studie Bouwkunde, kregen we een lezing over het modernisme. De Bijlmermeer kwam als voorbeeld ter tafel. Een van mijn medestudenten zag de realisatie van deze wijk als een vooropgezet ‘evil plan’ door op macht beluste stedenbouwkundigen in die tijd. Ze konden in zijn ogen nooit werkelijk gedacht hebben dat deze ruimtelijke configuratie een succesvolle wijk zou opleveren. Gelukkig hadden de huidige stedenbouwkundigen het veel beter voor met de mensen die in hun creaties moesten wonen, zo was zijn stellige overtuiging. De docent diende hem van repliek, door te wijzen op de tijdsgeest; ‘licht, lucht en ruimte’ en de scheiding van functies waren in die tijd idealen onder stedenbouwers conform het CIAM-gedachtegoed. De ontwerpers wisten simpelweg niet beter, de Bijlmermeer was in die tijd een succesverhaal. Ik durfde destijds – en nu nog steeds – moeilijk te oordelen. Natuurlijk kende de Bijlmer een aantal ontwerpkeuzes die we met de kennis van nu ter discussie zouden stellen. Toch is het de vraag of de Bijlmer fysiek niet voldeed aan de behoefte van haar bewoners, of dat de wijk eerder ideologisch kapot is gemaakt – tegelijk met de kritiek op het modernisme, waar in korte tijd discursief korte metten mee is gemaakt door onder andere Jane Jacobs – voorafgaand aan de fysieke sloop van een deel van de complexen.

Als ik een google-zoekopdracht uitvoer op ‘binnenstedelijk bedrijventerrein’, gaat grofweg de helft van de resultaten in op succesvolle strategieën voor menging van wonen en werken. Blijkbaar is het ‘normaal’ dat we bij binnenstedelijke bedrijventerreinen direct spreken over menging met wonen.

Wat ‘normaal’, ‘mooi’ en ‘succesvol’ is, is tijds- en context-gebonden, dat zullen vrijwel alle gebiedsontwikkelaars beamen. Waarom wij bepaalde voorbeelden succesvol vinden en andere niet, het tot stand komen van de maatstaven die we daarbij hanteren en de analyse van de sociale – narratieve – praktijk die daarachter schuilgaat, wordt echter zelden onderzocht. Door deze weinig reflexieve praktijk, is de ‘verscholen’ macht van dominante ideeën of vertogen over ¹⁴⁴ normaal is zeer groot; plannen die niet aansluiten bij deze dominante ideeën worden afgeserveerd. *Beauty is in the eye of the beholder*, maar dat zijn dan ¹⁰ sterk door een (sociale) omgeving geconditioneerde ogen. Juist de wetenschappelijke discipline is in belangrijke mate bepalend voor de disciplineren van de praktijk. **Het kunnen zien van alternatieven, geschiedt slechts bij vervreemding van deze dominante ideeën.** Wetenschap kan hier een belangrijke rol in spelen. Dit onderzoek doet daar een poging toe.

Het zoeken naar de oorsprong van ideeën, het vervreemden van wat we normaal vinden, is iets dat mij altijd al gefascineerd heeft. Naast een onderzoek zie ik deze scriptie dan vooral ook als ontdekkingsstocht, gedreven door mijn eigen verwondering.

Dankwoord

Vroeger dacht ik dat trots vooral voortkwam uit een individuele prestatie. Je voelt je goed omdat je je hebt ingezet en het resultaat daar is; loon naar werken. Deze scriptie heeft mogelijk de schijn van een individuele prestatie, maar dat is allerminst het geval. Paradoxaal genoeg heb ik daardoor nu ervaren dat trots zijn op een collectief – het gevoel onderdeel te zijn van een groter geheel dat bijdraagt aan een resultaat – zo mogelijk nog beter voelt. Deze scriptie is wat groter geworden dan aanvankelijk de bedoeling, en daarmee ook de belasting op de mensen die ik veel dank verschuldigd ben.

Allereerst mijn ‘twee eerste’ begeleiders. Zowel Karel als Wouter Jan hebben mij intensief geholpen in verschillende fases. In de eerste fase heeft Wouter Jan door zijn uitgebreide kennis en kritische blik zowel de opzet als de theoretische onderlegger voor dit onderzoek mede geschapen. Veel van onze gesprekken ontwaarden in bijna filosofische discussies, om vervolgens weer met onze voeten op de grond in de praktijk te belanden. Het was me een genoegen. Toen Karel het stokje overnam voor fase twee, werd hij geconfronteerd met een onderzoek dat al ver in de steigers stond. Het getuigt van flexibiliteit en stevige denkracht om desondanks meerdere versies van dit lijvige onderzoek van scherpe feedback te voorzien. Karel, dank voor je uitgesproken mening en je kritische houding – niet alleen ten opzichte van de teksten die ik je voorlegde – maar ook ten opzichte van de praktijk van gebiedsontwikkeling als geheel. Dit inspireert me tot op heden. Wouter Jan en Karel zijn beiden talige denkers met een eigen en complementaire blik, en zijn daarmee van onschatbare waarde geweest in de totstandkoming van dit onderzoek. Cruciaal in de trots die ik voel, is ook de ruimte die zij mij gegeven hebben om mijn eigen ideeën te ontwikkelen en op papier te zetten.

Naast het ‘wetenschappelijke collectief’ waar ik onderdeel van mocht zijn, heb ik een collectief van vrienden en familie om mij heen – vaak niet minder wetenschappelijk overigens, de academische titels vliegen je om de oren – die een prominente rol spelen in het gevoel van trots dat ik ervaar. Mama en papa, jullie hebben me altijd de vrijheid gegeven om te zoeken naar wat ik interessant vond. Ik ben blij dat ik dat gevonden heb. Jullie interesse in de wetenschap heeft mij mede op dit pad gezet. Deze scriptie is slechts een kleine uiting van deze vrijheid en interesse in de wetenschap, en dit dankwoord doet nauwelijks recht aan de dank die ik jullie hiervoor verschuldigd ben. Hanne, ondanks dat je de jongste bent, heb jij ons eigenlijk de weg gewezen in onze wetenschappelijke prestaties, door als eerste te promoveren. Dat is overigens niet het enige waar jij ons de weg in wees; ik vind het knap hoe jij in de volle breedte het pad al veel sneller voor jezelf geëffend hebt dan dat ik dat heb gedaan. Wim, wat is het fijn om een tweelingbroer te hebben die exact op dezelfde manier denkt. Ik kan niet anders zeggen dat praten met jou over alles – en zeker dit soort onderzoek – mij enorm sterkt in mijn gedachten. Ondanks drie mastertitels zal ik er nog steeds niet aan jullie hoon ontsnappen, met jullie promoties. Wie weet, ooit. Justin en Sara; dank dat jullie mijn zus en broer zo gelukkig maken, en wat een weelde om jullie tot mijn collectief te rekenen. Verder ben ik dankbaar voor de geweldige groep vrienden die ik om mij heen heb verzameld de afgelopen jaren. Niet alleen helpen jullie me door me intellectueel uit te dagen – velen van jullie zijn hoogvliegers in hetzelfde vakgebied – maar zeker ook door de niet intellectuele dingen die we samen doen.

Lieve Linda en Lucas, als ik het heb over trots op een collectief, is ons collectief ongetwijfeld hetgeen ik het meest trots op ben. Wat een geweldige basis voor geluk hebben wij opgebouwd. Wat geeft dat veel ruimte om projecten als dit onderzoek te ondernemen. Dank voor alles. Ik kijk enorm uit naar alles wat komen gaat. Tot slot nog een tip aan de lezer: combineer het schrijven van een scriptie niet met een drukke baan, het verbouwen van een huis en het krijgen van een kindje.

Inhoudsopgave

Deel I: Onderzoeksopzet

1:	Introductie	10
	1.1 Introductie	10
	1.2 Onderzoeksvragen	11
	1.3 Relevantie	12
2:	Theoretisch kader	14
	2.1 Hoe gebiedsontwikkeling een talig spel is geworden	14
	2.2 Normaliserende macht en discours	16
	2.3 Institutionaliseren van een discours	19
	2.4 Omgaan met het systeem op microniveau	21
	2.5 Legitimering en conditionering in de praktijk	22
	2.6 Het verloop van het discursieve pad	23
	2.7 Samenvattend theoretisch model	24
3:	Methodologie	26
	3.1 Discoursanalyse: archeologie en genealogie	26
	3.2 Documentanalyse	27
	3.3 Interviews	28
	3.4 Casuselectie	29
	3.5 Onderzoeksopzet	30
	3.6 Generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid	30

Deel II: Empirie

4:	Binckhorst, Den Haag	34
	4.1 Discours – een genealogie	34
	4.2 Instituties	44
	4.3 Narratieve posities en de constructie van legitimiteit	48
	4.4 Handelen binnen instituties	55
	4.5 Samenvattend	60
5:	Kanaalzone, Brussel	64
	5.1 Discours – een genealogie	64
	5.2 Instituties	73
	5.3 Narratieve posities en de constructie van legitimiteit	78
	5.4 Handelen binnen instituties	85
	5.5 Samenvattend	88

Deel III: Interpretatie

6:	Discussie van de resultaten	94
7:	Conclusie	98
8:	Reflectie	102
	Bibliografie	104

**DEEL I:
ONDER
ZOEKS
OPZET**

31

No man ever looks at the world with pristine eyes. He sees it edited by a definite set of customs and institutions and ways of thinking.

Ruth Benedict in 'Patterns of Culture' (1934, p.2)

1. Introductie

1.1 Introductie

Verschillende dominante vertogen leiden tot verschillende ruimtelijke uitkomsten. De militaire stad van de Romeinen, gebaseerd op een discours van orde en efficiëntie, leidt tot een andere ruimtelijke verschijningsvorm dan de ⁹⁷onsamenhangende Belgische lintbebouwing, gebaseerd op een discours van laissez-faire en het idee dat de Belg 'met een baksteen in de maag' wordt geboren. De manier waarop wij over onze ruimtelijke ontwikkeling praten en denken, bepaalt voor een deel hoe wij hierin handelen. Er gaat een onzichtbare vorm van macht achter schuil: normaliserende macht. Taal is hierin niet een neutraal middel om de werkelijkheid te beschrijven, maar bevat allerlei sociaal geconstrueerde ideeën over wat wij belangrijk vinden. Die ideeën bestendigen vervolgens in een set aan formele en informele 'regels'; het discours institutionaliseert. Die regels hebben vervolgens een effect in de praktijk. Het leidt ertoe dat in Brussel watergebonden recyclageactiviteiten te zien zijn met het stadscentrum op de achtergrond, terwijl in Den Haag een hoogstedelijke woon-werkwijk zal verrijzen op een voormalig industrieterrein. Het talige spel dat achter keuzes in gebiedstransformaties schuilgaat, is het centrale thema van dit onderzoek.



Afbeelding 1: De Kanaalzone in Brussel met recyclage en de hoogbouw rond station Brussel Noord op de achtergrond (Auteur, 2023)

Hoewel discoursanalyses al gemeengoed zijn in verschillende disciplines, is dat in de 'technische' wereld van ruimtelijke ordening en bouwen nog zeker niet het geval. Een onderzoek naar de meer talige kant van (gebieds)ontwikkeling kan daarom een interessant nieuw perspectief bieden op het verloop van ruimtelijke transformatieprocessen. Processen, die in mindere of meerdere mate bepaald worden door bewuste of onbewuste ideologieën, dominante ideeën of informele regels. "Een interessant kenmerk van de institutie ruimtelijke ordening, is dat opvattingen over de inhoud van een plan, de probleemdefinities en de vraag wat de beste oplossing zou zijn, tot het informele domein behoren," zo stellen De Klerk en Van der Wouden (2021, p. 33). Die informaliteit laat ruimte voor een talig spel.

Actoren die zich bewust zijn van die grotere verhalen die achter de dagelijkse (gebieds)ontwikkelingspraktijk schuilgaan, kunnen deze benutten om hun projecten op een talige manier te ondersteunen. Immers, een narratief rond een project, al dan niet bewust geconstrueerd, kan, indien slim ingepast

in grotere verhalen, allerlei middelen en spelers naar het project toe trekken. Juist nu de praktijk van gebiedsontwikkeling in toenemende mate wordt gekenmerkt door complexiteit en een veelheid aan betrokken actoren wint het talige spel aan belang. Bovendien is er een sterke schaarste aan ruimte en buitelen de ruimteclaims over elkaar heen. De strijd om de stenen wordt in verhalende vorm gestreden.

Het onderzoek gaat in op hoe stedelijke transformatieprojecten geconditioneerd en gelegitimeerd worden door vertogen. Het laat zien hoe projecten in verschillende rondes gevormd worden door gedeelde ideeën over wat goed en slecht is. Het laat zien hoe grotere verhalen vechten om dominantie en doorwerking krijgen in bijvoorbeeld subsidieverlening of regelgeving. Het laat zien hoe subversieve verhalen worden weggedrukt, omdat ze niet passen bij wat wij met elkaar als 'goede gebiedsontwikkeling' hebben gedefinieerd. Het laat ook zien hoe wij ons handelen legitimeren door te refereren aan 'succesvolle voorbeelden'. Een ruimtelijke uitkomst wordt in dit onderzoek dan ook gezien als een verstaend verhaal, gezamenlijk geschreven door vertogen en door de betrokken spelers.

De casuïstieke bril die we daarbij opzetten is die van de transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen, waarbij we specifiek kijken naar waarom er wonen, werken (de 'industriële economie', zoals maakindustrie of logistiek; niet het kantoorwerk) of juist een combinatie van de twee wordt gerealiseerd. Op zo'n (voormalig) binnenstedelijk bedrijventerrein is de strijd om de ruimte vaak groot; we willen er wonen, werken én aantrekkelijke levendige oevers. Vaak gaat de een ten koste van het ander, soms wordt gepoogd beiden te combineren. Waarom wordt op sommige plekken gekozen voor alleen wonen, alleen werken of een combinatie van de twee? Hoe komen de eerste gedachten hierover tot stand en hoe pakken ze uit in de praktijk van realisatie? Het realiseren van wonen, werken of een combinatie hiervan, zo laat dit onderzoek zien, is niet alleen een verhaal van instrumenten en geld, maar vooral van wat we als discipline 'normaal' vinden. In de woorden van cultureel antropoloog Leeke Reinders:

² De 'harde' stad van architectuur en planning is (...) ² geen neutrale ruimte maar uitdrukking van normatieve ideeën over de inrichting van een samenleving. De fysieke ruimte van de stad wordt in die zin wel opgevat als een gematerialiseerd discours, een reflectie of reproductie van politieke en ideologische denkbeelden" (Reinders, 2013, p. 52).

Dit onderzoek is niet uit op het definiëren van een 'succesvolle' of 'mislukte' transformatiepraktijk, maar slechts op het vervreemden van de normatieve praktijk die achter deze gebiedstransformaties schuilgaat. Het laat zien dat de dominante ideeën die vorm geven aan onze ontwikkelingen in hoge mate contingent zijn. Projecten worden gevormd door de dominante vertogen van de tijd, ontstaan uit schijnbaar toevallige omstandigheden. Dit onderzoek poogt onze hardnekkige ideeën en overtuigingen over gebiedsontwikkeling te vervreemden, en daarmee de deur open te zetten voor het nadenken over alternatieve toekomsten en alternatie methodes om daar te komen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe legitimeren en conditioneren dominante vertogen de herontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen?

De sub-vragen luiden als volgt:

- Hoe heeft de praktijk van gebiedsontwikkeling zich in toenemende mate tot een 'talig spel' ontwikkeld?
- Hoe is de kracht van een taal, of specifiek een discours, te begrijpen?
- Hoe institutionaliseert een dominant discours in de beleidspraktijk?

- Welke narratieve posities nemen actoren in om legitimiteit voor hun acties te construeren?
- Hoe gaan actoren in de praktijk om met instituties die hun handelen conditioneren?

1.3 Relevantie

Theoretische relevantie

Gebiedsontwikkeling is een vrij nieuwe discipline, waarin veel verwante disciplines als bijvoorbeeld stedenbouw, architectuur, planologie, geografie, projectmanagement, bouwrecht en bestuurskunde samenkomen. Theorievorming binnen deze discipline in Nederland is pas sinds enkele decennia op gang gekomen. Deze theorievorming is tot op heden ofwel vrij ‘technisch’ of kwantitatief, ofwel organisatorisch van aard. Ze richt zich voornamelijk op de ‘hardere’ kant van gebiedsontwikkeling.

Hoewel er zeker literatuur die zich richt op de ‘zachtere’, meer ‘talige’ kant doorsijpelt naar de discipline van gebiedsontwikkeling, denk bijvoorbeeld aan het werk van Foucault en meer specifiek voor de Nederlandse context het werk van Hajer (1995), en er wel degelijk pogingen zijn gedaan deze kant van gebiedsontwikkeling onder de loep te nemen, zie bijvoorbeeld het werk van Daamen (2010), Verheul (2012), Reinders (2013), Buitelaar, Galle en Sorel (2014), Van den Berghe (2018) en Van den Berghe en Vos (2019) kunnen we nog niet spreken van een ‘linguistic turn’ (Rorty, 1967) in gebiedsontwikkeling zoals andere disciplines die wel hebben meegemaakt. Dit terwijl veel van de aangehaalde auteurs wijzen op het belang van het in kaart brengen van de talige, zachtere dimensie van gebiedsontwikkeling. Recentelijk, meer ‘populaire’ publicaties als ‘Er was eens een stad: visionaire planologie’ (Hemel, 2021) en ‘Ruimte van Riek: bouwend aan Nederland’ (Bakker & Fogteloo, 2021) onderstrepen eveneens dit belang. Deze talige kant van gebiedsontwikkeling lijkt relevanter dan ooit, maar slechts weinig wetenschappers wagen zich eraan. De ongebruikelijkheid ervan suggereert ook iets anders: zachtere vormen van onderzoek verkrijgen slechts mondjesmaat legitimiteit ten opzichte van het ‘harde’ onderzoek, dat beter past in het ‘harde’ discours in de wereld van gebiedsontwikkeling.

Er zijn auteurs die – ook in de gebiedsontwikkeling – een discoursanalytische benadering hebben gehanteerd. Hoewel deze onderzoeken soms de invloed van een discours in gebiedsontwikkeling blootleggen, blijven ze vaak op een vrij hoog abstractieniveau hangen. Een discours wordt door concrete, identificeerbare praktijken gereproduceerd (Hajer, 1995), een analyse van die concrete reproductie is dus nodig om overtuigende bewijslast te komen. Dit onderzoek poogt zowel het discours als de reproductie van dit discours in concrete praktijken te onderzoeken. Het geeft daarmee antwoord op de vraag hoe actoren die actief zijn in gebiedstransformaties vertogen produceren en reproduceren in hun alledaagse interacties. Dit onderzoek poogt zo de kennis over de ‘talige kant’ van gebiedsontwikkeling te vergroten.

Praktische relevantie

De praktijk van gebiedsontwikkeling wordt steeds complex. Anders dan decennia geleden, is er een veelheid aan actoren actief in de sector. Tegelijkertijd zijn de opgaven waar we als maatschappij voor staan groot en is de ruimte schaars. De strijd tussen verschillende intermediaire claims lijkt daarmee groter dan ooit (zie bijvoorbeeld de Contourrennotitie voor de Nota Ruimte, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Dit is zeker ook het geval bij binnenstedelijke bedrijventerreinen die getransformeerd worden. Er is vaak een spanning tussen verschillende functies die strijden om een plek, zoals wonen en werken. Er moeten actoren overtuigd worden en er moet onderhandeld worden om verder te komen. Onderhandelen en overtuigen zijn talige activiteiten. De strijd om de ruimte wordt daarmee steeds taliger uitgevochten. Bouwen aan een overtuigend verhaal vereist het slaan van figuurlijke bruggen tussen het verhaal van een project en grotere verhalen die mensen herkennen. Tegelijkertijd zijn het juist die grotere verhalen die ons handelen in de praktijk mede sturen. Ze conditioneren onze manier van

kijken naar problemen en oplossingen.

Gebiedsontwikkelaars zijn zich vaak onvoldoende bewust van deze grotere verhalen, ofwel vertogen. Een vertoog stuurt – vaak onbewust – wat we goed en slecht vinden, wat waarheid is en wat niet. Zo ook in gebiedsontwikkeling. Het bepaalt zo wat we als problemen zien en welke oplossingen legitiem zijn, en daarmee welke ruimtelijke uitkomsten gerealiseerd worden. Zonder bewustzijn van dit grotere systeem waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, zijn we onvoldoende in staat om te reflecteren op de grotere verhalen en het nut en de legitimiteit daarvan. Reflexiviteit – het rekenschap geven van die grotere verhalen en beseffen deze niet onveranderlijk zijn – is van belang als wij niet slechts ontwikkelingen willen realiseren die voldoen aan de ‘waan van de dag’, die slechts passen in een bepaalde tijdsgeest.

Tegelijkertijd kunnen gebiedsontwikkelaars door het begrijpen van het talige systeem waar zij onderdeel van zijn ook bewuster acteren binnen dit systeem. Actoren kunnen een overtuigend projectverhaal optuigen door middel van het handig refereren aan een groter vertoog, om zo harde middelen binnen te slepen (Verheul & Daamen, 2014). Het begrijpen van dominante vertogen die ons handelen structureren en de doorwerking daarvan in de praktijk is essentieel om hier kundig in te acteren.

Tenslotte is het van groot maatschappelijk belang om te reflecteren op dominante discourses. Deze bepalen wat wij in ons vakgebied goed en fout vinden, en drukken daarmee een stevige stempel op de fysieke leefomgeving. Een discours kan na verloop van tijd echter improductief worden, niet meer toegesneden op de eisen en wensen die met de tijd veranderen. Het is daarom van belang om ons bewust te zijn van die grotere verhalen, en onze mogelijkheden om deze bij te sturen wanneer nodig. Dit onderzoek richt zich echter niet op de normatieve vraag wat ‘goed’ en ‘fout’ is, maar probeert de contingentie van de huidige praktijk te duiden en daarmee te vervreemden. Dit maakt de weg vrij voor het nadenken over alternatieven.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden verschillende centrale concepten uit dit onderzoek en de samenhang daartussen toegelicht aan de hand van de literatuur. Eerst schets ik de veranderende context waarin gebiedsontwikkeling plaatsvindt, en hoe taal daar in toenemende mate een rol in speelt. Dan ga ik in op de (normaliserende) macht van taal, in de vorm van een discours. Vervolgens laat ik zien hoe een discours institutionaliseert in een set aan praktijken en (ongeschreven) regels. Daarna laat ik zien hoe actoren aan de ene kant gestuurd worden door een discours en een set aan (ongeschreven) regels, maar ook welke ruimte ze hebben om daarbinnen hun eigen keuzes te maken. Ook laat ik zien wat het ‘talige spel’ dat gebiedsontwikkeling heet in deze context behelst. Tenslotte vat ik de conclusies samen in een theoretisch model, dat als theoretische lens dient voor het vervolg van het onderzoek.

2.1 Hoe gebiedsontwikkeling een talig spel is geworden

Van modernisme naar netwerksamenleving

De praktijk van het maken en realiseren van plannen voor de stad is door de tijd heen aan verandering onderhevig. Vooral vlak na de Tweede Wereldoorlog ontstond er met het modernisme een heilig geloof in de maakbaarheid van de samenleving. In deze periode van wederopbouw waren snel veel woningen nodig. ‘Blauwdrukplannen’ werden op de tekentafel gemaakt en vervolgens gerealiseerd. Le Corbusier en Robert Moses waren internationaal gezien bekende exponenten van deze modernistische manier van stedelijke ontwikkeling, de Bijlmermeer is een van de meest aansprekende Nederlandse voorbeelden. Deze modernistische manier van planning – door Scott ‘high modernism’ genoemd in zijn publicatie ‘Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed’ uit 1998 – was gestoeld op het geloof dat de overheid weet wat goed is voor de maatschappij en dat met goede ruimtelijke plannen de kwaliteit van leven van mensen zou verbeteren. Omdat er slechts één dominante actor was die zowel de problemen definieerde als de oplossingen bedacht, was er van een talige of narratieve strijd nauwelijks sprake.

In de loop der jaren ontstond er echter steeds meer kritiek op deze top-down planningsbenadering, waarvan de publicatie ‘The Death and Life of Great American Cities’ van sociologe Jacobs (1961) misschien wel de meest bekende is. Ze beargumenteerde in haar beroemde werk dat door te ontwerpen van achter de tekentafel, en die ontwerpen vervolgens top-down te implementeren, belangrijke sociale verbanden op lokaal niveau over het hoofd gezien worden.

Ook op een meer filosofisch niveau ontstond er kritiek op het modernisme, gecombineerd met een positivistische houding van ‘waarheidsvinding’. Er ontstaat een stroming die we nu ‘postmodernisme’ noemen. Filosofen stelden het idee van ‘de waarheid’ en ‘rationaliteit’ ter discussie; wat waarheid is, is volkomen cultureel bepaald. Dit idee ontstond onder andere in het antropologische werk ‘Witchcraft, Oracles and Magic Among the Azande’ van Evans-Pritchard (1937). Dit was een van de inspiratiebronnen voor het invloedrijke werk ‘The Structure of Scientific Revolutions’ van filosoof Thomas Kuhn (1962), waarin paradigmaverschuivingen in de wetenschap worden beschreven op een manier die tot die tijd ondenkbaar was. Ook het werk van filosoof Michel Foucault belangrijk geweest bij de ideevorming rond de sociale constructie van ‘waarheid’ (zie bijvoorbeeld ‘Les mots et les choses: Une archéologie des sciences humaines’, 1966).

Onder andere onder invloed van deze ideeën verandert in de decennia die volgen het paradigma langzaam maar zeker van top-downbesluitvorming over ruimtelijke planvorming naar een meer netwerkgerichte, polycentrische, horizontale besluitvormingsstructuur (Castells, 1996). Dit was niet alleen het gevolg van de kritiek op het ‘blauwdrukdenken’, maar ook van belangrijke ontwikkelingen zoals steeds verdergaande globalisering, integratie van markten en de razendsnelle opkomst van ICT (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017). In deze ‘netwerksamenleving’ verlopen besluitvormingsprocessen vaak ongestructureerd en non-lineair, in tegenstelling tot de modernistische, hiërarchische besluitvorming.

Verweven met de teloorgang van de blauwdrukplanning en opkomst van de netwerksturing is het idee dat de verzorgingsstaat als model niet meer passend is in de veranderende samenleving. Het neoliberalisme doet in de jaren '80 zijn intrede: de overheid moet krimpen, er wordt steeds meer aan de markt overgelaten. De opkomst en het beleid van Thatcher in het Verenigd Koninkrijk, Reagan in de Verenigde Staten, maar deels ook Lubbers in Nederland illustreren deze ontwikkeling. Er wordt meer verwacht van de markt. Als daarnaast ook het maatschappelijk middenveld steeds meer zeggenschap krijgt en initiatief neemt in wat we de afgelopen jaren de 'participatiesamenleving' zijn gaan noemen (Nederlandse Regering, 2013), is het speelveld compleet veranderd ten opzichte van enkele decennia eerder.

Het opkomen van andere partijen – en met name de grotere stem van burgers – in de gebiedsontwikkeling hebben geleid tot een stroming in de planologie die door theoretici ook wel 'communicative' of 'collaborative planning' wordt genoemd (zie bijvoorbeeld Healy, 1997; Innes, 1998). Hierin wordt gestreefd naar het bij elkaar brengen van de belangen van verschillende actoren in een gebiedsontwikkeling. Plannenmakers hebben hierin slechts een faciliterende rol. Hoewel deze benadering behoorlijke invloed heeft gehad op het denken over planvormingsprocessen, gaat deze benadering voorbij aan machtsrelaties en onbewuste overtuigingskracht. Daarnaast, zo zullen we zien, vindt besluitvorming in gebiedsontwikkelingen vaak stapsgewijs plaats, en leidt zelden tot een stabiele consensus.

1 gebiedsontwikkeling als wicked problem

Vraagstukken in de netwerksamenleving zijn vaak 'wicked' van aard, waarbij "...de betrokken partijen het niet alleen oneens zijn over de oplossing, maar zelfs ook over de aard van het probleem" (Koppejan & Klijn, 2004, p.7). Hét probleem bestaat niet, een actor heeft slechts een bepaalde perceptie van een probleem en een ander actor kan dat probleem heel anders zien, of het zelfs helemaal niet herkennen (Guba & Lincoln, 1989). In de netwerksamenleving en daarmee samengaan de problemen met een hoge mate van complexiteit of 'wickedness', is gebiedsontwikkeling een proces van vaak meerdere rondes waarin besluiten onderhandeld en heronderhandeld worden, regelmatig in meerdere arena's tegelijk (Bil & Teisman, 2014; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017). In deze 'arena's van interactie' worden actoren gedwongen strategisch gedrag te vertonen (Koppejan & Klijn, 2004 en De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017). Strategie kent een zekere mate van intentioneel handelen, maar ook een zekere mate van emergentie, zo heeft Mintzberg (1998) laten zien. Dit is kenmerkend voor netwerksturing: een handelende actor kan een plan hebben, maar gelijktijdig vinden er allerlei ontwikkelingen plaats- ontwikkelen andere actoren bijvoorbeeld allerlei plannen of vindt er een onverwachte gebeurtenis plaats – die een invloed hebben op het plan. Wat uiteindelijk gerealiseerd wordt ontstaat uit een combinatie van maakbaarheid en omstandigheden. Inspelen op veranderende omstandigheden, ofwel adaptiviteit, blijkt een cruciale vaardigheid voor actoren in gebiedsontwikkeling.

Dit spel van besluitvorming in verschillende rondes op verschillende tafels, met een veelheid aan actoren en waar partijen het regelmatig oneens zijn over zowel de problemen als de oplossingen, biedt actoren veel ruimte om 'het spel' te spelen. Er zijn verschillende manieren waarop er naar het spel van besluitvorming gekeken kan worden.

Besluitvorming in de netwerksamenleving

Vroege modellen die beleidsontwikkeling beschrijven, gaan uit van een lineair proces van probleemdefinitie tot implementatie van beleid (zie bijvoorbeeld Laswell & Kaplan, 1950). We kunnen deze modellen typeren als een projectmatige benadering van beleidsontwikkeling (zie bijvoorbeeld De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017). We hebben echter gezien dat een lineaire voorstelling van het besluitvormingsproces niet altijd recht doet aan de complexiteit van besluitvormingsprocessen in de netwerksamenleving. Een

model dat niet lineair van aard is en ons kan helpen naar de praktijk van besluitvorming te kijken, is de 'Multiple Streams Theory' van politicus John W. Kingdon (1984). Kingdon beschrijft hierin drie stromen, die parallel aan elkaar bestaan; de stroom van problemen, de stroom van oplossingen of beleid en de politieke stroom. Als deze stromen bij elkaar komen is er sprake van een 'window of opportunity' oftewel een 'doorwaadbare plaats' (De Zeeuw, 2020). Tijdens zo'n window is er momentum om die stromen aan elkaar te knopen en een beslissing te nemen of een doorbraak te forceren en daarmee een besluitvorming een bepaalde richting op te sturen. Dit wordt gedaan door 'policy entrepreneurs', zij verknopen de stromen op het moment dat er zich een window voordoet. Als er echter geen oplossing klaarligt voor een probleem, zal het niet op de politieke agenda komen, zo stelt Kingdon. Als er wel een plan ligt, maar dat lost geen urgent probleem op, gebeurt er politiek ook niets. Zo'n oplossing moet dan op zoek naar een probleem (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017, p.69, refererend aan Wildavsky: "solutions, looking for problems"). Ook moet er politiek momentum zijn. Zo kan nieuwe verkiezingen leiden tot een andere coalitie, die politiek bepaalde problemen opeens wél belangrijk vindt.

In de literatuur over gebiedsontwikkeling wordt de rol van *policy entrepreneur* ook wel toegevoegd aan een procesmanager (zie bijvoorbeeld Franzen, Hobma, De Jonge, & Wigmans, 2011). Ook Rijkman Bakker wordt door De Zeeuw wel genoemd als een policy entrepreneur voor bijvoorbeeld haar rol in de ontwikkeling van de Kop van Zuid. Zij is volgens De Zeeuw iemand die "...de doorwaadbare plaats niet alleen weet te vinden, maar ook zelf de verschillende stromen (...) dichterbij elkaar kan brengen" (2020, p.54). Verheul (2012) gaat in zijn proefschrift, net als De Zeeuw, vooral in op de rol van enkele sleutelspelers die ook veelal publiekelijk op het toneel verschijnen, zoals bestuurders of bekende architecten.

2.2 Normaliserende macht en discours

Zoals beschreven is (het maken van plannen voor) stedelijke ontwikkeling veranderd van een activiteit van slechts één dominante actor die plaatsvindt achter de tekentafel, tot een activiteit waarin meerdere actoren elkaar proberen te overtuigen van hun plan, waarbij ook nog eens samengewerkt moet worden om tot realisatie te komen. Friso de Zeeuw komt tot de volgende definitie van gebiedsontwikkeling, die duidelijk in de tijdsgeest past: "Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied" (2017, p. 5). De activiteit 'gebiedsontwikkeling' kent daarmee een grote 'narratieve' component, waarmee actoren hun plan als hét plan proberen voor te stellen en anderen proberen te overtuigen mee te doen. In dit onderzoek staat die narratieve component centraal. Hieronder gaan we op zoek naar het antwoord op de vraag: wat zorgt er precies voor dat taal (of een narratief) een machtig wapen is in gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening?

Om te begrijpen hoe macht op een talige manier werkt, nemen we kijken naar het werk van de invloedrijke Franse filosoof Michel Foucault (zie bijvoorbeeld 'Les mots et les choses: Une archéologie des sciences humaines' (1966); 'L'Ordre du discours' (1971) en 'Surveiller et punir: Naissance de la prison' (1975)). Hij maakt onderscheid tussen twee soorten macht: repressieve en normaliserende macht. Repressieve macht is de 'traditionele' vorm van macht waar we bij het gebruik van het woord macht aan denken: een persoon of institutie heeft de macht zijn wil op te leggen aan anderen, die eigenlijk iets anders willen. Daar zit een bepaalde mate van dwang bij. Bijvoorbeeld: een crimineel wordt door de politie opgepakt en moet de gevangenis in, omdat hij iets gestolen heeft. Of een land valt met een leger een ander land binnen, om zich grondstoffen toe te eigenen. Normaliserende macht werkt subtieler: het geeft juist vorm aan wat mensen willen. Een voorbeeld: in onze opvoeding en ons schoolstelsel staat centraal dat stelen slecht is. Dat betekent dat de meeste mensen helemaal niet willen stelen, zelfs als er geen dreiging was dat ze opgepakt zouden worden. Normaliserende macht is daarmee te interpreteren

als de (onzichtbare vorm van) macht om mensen te laten willen wat in lijn ligt met wat jij zelf wil. Het is de macht die vormgeeft aan wat wij – vaak onbewust – normaal vinden. Het is een vorm van macht die ontstaat uit ‘verhalen’ die wij onszelf en elkaar vertellen over wat ‘goed’ en ‘fout’ is.

Deze subtiele vorm van macht beschrijft Foucault in zijn boek ‘Surveiller et punir : Naissance de la prison’ (1975), ofwel ‘Discipline, toezicht en straf: De geboorte van de gevangenis’. Hierin schetst hij een verandering in het straffen, van straffen van het lichaam naar het straffen van de geest. Waar vroeger lijfstraffen gebruikelijk waren, ontstond langzamerhand het straffen of beter – het disciplineren – van de geest, binnen het opgebouwde gevangenisstelsel. Het kent een aantal activiteiten, waarvan het creëren van een ‘normaal’ en het constant in de gaten houden en evalueren of gevangenen aan die ‘normaal’ voldoen de belangrijkste manieren van disciplineren zijn. Omdat ze constant in de gaten gehouden worden door de bewakers, gaan gevangenen zelfs zichzelf controleren op het voldoen aan de norm. Ze worden op die manier niet alleen gedisciplineerd door de bewakers, maar op een gegeven moment ook door zichzelf. Maar, zo stelt Foucault, dit idee is niet alleen toepasbaar op het gevangeniswezen; het is in principe op al onze sociaal geconstrueerde systemen toepasbaar, zo ook in gebiedsontwikkeling. Zo worden plannen vaak onderbouwd met ‘succesvolle voorbeelden’ of ‘best practices’, referenties die een bepaald idee moeten overbrengen. Deze ideeën worden, nog meer dan vroeger, gemakkelijk verspreid via (sociale) media. Wat succesvol is sluit aan bij een breder verhaal van wat wenselijk is in stedelijke ontwikkeling. Een verlaten bedrijventerrein aan het water is – zo vertellen allerlei (inter)nationale voorbeelden, verspreid door (sociale) media ons – ideaal om te transformeren naar een aantrekkelijk, *mixed-use waterfront*. Niet alleen worden projecten gedisciplineerd door de ideeën van anderen over onze projecten; nee, ook wijzelf zijn actief uitdrager van een bepaald idee van een succesvol project, geconditioneerd door allerlei ideeën en beelden die wij tot ons genomen hebben.

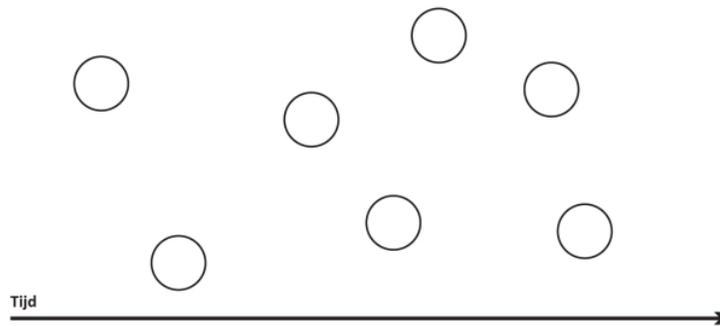
Een centraal begrip dat Foucault introduceert om die vorm van macht te beschrijven, is ‘discours’ of ‘verhaal’. Een discours wordt door Hajer gedefinieerd als: “het geheel van ideeën, concepten en categorisaties waarmee betekenis wordt toegekend aan sociale en fysieke fenomenen, dat wordt reproduceerd en op zijn beurt een identificeerbare set van praktijken reproduceert” (vertaald citaat; Hajer, 1995, p.44; Hajer, 2009, p.59, geciteerd in Buitelaar, Galle & Sorel, 2014). Een discours structureert de manier waarop we naar de werkelijkheid kijken. De manier waarop wij de werkelijkheid interpreteren, geeft vervolgens richting aan ons handelen – zoals het voorbeeld van stelen liet zien.

Maar een discours beïnvloedt niet alleen onbewust ons denken en ons gedrag: het bepaalt ook wat in een bepaald tijdsgewricht en in een bepaalde context als ‘waarheid’ en ‘onwaarheid’ of ‘normaal’ en ‘abnormaal’ wordt beschouwd. Het conditioneert daarmee onze (talige) uitingen, en legitimeert bepaalde uitingen en andere niet (Foucault, 1966). Ons discours rond de geneeskunde, geeft een arts legitimiteit iets over ziektebeelden te zeggen, terwijl dat voor een niet-arts veel minder het geval is. Schrijft die arts echter een behandeling voor in de ‘alternatieve zorg’ (door artsen vaak als pseudowetenschap gezien), dan verkrijgt die uiting binnen onze westerse geneeskunde weer moeilijker legitimiteit; liever krijgen we ‘gewoon’ een medicijn voorgeschreven. Een discours in een bepaald tijdsgewricht legt volgens Foucault dus onbewust regels op aan wie iets mag zeggen in welke context, wie niet, en wat er gezegd mag worden. Bepaalde uitingen worden gelegitimeerd, andere gemarginaliseerd. De vertogen waar wij als mensen in het heden aan onderworpen zijn, kunnen wij niet kennen, stelt hij verder. Een discours is alleen in retrospectief te beschrijven.

Taal is zo gezien niet slechts een representatie van de werkelijkheid, maar een prisma waardoor we de wereld om ons heen conceptualiseren (Jacobs, 2004, p.819). In gebiedsontwikkeling worden verhalen – maar ook beelden en andersoortige uitingen – door actoren ingezet om andere actoren te beïnvloeden. Vaak wordt door die actoren selectief ‘geshopt’ uit ‘grotere verhalen’ (Verheul, 2012),

bijvoorbeeld uit de geschiedenis van een gebied, om een plan voor de toekomst te onderbouwen. Deze referenties aan die grotere verhalen moeten projecten voorstellen als “evident en onontkoombaar” (Reinders, 2013, p.54), en daarmee ook als legitiem. Daarom stelt Reinders: “Beelden, symbolen en verhalen leggen een symbolische laag over de tastbare, materiële omgeving waarin we ons dagelijks begeven” (2013, p.208). In die symbolische laag wordt de betekenis en toekomst van een plek bevochten; het is het toneel van de narratieve tijd. Reinders vat het in zijn onderzoek naar de vernieuwing van naoorlogse wijken als volgt samen: “Interpretaties van de geschiedenis en identiteit van de wijk worden ingezet om een specifiek begrip van het heden te legitimeren alsook projectief van de toekomst voor te schrijven (2013, p.13)”.

Foucault (1966) beschrijft een methode om deze vertogen te ontrafelen: de archeologie. Een archeoloog onderzoekt de regels die uitingen van actoren legitimeren of mogelijk maken. Hij doet dat voor een discours in een bepaalde periode of periodes in een bepaalde context op een bepaalde locatie (zie afbeelding 2). Foucault wil zo laten zien dat een discours op een bepaald moment in de tijd in een bepaalde context anders kan zijn dan nu, en dat een huidige heersend discours daarmee niet altijd dominant is geweest. Hij poogde hiermee te bewijzen dat een discours geen natuurwet is, die onveranderbaar is. Een beeld hiervan is zijn onderzoek naar hoe de samenleving omgaat met waanzin en ‘waanzinnigen’, in ‘Folie et Dérison: Histoire de la folie à l’âge classique’ (1961). Hierin beschrijft hij hoe op verschillende momenten in de tijd waanzin gedefinieerd wordt, en hoe ermee wordt omgegaan. Daarmee vervreemd hij het huidige denken over waanzin. Het onderwerp van studie is voor de archeoloog de structuur waarin het denken en handelen plaatsvindt, niet hoe de structuur tot stand is gekomen.

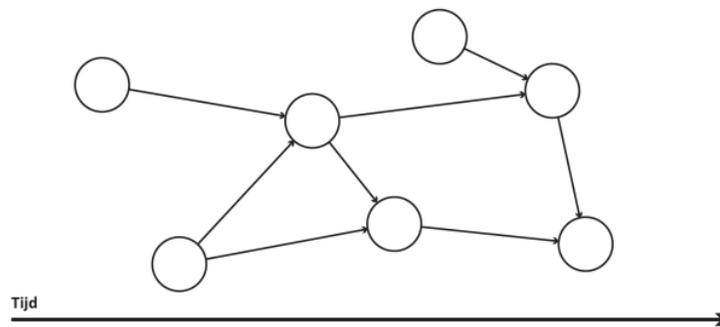


Afbeelding 2: Een symbolische weergave van verschillende vertogen in de tijd; een archeologie (Auteur, 2024)

Daartoe beschrijft Foucault de genealogische methode (1971). Deze is erop gericht te onderzoeken uit welke historische processen een bepaald discours is ontstaan. De archeologie en de genealogie zijn in die zin complementair: de een beschrijft het discours in verschillende periodes, de ander onderzoekt hoe een discours zich door de tijd ontwikkeld heeft.

Uitgangspunt bij de genealogie is voor Foucault dat een discours op een bepaald moment contingent is: het is ontstaan uit schijnbaar toevallige historische processen die geleid hebben tot de huidige situatie. Er is geen rechtlijnig pad aan te wijzen met een begin en einde; een discours is een product van verschillende discursieve botsingen (zie afbeelding 3). Wat goed is of fout, wat waarheid is en wat niet, is daarmee ook contingent en dus afhankelijk van tijd en plaats. Er is in de ogen van Foucault ook niet één partij of persoon die de macht heeft over een discours; het ontstaat uit de interactie tussen allerlei

actoren. Foucault schrijft geen exacte methode voor om genealogisch te werk te gaan (zie bijvoorbeeld Huijs, 2011). Wel zal het voor dit onderzoek een belangrijke methode blijken om (het ontstaan van) een aantal invloedrijke vertogen rond gebiedstransformaties te beschrijven.



Afbeelding 3: Een symbolische weergave van de ontwikkeling van en relaties tussen verschillende vertogen in de tijd; een genealogie (Auteur, 2024)

De interpretatie van het discours van Foucault sluit in die zin naadloos aan bij wat we eerder zagen: (gebied)ontwikkeling als een *wicked problem*, waarin verschillende actoren verschillende percepties van problemen kunnen hebben. De achterliggende ideeën die namelijk de perceptie van het probleem beïnvloeden, zouden we een discours kunnen noemen. Een discours ontstaat, net als een strategie, uit een deel intentioneel handelen van een actor, maar is ook in hoge mate contingent ofwel emergent uit botsingen met andere vertogen.

2.3 Institutionaliserings van een discours

Een discours structureert ons denken, ons praten en ons handelen. Als wij als mens een handeling verrichten, worden wij gestuurd door allerlei onbewuste regels. De stap van het discours naar het handelen van actoren in de praktijk is belangrijk om te begrijpen als we de casuïstiek willen analyseren. Er zijn verschillende definities van een discours – zo verschilt de betekenis van een discours al tussen het eerdere en latere werk van Foucault – maar de definitie van Hajer die we eerder citeerden geeft die stap goed weer. In deze definitie zit niet alleen de ‘productie’ of de handelingen die het discours bevestigen verscholen, maar ook de ‘reproductie’ of de handelingen in de praktijk als gevolg van het discours. In deze paragraaf nemen we deze handelingen onder de loep. Verder schuilt in deze definitie niet noodzakelijk de aanname dat vertogen die het heden structureren niet kenbaar zijn, in tegenstelling tot het eerdere punt van Foucault.

In de ogen van Foucault bestaan er ‘onzichtbare’ structuren die ons handelen in de praktijk beïnvloeden. Er lijkt weinig ruimte voor individuele vrije wil van een actor – ook wel ‘agency’ genoemd. Foucault wordt daarom door velen als een ‘structuralist’ beschouwd, al zag hij zichzelf niet zo; structuren bepalen in zijn ogen grotendeels het menselijk handelen. Welke ruimte is er dan nog voor de actor binnen deze structuren?

Een van de denkers die veel van zijn werk besteed heeft aan het structure and agency debat is de socioloog Anthony Giddens. Met zijn ‘structuralisatietheorie’ (Giddens, 1984) probeert hij *structure* en *agency* te verbinden. Hij stelt dat structuur een uitkomst is van alledaagse praktijken van actoren. Die

‘sociale praktijken’ van actoren worden op hun beurt gevormd door sociale structuren. Sociale praktijken van actoren en de sociale structuren beïnvloeden elkaar dus wederzijds. Sociale structuren die op verschillende plaatsen en over een lange tijd bestaan noemt Giddens ‘instituties’. Institutionaliseren ziet hij daarmee als een proces van duurzame bestendiging van sociale praktijken. Beleid maken is daarmee te zien als de institutionalisering van een bepaalde sociale praktijk; regelmatig wordt beleid gemaakt om op een gestandaardiseerde manier om te gaan met bepaalde vraagstukken, gebaseerd op eerdere sociale praktijken die nog niet vast lagen. Giddens introduceert het begrip ‘reflexiviteit’ om bewustzijn van actoren van hun plaats in de structuur en de mogelijkheid om die structuur te veranderen aan te geven. Dit idee van een structuur die wél kenbaar is, breekt met de eerdere notie van een discours zoals Foucault het beschrijft. Juist in het kennen van de structuur (of misschien zelfs een discours) schuilt de capaciteit om er verandering in te brengen.

De relatie tussen een discours en instituties is voor dit onderzoek van belang. Hajer (1995; 2009) heeft laten zien dat discursieve verandering voorafgaat aan institutionele verandering. Deze stroming die in de theorie ‘discursief institutionalisme’ wordt genoemd stelt dat discours invloed heeft op structurerende geschreven en ongeschreven regels – ofwel instituties (Hajer, 2009; Buitelaar, Galle, & Sorel, 2014). Buitelaar en Leinfelder (2020) geven aan dat het conceptuele onderscheid tussen discours en instituties essentieel is om tot een gedegen analyse van de planningspraktijk te komen. Organisatievormen en manieren van werken schikken zich naar een dominant discours. Op het moment dat een bepaalde manier van praten en denken over – en daarmee een bepaalde interpretatie van – een probleem dominant wordt, kan dit leiden tot de verandering van instituties. Dit is een proces waarin gedrag van individuele actoren geleidelijk bestendigd wordt in nieuwe structuren (Buitelaar, Lagendijk, & Jacobs, 2007). In dit onderzoek zullen we ons net als Buitelaar en Leinfelder vooral richten op door de overheid gecreëerde instituties.

De institutionalisering van bepaalde vertogen zien we ook terug in gebiedsontwikkeling. In de plannings- en beleidspraktijk vindt een constante discursieve strijd plaats, waarin vertogen (soms bewust, soms onbewust) worden bevochten, onderhandeld en ingezet. Deze strijd vindt in gebiedsontwikkeling niet alleen in woord, maar vaak ook in beeld plaats. Kaarten of overtuigende renders zijn essentiële onderdelen van een overtuigend discours of narratief (zie bijvoorbeeld Verheul, 2012).

Om instituties goed te onderzoeken, moeten we eerst scherper duiden hoe ze in een specifieke context als die van de ontwikkelingspraktijk vorm krijgen. In hun onderzoek naar urban sprawl in Nederland en Vlaanderen maken Buitelaar en Leinfelder (2020) een categorisering naar door de overheid gecreëerde instituties die ingrijpen op de grondmarkt. Ze noemen de volgende vormen:

- *Active Provision of Infrastructure/Public Goods*
- *Active Provision of Land for Private Development*
- *Passive Location-Specific Regulation*
- *Passive Location-Generic Regulation*
- *Persuasion through Taxes*
- *Persuasion through Subsidies*

Deze categorisering biedt een startpunt voor de analyse van instituties in dit onderzoek. We amenderen ze echter om ze meer geschikt te maken voor de specifieke context van binnenstedelijke transformaties van bedrijventerreinen. Omdat het onderzoek van Buitelaar en Leinfelder zich vooral richt op de rol die overheden spelen, beschrijven ze slechts beperkt de rol van partijen die op de markt actief zijn, behalve overheden zelf. Wel beschrijven ze hoe overheden de markt scheppen en beïnvloeden, in lijn met het

werk van Adams en Tiesdell (2010). Adams & Tiesdell geven aan dat markten sociaal geconstrueerd zijn, en dat overheden – bewust of onbewust – constant bezig zijn met het construeren ervan (2010, p.16). Aangezien de markt op zich een belangrijke institutie is, en de spelers die daarop actief zijn een belangrijke rol spelen in wat waarom gerealiseerd wordt, zal dit onderzoek stilstaan bij deze spelers. Daarbij zullen we zien dat er behoorlijk wat spelers formeel als een bedrijf geregistreerd zijn, maar in werkelijkheid in overheidsbezit zijn.

Verder maakt dit onderzoek minder onderscheid in de categorieën dan Buitelaar en Leinfelder (2020) dat doen. In die zin volgen we eerder de categorisering van Adams en Tiedell van “...shaping, regulating and stimulating markets” (2010, p.16). Of, concreter en vertaald naar de Nederlandse situatie, die van ‘harde sturing’ uit het schema van Verheul et al. (2019, p.53). We vatten reguleren samen onder één noemer. We zullen zien dat in de onderzochte cases voornamelijk het bestemmingsplan en de vergunningverlening daar een belangrijke rol in spelen. Overtuigen wordt in dit hoofdstuk ‘stimuleren’ genoemd. Hierbij zullen we vooral kijken naar subsidiestromen. Het actief aanbieden van infrastructuur en voorzieningen nemen we niet specifiek onder de loep omdat het binnenstedelijke locaties betreft en die onderdelen regelmatig per definitie op orde of aan de orde zijn, en de overheid daar altijd een verantwoordelijkheid in heeft en/of neemt. Bij het aanbieden van infrastructuur – zo zullen we zien – is in sommige gevallen het kijken naar subsidiestromen relevant; daarmee is het toch onderdeel van dit onderzoek. Daarmee zal ik, naast het beschrijven van de context en de spelers, reguleren en stimuleren als instituties beschrijven.

2.4 Omgaan met het systeem op microniveau

Hiervoor is het ‘macro-’ of systeemniveau van discours en instituties beschreven. Vervolgens is het van belang de handelingsruimte van actoren in gebiedsontwikkeling verder uit te diepen. Hoe kunnen reflexieve actoren handelen binnen (of op de rand van) de structuren die we met elkaar hebben opgebouwd?

Er zijn verschillende denkers die zich hebben toegelegd op het ‘microniveau’, het ¹⁰³tioneren van personen of organisaties binnen grotere structuren. Zo maakt de Franse socioloog Michel de Certeau in ‘The Practice of Everyday Life’ (1984) onderscheid tussen strategieën en tactieken om te laten zien hoe mensen omgaan met of zelfs weerstand bieden aan repressieve structuren. Strategieën, zo stelt hij, zijn disciplinerende mechanismen die veelal professionele partijen (overheden, corporaties, etc.) produceren om vorm te geven aan en controle te houden over de stad. Tactieken duiden hoe mensen omgaan met de strategieën; het manoeuvreren binnen en soms op de rand van de ‘strategische regels’ in het ‘gebruiken’ van de stad. Ze gebruiken de regels op zo’n manier dat zij hun doelen zo goed mogelijk kunnen bereiken. Oftewel: hoe kunnen ze de formele strategieën zoveel mogelijk in hun voordeel toepassen?

Ook het werk van socioloog Goffman (¹⁴ ‘The Presentation of Self in Everyday Life’, 1956) kan nuttig zijn bij het interpreteren van de ruimte voor het individu – oftewel de duiding van *agency* binnen de structuur. Hij stelt een ‘dramaturgische analyse’ voor, waarin hij sociale interacties bekijkt als een toneelspel. Hierin speelt iedere actor een rol. Deze rol kan verschillen afhankelijk van de context. Een rol kan bewust of onbewust gespeeld worden. Een actor probeert zelf te regisseren hoe hij overkomt; hij doet dan aan ‘*impression management*’. Volgens Goffman is een deel van de rollen die een actor speelt reeds voorgeschreven door sociale structuren of instituties; niet ¹²⁵ elke sociale setting is elk gedrag geaccepteerd. We kunnen *impression management* daarom zien als een manier om een brug te slaan tussen structuur aan de ene kant en *agency* aan de andere.

Waar Goffman zich in zijn analyse richt op de dagelijkse interactie tussen mensen en van daaruit tot

bepaalde structuren die het handelen disciplineren komt, vertrekt Foucault juist vanuit de structuren. Fil (14) of Ian Hacking stelt dat in het werk van Goffman voorbij gaat aan de vraag hoe instituties ontstaan “...and what organizations of thought and statements have to do with our thinking of them as natural, as part more of the found order than the order (36) of things made by people” (2004, p. 299). In het werk van Foucault ontbreekt volgens Hacking juist “...now, in everyday life, one comes to incorporate those possibilities and impossibilities as part of oneself” (2004, p. 300). In die zin zijn deze analyses complementair, zo stelt hij:

(14) Foucault proposed his various ideas of a structure that determines discourse and action from the top down. Goffman gave us the local incidents and idiosyncrasies that lead us from the bottom up. Both are essential for understanding what I call making up people (2004, p. 288).

Beide benaderingen zijn van belang voor dit onderzoek.

2.5 Legitimering en conditionering in de praktijk (23)

Zowel De Certeau als Goffman laten met hun theorieën zien dat er ruimte is voor een actor om intentioneel te handelen. Dit sluit aan bij de eerder beschreven ideeën van Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel (1998). We zullen nu verder inzoomen op de hulpmiddelen die actoren tot hun beschikking hebben bij het strategisch handelen binnen of op de rand van een structuur. Hoewel Goffmans analyse vooral gericht is op daadwerkelijke *face-to-face* interactie, kan deze ook gebruikt worden om ‘narratieve rollen’ te onderzoeken. Zo nemen actoren in gebiedsontwikkeling soms (narratieve) rollen aan die hen goed uitkomen.

(Gebieds)ontwikkelingen in Nederland ontstaan zelden uit het niets. Vaak gaan er ideeën – of vertogen – aan vooraf, die op hoofdlijnen richting geven aan de transformatie van een bepaald gebied. Deze ideeën worden door een overheid bijvoorbeeld gevat in beleidst (8) sten, zoals stads-, structuur- of omgevingsvisies. De wenselijkheid van een bepaalde ontwikkeling – zowel vanuit de markt als vanuit de overheid zelf – wordt in de ‘initiatiefase’ op hoofdlijnen afgewogen aan de hand van dit type documenten (zie bijvoorbeeld Vermeulen, 2009; Kenniscentrum InfoMil, 2023). Als een initiatiefnemer aan de slag wil met een bepaald gebied, dient hij in zijn projectnarratief aannemelijk te maken dat de voorgenomen ontwikkeling aansluit bij de ambities van dit soort documenten. Afwijken kan, maar zorgt zelden voor een gemakkelijk proces. Vermeulen geeft verder aan dat een “...breed gedragen visievormingsproces kan (...) de kwaliteit en legitimiteit van een stadsproject verhogen” (2009, p. 188). Aansluiten bij en refereren aan (een discours achterliggend aan) een visie kan zodoende legitimiteit verschaffen aan een project. De initiatiefnemer hoeft het niet noodzakelijk eens te zijn met de ambities of het beleid, als hij zich er echter geen rekenschap van geeft is de kans op medewerking van de gemeente erg klein. Hij wil dus graag zijn project legitimeren door aan te sluiten bij een gedeeld, groter verhaal of discours. Op het moment dat hij dit overtuigend doet, ontstaat er een redenering die het voorstel van de initiatiefnemer als ‘onvermijdelijk’ voortvloeiend uit de bredere ambities presenteert (Reinders, 2013). De omstandigheden zijn een natuurverschijnsel waar niets aan te doen is, de enige oplossing is het voorgestelde project. Het maken van een ‘talige verbinding’ tussen een projectnarratief en een groter discours – bijvoorbeeld beschreven in een Stadsvisie – om een project te legitimeren noemt Verheul (2012) ook wel een verticale narratieve verbinding. Verhalen die niet aansluiten bij een dominant discours, zullen gemarginaliseerd worden.

Naast legitimering van projecten vindt er in de praktijk van ontwikkeling ook conditionering plaats door verschillende geschreven en ongeschreven regels of instituties. Deze instituties vloeien, zoals we hebben gezien, voort uit een of meerdere dominante vertogen. Het geheel van het discours en

de daaruit voortkomende instituties vormen een twee-eenheid, die analytisch van elkaar te scheiden is (Buitelaar & Leinfelder, 2020) maar in de praktijk samen zorgt voor doorwerking van het discours in projecten. Deze instituties conditioneren projecten in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk op verschillende manieren. Zo schrijft het bestemmingsplan bijvoorbeeld voor welke functie op welke plek toegestaan is, en worden bijvoorbeeld aan subsidies meestal verschillende voorwaarden verbonden. Als iemand met een plan zich geen rekenschap geeft van deze condities, zal de ontwikkeling weinig kans maken. Actoren zullen hun projecten dus grotendeels proberen te vormen binnen de gestelde condities, of in onderhandeling nét de grenzen opzoeken. Hoe beter ze voor narratieve legitimering hebben gezorgd, hoe groter de kans is dat ze af en toe buiten de lijntjes van de condities mogen kleuren. Zo kan een narratief als 'sleepnet' werken voor harde middelen (Verheul & Daamen, 2014). Kortom: als een actor legitimiteit voor zijn project weet te construeren, wordt de kans op harde middelen groter.

Een andere vorm van strategisch handelen die we terugvinden in de theorie, is de poging van een actor om zijn narratief te verknopen met dat van andere actoren. Actoren kunnen elkaar vinden in de interpretatie van bepaalde problemen of in de beoogde voordelen van bepaalde oplossingen. Ze kunnen zodoende een discourscoalitie aangaan. In de woorden van Hajer: "Een discourscoalitie is een geheel van actoren dat door een samenspel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt" (1989, p.248 e.v.). Actoren sluiten zich bij elkaar aan in een gedeelde interpretatie van bepaalde problemen of oplossingen (Verheul, 2012). Ze werken aan een gedeeld verhaal dat de (of hún) werkelijkheid produceert en door handelingen in de praktijk reproduceert. Het aan elkaar knopen van verschillende narratieven rond een ontwikkeling, noemt Verheul horizontale narratieve verbindingen. Door deze verknoping kan er sprake zijn van "...een discourscoalitie en een window of opportunity voor besluitvorming rond een concreet project" (2012, p.94). Hoe meer actoren zich concentreren rond een verhaal, hoe krachtiger het verhaal.

Men zou kunnen stellen dat actoren door het zoeken naar legitimering voor hun projecten én door te voldoen aan de gestelde condities de reproductie van dominante vertogen worden versterkt. Actoren 'performen' eigenlijk het dominante discours. Er is ruimte om de grenzen op te zoeken, maar het is moeilijk om tot radicaal andere projecten – voortvloeiende uit andere, subversieve vertogen – te komen. We zien ook dat het leggen van narratieve verbindingen – zowel met grotere beleidsverhalen als met andere actoren – instrumenteel kan zijn om een project voorrang te laten vinden. *Policy entrepreneurs* of 'narratieve verbinders' (Verheul, 2012, p.94) spelen hier een belangrijke rol in.

2.6 Het verloop van het discursieve pad

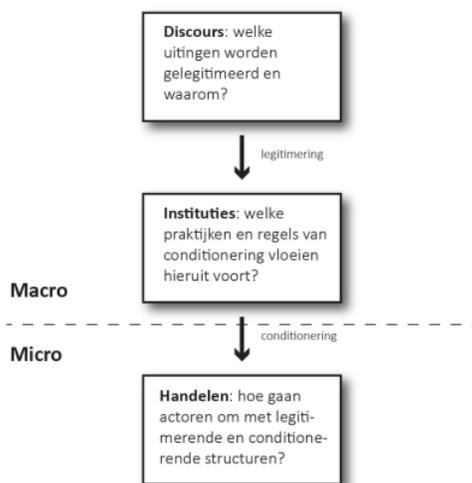
Een discours of narratief voor een project verandert met de tijd. Er zijn in een discursief pad van een ontwikkeling momenten aan te wijzen waarop deze verandering plaatsvindt. Deze momenten worden ook wel 'critical junctures' (Lipset & Rokkan, 1967) of 'kritische momenten' (Verheul, 2012) genoemd. Verheul maakt hierbij onderscheid tussen 'normale kritische momenten' en 'buitengewone kritische momenten'. Normale kritische momenten zijn voorspelbare momenten waarop een discoursverandering aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld een raadsvergadering waarin een belangrijk beleidsstuk wordt vastgesteld, of nieuwe verkiezingen. Buitengewone kritische momenten zijn juist onvoorspelbare momenten die invloed hebben op het discursieve pad. Dit kunnen momenten binnen het project zijn – zoals een toevallige ontmoeting tussen twee ontwikkelaars tijdens een borrel waardoor een nieuwe actor toetreedt tot een gebiedsontwikkeling, maar ook momenten buiten de invloedssfeer van het project – zoals het uitbreken van de financiële crisis in 2008.

Het is waardevol om in de analyse van het discursieve pad juist de kritische momenten onder de loep te nemen, omdat tijdens die momenten veranderingen in het discours optreden. Een aantal

van die kritische momenten in het discursieve pad zullen voor sommige cases hetzelfde zijn. Zo is het te verwachten dat de financiële crisis van 2008 op alle beide een sterke invloed heeft gehad. Een groot deel van de te verwachten kritische momenten zal echter casusspecifiek zijn, en bijvoorbeeld te maken hebben met het vaststellen van belangrijke beleidswijzigingen. Ook is te verwachten dat deze kritische momenten voor het discursieve pad³² verband houden met de eerder genoemde (politieke) besluitvormingsrondes. Zoals Hajer stelt: “Scherp gesteld is een politiek besluit op een gegeven moment het een symbolische sluitstuk van een proces van discursieve machtsvorming” (2000, p.21). Een discours ‘stolt’ dan slechts tijdelijk in een politiek besluit, maar zal vervolgens verder evolueren. Een discours is namelijk continu in beweging.

2.7 Samenvattend theoretisch model

Als we de bovenstaande theorie in een model proberen te vatten, krijgen we een lineair model waarin een dominant discours nieuwe instituties legitimeert en voortbrengt, die vervolgens de praktijk conditioneren (zie afbeelding 4). Daarbij moet wel toegevoegd worden dat het discours, de instituties en de ontwikkeling van projecten in de praktijk allesbehalve statisch zijn; ze verschillen door de tijd heen.

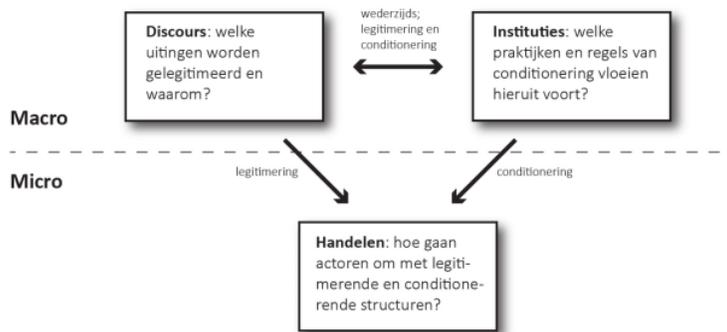


Afbeelding 4: Een theoretisch model van de institutionalisering van een discours en de conditionering van het handelen (Auteur, 2024)

Echter, als we bekijken wat er gebeurt in de praktijk, zien we dat er bij het realiseren van projecten zowel gestreefd wordt naar legitimering – vanuit het idee dat aansluiting bij een dominant discours leidt tot breed gedeelde legitimiteit en daarmee grotere ‘overmijdelijkheid’, als naar het voldoen aan de condities die door instituties gesteld worden – vanuit het idee dat zo het gemakkelijkst harde middelen binnengehaald kunnen worden. Daarbij hebben we gezien dat een discours niet alleen bepaalde instituties voortbrengt, maar dat de institutionele context zélf mede de condities schept voor het succes van een bepaald discours. Afbeelding 5 is daarom accurater.

Aangezien dit onderzoek vooral gericht is op hoe vertogen en instituties het handelen in de praktijk beïnvloeden, en niet zozeer kijkt naar hoe actoren zelf het discours en de instituties beïnvloe-

den, is er gekozen voor een pijl die slechts naar beneden gericht is. Duidelijk is echter, zoals we ook in de structuralisatietheorie van Giddens hebben gezien, dat actoren invloed hebben op het (dominante) discours en de instituties; dit is alleen niet de focus van dit onderzoek.



Afbeelding 5: Een theoretisch model van de theorie: discours en instituties vormen samen 'een geheel'; het spel en de regels. Actoren moeten vervolgens in de praktijk omgaan met deze legitimerende en conditionerende structuren (Auteur, 2024)

3. Methodologie

In het vorige hoofdstuk heb ik op basis van wetenschappelijke literatuur een model ontwikkeld dat beschrijft hoe projecten in de praktijk geconditioneerd en gelegitimeerd worden door 'grotere verhalen' of vertogen. Daarin zijn twee fases te herkennen. Als we het vanuit een strategisch perspectief bekijken wordt een bepaald discours dominant. Dat discours institutionaliseert vervolgens in de 'beleidspraktijk'; een nieuwe manier van praten en denken over gebiedsontwikkeling zorgt ervoor dat nieuwe systemen van praktijken ontstaan. Vervolgens worden concrete ontwikkelingen geconditioneerd en gelegitimeerd in dit nieuwe systeem. Als we het juist vanuit het tactisch of bottom-up-perspectief bekijken, zien we dat actoren die bij concrete gebiedsontwikkelingen betrokken zijn hun narratief proberen te verbinden met grotere verhalen op het moment dat het hen uitkomt. Ze proberen hun projecten te legitimeren door aan te haken bij deze grotere verhalen. Tegelijkertijd zien we dat projecten geconditioneerd worden door allerlei instituties: ze moeten voldoen aan criteria om in aanmerking te komen voor subsidies, of ze moeten passen binnen een bestemmingsplan. De methode die hier wordt voorgesteld is toegesneden op het onderzoeken op zowel het top-down-perspectief als het bottom-up-perspectief. Beide zijn namelijk instrumenteel in de productie en reproductie van normaliserende macht.

Een belangrijke notie bij dit onderzoek is dat het grotendeels exploratief en kwalitatief van aard is. Een discoursanalyse – zowel een genealogie als een archeologie – is geen vastomlijnde methode met duidelijke regels voor uitvoering (zie bijvoorbeeld Huijs, 2011). De waarde van dit onderzoek zit in het vormen van een beeld van discours naar gevolgen daarvan in de praktijk in meerdere stappen; het is daarmee veelomvattend. Met een – deels kwantitatieve – gedetailleerde analyse van één kleine stap in de doorwerking van discours naar praktijk blijft het totaalbeeld onderbelicht, terwijl juist in uit de interactie tussen 'het systeem' en het handelen in de praktijk veel van de lessen uit dit onderzoek uit voortkomen.

Toch vraagt het ook om een gedetailleerde beschrijving van de context en empirisch verzamelde data, omdat sociale wetenschap altijd contextafhankelijk is. Een onderzoek gebaseerd op casestudies is daar uitermate geschikt voor. Zo stelt Flyvbjerg: "Social science has not succeeded in producing general, context-independent theory and, thus, has in the final instance nothing else to offer than concrete, context-dependent knowledge. And the case study is especially well suited to produce this knowledge" (2006, p. 223).

3.1 Discoursanalyse: archeologie en genealogie

Een belangrijke methode in dit onderzoek is een discoursanalyse. Hierbij worden verschillende 'uitingen' geanalyseerd om een groter systeem waarin deze uitingen legitimiteit verkrijgen bloot te leggen. Hierbij kijk ik enerzijds naar de veranderingen in het discours gedurende de ideevorming van een (gebieds)ontwikkeling. Dominante vertogen zijn niet statisch, ze veranderen door de tijd heen. Door de ontwikkeling van relevante vertogen te beschrijven ontstaat wat Foucault een 'genealogie' van een discours zou noemen. Deze beschrijving is vrij uitgebreid; als actoren refereren aan een groter verhaal, zit daar een bepaalde lading aan, het verhaal torst een verleden met zich mee. Deze referenties zijn niet waardenvrij. Om de lading goed te begrijpen, is een ontstaansgeschiedenis van deze grotere verhalen onontbeerlijk.

Anderzijds kijk ik naar de structuren die een discours produceert en die in de praktijk gereproduceerd worden. Een discours en de instituties die daaruit voortvloeien zie ik daartoe als een samenhangend functionerend geheel. De regels die bepaalde uitingen conditioneren zijn een essentieel onderdeel van de kracht van een discours. Tegelijkertijd dient een discours analytisch onderscheiden te worden van de instituties die eruit voortvloeien (Buitelaar & Leinfelder, 2020). Alleen zo kunnen de causale relaties tussen beiden blootgelegd worden. Het traceren van de regels die voortvloeien uit vertogen zou Foucault de 'archeologie' van een discours noemen. Foucault is in zijn onderzoek vooral geïnteresseerd in machtsstructuren en marginalisering; wie er niet mag spreken, wat er niet gezegd mag worden. Dit

onderzoek probeert zowel te kijken naar wat waarom wél gezegd mag worden als naar welke uitingen waarom gemarginaliseerd worden.

Een discours uit zich in verschillende geschreven en gesproken verhalen of narratieven, maar ook in acties of momenten waar actoren verhalen over vertellen en er daarmee duiding aan geven (zie bijvoorbeeld Verheul, 2012). De vertogen rond een casus zijn te reconstrueren aan de hand van (beleids) documenten, berichten in de media, maar ook aan de hand van interviews met betrokken stakeholders. Een onderzoek naar vertogen en narratieven vereist daarom verschillende typen onderzoek. Voor dit onderzoek is gekozen voor kwalitatieve empirische methoden; een documentanalyse en interviews.

3.2 Documentanalyse

Om een goede genealogie te verrichten, ¹³⁹ is het nodig verschillende vertogen door de tijd heen te volgen. Dit doe ik enerzijds door grote internationale trends te duiden met invloedrijke auteurs. Hoe en in welke mate die ook doorwerken in lokaal Brussels en Haags beleid kan nogal verschillen. Ik ben daarbij specifiek geïnteresseerd in de discursieve posities van overheden. Daarom beschrijf ik ook de mate waarin deze vertogen terug te vinden zijn in overheidsbeleid. Met name strategische visies – zoals structuurvisies of stadsvisies – van overheden weerspiegelen vaak dominante vertogen. Stadsvisies zijn, in de woorden van Verheul (2012, p.90) “...vindplaatsen van master-narratives”, waarbij de interpretatie van een master-narrative door Verheul sterk overeenkomt met die van een discours. Ik zie het maken van dit type beleidsstukken als een geïnstitutionaliseerde wijze van discoursproductie. Omdat strategische visies zowel in Brussel als in Den Haag al decennia lang periodiek geproduceerd worden, zijn ze een goede bron voor het traceren van vertogen op verschillende momenten in de tijd. In Den Haag zal ik vooral naar de gemeentelijke visies kijken, in Brussel met name naar de gewestelijke visies.

Om vervolgens ¹⁵⁶ archeologie te verrichten, moeten we op zoek gaan naar hoe de vertogen instituties vormen. Ook dit is te traceren aan de hand van documenten; interviews helpen waar nodig bij het compleet maken van de beschrijving. Ik beschrijf hiertoe de context, de markt en de spelers die daarop actief zijn. Verder beschrijf ik de regulerende instituties. Belangrijk bij de regelgevende kant is met name het bestemmingsplan. Dit geldt zowel voor Den Haag als voor Brussel. Daarnaast kijk ik naar de stimulerende maatregelen, voornamelijk de subsidieverlening vanuit verschillende overheden. Ook deze is te traceren vanuit verschillende documenten.

Een documentanalyse is ook nuttig om te traceren hoe vertogen en instituties vervolgens doorwerken in de praktijk. Enerzijds gaat het daarbij om het traceren van legitimering: hoe proberen spelers legitimiteit te verkrijgen voor hun projecten? Hoe leggen actoren narratieve verbindingen met grotere verhalen om zo hun project als onvermijdelijk en legitiem te positioneren? Anderzijds om conditionering: hoe wordt een project gepositioneerd en gevormd, om zo aanspraak te maken op bijvoorbeeld subsidies of om binnen de regels te passen? Stukken van overheden, zoals projectbesluiten of voortgangsrapportages, geven aan welke voortgang gemaakt wordt en hoe die tot stand komt. Ook ontwikkelaars brengen projectdocumenten naar buiten die daar inzicht in geven. Ze bevatten informatie over toekenningen van subsidies, voortgang van vergunningstrajecten en onderbouwingen van keuzes. Daarmee is een deel van de doorwerking in de praktijk te onderzoeken. Interviews completeren vervolgens het beeld.

De documentanalyse zoals hier beschreven helpt bij het beschrijven van de vertogen, de instituties en bij het (re)construeren van de narratieve verbindingen, veelal vanuit een strategisch perspectief. De tactieken die actoren toepassen om slim gebruik te maken van grotere vertogen en beleidsverhalen of

om hun project passend te maken binnen de condities van een subsidie, zijn soms moeilijker uit documenten te halen. De documentanalyse is daarmee vooral instrumenteel in het inzichtelijk maken van het ‘top-down-perspectief’, zoals Hacking het werk van Foucault categoriseerde.

3.3 Interviews

De interviews bieden een aanvullend perspectief op de documentanalyse, en zorgen daarmee voor verdieping. Ze zijn bedoeld om enerzijds extra kleuring te geven aan het strategisch perspectief van vertogen en instituties en de ontwikkeling daarvan door de tijd heen, maar vooral ook om het tactisch perspectief van actoren in de praktijk te achterhalen. Hoe gaan zij om legitimering en conditionering in hun projecten?

In de interviews probeer ik de narratieve tactieken van de actoren die bij de casus betrokken zijn te achterhalen. Hoe leggen zij slimme narratieve verbindingen in de hoop harde middelen binnen te halen? Hoe zorgen ze dat hun projectnarratief aansluit bij de ‘taal’ die als legitiem wordt beschouwd bin⁵⁸ het discours? Welke conditionering ervaren actoren in hun projecten van structurerende instituties en hoe gaan ze hiermee om? De interviews zijn daarmee vooral van belang om het ‘bottom-up-perspectief’ te kunnen analyseren, zoals we dat in het werk van De Certeau en Goffman zagen.

Deze interviews neem ik semigestructureerd af. Ik heb gepoogd interviews af te nemen met de belangrijkste spelers in de gebiedstransformaties. Ik heb daarbij gestreefd naar het spreken van verschillende soorten spelers, om de verschillende perspectieven te kunnen onderzoeken. Dit is grotendeels – maar niet helemaal gelukt. In Brussel bleek het erg lastig contact te krijgen met meerdere grote, private ontwikkelaars. Wel heb ik één private ontwikkelaar kunnen interviewen. Informatie over de narratieve posities van private ontwikkelaars heb ik verder gepoogd te verkrijgen door bronnenonderzoek en de perspectieven die verschillende geïnterviewden gaven over private ontwikkelaars. Daarnaast heb ik geen zittende bedrijven in de gebieden geïnterviewd. Enerzijds omdat zij niet altijd een rol spelen in de transformatie van het gebied, anderzijds heb ik wel gepoogd een beeld te krijgen van hun narratieve door bronnenonderzoek en de uitspraken van verschillende geïnterviewden over deze bedrijven.

Lijst van afgenomen interviews

Binckhorst, Den Haag:

07-12-2023	Ontwikkelaar
07-12-2023	Marian Dijkstra – Projectmanager Gemeente Den Haag
18-12-2023	Sander Westerhout – Senior stedenbouwkundige Gemeente Den Haag
15-12-2023	Eric Terlien – Strategisch adviseur Provincie Zuid-Holland
20-12-2023	Ontwikkelaar
15-12-2023	Ontwikkelaar
22-12-2023	Maayke Houtman – Gemeente Den Haag
08-01-2024	Arno Segeren – Senior beleidsadviseur economie Gemeente Den Haag
08-01-2024	Ontwikkelaar

Kanaalzone, Brussel:

08-12-2023	Kristiaan Borret – Bouwmeester Brussel
12-12-2023	Benjamin Cadranel – CEO CityDev
15-12-2023	Charlotte Kokken – Projectmanager MSI/SAU
31-01-2024	Peter de Durpel – COO Nextensa

06-02-2024	Gert Van Der Eeken – CEO Port of Brussels & Anthony Callens – Hoofd Strategie Port of Brussels
24-04-2024	Maarten Lenaerts – Beleidsmedewerker territoriale strategie perspective.brussels
01-05-2024	Mark Brearley – Professor London Metropolitan University

3.4 Casusselectie

Dit onderzoek richt zich op de transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen. Daar is de narratieve strijd groot, omdat er verschillende actoren met verschillende voorkeuren voor programma's aanspraak willen maken op beperkte ruimte. Het belangrijkste uitgangspunt voor de casusselectie was een verschil in dominante vertogen, om te laten zien dat er ook alternatieven denkbaar zijn. In die zin is gekozen voor 'maximum variation cases' (Flyvbjerg, 2006, p.230), om de staande praktijk in de cases optimaal te kunnen vervreemden.

De Nederlandse transformatiepraktijk kent regelmatig sterk vergelijkbare dominante vertogen. De reden hiervoor kan liggen in de sterke mate van uitwisseling tussen steden op het gebied van transformatieprojecten, waardoor een eenduidig discours kan ontstaan. Ook opleidingen zouden hier een rol kunnen spelen. Daarnaast speelt de nationale overheid in Nederland – veel meer dan in België – een rol in de ruimtelijke ordening van het land, en bepaalt daarmee – bewust of onbewust – mede het dominante discours. Tenslotte kan ook de mate van dominantie van het discours rond woningnood, zoals we verderop in dit onderzoek zullen zien, daar een reden voor zijn.

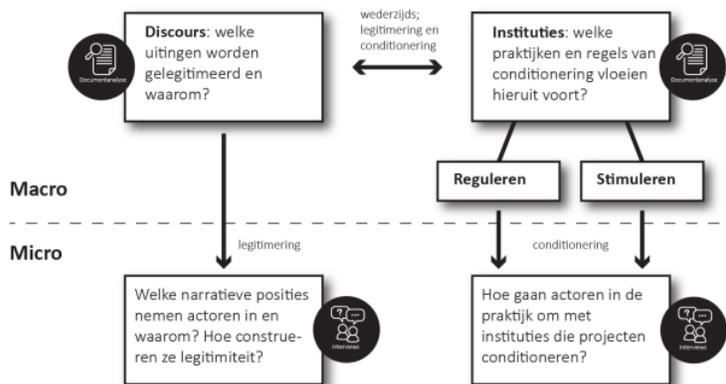
Daarom ben ik zoek gegaan naar een buitenlands voorbeeld, waarbij het discours meer op werken gericht was. Randvoorwaarden daarbij waren: het enigszins gemakkelijk verkrijgen van toegang tot actoren om te interviewen, het kunnen vinden van documenten in een taal die ik spreek, een bepaalde mate van bekendheid met de opgaven en de stad en – belangrijk – een enigszins vergelijkbaar planningssysteem. Verder was de keuze voor de cases gericht op transformatielocaties met vergelijkbare kenmerken, zoals schaalgrootte, ligging ten opzichte van het stadscentrum en grootte van de stad. Vergelijkbaarheid op deze aspecten is essentieel om zoveel mogelijk van de ruimtelijke kenmerken van de locatie die tot eventuele andere ruimtelijke uitkomsten kunnen leiden uit te kunnen sluiten.

De keuze is uiteindelijk op de Kanaalzone in Brussel gevallen, omdat werken daar een zeer prominente plek inneemt in het discours. Sterker, in verschillende media wordt veel aandacht besteed aan Brussel als voorbeeld voor hoe werken in transformatiegebieden een plek kan behouden (Laarakker, 2023). In die zin is de Kanaalzone in Brussel zelfs te begrijpen als een 'paradigmatic case' (Flyvbjerg, 2006, p.230). Tegelijkertijd zullen we zien dat het discours rond woningnood ook in Brussel in sterke mate aanwezig is. De keuze voor een Nederlandse casus is op De Binckhorst in Den Haag gevallen. Enerzijds omdat de context voor een heel groot deel gelijk is: het gaat in beide gevallen om een grote stad, met een binnenstedelijke watergebonden locatie van formaat waar transformatie aan de orde is. Anderzijds is het contrast tussen de vertogen erg sterk; in de Binckhorst is juist het discours rond de woningnood erg dominant, zo zal blijken.

Omdat het gaat om internationaal vergelijkend onderzoek, is het relevant om te bepalen in hoeverre de inzichten van de cases uit verschillende landen te transfereren zijn. Hiervoor kunnen we kijken naar het werk van Heurkens (2012). Hij geeft aan dat inzichten tussen landen met een vergelijkbaar planningssysteem – zoals dat in Nederland en België voor een groot deel het geval is – vooral zeer 'leerzaam' zijn. Het één-op-één kopiëren van voorbeelden tussen landen of het inspirerende karakter van voorbeelden zal iets minder waarschijnlijk zijn. Daarmee sluit de casusselectie en het internationaal vergelijkende karakter aan bij het doel van ons onderzoek: het leren begrijpen – en daarmee vervreemden – hoe (on-

3.5 Onderzoekopzet

De opzet van dit onderzoek volgt grotendeels het schema van Yin (2003, p.50). Het onderzoek is opgedeeld in drie delen: de onderzoeksmethode, de empirie en de interpretatie. In het deel 'onderzoeksmethode' heb ik middels literatuur een theoretisch kader als 'lens' voor de analyse opgesteld. Vervolgens beschrijf ik op welke manier ik data verzamel en hoe ik de cases heb geselecteerd. Daarna beschrijf ik in het empirische deel de cases op een vergelijkbare manier. Eerst beschrijf ik per casus een genealogie van vertogen. De documentanalyse is daarvoor de voornaamste bron van kennisvergaring. Vervolgens beschrijf ik per casus de meest relevante instituties, te typeren als een archeologie. Eerst licht ik hierbij de context en de spelers die actief zijn toe, en vervolgens worden regulerende en stimulerende instituties toegelicht. Daarna beschrijf ik per casus de narratieve posities van actoren; hiermee wordt de manier waarop ze legitimiteit proberen te construeren voor hun acties in de praktijk onderzocht. Hiervoor leveren met name de interviews input, met additionele informatie uit de documentanalyse. Verder beschrijf ik bij elke casus hoe de beschreven instituties van reguleren en stimuleren – en de conditionerende werking die daaruit voortvloeit – in de praktijk uitwerken. Ook hiervoor zijn interviews de voornaamste bron van informatie, aangevuld met een analyse van relevante documenten waar nodig. Ik sluit elke casusbeschrijving af met een samenvatting. Vervolgens vergelijk ik in het interpretatieve deel de bevindingen uit beide cases en probeer ik daar in de discussie lessen uit te trekken aan de hand van de theorie. Hierna volgen de conclusies, waarbij ik antwoord geef op de onderzoeksvragen. Het onderzoek wordt afgesloten met een reflectie.



Afbeelding 6: Onderzoekopzet per casus, waarna de bevindingen uit de cases met elkaar vergeleken worden (Auteur, 2024)

3.6 Generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid

Het onderzoek is vrij exploratief van aard. Om voldoende diepgang in de cases te bereiken, worden er slechts twee onderzocht. Daarbij is door een zorgvuldige casusselectie 10 oogd zoveel mogelijk variabelen – anders dan dominante discourses – gelijk te houden. Daarmee wordt de interne validiteit van het onderzoek vergroot (Yin, 2003). Door het lage aantal cases zijn de conclusies die uit het onderzoek volgen echter slechts in beperkte mate generaliseerbaar; de kans is groot dat ze ondanks de pogingen tot een grote interne validiteit sterk contextafhankelijk zijn, zeker in een complexe omgeving als binnenstedelijke transformaties. Bovendien gaat het zoals eerder beschreven om internationaal vergelijkend

onderzoek, waardoor de contextafhankelijkheid van de bevindingen nog sterker vergroot wordt. Kortom: de externe validiteit van dit onderzoek is slechts beperkt.

Verder kent het onderzoek een redelijke mate van externe betrouwbaarheid; het onderzoek is in principe herhaalbaar voor anderen – echter nooit onder exact dezelfde omstandigheden. Interviews en documentanalyse kennen altijd een bepaalde mate van subjectiviteit, hoe goed de methode ook omschreven is. Het beschrijven van een genealogie is altijd in een bepaalde mate subjectief; de onderzoeker poogt objectief verhaallijnen te selecteren die worden gepresenteerd, doet dat altijd met zijn eigen 'bril' op. Hetzelfde geldt voor het selecteren van quotes uit de interviews die de narratieve posities van actoren moeten duiden. Selectie is altijd in een bepaalde mate subjectief, ondanks het streven naar objectiviteit. De interne betrouwbaarheid van het onderzoek is daarentegen groot, omdat empirisch verkregen data (alle documenten en interviews) te achterhalen zijn. Het is dus tot een bepaalde hoogte controleerbaar.

DEEL II: EMPIRIE

47

If men define situations as real, they are real in their consequences.

William Thomas in 'The child in America: Behavior problems and programs' (1928, p.572)

4. Binckhorst, Den Haag

De Binckhorst is een voormalig bedrijventerrein in Den Haag. Het ligt nabij het centrum en aan de Trekvlies, en kent een aantal binnenhavens. De Binckhorst kent een lange historie van plannen om het gebied te transformeren. Sinds een aantal jaren wordt dit gebied langzaam omgevormd tot een hoogstedelijk, gemengd gebied. Het omgevingsplan geeft sinds 2018 richting aan deze transformatie. Wonen, werken en recreëren kunnen er een plek vinden. Het gebied is grofweg 130 hectare groot en kent verschillende deelgebieden. Ondertussen zijn er verschillende projecten opgeleverd, andere zijn nog in aanbouw of in de planvormingsfase. Ook worden er plannen voorbereid voor een volgende ronde van transformatie. De transformatie zal nog jaren duren, zo is de verwachting.



Afbeelding 7: De Binckhorst (Gemeente Den Haag, 2024)

4.1 Discours – een genealogie

Om de achtergrond van de hedendaagse ontwikkelingen in de Binckhorst te begrijpen, moeten we terugkijken naar grote ontwikkelingen in het verleden. In deze paragraaf duid ik deze ontwikkelingen, en de gevolgen daarvan voor de Binckhorst.

Industrialisering

Eeuwenlang heeft bedrijvigheid en productie een prominente plek gekend in de stad. Mensen werkten aan huis. Zo waren de smid en de kleermaker in de Middeleeuwen en tot ver daarna gevestigd midden in de stad. Tijdens de industriële revolutie, door de opkomst van de stoommachine en de daarmee gepaard gaande automatisering van handwerk, ontstonden in steden steeds meer fabrieken. Deze fabrieken stonden vaak midden in de snelgroeïende steden, niet in de laatste plaats omdat daar veel arbeiders beschikbaar waren. Arbeiders zochten het werk op en gelijktijdig zochten industriële arbeiders. Industriële steden groeiden uit tot grote metropolen zoals Londen en Parijs. De omstandigheden van de werknemers waren echter erg slecht – niet in de laatste plaats door de luchtvervuiling als gevolg van de fabrieken – zoals bijvoorbeeld Friedrich Engels beschrijft in zijn bekende verhandeling over Manchester

(1845). Hoewel de industrialisering in Nederland pas later op gang kwam, waren ook hier de gevolgen voor de stad niet gering. Vanuit verschillende hoeken volgde er een reactie op de slechte leefomstandigheden. Industriëlen die oog hadden voor de problemen van hun arbeidskrachten begonnen goede, gezonde woningen te realiseren voor hun werknemers. Het Agnetapark in Delft – een van de eerste Nederlandse tuindorpen – is hier een bekend voorbeeld van. Rond dezelfde tijd ontwikkelde Ebenezer Howard (1902) een toekomstperspectief van tuinsteden, waar de voordelen van de stad gecombineerd konden worden met ruimte en schone lucht. Niet toevallig ontwikkelde de stadsplanning zich in die tijd tot een aparte, wetenschappelijke discipline. Parallel aan de ontwikkeling is de milieuwetgeving opgekomen, ontstaan als reactie op de forse vervuiling waar veel geïndustrialiseerde steden mee te kampen hadden.

De eerste decennia van stadsplanning als discipline ² stonden vooral in het teken van het bestrijden van de overbevolking en de slechte leefbaarheid in steden. Dit bood vruchtbare grond voor de ideeën van het modernisme, zoals dat het sterkst tot uitdrukking kwam in de ideeën van Le Corbusier. Als alternatief voor de in zijn ogen overvolle, rommelige en smerige (binnen)steden van zijn tijd bedacht hij de 'Ville Radieuse', een lineaire, geordende stad van hoogbouw in ruim openbaar groen met een uitgebreid en rechtlijnig wegennetwerk. Deze ideeën over een geordende stad met licht, lucht en ruimte als alternatief voor de rommelige en vieze binnensteden verspreidden zich internationaal via het Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM). Ook in Nederland ontstond een invloedrijke stroming van deze modernistische, functionalistische ideeën, met Van Eesteren en Van Lohuizen die het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam opstelden, en het Basisplan voor de Wederopbouw van Rotterdam van Van Traa. In deze plannen werden wonen, werken, recreëren en verkeer rigoureus van elkaar gescheiden. De opkomst van de auto zorgt er daarnaast voor dat mensen verder kunnen reizen tussen het wonen ¹⁰² en het werken. Wonen en werken raken in deze tijd ruimtelijk en cultureel verder van elkaar gescheiden en dat laat tot op de dag van vandaag haar sporen na in onze planningscultuur. De plannen werden in deze periode vooral top-down bedacht – grotendeels door overheidsfunctionarissen, met stedenbouwkundigen die opereerden op basis van toen rationeel geachte argumenten. Dit wordt treffend geïllustreerd door stedenbouwkundige Van Eesteren, die regelmatig in doktersjas verscheen, alsof hij als arts precies wist hoe de stad te genezen.

Het type werk waar Westerse landen hun geld mee verdienen ² in de afgelopen eeuw sterk veranderd. Waar vóór de industriële revolutie de agrarische sector nog de grootste bijdrage leverde aan het bruto nationaal product, groeide daarna de (maak)industrie sterk. Het Fordisme, massaproductie en massaconsumptie komen opzetten, met name na de Tweede Wereldoorlog. Door efficiëntere productieprocessen kunnen mensen zich auto's en allerlei andere producten veroorloven. Dit maakte, naast de hierboven genoemde verandering in het planningsdiscours, mogelijk dat wonen en werken steeds verder van elkaar verwijderd raakten. Fabrieken werden nu vooral net buiten de steden gebouwd op bedrijventerreinen, zoals de Binckhorst.



88

Afbeelding 8: Bontekoekade en Trekvliet gezien vanaf de brug bij de gasfabriek richting Binckhorst in 1930 (Haags Gemeentearchief, 2020)

Hoewel de Binckhorst vrij dicht bij het centrum van Den Haag ligt, is het lang een relatief lege polder gebleven. Tot het begin van de 20^e eeuw behoorde het grondgebied toe aan de gemeente Voorburg. De Industriële Revolutie kwam in Nederland pas aan het eind van de 19^e eeuw op gang, een stuk later dan in België. Toen ging ook in Den Haag de industrialisatie snel. Eerst vestigden bedrijven zich – net als in andere Europese landen in die tijd – veelal in de binnenstad, maar die zat al snel vol (Stedenman, 2021). Alternatieve locaties voor uitbreiding werden gevonden in de stadsranden, waaronder de Binckhorst. De Binckhorst werd in 1907 geannexeerd door de gemeente Den Haag en werd vanaf toen ontwikkeld tot bedrijventerrein. In de jaren '30 werd de Binckhorsthaven aangelegd. Vooral na de Tweede Wereldoorlog kwam de ontwikkeling op stoom. De Binckhorst floreerde als bedrijventerrein tot eind jaren '60 en begin jaren '70 (Stedenman, 2021).

Verval en verdienstelijking

Vervolgens groeit ook de diensteneconomie zeer sterk, tot ongeveer 50% van het Bruto Nationaal Product in Nederland halverwege de 20e eeuw. Economieën zijn op dat moment echter nog vooral nationaal georganiseerd; dat verandert met de opkomst van het neoliberalisme gecombineerd met een sterke globalisering. Wereldwijde vrijhandel kreeg vanaf de jaren '60 steeds meer voet aan de grond in verschillende landen; landen die eerder nog gesloten economieën hadden, openen steeds meer.

In de decennia die volgen worden Westerse economieën meer en meer diensteneconomieën, terwijl laaggeschoold productiewerk van goederen grotendeels verschuift naar landen waar arbeid goedkoper was, zoals China. Ook ontstaan er globale waardeketens, waarbij in verschillende landen een stukje waarde toegevoegd werd aan een bepaald product. Denk hierbij aan de raffinage van aardolie uit het Midden-Oosten tot bruikbare producten zoals benzine in de haven van Rotterdam. Met deze veranderingen in de wereldwijde economische structuur verandert ook het werklandschap in Nederland drastisch. De Nederlandse overheid kiest met de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 beleidsmatig vooral voor de mainports: Schiphol en de haven van Rotterdam. Hierbij wordt zeker in het begin met name gestreefd naar kwantitatieve groei van bijvoorbeeld overslag. Schiphol en de haven van Rotterdam breidden dan ook flink uit. Dit levert veel directe en indirecte werkgelegenheid op; Nederland wordt – naast een diensteneconomie – steeds meer een logistiek knooppunt van allerlei stromen, zowel wat betreft goederen als mensen.

Met het wegtrekken van het productiewerk echter, verliezen veel van de haven- en industriegebieden deels hun functie, zoals de voormalige haventerreinen aan het IJ in Amsterdam en de Kop van Zuid in Rotterdam. Deze gebieden zullen in de loop der jaren veelal getransformeerd worden naar gebieden waar kantoren en woningen een prominentere plek innemen.

De neergang van de industrie in de westerse wereld vanaf de jaren '70 is ook in de Binckhorst te voelen. De beëindiging van de activiteiten van de gasfabriek in 1967 markeerde een periode van neergang (Kannevorff L., 2011). Een groot deel van de Binckhorst verliest zijn functie, en wordt langzaam maar zeker opgevuld door een grote verscheidenheid aan activiteiten. Bedrijven die in de binnenstad geen ruimte meer vonden, herhuisvesten naar de Binckhorst (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 1999). Tot de jaren '90 gaat dit proces door, zonder grote (beleids)aandacht. Er treedt verrommeling op (Kannevorff L., 2011).

Ook de vanaf de jaren '80 opkomende diensteneconomie heeft zijn weerslag op Den Haag en de Binckhorst. De tertiaire sector groeit in rap tempo onder andere door een actieve rol van de overheid. Er ontstaan op verschillende plekken kantoorlocaties, in Den Haag veelal in het centrum. Ook in de Binckhorst worden kantoren gebouwd.

Neoliberalisme en interstedelijke competitie

Vanaf de eind jaren '70 en begin jaren '80 verandert de rol van de overheid langzaam, met de opkomst van het neoliberalisme. Dit werd ingeluid met de ondergang van het systeem van Bretton Woods en het in het verval raken van het Keynesiaanse economisch model. Als achtereenvolgens 135 ers als Thatcher, Reagan en Lubbers ten tonele verschijnen, begint het neoliberalisme ook politiek steeds meer voet aan de grond te krijgen. De eerder opgebouwde welvaartstaat wordt kleiner en steeds meer voormalig publieke taken werden aan de markt overgelaten.

Ondertussen zet de trend van de verdienstelijking van de economie wereldwijd door, en legt de basis voor een discours van competitie. Tegelijkertijd beginnen bedrijven in de kennisintensieve dienstverlening zich steeds verder te specialiseren en clusteren zich in steeds sterkere mate in grote steden met veel 'talent': de 'world city' of 'global city' (zie Friedmann, 1986; Sassen, 1991). (Binnen) steden worden zodoende eind jaren '80 en begin jaren '90 opnieuw het decor van het werken, zij het een ander type werk; het kantoor wordt een belangrijke 'ruimteclaim'. In toenemende mate ontstaat er een (wereldwijde) concurrentiestrijd tussen steden om bestaand talent te behouden en nieuw talent aan te trekken. Grote multinationals zijn grotendeels 'footloose' en kiezen de landen en steden die voor hen het meest aantrekkelijk zijn voor hun hoofdkantoren. Stadsbesturen proberen allerlei randvoorwaarden voor de aantrekkelijkheid van hun stad op orde te krijgen om de strijd om hoofdkantoren, talent en de 'creatieve klasse' te winnen, gebaseerd op de ideeën van bijvoorbeeld Richard Florida

(2002). Stedelijke voorzieningen en aantrekkelijke woonmilieus krijgen een belangrijke plek in de beleidsagenda in grote steden. Deze interstedelijke competitie wordt al in 1989 door invloedrijke denker David Harvey beschreven. Hij schetst een proces waarbij steden steeds meer 'als bedrijven' – ofwel ondernemend – worden bestuurd (Harvey, 1989). Deze 'entrepreneurial turn' valt samen met een toenemende mate van neoliberalisering die ook terug te zien is in stedelijk beleid (Peck & Tickell, 2002).

Trek naar de stad en aantrekkelijkheid

De middenklasse had vanaf de jaren '60 de binnensteden verlaten. Door de opkomst van de auto kunnen mensen die het zich kunnen veroorloven verder weg wonen van de stad, met meer ruimte. De bevolkingssamenstelling in steden wijzigt sterk. Steden zijn in toenemende mate het decor van sociale problematiek. Vanaf de jaren '90 komt de trek naar de stad langzaam opnieuw op gang. Steden in de westerse wereld beginnen voorzichtig weer aan aantrekkelijkheid te winnen, veelal gestimuleerd door actief beleid van overheden. Mensen willen weer in de stad wonen, dichtbij werk en voorzieningen (zie bijvoorbeeld Glaeser, 2011). Hoewel steden in die tijd nog grote problemen kennen en de beweging van de middenklasse terug naar de stad nog precair is, is het tij gekeerd: de stad wordt vanaf dan zowel voor wonen als voor werken aantrekkelijker, maar wel op een nieuwe manier.

Halverwege de jaren '90 komt er dan ook in het Nederlandse overheidsbeleid meer focus op de steden. Het kabinet Kok-1 zet in 1994 het 'grootstedenbeleid' op, om het wonen en werken in de grote steden te verbeteren. Er worden verschillende terreinen benoemd waarop de verbetering zichtbaar moet worden, de steden mogen zelf invullen hoe dat moet gebeuren. In 1995 wordt het convenant tussen de regering en de grote vier steden getekend om het 'sociaal en economisch fundament' van de steden versterken (Gemeente Den Haag, 1995).

Als gevolg van deze strijd om aantrekkingskracht wordt het ruimtelijk aangezicht van veel westerse steden ondertussen drastisch getransformeerd. Stedelijke voorzieningen en een aantrekkelijke openbare ruimte krijgen een belangrijke plek in de beleidsagenda in grote steden. In binnensteden worden dichtheid en menging van functies als wonen, kantoren, cultuur en horeca gezien als belangrijke randvoorwaarden om ontmoeting te faciliteren en te zorgen voor 'stedelijkheid'; de ideeën van Jane Jacobs (1961) kennen een heropleving.

Bedrijventerreinen komen steeds meer te boek te staan als onaantrekkelijk. Veel binnenstedelijke industriegebieden worden herontwikkeld. Steden transformeren hun 'waterfronts' tot gladgestreken, hoogstedelijke omgevingen met het oog op **159, 41** groten van de aantrekkelijkheid van de stad. Aansprekende voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld **de Kop van Zuid in Rotterdam en** het Oostelijke Havengebied **in Amsterdam**, maar ook **de** herontwikkeling van de Eastern Docklands in Londen. Het is nu niet meer, zoals in de tijd van Van Eesteren en Van Traa, de overheidsfunctionaris die de stad van bovenaf plant, maar een stedelijk ontwikkelingsmodel gekenmerkt door een spel tussen overheid en markt.

20

Een transformatie van het denken in Den Haag

Ook **in Den Haag** hebben deze ontwikkelingen langzaam maar zeker effect. In de nota 'Woekeren met ruimte: voor werk, leefbaarheid en veiligheid' uit 1995 – opgesteld ten behoeve van het grootsteden-**51**heid – worden problemen en de contouren van de aanpak in Den Haag duidelijk. Ruimtetekort is een **rode draad in het verhaal**, door **de** 'ingeklemde' positie **van de** stad. Daarnaast kent Den Haag van alle grote steden de sterkste bevolkingsdaling en juist de grootste bevolkingsdichtheid, en daardoor een sterk verlies aan koopkracht door selectieve migratie (Gemeente Den Haag, 1995, p.2).

Ook voor uitbreiding van bedrijventerreinen is in Den Haag geen ruimte. Het verval van de be-

staande bedrijventerreinen wordt in dit document beleidsmatig bekrachtigd. De bestaande terreinen "... boeten aan aantrekkingskracht in omdat een substantieel deel niet beantwoordt aan de hedendaags geldende norm. De gevolgen laten zich niet alleen raden, maar zijn al geruime tijd voelbaar (leegloop) en zichtbaar (verpaupering)" (Gemeente Den Haag, 1995, p.37). Revitalisering van deze bedrijventerreinen door investeringen en intensivering wordt als oplossing aangedragen, waarbij de Binckhorst specifiek wordt genoemd. Het discours van verval en herstructurering wordt in verdere documenten vaker aangehaald, bijvoorbeeld in het 'projectdocument Binckhorst Noord West' (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 1999). Dit komt overeen met ¹⁸ landelijk discours rond bedrijventerreinen in die tijd, zoals onder andere verwoord in de publicatie 'Veroudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering' (CPB, 2001). Van woningbouw in de Binckhorst is op dat moment nog totaal geen sprake.

Een deel van het discours uit 'Woekeren met ruimte' wordt voortgezet ⁵⁹ in de nota 'De kracht van Den Haag' uit 1999. Hoewel Den Haag volgens deze nota 'in de lift' zit, worden de bevolkingsafname (van circa 600.000 tot ruim 440.000 inwoners in enkele decennia), de grote hoeveelheid mensen met een laag inkomen en de relatief lage werkgelegenheidscijfers geproblematiseerd (Gemeente Den Haag, 1999, pp. 11-12). Ruimtenood wordt centraal gezet in de probleemstelling:

⁴ Als gevolg van de ruimtenood heeft de stad te weinig eigen verdiencapaciteit. Andere grote steden maken winst op hun grondexploitatie, Den Haag legt er gemiddeld 30 miljoen per jaar op toe. Dat maakt het voor Den Haag onmogelijk om in eenzelfde mate als andere steden uit eigen middelen te investeren in de toekomst van de stad. De ruimtenood leidt ertoe dat bedrijven niet in Den Haag terecht kunnen of wegtrekken bij gebrek aan expansiemogelijkheden en hogere en middeninkomens de stad blijven mijden of verlaten, omdat er binnen de gemeentegrenzen onvoldoende woningen beschikbaar zijn om hen te kunnen accommoderen. Een snelle en afdoende oplossing van de ruimtenood is een absolute voorwaarde om Den Haag in staat te stellen zijn nationale en internationale concurrentiepositie te versterken (Gemeente Den Haag, 1999, p. 14).

Interessant is op te merken dat het ruimtegebrek ook gerelateerd wordt aan het verdienvermogen – het discours van de 'ondernemende overheid' komt hier al in terug. Toch weet ook Den Haag de jarenlange trend van bevolkingsafname te keren. Dit betekent in Den Haag eerst een voorzichtige toename in de vraag naar woningen in de stad voor bepaalde groepen zoals verwoord in ¹² 'De Kracht van Den Haag' (Gemeente Den Haag, 1999). ¹⁶ Hiertoe worden onder andere ³⁵ nieuwe woningbouwlocaties ontwikkeld nabij de centra van (middel)grote steden, in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra uit 1991 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991). Er worden plannen gemaakt om een groot aantal woningen te bouwen tussen 1995 en 2005, ook in Den Haag, zoals bijvoorbeeld de wijken Leidschenveen en Ypenburg. Voor de uitvoering werden publiek-private ontwikkelmaatschappijen opgezet. Realisatie vindt slagvaardig plaats, onder andere door een flinke geldstroom vanuit het Rijk (De Zeeuw F., 2020). In 2002 wordt Leidschenveen-Ypenburg een stadsdeel van Den Haag.

Ook het competitiediscours is terug te zien in de visiedocumenten van Den Haag. Waar het ¹² gebrek ontbreekt in de nota 'Woekeren met Ruimte: voor werk, leefbaarheid en veiligheid' uit 1995, wordt de nota 'De Kracht van Den Haag' uit 1999 het verbeteren van de concurrentiepositie van de stad als één van de centrale doelstellingen genoemd. Het aantrekken van hoger opgeleiden is een belangrijk onderdeel van de strategie, onder andere door het bieden van aantrekkelijke woonmilieus, het investeren in de openbare ruimte en het op orde krijgen van de vestigingsvoorwaarden voor bedrijven, zoals de bereikbaar-

heid. Het herstructureren van wijken die een sociale problematiek kennen staat ook hoog op de agenda. Deze vertogen zijn onderdeel van dezelfde strategie:

⁴ Achterliggend motief is dat een goed opgeleide beroepsbevolking een van de belangrijkste voorwaarden is om het herstel van Den Haag te realiseren. Daarnaast dragen bestrijding van sociale uitsluiting en sociaal-economische achterstanden wezenlijk bij aan een gunstig vestigings- en woonklimaat, zodat Den Haag de (inter)nationale concurrentie goed dan wel beter aankan (Gemeente Den Haag, 1999, p. 16).

Tenslotte wordt in het document een andere economische koers ingezet dan in eerdere Haagse nota's. Vooral bedrijfsactiviteiten met "bovenregionale afzetmarkt die inkomsten voor Haaglanden genereren" (Gemeente Den Haag, 1999, p. 20), waarbij veelal op kantoorbanen voor mensen met een hoger opleidingsniveau gedoeld wordt, krijgen de beleidsmatige focus. ³ Mensen met een lage opleiding profiteren van de 'spin-off' met banen in bijvoorbeeld de persoonlijke dienstverlening, zo is het idee. Dit idee wordt ook wel 'trickle-down economics' genoemd. De nota stelt: "Groei van de stuwende sectoren heeft een sterk en structureel effect op de omvang van de langdurige werkloosheid: iedere 10 kantoorwerkers zorgen voor werk voor 3 laaggeschoolden in het verzorgende midden- en kleinbedrijf" (Gemeente Den Haag, 1999, p. 20).

Wéreldstad aan Zee en eerste ideeën voor transformatie van de Binckhorst

De visie die voor het eerst écht een nieuwe koers bepaalt voor de Binckhorst verschijnt in 2005: ² Wéreldstad aan Zee: Structuurvisie Den Haag 2020 (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005). Deze visie ontstaat in een tijd dat het economisch tij meezit, en dat Nederlandse steden weer fors beginnen te groeien. Waar in de eerder genoemde visies veelal de problemen centraal stonden, straalt deze visie een sterk optimisme uit. De visie stelt dat er tot 2020 zo'n 37.500 extra woningen nodig zijn (2005, p. 9). Omdat Den Haag weinig uitbreidingsruimte heeft, wil ³ stad een groot deel van de woningbouwopgave binnen de stad te realiseren (2005, p. 41). Daarbij moet er verder geïnvesteerd worden in de openbare ruimte, bereikbaarheid en ² voorzieningen. De economie van Den Haag moet een "moderne kennisintensieve diensteneconomie" (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005, p. 25) worden voor hoger opgeleiden. Opnieuw is het idee dat mensen met een lager opleidingsniveau profiteren van de spin-off. Het discours van concurrentie met andere steden wordt ook herhaald in 'Wéreldstad Aan Zee'. Investeren in de aantrekkelijkheid van de stad staat hier centraal. Zo stelt de visie:

³ Op het wereldpodium behoort Den Haag tot een groep steden met belangrijke internationale instellingen: Brussel, New York, Genève, Wenen en Straatsburg zijn de meest bekende. Den Haag wil zijn positie in die groep versterken. Daarvoor is een concurrerend vestigingsmilieu voor internationale instellingen nodig, goede internationale bereikbaarheid, attractieve woonmilieus en een zeer hoog voorzieningenniveau (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005, p. 19).

Over het type economie dat de concurrentie internationaal aankan, is de visie duidelijk: ³ De Toekomst van de Zuidvleugel ligt in een kennisintensieve diensteneconomie. De maakindustrie ⁷ niet geheel verdwijnen, maar zal hooguit aanvullend kunnen zijn op het werk in de dienstensector" (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005, p. 20).

Er worden in de structuurvisie een aantal kanszones met daarin negen ontwikkelingsgebieden be-

noemd waar de beoogde ontwikkeling vorm moet krijgen. De Binckhorst wordt als eerste genoemd. De Binckhorst ontwikkelt zich tot gemengd stedelijk gebied met allure, als onderdeel van het centrum:

³ Er wordt een 'sprong over het spoor' gemaakt naar de Binckhorst en Laakhavens. In deze gebieden liggen mooie locaties aan het water waar ruimte is voor wonen, voorzieningen en stedelijke bedrijvigheid. Het Trekvliettracé wordt de nieuwe entree van de Binckhorst, die zich ontwikkelt tot een gemengd stedelijk gebied (wonen/werken) (2005, p. 10).

Waar in de Binckhorst eerder nog sprake was van herstructurering en intensivering voor bedrijvigheid, is dat narratief in korte tijd omgeslagen tot de transformatie naar een stedelijk woon-werkgebied als verlengde ² n het stadscentrum. Het water wordt hierbij als belangrijke kwaliteit genoemd (zie bijvoorbeeld Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005, p. 48). Door de toevoeging van Leidschenveen-Ypenburg aan het grondgebied van Den Haag heeft de Binckhorst bovendien een andere centralere positie in de stad gekregen (Kannevorff, 2011). De nieuwe positionering heeft gevolgen voor de bestaande bedrijven: die kunnen niet allemaal op de Binckhorst blijven zitten:

³ Bedrijven die héél veel ruimte vragen en/of hinder geven en geen stadsverzorgende functie hebben, zijn verplaatst naar plekken buiten de stad. Deze bedrijventerreinen in de stad zijn getransformeerd naar gebieden met woningen, werkgelegenheid i ² de dienstensector en voorzieningen. Voorbeelden zijn de Binckhorst en Laakhavens-West (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2005, p. 26).

Elders in de regio worden bedrijventerreinen ontwikkeld met het oog op herhuisvesting, zo beschrijft de visie. Als gevolg van het ruimtegebrek kunnen we stellen dat (maak)bedrijven plaats moeten maken ten behoeve van woningbouw en de diensteneconomie. Zo kan de beperkte ruimte optimaal worden benut, is het idee. Dit discours van een aantrekkelijk, centrumstedelijk milieu van wonen en de diensteneconomie wordt door veel partijen onderschreven en zal tot op heden zeer krachtig blijken.

Elke kanszone wordt na de structuurvisie verder uitgewerkt in concretere pl ⁷¹ en. In 2008 wordt het masterplan 'Nieuw Binckhorst' vastgesteld, dat vervolgens de basis is voor het Bestemmingsplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid), door de gemeenteraad vastgesteld in 2009. Het plan biedt een duidelijk eindbeeld. In de plannen wordt voorgesteld ⁷ in de Binckhorst rigoureus te transformeren tot een woon-werkgebied met ruimte voor 7000 – 8500 woningen. Hiertoe wordt een publiek-private samenwerking (PPS) opgezet met Rabo Bouwfonds en BPF Bouwinvest in de vorm van een gebiedsonderneming, een *joint venture* (zie Gemeente Den Haag, 2008; Gemeente Den Haag, 2008; Tigelaar & ³⁵ Sain, 2009). Ook in deze plannen is duidelijk dat niet alle bestaande bedrijven kunnen blijven zitten. Bedrijven die niet in het profiel van Nieuw Binckhorst passen, zullen worden verplaatst (Gemeente Den Haag, 2008, p. 3). Daarnaast wordt in de beslisnotitie bij het Masterplan gesteld dat "... de gemeente zich ervoor inzet dat in het Regionaal Structuurplan Haaglanden een zoekgebied wordt aangewezen voor locatie van de watergebonden bedrijven die nu in de Binckhorst zitten" (Gemeente Den Haag, 2008, p. 3). Dat gebeurt met de vaststelling van het 'Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020' in 2008 ook (Stadsgewest Haaglanden, 2008). Het narratief van de diensteneconomie, de druk op woningbouw en de Binckhorst met zijn gunstige ligging in als verlengde van het centrum zijn dominant, met de structuurvisie uit 2005 als basis. De productieve functie van de Binckhorst met haar bedrijvigheid wordt in discursieve en letterlijke zin gemarginaliseerd.

De kredietcrisis: organische gebiedsontwikkeling

Ondanks de groots opgezette plannen voor transformatie en de verwerving van gronden, komt het plan door de kredietcrisis niet van de grond. BPF Bouwinvest stapt uit de PPS, die in de moeilijke tijd niet meer te redden bleek (Verheul W., Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). De plannen voor de transformatie werden als gevolg van herprioritering in de ijskast gezet (Kannevorff, 2011).

Er ontstond langzaam ruimte voor een nieuw discours, dat ook landelijk post vat: organische gebiedsontwikkeling (zie voor een analyse bijvoorbeeld Buitelaar, Galle, & Sorel, 2014; Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). In de Binckhorst kwam deze 'spontane stedenbouw' tot uitdrukking in de Gebiedsaanpak Binckhorst uit 2011. Hoewel de ambitie uit de Structuurvisie 'Wereldstad aan Zee' overeind blijft, verandert de gemeentelijke strategie: geen actieve maar faciliterende rol. De gemeente spant zich in voor de realisatie van de Rotterdamsebaan en daarmee een verbeterde bereikbaarheid, maar voor de rest is vooral de markt aan zet. Waar het oorspronkelijke plan nog uitging van een snelle herontwikkeling, is nu duidelijk dat de transformatie lang gaat duren en geleidelijk zal gaan (Gemeente Den Haag, 2011). Dat geeft ruimte aan verschillende soorten ondernemers en initiatieven. Zo ontstaat in 2011 I'M BINCK als platform van en voor de Binckhorst (I'M BINCK, 2023) en vestigt bierbrouwer Kompaan zich in 2014 in het gebied (Kompaan, 2023). Van grootschalige woningbouwontwikkeling is in die tijd, mede door het economisch tij, geen sprake.

De markt trekt weer aan: mengingsdiscours; een nieuwe ronde met nieuwe thema's (circulair en duurzaam)

In de jaren die volgen kruipt de markt langzaam uit het dal en trekt vooral de vraag naar woningen weer aan. Dit is aanleiding om in 2016 'Agenda Ruimte voor de Stad' (Gemeente Den Haag, 2016) op te stellen, een nieuwe visie op de ontwikkeling van de stad. In grote lijnen lijkt de koers op die uit 'Wereldstad aan Zee'; aantrekkelijkheid staat hoog op de agenda om een kwalitatieve omgeving te kunnen bieden aan bewoners en bedrijven. Tegelijkertijd komen thema's als duurzaamheid en circulariteit hoger op de agenda te staan. In de voorafgaande jaren zijn invloedrijke stukken gepubliceerd van onder andere Jeremy Rifkin (*The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, 2011) en Kate Raworth (*A Safe and Just Space for Humanity: Can we live within the Doughnut?*, 2012) die met name circulariteit onder aandacht hebben gebracht. Rifkin bezoekt zelfs de regio en geeft advies bij de totstandkoming van de 'Roadmap Next Economy' (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2016) die ongeveer tegelijk verschijnt met de 'Agenda Ruimte voor de Stad'. Deze invloed werkt door in de nieuwe Haagse visie. Meer dan in de eerdere structuurvisie uit 2005 lijkt er dan ook legitimiteit verstrekt te worden aan de meer maakgerichte bedrijvigheid:

12 Een concrete ruimtelijke randvoorwaarde is het aanbod van toplocaties, voldoende werkruimtes en bedrijfslocaties in de verschillende categorieën. Denk aan kantoren, werkplaatsen en ruimte voor maakindustrie. Gezien de groei van de stad zal de vraag naar geschikte ruimte toenemen. Zo is er nu een tekort aan betaalbare ruimte op inspirerende plekken voor creatieve bedrijvigheid (Gemeente Den Haag, 2016, p. 34).

Dit discours slaat ook in de Binckhorst neer. Als ontwikkelkansen voor het gebied worden genoemd: "... geleidelijk verkleuren van een industrieterrein naar een aantrekkelijk stukje stad met ruimte voor woningbouw en innovatieve economie, o.a. circulair" (Gemeente Den Haag, 2016, p. 52). Sommige deelgebieden krijgen meer een profiel gericht op 'stedelijk wonen' – zoals de Trekvlugzone, de Binckhorst havens krijgen een profiel meer gericht op een vernieuwing van het werken, "... met ruimte voor startups, creatieve bedrijvigheid, circulaire economie en wonen" (Gemeente Den Haag, 2016, p. 52). Het

discours van hoogstedelijkheid, aantrekkelijkheid en – in mindere mate – diensten uit ‘Wéreldstad aan Zee’ staat echter nog steeds.

Ondertussen gaat de ontwikkeling van de Binckhorst door, nu met gunstig economisch tij. Zowel de markt als de overheid gaan weer aan de slag met nieuwe plannen voor het gebied. Vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna: ⁷omgevingsplan) starten ontwikkelaars de planvorming voor een aantal woon-werkcomplexen weer op. De gemeente gaat tegelijkertijd aan de slag met het nieuwe omgevingsplan. Dit omgevingsplan wordt grotendeels opgesteld vanuit dezelfde filosofie die na de kredietcrisis ontstond: organische gebiedsontwikkeling, waarbij de markt initiërend is en de overheid vooral faciliteert. Er wordt daarnaast opnieuw naar het Rijk gekeken voor bijdragen om bijvoorbeeld onrendabele toppen van grondexploitaties te dekken, zeker bij binnenstedelijke ontwikkelingen (zie bijvoorbeeld Heurkens, Hobma, Verheul, & Daamen, 2020). Ook in recente beleidsvisies staat het o⁸¹pronkelijke discours uit ‘Wéreldstad aan Zee’ nog overeind. Zo stelt de vijf jaar geleden verschenen ‘Economische visie Den Haag+ 2030: Brede economische bloei in een stad zonder grenzen’:

Bedrijve¹⁶⁴ instellingen willen graag in elkaars nabijheid zitten. Hoofdkantoren willen gevestigd zijn in gemengde locaties dicht bij het openbaar vervoer, zoals de drie campussen van het CID. Door intera²⁰milieus te creëren, voorzien we in de behoefte aan ontmoeting en kruisbestuiving. Ook s^{eer}, imago en uitstraling worden steeds belangrijkere vestigingsvoorwaarden voor ondernemers, onder andere om talent aan te trekken. De Binckhorst is een goed voorbeeld hiervan (Gemeente Den Haag, 2019, p. 44).

De praktijk van gebiedsontwikkeling is echter door de decentralisatie en de teruggetreden overheid veranderd. Het initiatief voor stedelijke transformaties ligt voor een groot deel bij de markt (Verheul W., Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). Het neoliberalisme heeft doorgezet, en heeft er volgens sommigen voor gezorgd dat binnen overheden het ‘marktdenken’ steeds meer voet aan de grond heeft gekregen. Sociaaleconomische activiteiten worden op verschillende schaalniveaus in toenemende mate door dit systeem gereguleerd (zie bijvoorbeeld Peck & Tickell, 2002, die dit fenomeen al ruim twintig jaar geleden beschreven). Ruimte wordt in dit licht steeds meer in economische termen beschreven, vierkante meters moeten vooral ‘renderen’. De ideeën van *‘transit-oriented development’* (Calthorpe, 1993), het bouwen van hoge dichtheden nabij goed openbaar vervoer, sluit hier naadloos op aan en wordt dan ook veelvuldig aangehaald in het narratief rond de Binckhorst. Ook het discours rond de menging van functies die complementair aan elkaar zijn in hoge dichthe⁸² komt op en versterkt deze ‘cocktail’ van complementaire vertogen, zie bijvoorbeeld de publicatie ‘Guiding Principles Metro Mix: Hoe gemengde hoogstedelijke milieus te ontwikkelen met meerwaarde voor Nederland’ van het College van Rijksadviseurs (2019).

De laatste jaren begint echter ook in Nederland een discours te ontstaan rond het belang van bedrijven en bedrijventerreinen in of vlakbij de stad, die stadsverzorgend zijn en praktisch geschoolde werkgelegenheid op korte afstand biedt. Dit komt onder andere voort uit de grote marktdruk van vooral de woningbouwontwikkeling, waardoor in steden door heel Nederland bedrijventerreinen worden getransformeerd en industriële functies steeds meer worden weggedrukt. De zorgen over het verdwijnen van deze terreinen groeit, in navolging van een steeds groter wordend internationaal discours dat overwaait uit onder andere Londen (King, Brearley, & Dowdy, 2022) en ook uit Brussel (Laarakker, 2023). Zoals Mark Brearley, professor aan de London Metropolitan University stelt: “The city start to, as I would put it, eat itself,” doelend op het verdwijnen van stadsverzorgende functies.

Andere argumenten in dit discours zijn bijvoorbeeld de bijdrage die veel industriële bedrijvigheid kan leveren aan een circulaire economie, de ruimte voor experiment, en het meer nationaal-strategische belang van het verminderen van de afhankelijkheid van andere landen door productie van essentiële goederen opnieuw in eigen handen te krijgen (*'reshoring'*) of te houden (zie bijvoorbeeld Van den Berghe, 2020). Dit discours begint langzaam te institutionaliseren, waarbij gemeentes soms functiemenging op bedrijventerreinen proberen tegen te gaan (zie bijvoorbeeld Pots, 2024). Ook op de Binckhorst is dit aan de orde, waar het deelgebied Mercuriuskwartier recent expliciet is aangewezen als locatie voor bedrijven (Dagblad070, 2023).

Dit discours wordt verder versterkt door verschillende partijen die zich druk maken om het karakter van de Binckhorst. Partijen als het platform l'M BINCK, de Haagse Stadspartij in de gemeenteraad zien de industrie als een belangrijke drager van dit karakter; met het verdwijnen daarvan verdwijnt ook het karakter van het gebied (Van Bree, 2020).

4.2 Instituties

Context en spelers

Om de dynamiek in een transformatiegebied te schetsen is het belangrijk de context en de spelers te **41**nen. Hoe de markt – een institutie op zich – is georganiseerd en welke spelers erop actief zijn heeft **een grote invloed op de aard van de** ontwikkelingen.

In Nederland was gebiedsontwikkeling – toen nog geen bekende term – tijdens de wederopbouw veelal een overheidsaangelegenheid. In de periode 1965 tot 1980 maakten een aantal marktpartijen een voorzichtig begin met gebiedsontwikkeling. In de jaren '80, toen de overheid onder een nieuw, neoliberaal bewind overheidstaken afs**173**te, kreeg de markt een steeds grotere rol in gebiedsontwikkeling (De Zeeuw F., 2020). Vooral toen **in 1991 de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening** Extra verscheen, waarin verschillende woningbouwlocaties aangewezen werden, vaak dicht tegen (centra van) bestaande (middel)grote steden aan, kwam er een intensieve samenwerking tussen markt en overheid tot stand. Tussen 1995 en 2008 werden verschillende grote publiek-private samenwerkingen (PPS) opgezet om deze ontwikkelingen van de grond te krijgen. Er vloeien Rijksgelden richting de nieuwe ontwikkelingen. Deze methode **21**an ontwikkeling wordt ook wel 'ontwikkelingsplanologie' genoemd (De Zeeuw F., 2020).

De financiële crisis in 2008 maakte een einde aan veel **van** deze samenwerkingen, veel gebiedsontwikkelingen vielen grotendeels stil. Organische gebiedsontwikkeling deed zijn intrede, waarin de overheid vooral faciliteerde en de markt probeerde te verleiden om te investeren. Deze manier van werken wordt ook wel als 'uitnodigingsplanologie' geduid (De Zeeuw F., 2020). Als de markt halverwege de jaren '10 weer aantrekt, komt de woningbouwproductie weer op gang. Marktpartijen nemen veelal het initiatief. Van grootschalige PPS'en is nauwelijks meer sprake, omdat overheden huiverig zijn geworden voor de risico's. Door het opgelopen woningtekort is het voor ontwikkelaars weer aantrekkelijk geworden om woningen te bouwen. Kantoren blijken – met name sinds corona – iets minder rendabel, terwijl het realiseren van bedrijfsruimte vooral binnenstedelijk nauwelijks financieel aantrekkelijk blijkt.

In De Binckhorst hebben verschillende private partijen gronden aangekocht anticiperend op woningbouw. Het gaat vooral om grote project- of gebiedsontwikkelaars die vooral gespecialiseerd zijn in het ontwikkelen van woningbouw, maar ondertussen vaak ook toegerust zijn op het realiseren van detailhandelsfuncties, horeca of kantoren. Vaak hebben ze echter nauwelijks ervaring in het realiseren van bedrijfsruimtes voor kleinschalige industriële functies. Verder heeft ook de gemeente Den Haag gronden in bezit. Op sommige gronden hebben ze een actieve rol gespeeld in de ontwikkeling. Het gaat dan met name om de realisatie van vastgoed voor innovatieve bedrijvigheid, zoals bij de Caballerofabriek of de Titaan. Daarnaast zijn verschillende gronden nog in handen van bedrijven die soms nog industriële

activiteiten ontplooiën. De diversiteit aan spelers is daarmee vrij groot, wat de complexiteit van een transformatie naar een hoogstedelijk gebied bemoeilijkt.

Verder heeft de gemeentelijke overheid een grote rol in het ruimtelijke ordeningsbeleid – bijvoorbeeld met het opstellen van een bestemmingsplan. In het economisch beleid is die rol echter een stuk geringer; daar hebben de Provincie Zuid-Holland en de Rijksoverheid een grote verantwoordelijkheid. Dat betekent dat het eventuele herhuisvesten van functies buiten de gemeentegrenzen planologisch met de regio moet besproken worden. Als het om economische functies zoals bedrijven gaat, heeft de provincie een belangrijke vinger in de pap bij de besluitvorming. Het herhuisvesten van extensieve bedrijven met een hindercontour is daardoor mogelijk, maar niet altijd gemakkelijk. De kleinere gemeenten om Den Haag heen staan daarbij ook niet altijd positief tegen het verplaatsen van dit type functies richting de regio.

Reguleren

Regulering van welke functie waar kan zitten, vindt in Nederland plaats via bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan is juridisch bindend voor zowel overheden als particulieren. Het wordt door de gemeenteraad vastgesteld. In tegenstelling tot Brussel is een bestemmingsplan niet dekkend voor het gehele grondgebied van de gemeente, maar kent de gemeente een aaneenschakeling van verschillende bestemmingsplannen die samen gemeente-dekkend zijn. Dit is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 en de intrede van het omgevingsplan echter veranderd; het omgevingsplan is wél gemeente-dekkend.

Lange tijd was het bestemmingsplan Binckhorst voornamelijk gericht op bedrijfsactiviteiten, conform het bestemmingsplan Binckhorst uit 1989. In 1996 vindt een herziening plaats, om kantoorontwikkelingen in het gebied mogelijk te maken (Gemeente Den Haag, 2008).

De belangrijkste koerswijziging in het bestemmingsplan vond in 2009 plaats, toen het Bestemmingsplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid) werd vastgesteld. Dit plan maakte de grootschalige herontwikkeling van de Binckhorst mogelijk tot een (hoog)stedelijk gemengd woon-werkgebied. Het voorziet in de mogelijkheid om maximaal 8.500 woningen te bouwen. Bestaande bedrijven kunnen onder bepaalde voorwaarden blijven, maar bedrijven die extensief zijn en grote milieuhindercirkels kennen worden 'in principe uitgeplaatst' (Gemeente Den Haag, 2008, p. 19). De onderbouwing voor de transformatie vloeit grotendeels voort uit de structuurvisie 'Wêreldstad aan Zee' (Gemeente Den Haag, 2008), en het daarop gebaseerde Masterplan Nieuw Binckhorst uit 2008. Centraal hierin staat opnieuw de Binckhorst als onderdeel van het stadscentrum, met een grote potentie voor nieuwe woningen op mooie locaties aan het water.

Door de jaren van crisis die volgden en het terugtrekken van (een van de) initiatiefnemers was dit plan echter spoedig verouderd. In 2011 verschijnt de Gebiedsaanpak Binckhorst, die leidend wordt in de geleidelijke transformatie van het gebied. In de Gebiedsaanpak wordt gesteld dat voor een klein deel het bestemmingsplan uit 2009 van kracht blijft, maar dat voor het overige deel het oudere bestemmingsplan uit 1989 opnieuw van kracht wordt. Er wordt onderkend dat het bestemmingsplan dit niet meer goed aansluit bij de huidige praktijk en dat daardoor meer verwacht wordt van initiatiefnemers (Gemeente Den Haag, 2011, p. 21). Als een initiatief afwijkt van het bestemmingsplan, moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd, waarbij de initiatiefnemer indien nodig verantwoordelijk is voor het maken van een milieueffectrapportage (m.e.r.). De gemeente is bereid mee te werken aan initiatieven die aansluiten bij het vigerende stedelijk beleid. De Gebiedsaanpak Binckhorst voorziet ruimte voor ongeveer 5.000 nieuwe woningen in het gebied, en streeft naar het terugdringen van niet gebruikte planologische milieuruimte voor bedrijven.

In 2018 wordt het omgevingsplan Binckhorst (formeel: ⁹bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) vastgesteld. Dit plan is flexibeler dan een traditioneel bestemmingsplan, in de ogen van de gemeente noodzakelijk om de 'organische transformatie' van de Binckhorst mogelijk te maken (Gemeente Den Haag, 2018, p. 3). Het omgevingsplan laat veel meer ruimte voor initiatief dan het eerdere bestemmingsplan; het nodigt initiatiefnemers daarmee uit om aan de slag te gaan. Initiatiefnemers moeten wel voldoen aan de ambities die gesteld worden én aan de wettelijke normen. Echter, als initiatieven niet volledig passen binnen alle gemeentelijke ambities maar wel kunnen bijdragen aan "het versterken van de omgevingskwaliteit" (ontwerp omgevingsplan Binckhorst, 2018, p.48), biedt de gemeente ⁷extra ruimte. In het omgevingsplan wordt onderscheid gemaakt in gebieden met 'primaat wonen' en gebieden met 'primaat werken'. ⁷In gebieden met primaat wonen is wonen mogelijk op alle verdiepingen, ⁷inclusief de begane grond. In de gebieden met primaat werken is wonen mogelijk op de verdieping, "...mits de bestaande footprint van bedrijven op de begane grond behouden wordt en mits de woningen geen beperkingen opleveren voor bestaande economische functies" (Gemeente Den Haag, 2018, p. 666). Ook zijn er ¹⁶⁸regels met betrekking tot de hoogte van de plint opgenomen, om werken mogelijk te maken.



Afbeelding 9: Een van de weinige private ontwikkelingen waarin wel bedrijfsruimte is gerealiseerd, met woningen erboven (Auteur, 2024)

Naast het omgevingsplan wordt een reserveringssysteem opgezet waarin initiatiefnemers reserveringen kunnen indienen voor 'gebruiksruimte' die in het plan mogelijk gemaakt wordt. Het gaat hierbij

om verschillende soorten programma, zoals wonen, bedrijfsruimte, kantoren, horeca en detailhandel. De hoeveelheid programma is per soort gemaximeerd. Er kunnen maximaal 5.000 nieuwe woningen gerealiseerd worden, 250.000 m2 bedrijfsruimte en zo'n 65.000 m2 kantoorruimte. Initiatiefnemers die gebruiksruimte reserveren, kunnen vervolgens een omgevingsvergunning aanvragen voor hun plannen. In de beslisteksten van het omgevingsplan voor de onderbouwing van de transformatie van de Binckhorst wordt opnieuw verwezen naar de structuurvisie 'Wêrldstad aan Zee' uit 2005 (Gemeente Den Haag, 2018). Het meer flexibele, uitnodigende karakter van het omgevingsplan wordt verantwoord door te verwijzen naar de Gebiedsaanpak Binckhorst uit 2011. De markt is aan zet, de overheid faciliteert. Ook het reserveringssysteem is te interpreteren als een uitvloeisel van het faciliterende – en deels neoliberale – discours: de markt is aan zet.

Stimuleren

De eerder beschreven regulering kan gezien worden als de 'stok' om mee te slaan om te zorgen dat ontwikkelingen de richting op gaan die de overheid voor zich ziet. Subsidies kunnen gezien worden als de 'wortel', een beloning om ontwikkelingen de juiste richting op te sturen. In de Binckhorst wordt rond de eeuwwisseling door het ministerie van VROM subsidie toegekend voor bodemsanering, die hand in hand gaat met plannen voor de herstructurering van het bedrijventerrein om het weer aantrekkelijker te maken (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 1999). Het gaat hierbij niet om de subsidiëring ten behoeve van een specifieke programmering in het gebied.

Na de plannen voor grootschalige herontwikkeling rond 2009 waar de gemeente voornemens was actief grondbeleid te voeren, valt de ontwikkeling grotendeels stil. De overheid trekt zich terug, er is weinig geld en prioriteit voor de ontwikkeling van de Binckhorst. Grote subsidies worden niet uitgedeeld. Als de markt weer aantrekt pakken gemeente en de Rijksoverheid weer een stevigere rol. Niet alleen wordt het omgevingsplan met het reserveringssysteem opgezet, ook worden er een aantal stevige subsidies uitgedeeld.

Het Rijk heeft in 2019 de 'Woningbouwimpuls' opgezet om de realisatie van woningen te versnellen. Het Rijk draagt maximaal 50% cofinanciering bij aan ontwikkelingen met een publiek tekort op de business case. Deze subsidiestroom wordt verantwoord met het discours van woningnood: "De Nederlandse woningmarkt kent een grote krapte. De vraag naar woningen is sterk toegenomen. Vooral in stedelijke regio's is het tekort aan betaalbare woningen nijpend" (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024).

Ook vanuit de Binckhorst wordt door de gemeente Den Haag een aanvraag voorbereid om woningbouw te versnellen. De beoogde maatregel is het beëindigen van de activiteiten van de Haagse Asfalt Centrale (HAC) in de Binckhorst, die door zijn milieucontouren volgens de gemeente de bouw van 2.400 woningen belemmert (Gemeente Den Haag, 2020). De HAC krijgt hiervoor een financiële compensatie, zo is het idee. Deze compensatie leidt tot een fors publiek tekort op de business case van de gebiedsontwikkeling, en komt daarom in aanmerking voor de woningbouwimpuls. Deze subsidieaanvraag wordt in 2020 gehonoreerd. Het Rijk stelt ruim 25 miljoen euro beschikbaar, de andere 25 miljoen moet de gemeente zelf bijleggen (Gemeente Den Haag, 2020).

Daarnaast verdeelt de Rijksoverheid al jarenlang grote sommen geld voor het realiseren van doelen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inrichting via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) (Rijksoverheid, 2024). Hier worden regelmatig grote infrastructuurele projecten waar het Rijk belang bij heeft mee bekostigd. De gemeente Den Haag voert al lang een lobby voor een Rijksbijdrage aan nieuw hoogwaardig openbaar vervoer dat door de Binckhorst moet passeren, nodig om met name de nieuwe woningen goed te ontsluiten. In 2020 wordt een MIRT-ver-

kenning CID-Binckhorst afgesproken, waarin gestudeerd is op verschillende variabelen voor het openbaar vervoer en de effecten daarvan. De eerste van drie hoofddoelstellingen luidt: “het mogelijk maken van verstedelijking en het versterken van de economische kracht van de (inter)nationale toplocaties CID en Binckhorst” (Stal & Scholten, 2020). Met het nieuwe ov kunnen in de Binckhorst grofweg 5.000 tot 7.500 nieuwe woningen gebouwd worden bovenop de al bestemde 5.000, zo is de inschatting. Ook is het idee dat de ‘agglomeratiekracht’ wordt versterkt door het verbeterde openbaar vervoer. Zowel het woningbouwdiscours als het discours rond concurrentiepositie en het versterken van kennisintensieve economische sectoren staat centraal in de onderbouwing.

In 2022 wordt de verkenning afgerond en wordt er gekozen voor een hoogwaardige tramverbinding die door het Binckhorst loopt. De kosten hiervoor zijn ruim 500 miljoen euro. De Rijksoverheid levert een bijdrage van 263 miljoen, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag legt 102,5 miljoen in en de gemeente Den Haag zelf draagt 124 miljoen bij (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). De bijdrage van het Rijk wordt enerzijds gedekt uit al eerder gereserveerde middelen in het MIRT voor het project, maar aangevuld uit een ‘pot’ van 7,5 miljard euro die beschikbaar gesteld werd voor de ontsluiting van grootschalige woningbouwlocaties in heel Nederland. Deze geldstroom werd opnieuw onderbouwd door de noodzaak tot versnelling van de woningbouw. De kracht van het discours rond de woningnood sleept daarmee flinke financiële middelen mee (Rijksoverheid, 2024).

4.3 Narratieve posities en de constructie van legitimiteit

In de ontwikkeling van de Binckhorst zijn verschillende partijen actief. Alle partijen hebben er belang bij legitimiteit te construeren voor de acties die ze ondernemen. Dit doen ze door narratieve verbindingen te maken met een discours. De narratieve posities die ze innemen kunnen verschillen door de tijd heen, net als dominante vertogen ook veranderen met de tijd. Dit gebeurt voornamelijk op enkele kritische momenten. We zullen daarom de narratieve posities tijdens enkele belangrijke periodes van visievorming – of discourscompetitie – onder de loep nemen:

- Narratieve posities voor de crisis (2005 – 2010)
- Narratieve spel tot aan het omgevingsplan (2010 – 2018)
- De aanloop naar een nieuwe ronde (2018 – heden)

Narratieve posities voor de crisis (2005 – 2010)

Een paar jaar na de eeuwwisseling zat het economisch tij mee. Steden groeiden weer. Dit optimisme was terug te vinden in de visievorming van die tijd. De structuurvisie ‘Wêreldstad Aan Zee’ uit 2005 getuigt van dit optimisme, net als de planvorming van de Binckhorst die vervolgens op gang komt. De Binckhorst moest het verlengde van het stadscentrum worden, en grootschalig worden herontwikkeld. Veel geïnterviewden snappen dat discours en de ambitie, die pasten in de tijdsgeest waarin op meerdere plekken grote publiek-private ontwikkelbedrijven werden opgezet om dit type ontwikkelingen mogelijk te maken. Toch plaatst een ontwikkelaar die bij een van de partijen werkt die destijds instapte in de PPS kanttekeningen bij het *top-down*-karakter van het plan:

BPD heeft een lange geschiedenis in de Binckhorst vanuit de rechtsvoorganger Rabo Vastgoed. Die heeft in 2006 ooit een eerste overeenkomst gehad samen met Bouwinvest en de gemeente Den Haag. Die zijn toen gestart met de Binckhorst. En dat is op een gegeven moment in 2010 geëindigd. Kansloos. (...) Dat was uiteindelijk een soort... (...) Maar weer een blauwdruk-planologie. Oké, wij bepalen het. Het gaat er komen.

Ook Arno Segeren, nu senior beleidsadviseur Economie bij de gemeente Den Haag, snapt de ambitie, maar was als onderzoeker destijds ook kritisch op de omvang en de ontwikkelmethode:

Destijds was het dat hoogstedelijke gebied. (...) De Binckhorst begint zo'n beetje bij het Centraal station en station Hollands Spoor, dus ik snap het ook wel. In die periode had je ook nog een bestuur met allerlei masterplannen. (...) Als onderzoeker van het Ruimtelijk Planbureau hebben we destijds gewezen op de risico's van grootschalige geïntegreerde gebiedsontwikkelingen.

Als de PPS al bezig is met gronden verwerven, breekt de kredietcrisis uit. BPF Bouwinvest stapt uit de PPS, die niet meer te redden blijkt.

Narratieve spel tot aan het omgevingsplan (2010 – 2018)

De crisis zorgt ervoor dat de gemeente – net als de ontwikkelaars in de PPS – een stap terug doet. Ze neemt een faciliterende rol aan, maar realiseert nog wel de Rotterdamsebaan. Voor de rest is vooral de markt aan zet. De ontwikkeling moet organisch tot stand komen, zo is het idee. Maayke Houtman, bestemmingsplanjuriste bij de gemeente Den Haag, vertelt over de periode na het werken aan het bestemmingsplan en het klappen van de PPS:

Terwijl de beroepsprocedure nog liep, brak de crisis uit. Toen werd al vrij snel duidelijk dat de gemeente dat niet meer zou kunnen bekostigen. Dus dat het financieel niet meer haalbaar was dat bestemmingsplan. We hebben toen via onze huisadvocaat bij de Raad van State gevraagd om dat bestemmingsplan grotendeels te vernietigen. Met uitzondering van onder andere de gronden voor de Rotterdamsebaan. Want die zat daar al in, die Rotterdamsebaan. Daar is de Raad van State in meegegaan, zodat in ieder geval die infrastructuur wel zou kunnen worden aangelegd. Duidelijk was dus dat de gemeente in ieder geval niet meer de financiële middelen had om die ontwikkeling op gang te brengen. En toen is er voor gekozen om dat organisch te laten gebeuren. Dus dat volledig aan de ontwikkelaars te laten.

Alle geïnterviewde ambtenaren onderschrijven de faciliterende rol die de gemeente in die periode aanneemt. Sterker, het wordt als onvermijdelijk gepresenteerd. Marian Dijkstra, senior programmamanager bij de gemeente, stelt: "Eigenlijk ook vanuit die noodzaak uit de crisis van je wil wel bouwen, maar het moet dan wel organisch. Want we kunnen niet voor twintig jaar lang al helemaal bepalen hoe het gaat lopen. Of de financiën rond zijn." De gebiedsaanpak Binckhorst uit 2011 is het document waarin die faciliterende rol geformaliseerd wordt. Ondanks de faciliterende rol van de gemeente, staan de oorspronkelijke ambities die opgetekend zijn in de Structuurvisie 'Wéreldstad aan Zee' nog grotendeels overeind. Die hoge ambities en de complexiteit zorgen nog steeds voor enthousiasme bij Sander Westerhout, senior stedenbouwkundige bij de gemeente Den Haag: "130 hectare binnenstedelijk, hoogstedelijk, transformatie. Ja, dit is natuurlijk een opgave voor een stedenbouwkundige om van te smullen." Zijn enthousiasme is deels gedreven door aantrekkelijke voorbeelden elders. Gemakkelijk komt die organische transformatie tot hoogstedelijk gebied echter niet van de grond, onder andere door het versnipperd eigendom. Segeren stelt:

Je hebt nog wel de historie van die oude plannen. Al is het alleen maar in de grondaankoop. (...) Maar grondeigendom is wel sturend voor die gebiedsontwikkeling. Want eerst was het die PPS, die geklapt was. Maar dan blijf je wel over met het grondeigendom van de afzonderlijke

spelers. Van de ontwikkelaars, van de gemeente, van de oorspronkelijke ondernemers die nog eigenaar waren. En toen kreeg je meer de organische gebiedsontwikkeling. Dat raakte in de mode, dat was in de periode rond 2011. Dus het zou allemaal meer organisch tot stand moeten komen. Nou, dan is grondeigendom in belangrijke mate sturend. Maar je hebt gelijk dat in al die grote stukken het een hoogstedelijk gebied moest worden.

Als de markt vanaf 2014 voorzichtig weer aantrekt en er langzaam een schaarste op de woningmarkt steeds meer zichtbaar begint te worden in de jaren die volgen, wordt de druk op woningbouw steeds groter. Er ontstaat een – door iedere geïnterviewde onderschreven – discours van woningnood. Veel alternatieve woningbouwlocaties dan de Binckhorst heeft Den Haag niet. Dijkstra zegt hierover:

Den Haag is natuurlijk een stad, ingeklemd eigenlijk tussen andere gemeentes en de zee. En heeft eigenlijk geen uitbreidingsruimte. (...) Dus voor Den Haag is de noodzaak om woningen te bouwen echt wel de inbreiding. Want eigenlijk hebben we geen ruimte om naar buiten te gaan.

Ook ontwikkelaars raken in deze nieuwe 'ronde' steeds meer geïnteresseerd in de Binckhorst. Omdat de alternatieven voor nieuwe woningbouwlocaties – zeker in Den Haag – schaars beginnen te raken, richten ontwikkelaars zich steeds meer op binnenstedelijke ontwikkelingen. Een ontwikkelaar beschrijft deze verandering in positionering als volgt:

De Binckhorst vinden we een interessant gebied in Den Haag, dus in de stad. En dat was ook heel nadrukkelijk onze opgave: we gaan meer de stad in. Want ja, al die Vinexen zijn wel vol. Dus dan gaat het daar nu gebeuren. Toen hebben we onze focus verlegd, zijn we daar naartoe gegaan. En hebben we heel veel posities in de loop der tijd verzameld in de Binckhorst.

Een andere ontwikkelaar geeft een schets van de situatie in de markt op dat moment: "En als je het meer op stadsniveau gaat kijken, dan weet je dat er grote woningnood is. Toentertijd, de rente stond laag, superveel investeringsbereidheid." Dit discours is zo sterk en breed gedragen, dat het snel één van de dominante vertogen in de transformatie van het gebied wordt. Partijen maken gretig gebruik van het narratief om hun woningbouwplannen te legitimeren.

Een aantal ontwikkelingen gaat al van start, zonder kaders. De gemeente gaat ondertussen van start met het opzetten van een pilot-omgevingsplan. Een traditioneel bestemmingsplan komt onvoldoende tegemoet aan de complexiteit van de transformatie van een dergelijk gebied, zeker in crisistijd, zo stelt Houtman. In dat omgevingsplan – en het daaraan gekoppelde reserveringssysteem dat opgezet wordt – mag in principe nog steeds overal alles, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Houtman geeft aan dat die voorwaarden voortkomen uit vastgesteld stedelijk beleid, maar ook uit raadsbesluiten:

Er waren een paar uitgangspunten meegegeven door de raad vooraf. En een van die uitgangspunten was dat alle zittende bedrijven in principe mochten blijven zitten. (...) En dat al het gemeentelijk beleid onverkort van toepassing was. Dus al dat beleid is vertaald in al die voorwaarden in de regels. (...) Dus eigenlijk was het sowieso best open nog, heel open wat er ging gebeuren. (...). Dus eigenlijk zou je kunnen zeggen dat er geen eenduidig beeld was van hoe het gebied zich zou ontwikkelen.

Ondanks dat veel open was, is de positie van zittende bedrijven beschermd. Toch is er discussie over de positie van bestaande bedrijven en het toekomstige economisch profiel van de Binckhorst. Eric Terlien, strategisch adviseur bij de Provincie Zuid-Holland, stelt over de transformatieplannen voor de Binckhorst:

En tegelijkertijd zie je ook dat Nederland nog steeds in een transitie zit van: ooit waren we allemaal boeren, en toen hadden we echt een maakindustrie, en het wordt steeds kennisintensiever. Dus je ziet nog steeds een verschuiving naar... En die zie je dus eigenlijk ook fysiek plaatsvinden op locaties als de Binckhorst. Want het aantal banen daar neemt toe. Er zitten straks als het een gemengde locatie is veel meer banen dan toen het een werklocatie was. Toen zaten er ongeveer 6000 tot 8000 banen. Als alle plannen gereed zijn zitten er straks tussen de 8.000 en de 15.000 banen. Maar dat is ook een kantoor voor politie, voor een telecombedrijf met heel veel kantoorbanen, dat zijn hotels, dat is ook schoonmaak, dat zijn andere type banen. Horeca, consultancy. En niet meer allemaal in de categorie garages en staal, beton, asfalt.

Dijkstra sluit zich hierbij aan. Bedrijvigheid die de stad dient is belangrijk, maar het moet vooral niet te extensief. Daarbij stelt ze dat een transformatie van het soort bedrijvigheid in het gebied de concurrentiepositie kan versterken:

Natuurlijk wil je ook wat stadsverzorgend houden omdat dat gewoon nodig is (...) Enerzijds voor de mensen omdat die er dan gemakkelijk naartoe kunnen, maar ook voor de beroepsbevolking. Het andere is, je wil je stad natuurlijk ook in een bepaalde concurrentiepositie houden, dus je gaat dan toch naar een ander type werkgelegenheid, en dat zijn eigenlijk meer arbeidsplaatsen. Dus een hele extensieve hal van een paar hectare met drie medewerkers, dat kan dus eigenlijk niet meer rendabel.

Hoewel er aandacht is voor 'stadsverzorgende' bedrijven, sluiten deze uitspraken sterk aan bij het narratief dat in Wérelldstad aan Zee centraal stond: van extensieve bedrijvigheid naar een diensteneconomie. Het wordt gepresenteerd als een natuurwet: de marktwerking gecombineerd met de wil om de concurrentiepositie te versterken leiden onvermijdelijk tot de keuze voor een ander soort, intensievere en innovatievere werkgelegenheid. Bestaande bedrijven kunnen volgens het omgevingsplan dan wel blijven zitten, maar de vraag is hoe wenselijk dat is. Een van de ontwikkelaars stelt:

De typering van de bedrijvigheid die nu zijn opgesteld, die zijn niet eerlijk voor de zittende bedrijven. Want in de eerste zin van het omgevingsplan staat: bestaande bedrijven die blijven. Die kunnen blijven zitten. Wij zeiden: "Let op, de bedrijvigheid die terug gaat komen is heel anders dan de zittende bedrijvigheid." En natuurlijk gaan woningen een spanningsveld opleveren met zittende bedrijven. (...) Er werd gezegd: "Er moet geen bedrijf weg." Maar de asfaltcentrale moest weg, voor 3.000 woningen. Maar ook kleinere bedrijven. Dat heeft gewoon effect op hun uitbreidingsmogelijkheden als daar heel dichtbij woningen gaan komen. Daar moet je gewoon eerlijk over zijn.

En een andere ontwikkelaar onderschrijft dit narratief: "De romantiek die de gemeente voor ogen heeft, van: "Oh, dat gaat allemaal samen, hand in hand." Dat is natuurlijk onzin. Want je hebt gewoon te maken met hindercontouren, en dat gaat niet altijd samen." Ontwikkelaars geven daarnaast aan dat het ontwikkelen op een plek waar het eindbeeld nog onduidelijk is, zeker met bestaande bedrijven, ook best

spannend is. Omdat ze zich hebben ingekocht, met beleggers achter hen, kunnen ze zich geen fouten veroorloven:

Waar de gemeente soms zegt: “Het is een pilot dus het kan ook mislukken,” wat op een gegeven moment een soort mantra van de gemeente werd, zeiden wij: “Ja, het is een pilot, maar het gaat een succes worden.” Want het moet een succes worden. Want de belangen zijn gewoon inmiddels heel groot. (...) Ook voor onze klanten en onze beleggers moeten wij zorgen dat dit een goed gebied gaat worden. Wij beloven dat.

De relatie met zittende bedrijven leidt soms heel concreet tot conflicten, zo geven sommige ontwikkelaars aan. Ze snappen de belangen van de zittende bedrijven, maar presenteren de transformatie richting een hoogstedelijk woongebied als onvermijdelijk. Een ontwikkelaar stelt, refererend aan de belangen van zittende bedrijven: “Ja, ik snap het heel goed. Maar verandering is ook nodig.”

3e aanloop naar een nieuwe ronde (2018 – heden)

De faciliterende rol van de gemeente, de kracht van het woningbouwdiscours én de gunstige markt zorgen dat woningbouw de overhand neemt. Er wordt in de ogen van Westerhout flink gestuurd op woningaantallen, en minder op kwaliteit. Westerhout is daar kritisch op:

Ik denk dat we nu nadrukkelijk terug kunnen kijken. Dat je toch al ziet dat de focus toen echt ook al zat op woningaantallen, woningaantallen. En als een ontwikkelende partij een belofte kon doen, van: “Joh, ik kan in die Binckhorst voor jou in een jaar tijd de drieduizend woningen uit de grond stampen,” denk ik dat je in die tijd heel makkelijk een handtekening kon vergaren.

Hij stelt aanvullend: “Want we hadden die regie helemaal in de handen gelegd van de markt. En wat zie je dan eigenlijk? Hoofdzakelijk een inzet op wonen. Ja daar zit het geld.” Dijkstra constateert hetzelfde: “Ja, de woningbouw is natuurlijk nog het meest lucratief in Nederland, dus kiezen ze daarvoor.” Ook ontwikkelaars onderkennen dat vooral het wonen lucratief is.

Omdat er op dit moment nagedacht wordt over de ‘doorontwikkeling’ van de Binckhorst, geven ontwikkelaars de gemeente een flink aantal aandachtspunten mee. Twee van de meest terugkomende zijn het opvoeren van het tempo voor woningbouw en het ‘afmaken’ van gebieden. Het opvoeren van tempo wordt vooral verantwoord vanuit het discours rond de woningnood, terwijl in de oproep voor het afmaken van gebieden vooral leefbaarheid voor de bewoners centraal staat. Daarnaast hebben de twee iets met elkaar te maken: hoe sneller er meer woningen bij komen, hoe beter het is voor de mensen die er nu al wonen. Een ontwikkelaar:

Ja, wat het meest opmerkelijk van de Binckhorst is, is het gebrek aan tempo en productie... En ik begrijp het werkelijk niet. Dat er geen urgentie is bij de gemeente om dit gewoon vlot te regelen. Ik heb de programma's van alle politieke partijen in Den Haag gelezen. En ongeveer net na hun partijnaam zeggen ze: “Woningnood is groot, dat gaan we oplossen.” Ik denk, nou, dan ga je ermee aan de slag. Dan ga je dat mogelijk maken. En ze doen het niet.

Een andere ontwikkelaar vindt het tempo ook te laag, waarbij het eerder genoemde financiële belang opnieuw ter tafel komt:

Ja, en dat vind ik nog wel moeilijk te plaatsen. Want dat is ook gewoon een andere cultuur. Het is bedacht als transformatiegebied. Dus het mocht heel langzaam. Voor ontwikkelaars is dat heel ingewikkeld. Er staan hele grote bedragen uit. En als je dat geld moet lenen bij de bank, daar kan je op leeglopen. Dat moet niet gebeuren. Dus wij willen een veel hoger tempo.

Aanvullend stelt deze ontwikkelaar dat tempo maken met nieuwe ontwikkelingen belangrijk is voor de leefbaarheid: "Maar kijk ook heel goed naar dat momentum, naar de bewoonbaarheid van het gebied. Ook in een tijdelijke fase¹²³ maar zorg dat dat niet te lang duurt." Het 'afmaken' van gebieden ten behoeve van de leefbaarheid staat ook hoog op de agenda van de gemeente voor de volgende fase. En, niet alleen ontwikkelaars zien kansen voor de doorontwikkeling met substantieel meer woningen. Ook de gemeente en de provincie scharen zich hierachter. Sterker, verder verdichten met woningen was altijd al het idee. Geïnterviewden geven aan dat het omgevingsplan ruimte liet voor 5.000 woningen – een getal met name begrensd door de matige ov-ontsluiting, en dat met de komst van een nieuwe hoogwaardige ov-lijn er nieuwe ruimte ontstaat voor meer woningen, zo laat de m.e.r. zien. De verdere verdichting wordt opnieuw onderbouwd door de gunstige ligging nabij het stadscentrum en bestaande stations en de ideeën van *transit-oriented development*, gecombineerd met het idee van markwerking: de grond is meer waard dan waar hij nu voor wordt gebruikt. Terlien plaatst de verdere verdichting in het volgende, historische perspectief:

Als je dan even heel s⁹⁰ de tijd doorspoelt, en dan ergens halverwege de jaren 50 komt er bedrijventerreinbeleid. En dan krijg je op een gegeven moment die status. En dan zie je eigenlijk dat rond 2003 een stedenbaan-idee, een Zuidelijke Randstad... Het moet bij stations gebeuren en dergelijke, dus verandert echt dat discours eigenlijk ook. En op een gegeven moment dan komen er ook types zoals ik, rond 2018 en 2019, van oh jeetje, we moeten twee-driehonderduizend woningen b¹⁶²en, en eigenlijk is die locatie Binckhorst, dat is midden in de Haaglanden, misschien wel, als je een beetje door je ooghaars kijkt een stad van anderhalf miljoen inwoners plusminus. Tussen drie intercitystations. Waarom staan daar een paar hallen waar best wel weinig mensen werken op zo'n goede locatie? En als we dan zoveel moeten doen, dan is dat misschien ook wel een vreemde plek voor een bedrijventerrein. We hebben 617 bedrijventerreinen, maar ze liggen niet allemaal tussen intercitystations. En die mensen komen er ook allemaal niet met de trein, dat heeft er allemaal niks mee van doen. Eigenlijk is die grondwaarde veel hoger dan nu de gebruikswaarde. Dus dan heb je ook die marktwerking. (...) De eerste fase wordt dan vastgesteld, die is nu in aanbouw, 5.000 woningen. Dus ik was ook een van degenen die adviseerde van: "Ja, in die tweede fase moeten er 7.500 woningen bij. Op die Binckhorst moeten we minimaal naar 12.500 woningen, want daar is het gewoon een hele goede plek voor." Die dichtheid, die kan hartstikke hoog worden.

Tegelijkertijd wordt het discours rond de productieve stad sterker en breder gedragen dan een aantal jaar eerder het geval is. Het belang van een stadsverzorgende economie wordt door veel geïnterviewden beschreven. Ondanks de druk op de ruimte en de historische last van de aankoop van gronden met een hoogstedelijk gebied in het vooruitzicht, ziet Segeren wel een verschuiving in het praten en denken over het werken:

Ik zie in dat omgevingsplan – ja het is een hoogstedelijk gebied – maar ik zie wel dat er ruimte voor werk is ingekomen. Ik zie – als je het dan over een heersend discours hebt – dat er door verschillende bestuurders maar ook in de gemeenteraad de aandacht voor werken belangrij-

ker is geworden. Alleen, dat is wel lastig binnen die historie dat er al gronden zijn aangekocht tegen een prijs om daar hoogstedelijke woningbouwlocaties te ontwikkelen. Dat is wel lastig op het moment dat je werkt binnen een pilot omgevingsplan waar je 5000 woningen bouwt, maar dat er grote delen nu nog braak liggen of nog het oorspronkelijke gebruik kennen. Dus je sleept die hele historie ook mee. (...) Ja, het is hoogstedelijk, dat is ook te verklaren vanuit de ligging. Maar die ligging en ook de ontsluiting van het gebied zorgt er ook voor dat het de ideale plek is om de stad te bedienen. En dat is wel een verandering denk ik.

Segeren zet de argumenten voor werken vervolgens op een rij. Een ervan is het ruimtegebrek, niet alleen voor wonen maar ook voor bedrijvigheid: "Den Haag heeft eigenlijk nauwelijks bedrijventerreinen, heeft geen ruimte voor werken. (...) Iedere stad heeft ruimte nodig voor maakbedrijven maar ook ruimte nodig voor stadsverzorgende activiteiten." Verder stelt hij dat productieve activiteiten nabij de stad bijdragen aan de "circularisering van de economie" en "het aantal vervoersbewegingen beperken". Een belangrijk argument is ook praktisch geschoolde werkgelegenheid nabij:

Niet iedereen werkt in de diensteneconomie. Niet iedereen is kantoormedewerker. (...) We willen een toekomstperspectief bieden aan iedereen. Er zijn nuttige onderdelen van de economie waar grote delen van de beroepsbevolking van iedere stad in werkt, maar die mensen die hebben om tot hun werklocatie te komen niet allemaal een even grote actieradius.

Tenslotte hoopt hij dat door gemengde milieus te maken – en de zichtbaarheid van de maakindustrie die daarmee gepaard gaat – leidt tot hernieuwde interesse: "...dat betekent ook dat de kinderen die opgroeien in die woningen daarboven, dat die iedere ochtend zien dat er gewerkt wordt, dat er iets gebeurt, dat er mooie dingen worden gemaakt, waar je trots op kunt zijn." Het zijn argumenten die grotendeels overeenkomen met de ideeën van Brearley. Een van de interventies is daarom om een het plangebied van de Binckhorst op te delen in vier deelgebieden, waarin het Mercuriuskwartier vooral een profiel van werken krijgt en daar geen nieuwe woningen worden gebouwd. Segeren stelt:

Nu gaat het ook echt om het faciliteren van maakbedrijven. Maar wel op een nieuwe manier. In de tijd zijn we een aantal jaar verder gekomen. De functiescheiding werd ter discussie gesteld. Dus alles kun je overal mengen. Dat is waar het huidige omgevingsplan op gebaseerd is. Alles is mengbaar. De praktijk laat zien dat dat niet zo is. Er zitten een aantal oude bedrijven die we heel graag op de Binckhorst willen behouden. Maar wat heel slecht mengbaar is met wonen. Dus wat je nu als verandering ziet, is dat we nu vier deelgebieden hebben. Dus het discours is wat gedifferentieerd voor de vier deelgebieden.

Toch is het in de ogen van Segeren belangrijk om in de vervolgfase meer aandacht te hebben voor stadsverzorgende functies, omdat ze anders onder invloed van marktwerking verloren dreigen te gaan voor de stad. Hij sluit daarmee aan bij de ideeën van onder andere Brearley.

Ontwikkelaars willen wel meedenken over het type bedrijvigheid dat wenselijk is in de Binckhorst, maar het daadwerkelijk realiseren is in de huidige marktomstandigheden niet gemakkelijk. Duidelijk is wel dat weinig geïnterviewden een plek voorzien voor extensieve bedrijven met grote hindercontouren. Een ontwikkelaar stelt:

Echte zware industrie in de binnenstad kan gewoon niet, dat wil je niet. Het wordt straks echt wel een stad met vrij hoge dichtheden. Dus we moeten een beetje het idealisme wel... Je kunt

niet zomaar ieder bedrijf in een woongebied hebben.

Hoewel bijvoorbeeld Westerhout en Terlien het huidige afvalcluster graag aantrekkelijk ingepast zouden zien in de nieuwe plannen, wordt het herhuisvesten van veel andere activiteiten met een grote hindercontour nadrukkelijk gezien als een regionale opgave. Het belang van wonen, zeker met nieuwe hoogwaardige ov-investeringen, weegt zwaarder. Dijkstra stelt dan ook dat de Provincie Zuid-Holland in het kader van het werken aan de Ruimtelijke Puzzel zich hier ook bewust van moet zijn:

Maar alleen, wat het lastige is met de puzzel, kijk je kan wel zeggen: “Ik doe alleen maar economie,” maar ik zeg: “Ja, jullie zitten ook in de woningbouwopgave en in het HOV, dus hoe gaan jullie dit met elkaar dan doen?” (...) Dus we zijn wel behoorlijk met de provincie en al die regiogemeentes in gesprek. (...) Al die bedrijventerreinenstrategieën, dat zit ook wel heel erg in de regio-opgave.



Afbeelding 10: De 'afvalkathedraal' in de Binckhorst (Auteur, 2024)

4.4 Handelen binnen instituties

De ontwikkelingen in de Binckhorst kennen een lange aanloop. Door de geschiedenis met het bestemmingsplan uit 2009 en de PPS hebben partijen gronden verworven, met het oog op een hoogstedelijke ontwikkeling. Later kochten ook andere ontwikkelaars locaties aan, met het oog op herontwikkeling. Toen de markt aantrok en de gemeente een faciliterende rol aannam, dienden de eerste projecten zich aan, vooruitlopend op het omgevingsplan dat werd opgesteld. Toen het omgevingsplan eenmaal klaar was en het reserveringssysteem was voorbereid, was ook de markt gunstig. Westerhout contrasteert deze opzet met de meer traditionele manier van sturen:

Wat het het meest bijzonder maakt, denk ik, deze pilot, is eigenlijk het reserveringssysteem. Dat was een onderdeel van het omgevingsplan. En dat betekende eigenlijk dat wij geen controle of regie voerden op programmeren en op welke locatie. En als je dan even kijkt naar mijn

traditionele instrumentarium: alles in samenhang en balans beschouwen, vanuit de netwerken, vanuit de zones, zaken op gebiedsniveau beschouwen. Ja, dat was compleet overboord gegooid.

Uit interviews blijkt dat iedereen erkent dat deze manier van sturen niet altijd leidt tot een goede transformatie. Er ontstaat een versnipperde, plotsgewijze ontwikkeling waarbij de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen vaak ontbreekt. Houtman verklaart het gebrek aan samenhang:

Nou, omdat het gebleken is dat op het moment dat je alles openlaat, alles vrijlaat, dan merk je dat er natuurlijk verdeeld over het gebied ontwikkelingen ontstaan. Het is niet zo dat we natuurlijk in één gebied samen daar gaan ontwikkelen. En dat je er ook meteen voor kan zorgen dat ook de openbare ruimte daarop wordt aangepast en groen. Dus dat maakt het lastig. Je krijgt dan wel ontwikkeling verspreid over het gebied. Maar ja, de rest van het gebied natuurlijk nog niet. Dus ja, je krijgt niet echt een bepaalde wijk die af is. En daarnaast merk je dat bepaalde activiteiten, zoals maatschappelijke activiteiten en groen, en inrichting van openbare ruimte, dat dan toch niet echt door ontwikkelaars wordt opgepakt.

Ook ontwikkelaars zijn kritisch op de versnippering en het gebrek aan samenhang. De faciliterende rol van de gemeente pakt voor zo'n complex gebied niet goed uit. Ze verwachten meer regie van de gemeente.

Een ander belangrijk kritiekpunt is dat het reserveringssysteem ervoor zorgt dat er vooral voor de markt interessante vierkante meters worden ontwikkeld, terwijl andere functies niet gerealiseerd worden. Concreet betekent dat dat de woningen zeer snel na opening van het reserveringssysteem 'op' waren, terwijl de vierkante meters bedrijfsruimte vijf jaar na dato voor het grootste deel nog steeds niet gereserveerd zijn (zie afbeelding 11). Houtman:

Ja, dat mensen meteen achter de computer gingen zitten en zoveel mogelijk woningen reserveerden. Omdat ze puur die ruimte wilden hebben. En daarna zijn ze pas begonnen met nadenken over die plannen. (...) Nee, dat het zo snel zou gaan binnen een paar minuten, nee. Dat hadden we niet voorzien.



Afbeelding 11: Monitor Gebruiksruimte omgevingsplan Binckhorst, geraadpleegd op 17/12/2023; de balk boven is bedrijfsruimte, de balk onder is woningen; groen is beschikbaar, rood is gereserveerd, blauw is in uitvoering en grijs is gereed (Gemeente Den Haag, 2019)

Zoals we eerder gezien hebben, verantwoordden ontwikkelaars dit enerzijds door te verwijzen naar gro-

tere vertogen als de woningnood, maar ook door te verwijzen naar marktomstandigheden: woningen leveren nu eenmaal het meeste geld op, terwijl bedrijfsruimtes moeilijker rendabel te verkopen of exploiteren zijn. Een andere reden voor de focus op bijvoorbeeld woningbouw, heeft met een bepaalde cultuur en specialisatie te maken, zo geeft een ontwikkelaar aan:

En er zit nog iets anders bij. De partijen die iets ontwikkelen hebben een bepaalde achtergrond en kleur. (...) Een ontwikkeld gebouw wordt op een gegeven moment verkocht aan een partij die ook een kleur heeft. En dit is geen pleidooi voor monofunctioneel, maar wel voor realisme. (...) **130** zo goed als ik een woningbouwontwikkelaar ben, en ik ben de hele dag daarmee bezig. En ik ben niet de hele dag bezig met laagwaardige bedrijfsruimtes. Maar dat mag ik eigenlijk niet zeggen, het is maakindustrie. En ik probeer dat dan te visualiseren: "Oh, je bedoelt roldeuren met busjes voor de stukadoors." Ja, want dat is dan waar het feitelijk over gaat. Maar dat is een andere tak van sport.

Al deze factoren conditioneren de projecten in de richting van woningbouw. Toch komt de druk op woningbouw zeker niet alleen vanuit de markt: ook allerlei andere instituties vanuit de overheid – bewust en onbewust – sturen op woningaantallen. Zo geeft een ambtenaar van de gemeente het volgende aan, over plannen die in de ogen van de inhoudelijke collega's die aan het gebied werken nog niet goed waren:

Als een project aan de omgevingstafel toch op allerlei rode seinen stond, van: "Nou, dit moeten we niet willen, dat gaat niet lukken, dat voldoet niet." Merkten we toch elke keer vanuit directie: "Nee, jullie moeten maar door, die woningen moeten er komen." Dus we hadden eigenlijk een heel breed bandbreedte geïmplementeerd in het omgevingsplan. Maar we wisten eigenlijk al lang wat de agenda was. Dat was namelijk woningaantallen, woningaantallen, woningaantallen.

Een andere belangrijke conditionerende institutie is de subsidiestroom vanuit de Rijksoverheid. Zij stopt geld in de bereikbaarheid van het gebied via het MIRT en kent middelen toe voor de versnelling van woningbouw middels de Woningbouwimpuls. Voor de investeringen in de bereikbaarheid wordt vooral gekeken naar het verbeteren van het openbaar vervoer. Er wordt in de MIRT-verkenning uitgebreid onderzoek gedaan naar hoe dat het beste aangelegd kan worden. Veel van de effecten zijn gebaseerd op de verkeersmodelberekeningen; hoeveel mensen zullen er dadelijk volgens de modellen gebruik maken van het nieuwe ov, en hoe zwaar moet het ov zijn om de vraag te kunnen bedienen? Belangrijk om hierbij te constateren is dat het loont om te kiezen voor een ontwikkeling met veel woningen. Woningen tellen namelijk zwaar mee in verkeersmodellen voor het aantal in- en uitstappers; arbeidsplaatsen doen dat veel minder. En hoe meer in- en uitstappers, hoe sterker de onderbouwing voor het nieuwe hoogwaardig ov en de benodigde Rijksbijdrage. Dijkstra zegt hierover, refererend aan een succesvol voorbeeld:

Kijk, de HOV heeft natuurlijk vervoerswaarde nodig. Nou, dus dan is het handig dat er mensen wonen. (...) De E-Lijn is natuurlijk ook een enorm succes, wat we van tevoren nooit hadden bedacht. En dus daar zit gewoon een wisselwerking in tussen de HOV en de woningbouwopgave.

Ook de Provincie Zuid-Holland doet mee aan het uitwerken van het nieuwe ov in het gebied. Terlijn benadrukt het belang van woningen om het ov te onderbouwen: "Dus die wederkerigheid, wonen en mobiliteit, die is eigenlijk belangrijk. Het is ook veel belangrijker financieel dan wonen en werken. Je

haalt je geld binnen door woningen te verbinden aan mobiliteitsinvesteringen.” Westerhout vindt het dan ook een gemiste kans dat er in het Mercuriuskwartier is gekozen voor een monofunctioneel werkgebied: “Dan denk ik: “Ja, jammer. Die tram gaat straks langs een paar MKB-loodsen. Daar leggen we dus 650 miljoen euro voor neer.”” De investering in bereikbaarheid wordt dus expliciet gelinkt aan het realiseren van woningbouw in het gebied. Het extensieve werken is in dit narratief onwenselijk, omdat het tot weinig in- en uitstappers leidt.

De Woningbouwimpuls is opgezet om woningbouw te versnellen, en wordt toegekend voor de beëindiging van de activiteiten van de HAC. Dit maakt de realisatie van 2.400 woningen mogelijk. Hier wordt dus expliciet geld toegekend aan het beëindigen van een productieve activiteit – met een grote milieuconcurrentie – ten behoeve van het realiseren van woningen. Hoe sterk het systeem van legitimering voor dit soort ingrepen is, verwoordt Dijkstra:

Kijk, de HAC-locatie was natuurlijk een locatie met een betoncentrale en asfalt. (...) Nee, en die zijn op een gegeven moment ook uitgekocht, omdat de geurcirkels daarvan gewoon de woningbouw te veel belemmerden. Wij hebben natuurlijk ook afspraken met het Rijk, met het BZK, de WBI-subsidies. Dus je zit natuurlijk wel van... (...). Het is natuurlijk ook deels gewoon Rijksbeleid, Provinciaal beleid. En afspraken die zij natuurlijk met gemeentes ook heel breed maken in de verstedelijkingsalliantie, noem maar op. (...) Dus het is dus niet zoiets van: “Oh ja, dat bedenkt Den Haag allemaal.”



Afbeelding 12: De Haagse Asfaltcentrale, met nieuwe ontwikkelingen in de achtergrond (Auteur, 2024)

Ondanks de toegekende gelden gaat het in de ogen van het Rijk nog niet altijd snel genoeg met de wo-

ningbouw. Dijkstra: “Het Rijk komt hier veel, we leiden ze vaak rond. Ze kennen het goed. Het is denk ik wel een wederkerigheid. Soms denken zij heel makkelijk van: “Ik heb jullie toch zoveel subsidie gegeven, waarom bouw je niks?””

De mate van realisatie van de ‘economische’ vierkante meters verschilt per type. Zo zijn horeca en detailhandel sterk in trek, omdat ze volgens de geïnterviewden zowel financieel aantrekkelijk zijn, als iets toe kunnen voegen aan het karakter van een ontwikkeling. Kantoren worden in beperkte mate ¹⁵⁵ genomen, terwijl nieuwe bedrijfsruimte nauwelijks gereserveerd wordt (zie afbeelding 9). Hoewel de gemeente zelf het initiatief heeft genomen om in het gebied bedrijfsruimte te realiseren, met de ontwikkel²⁰ van de Caballero Fabriek en de Titaan, is de interesse onder ontwikkelaars nog dun. Ook het college van de gemeente Den Haag herkent dit, in de afdoening van de motie: ‘Maak werk van een ruimte voor makers in de Binckhorst’, maar vestigt haar hoop op een volgende fase:

De hoeveelheid bedrijfsruimte neemt tot op heden echter af in plaats van toe en vraagt daarom om meer inzet en aandacht vanuit de gemeente. (...) Het college constateert daarnaast dat de investering in bedrijfsruimte minder aantrekkelijk is dan de investering in woningen. Dit is een van de redenen dat de realisatie van bedrijfsruimte in de Binckhorst achterblijft. Juist de ontwikkelstrategie gaat instrumentarium en een perspectief opleveren die de ontwikkeling van bedrijfsruimte kan gaan stimuleren (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 2022, p. 2).

De bedrijfsruimtes die gerealiseerd worden, komen voort uit de regels van het omgevingsplan. Dit geldt vooral in de gebieden met ‘primaat werken’, zo stelt Westerhout: “Meestal is de bedrijvigheid tot wasdom gekomen uit de reserveringmonitor, door regels om dat echt te verplichten. Dus 20 vierkante meter bedrijfsruimte per opgeleverde woning.” Subsidies voor economische functies bestaan nauwelijks, zo geeft Terlien aan:

Economie, daar zit sowieso minder geld in. En het geld dat naar economie gaat stoppen we in Nederland dan vooral in InnovationQuarter-achtige dingen. En qua investeringen in de economie focussen we heel erg op het topje van de ijsberg vanuit een soort *trickle-down*-gedachte. Want dan investeren we in kwantumtechnologie in Delft, en ruimtevaart in Noordwijk, en dan gaat die economie groeien en dan groeien alle andere sectoren mee. Dat is dan de gedachte. (...) We hebben wel gewoon revitaliseringsfondsen voor bedrijventerreinen, maar dat gaat meer om tonnen. En de mobiliteitsinvesteringen, dat gaat echt om tientallen, honderden miljoenen. Dat is echt andere koek. We investeren volgens mij niet direct in bedrijvigheid op de Binckhorst.

Tenslotte hekelen sommige ontwikkelaars de regulering die ¹³¹ het mengen van wonen en werken in de weg zit. Ze willen wel mengen, maar het is in Nederland erg ingewikkeld. In andere landen is dat gemakkelijker, zo geven ze aan. Een ontwikkelaar die voornemens was om bedrijfsruimtes te combineren met woningbouw, stelt:

Wij zouden daar best wel wat meer vrijheid... Sterker nog het zat oorspronkelijk in een plan om veel meer vrijheid daarin, flexibiliteit erin te doen, alleen de regelgeving heeft uiteindelijk ons beperkt. (...) maar ook de houding van gemeentes daarin en vooral van omgevingsdiensten die zijn heel erg beperkend voor de flexibiliteit.

Hoewel bestaande bedrijven volgens het omgevingsplan kunnen blijven zitten, zijn deze niet allemaal

optimistisch over hun toekomst op de Binckhorst. Sommigen vrezen dat hun bedrijfsvoering toch niet zo goed past in de beoogde toekomst van het gebied. Houtman zegt hierover:

Waar ze er vooral bang voor zijn, is dat er, ook al worden die richtafstanden wel in acht genomen, dat er misschien toch, want je kan niet helemaal voorkomen dat mensen nooit iets horen of ruiken, dat er toch klachten zullen komen. En dat zij als gevolg van die klachten dan uiteindelijk gedwongen zullen worden om hun bedrijfsvoering aan te passen of zelfs weg te gaan van de Binckhorst.

4.5 Samenvattend

We hebben gezien dat de planvorming van de Binckhorst al zeer lang aan de gang is, in een aantal rondes. Daardoor kunnen we het dominante discours en de daaraan ontsproten instituties door de tijd heen analyseren.

We zien dat de visie voor het gebied op hoofdlijnen al vrij lang redelijk stabiel is, ondanks de lange doorlooptijd. Het discours rond ruimtegebrek en investeren in aantrekkelijkheid ontstaat al voorzichtig in de stukken die gemaakt worden in het kader van het Grote Stedenbeleid. Hoewel in 1995 nog gesproken wordt over herstructurering – en daarmee revitalisering – voor de Binckhorst als bedrijventerrein, komt in 1999 een narratief rond de diensteneconomie op. De toon voor een grootscheepse transformatie van de Binckhorst wordt in 2005 gezet door de structuurvisie ‘Wéreldstad aan Zee’, gestoeld op vertogen van competitie, het investeren in aantrekkelijkheid om de slag om talent te winnen en de groei van de stad. Het gebied moet transformeren tot een hoogstedelijk, gemengd gebied als verlengde van het stadscentrum. Er moeten aantrekkelijke woonmilieus aan het water ontstaan, met een mix aan functies en rijk aan voorzieningen. Voor extensieve bedrijvigheid is in principe geen plaats meer; vooral de kennisintensieve diensteneconomie is de werkgelegenheid van de toekomst. Deze visie is nog steeds grotendeels bepalend voor de koers tot op heden, zo blijkt ook uit de interviews.

Ook de narratieve posities van bijna alle actoren sluiten nog steeds grotendeels aan bij deze uitgangspunten. Uit interviews blijkt dat actoren de verbinding leggen met verschillende dominante vertogen om hun handelen te legitimeren. Een van de meest gebruikte – en meest dominante - vertogen is de woningnood, gecombineerd met het ruimtegebrek om elders in Den Haag nog tot substantiële woningontwikkeling te komen. Alle geïnterviewden noemen dit als een belangrijk narratief om de transformatie van de Binckhorst te onderbouwen. Ook het belang van werkgelegenheid met een hoge dichtheid (arbeidsplaatsen per vierkante meter), vooral in de meer kennisintensieve hoek, wordt regelmatig aangehaald. Hoewel er in het denken over werken langzaam nieuwe inzichten ontstaan rond een stadsverzorgende economie – die ook breed door de geïnterviewden onderschreven worden, heeft dat nog nauwelijks geleid tot een herijking van de visie voor het gebied. De mate waarin ‘ruimte-extensieve’ stadsverzorgende functies ook een plek moeten krijgen op de Binckhorst is onderwerp van discussie. Deze wordt door geïnterviewden regelmatig sterk beschreven in economische termen, bijvoorbeeld of elke vierkante meter – zo dicht bij het stadscentrum – op die manier wel genoeg ‘rendeert’. Uitzondering hierop is het Mercuriuskwartier, waar nu ingezet wordt op een werkmilieu. In het praten over het gebied wordt langzaam afscheid genomen van het idee dat alles overal gemengd kan worden, zo blijkt uit de interviews. Segeren is het meest expliciet in zijn zorgen op de huidige gang van zaken, waarin het praktische ¹⁶eschoolde werk uit de Binckhorst dreigt weggedrukt te worden.

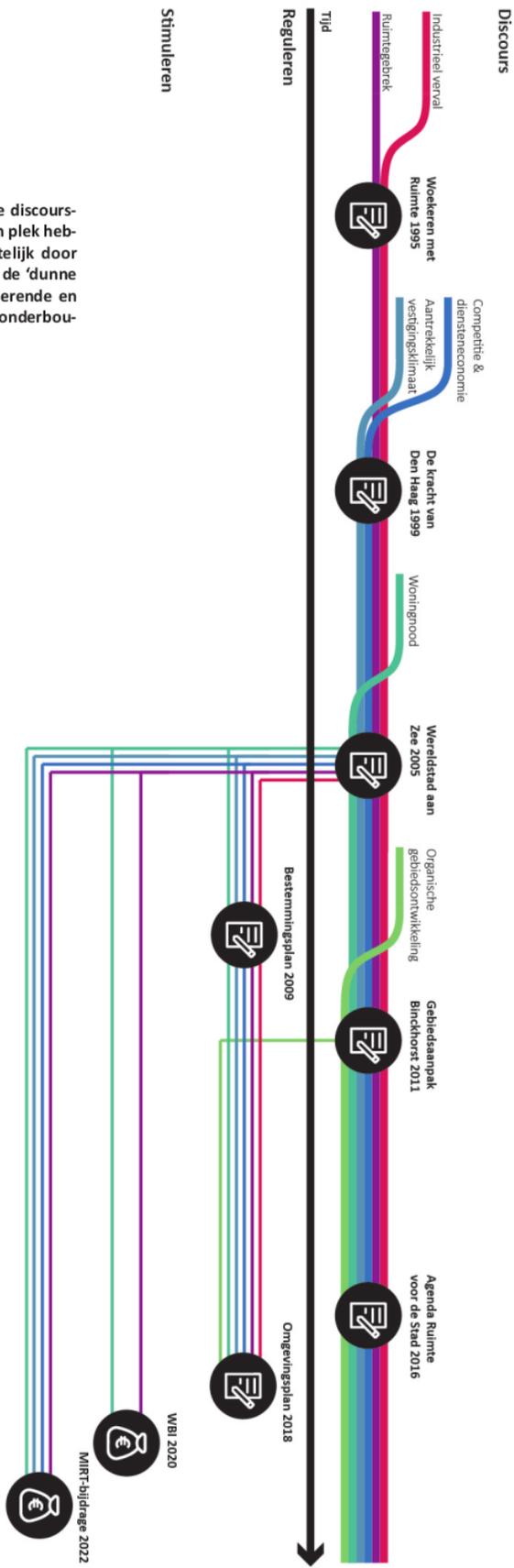
De manier waarop de transformatie tot stand moet komen is door de jaren heen flink veranderd. Waar eerst nog sprake was van revitalisering van het bedrijventerrein, ontstond er na ‘Wéreldstad

aan Zee' ⁹ een publiek-private samenwerking die aan de hand van een masterplan en het daaropvolgende bestemmingsplan de Binckhorst grootschalig wilde transformeren. Toen de crisis uitbrak en de PPS uit elkaar viel, ontstond er een discours van organische ontwikkeling; de gemeente faciliteert en de markt is aan zet. Met deze houding wordt ook het omgevingsplan opgesteld. Realisatie door de markt wordt door bijna alle actoren als logisch, legitiem en zeker in die tijd als onvermijdelijk beschouwd.

Als we de instituties die uit de vertogen voortkomen bekijken zien we dat zowel aan ⁷¹ de regulerende kant als aan de stimulerende kant veel instituties zijn opgebouwd met het oog op een transformatie van de Binckhorst naar een hoogstedelijk gemengd gebied, zoals beoogd in 'Wérelldstad aan Zee'. Het oorspronkelijke bestemmingsplan sorteerde daar al op voor, en ook het omgevingsplan is met die inhoudelijke ambitie onderbouwd en opgesteld. Als het omgevingsplan klaar is, is vooral de woningmarkt weer aange trokken. Het omgevingsplan en het bijbehorende reserveringssysteem zijn hier echter niet goed op ingericht; het ontbreekt aan regie, zo stellen geïnterviewden. Het leidt in de praktijk tot een versnipperde ontwikkeling met vooral woningbouw. Het beoogde werken – met name de bedrijfsruimte – is nog nauwelijks gerealiseerd. Hierdoor wordt de faciliterende rol van de overheid steeds meer ter discussie gesteld. Zowel ontwikkelaars als ambtenaren geven aan dat een meer regisserende of sturende rol van de overheid wenselijk is, om tot een aantrekkelijk eindbeeld te komen. Daarbij stimuleert het systeem van Rijksbijdragen in sterke mate de woningbouwontwikkeling, met subsidies die voortkomen uit het discours van woningnood. Zowel de manier waarop de woningbouwimpuls is ingezet in de Binckhorst, als de bijdrage voor mobiliteit, hebben in sterke mate gezorgd voor het opvoeren van de ambities voor woningbouw en soms juist het verdwijnen van werkfuncties. Ook de gunstige marktomstandigheden voor woningbouw hebben hier sterk aan bijgedragen.

Kortom kunnen we stellen dat er in de Binckhorst al een lange, vrij stabiele discourscoalitie – of beter, 'discourscocktail' – is ontstaan (zie afbeelding 13 op de volgende pagina). De aanleiding om in te grijpen komt voort uit vertogen als industrieel verval en het gebrek aan ruimte, de huidige bepalende ingrediënten in de cocktail zijn de woningnood, concurrentiepositie en kennisintensieve werkgelegenheid en aantrekkelijkheid, gecombineerd met een organisch ontwikkelmodel sterk gericht op marktwerking. De opgebouwde institutionele structuur van reguleren – het bestemmingsplan en later het omgevingsplan – is gelegitimeerd vanuit deze discourscocktail. De stimulerende maatregelen, specifiek de Rijksbijdragen, worden vooral gelegitimeerd vanuit woningnood, en in mindere mate door concurrentiepositie.

Bijna alle geïnterviewden zien de transformatie tot hoogstedelijk gemengd gebied als legitiem door de centrale ligging en het ruimtegebrek in Den Haag. Het verdwijnen van extensievere functies wordt gelegitimeerd door efficiënt ruimtegebruik; elke vierkante meter moet renderen. Daarnaast leidt de ontwikkeling tot meer banen, en een sterkere concurrentiepositie, zo geven geïnterviewden aan. Daarmee legitimeren ze hun handelen in de praktijk. De recente aandacht voor stadsverzorgende werkgelegenheid begint discursief wel voet aan de grond te krijgen, maar is institutioneel nog weinig verankerd. Bedrijfsruimtes leveren minder op, en er zijn weinig stimulerende maatregelen om het wél gerealiseerd te krijgen. Daarnaast zijn veel ontwikkelaars die in het gebied actief zijn niet altijd even goed uitgerust voor het realiseren van dit type werkgelegenheid, zo geven ze ook zelf aan. Met een nieuwe ronde en het Mercuriuskwartier als gebied dat is vrijgesteld voor werken, gloort er echter licht aan de horizon voor stadsverzorgende bedrijven.



Afbeelding 13: Dit schema maakt de verschillende discoursstromen die voor de Binckhorst relevant zijn en een plek hebben gekregen in bepaalde beleidsstukken inzichtelijk door middel van de 'dikke lijnen'. Daarnaast wordt met de 'dunne lijnen' de link gemaakt tussen verschillende regulerende en stimulerende instituties en de vertogen die ter onderbouwing worden aangehaald (Auteur, 2024)

5. Kanaalzone, Brussel

De Kanaalzone betreft de zone in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan het Kanaal Brussel-Charleroi. In deze zone liggen verschillende voormalige industriële gebieden die de afgelopen tijd een transformatie hebben ondergaan. In de periode 2012 tot 2014 is er voor deze gebieden een Kanaalplan opgesteld, dat zo'n tien jaar vooruit kijkt. Het totale plangebied beslaat zo'n 700 hectare, met een aantal focusgebieden daarbinnen (CANAL.BRUSSELS, 2024). Sommige projecten zijn ondertussen opgeleverd, andere zijn nog in uitvoering.



Afbeelding 14: duiding van de Kanaalzone, met verschillende deelgebieden. (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, p. 25)

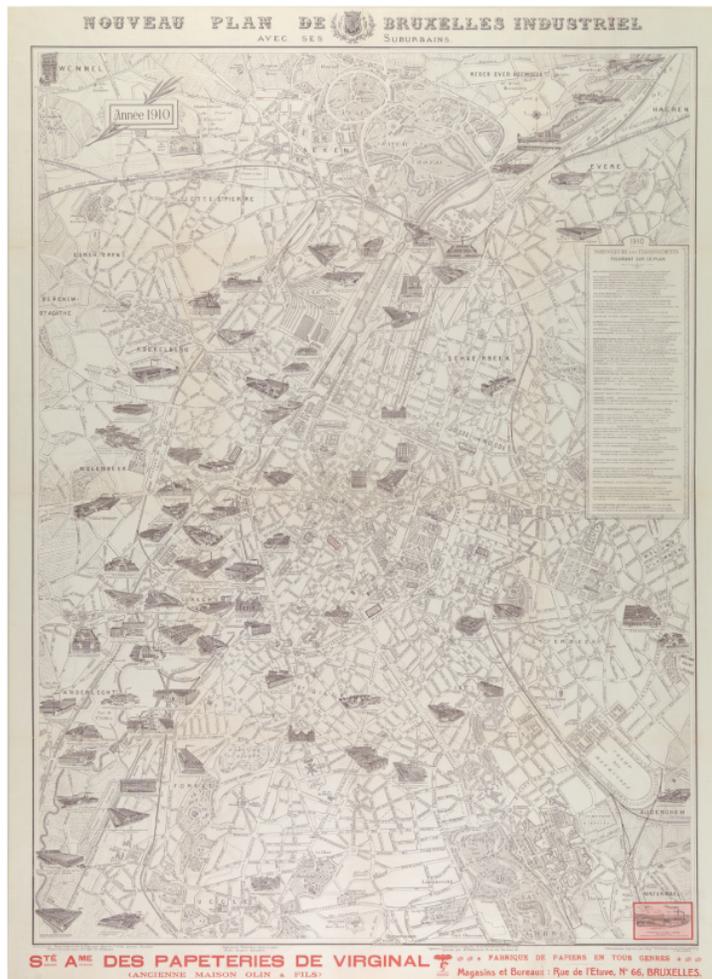
5.1 Discours – een genealogie

Om de voor de Kanaalzone in Brussel belangrijke vertogen in het huidige tijdsgewricht goed te begrijpen, moeten we terugkijken hoe deze tot stand zijn gekomen. Veel van de internationale ontwikkelingen zijn al beschreven bij de casus Binckhorst, en zullen daarom hier wat beknopter aan bod komen. Hier zal ik me meer richten op de betekenis daarvan voor Brussel en de Kanaalzone.

Industrialisering

België was na Groot-Brittannië een van de eerste landen waar de industriële revolutie zijn intrede deed vanaf de 19e eeuw, grofweg vijftig jaar eerder dan in Nederland. Zeker toen België in 1830 onafhankelijk werd, ontwikkelde het zich tot het meest geïndustrialiseerde land van het Europese vasteland. Dit heeft grote gevolgen voor de economie en de ruimtelijke inrichting van het land en van Brussel specifiek. In 1832 werd het Kanaal Charleroi-Brussel in gebruik genomen. Dit zorgde voor een gemakkelijke aanvoer van grote hoeveelheden steenkool. Hierdoor ontwikkelt de industrie zich zeer snel wat gepaard gaat

met een snelle demografische groei, "...waardoor Brussel het grootste centrum van industriële werkgelegenheid van het land wordt" (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, p. 31). Ook wordt in die tijd een uitgebreide spoorinfrastructuur aangelegd. Na de eeuwwisseling is het spoornet verzadigd en wordt besloten de haven van Brussel geschikt te maken voor zeeschepen. Er worden nieuwe, diepere havens aangelegd, en de industrie bloeit. Zie ook afbeelding 15. De industrialisering zet door tot ver in de 20e eeuw. Fabrieken vinden hun plek vlakbij het stadscentrum, net als in andere landen in die tijd. Gaandeweg ontstaat er ook in België regelgeving op het gebied van milieu, die ervoor zorgt dat bedrijven die veel hinder veroorzaken steeds minder gemakkelijk in het stedelijk weefsel passen.



Afbeelding 15: Plattegrond gemaakt door Auguste Verwest van de industrie in Brussel in 1910, ten behoeve van de wereldtentoonstelling; veel industriële complexen zijn zichtbaar langs het kanaal (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014)

44 Industrialisering en problematisering; een discours van verval

In de jaren '70 van de 20e eeuw begint echter het verval in te zetten. De middenklasse verlaat de stad – net als in andere westerse landen – en de stad wordt gezien als minder aantrekkelijk. De 'stadsvlucht' zet in Brussel lang door. Daarnaast zet de de-industrialisatie in. Productie verplaatst zich naar andere landen met goedkopere arbeid. Brussel wordt harder geraakt dan andere regio's, omdat er juist veel arbeidersbanen zijn (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014). Waar Brussel in 1970 nog 158.000 banen heeft in de verwerkende nijverheid, zijn dat er in 1991 nog maar 67.000 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011).

De problemen van Brussel Hoofdstedelijk Gewest geven aanleiding tot het opstellen van een nieuwe visie om het tij te keren: "De relatieve terugval en de de-industrialisatie, in combinatie met de bevolkingsafname (van maximaal 1.079.000 inwoners in 1967 tot 948.000 in 1995), vormen bij de oprichting van het Gewest de basis voor debatten en keuzes waaruit in 1995 het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) voortvloeit" (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011, p. 18). Ze richt zich op het aanwijzen van locaties voor functies als kantoren, woningen en detailhandel. Gemengde stedelijke ontwikkeling staat hierbij centraal, vooral nabij goed openbaar vervoer. De Kanaalzone behoort in het eerste GewOP uit 1995 nog niet tot de prioritaire gebieden.

Ondertussen maken de industriële functies langs het kanaal geleidelijk aan plaats voor logistieke functies. De de-industrialisatie zorgt er ook voor dat er op centrale plekken in de stad langs het kanaal leegstand en verloedering optreedt. Daarnaast huisvesten een aantal aan het kanaal gelegen wijken een groot aantal relatief kwetsbare groepen. De werkeloosheid is in die wijken rond de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989 veelal hoog. De Kanaalzone krijgt in de loop van de decennia een negatief imago:

Vele jaren lang leed het Kanaalgebied onder een negatieve berichtgeving in de media en bij vele Brusselaars, die zich maar amper waagden in het gebied. De kanaalwijken werden beschouwd als vuil, onveilig en oninteressant. Ze betaalden de prijs voor de gevolgen van het verleden (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, p. 157).

Er ontstaat een discours van verloedering en leegstand rond de Kanaalzone, zeker ook in beleidsdocumenten. De voormalige industriële zones en de wijken eromheen worden geproblematiseerd. Zo stelt het Gemeentelijk Ontwikkelingsplan van de Stad Brussel uit 1998 dat de economische crisis van de jaren '90 een sterk effect heeft gehad op de wijken met een "industriële traditie", en dat het noodzakelijk is de "... mogelijkheden na te gaan tot herbestemming en herstructurering van de thans verwaarloosde industrieterreinen en-gebouwen" (1998, p. 15). Locaties in de Kanaalzone worden hierbij expliciet genoemd.

Verdienstelijking en concurrentie

Gelijktijdig met de neergang van de industrie in Brussel komt de diensteneconomie op. De tertiaire sector groeit in rap tempo onder andere door een actieve rol van de overheid. Er ontstaan kantorenmilieus bij station Noord en station Zuid, ook nabij het kanaal. Daarnaast groeit het aantal overheidsfunctionarissen in Brussel sterk door haar positie als Europese Hoofdstad. Zoals beschreven zet de trend van de verdienstelijking van de economie wereldwijd in, en dat gaat gepaard met het idee van interstedelijke competitie om 'talent'. Kantoren worden zo eind jaren '80 en begin jaren '90 een belangrijke 'ruimteclaim' in steden. Het GewOP uit 1995 speelt onder andere in op deze ontwikkeling, door een aantal kantoorlocaties aan te wijzen (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1995).

Het competitiediscours is tot een bepaalde hoogte terug te zien in de visiedocumenten van Brussel. Zo stelt het GewOP uit 2002 in het onderdeel 'De 12 prioriteiten' dat de mogelijkheden voor bedrijven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om nieuwe kennis op te doen "...een garantie voor

toekomstige concurrentiekracht” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, pp. 170-171). Later laat het Gewest voor een nieuw toekomstplan onderzoek doen naar de aantrekkingskracht van Brussel ten opzichte van andere, internationale steden (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011, p. 152). Verder worden bepaalde domeinen van de culturele industrie genoemd als internationaal interessant om te ‘vermarkten’ (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 69). Tenslotte waarschuwt het GewOP in het onderdeel ‘Stadsproject’ voor het vermijden “... dat er een overspecialisatie komt van de Brusselse economie in de administratieve functies” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 2). Ook in het latere Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) uit 2018, de actuele versie van het GewOP, wordt de concurrentiekracht nog als een belangrijk discours neergezet (zie bijvoorbeeld Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2018, p.125; p.128; p.130).

Hoewel het competitiediscours kan worden waargenomen, is de mate waarin dat het geval is beperkt. Het wordt ook in de stukken niet tot nauwelijks gebruikt in de onderbouwing om in de Kanaalzone in te grijpen. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat het Brussels Gewest altijd een relatief grote socialistische partij heeft gekend, die meer gericht was op een eerlijkere verdeling dan op competitie. Wel is in de het GewOP uit 2002 veel aandacht voor de aantrekkelijkheid van de stad. Daar wordt ook in de volgende paragraaf aandacht aan besteed.

Trek naar de stad en aantrekkelijkheid

In de jaren '90 beginnen steden in de westerse wereld weer aan aantrekkelijkheid te winnen, mede gestimuleerd door actief beleid van overheden. Ook in het internationale discours zien we aantrekkelijkheid van (binnen)steden in toenemende mate aan belang winnen. Waren de mensen die in de jaren '80 nog in de stad achterbleven omdat ze de middelen niet hadden om weg te verhuizen nog de verliezers, tegenwoordig zijn de steden en stedelingen juist de winnaars, zo stelt onder andere Edward Glaeser in zijn invloedrijke boek 'The Triumph of the City' (2011). Mensen willen weer in de stad wonen, dichtbij werk en voorzieningen. Eind jaren '90 weet Brussel dan ook te breken met de trend van bevolkingsafname. Dit betekende ook een voorzichtige toename in de vraag naar woningen in de stad. De eerste prioriteit uit het GewOP uit 2002 is daarom niet voor niks om “...aantrekkelijkheid voor het wonen versterken” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 8). De visie is doorspekt met het woord aantrekkelijkheid, waarbij bijvoorbeeld het versterken van voorzieningen en het investeren in de openbare ruimte uitgebreid aan bod komen. Hoewel dit aantrekkelijkheidsdiscours zeker ook post vat in de latere narratieven rond de transformatie van de Brusselse Kanaalzone, is de ontwikkeling – op een paar uitzonderlijke plekken na – nauwelijks te vergelijken met grote waterfrontontwikkelingen in andere steden.

Een discours van sociale problematiek en balans

Tegelijkertijd kent Brussel rond 2000 nog steeds een aantal wijken die een sterke concentratie kennen van 'zwakkere bevolkingsgroepen' (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p.9). Dit wordt in beleid ge-problematiserd. Het GewOP stelt: “Brussel kent een oververtegenwoordiging van gezinnen met een laag inkomen en een ondervertegenwoordiging van gezinnen van de middenklasse en de gegoede klasse.” (2002, p.11). Ook het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling uit 2018 stelt, terugkijkend:

5 De stadsvlucht en de desindustrialisering tijdens de laatste periode van de 20ste eeuw leiden niet enkel tot een verstedelijking van de rand (ook buiten de grenzen van het Brussels Gewest), maar ook tot een wijziging van de volkse buurten van de eerste kroon. Zo ontwikkelt zich de zogenaamde “arme sikkels” van Brussel, in de gedesindustrialiseerde arbeiderswijken rond het kanaal. Deze wijken concentreren naast een groter dan gemiddelde armoede ook nog andere generatiegebonden, culturele of gezondheidsgerelateerde factoren van uitsluiting (Brussels

Hoofdstedelijk Gewest, 2018, p. 16).

De kwetsbare¹⁶ wijken concentreren zich met name rond het centrum en langs het kanaal. Zowel het discours over de groei van het aantal inwoners en de benodigde nieuwe woningen als het discours over het versterken van de kwetsbare wijken vinden hun weg naar het beleidsdiscours. Het idee is dat de kwetsbare wijken door herstructurering aantrekkelijker worden gemaakt, terwijl de wat kansrijkere bewoners die in de voorgaande decennia de stad hebben verlaten juist verleid worden om terug te keren. Zo komt het gewest als geheel meer in balans. Deze strategieën van aantrekkelijkheid en herstructurering gaan hand in hand in het GewOP. Een van de hoofddoelstellingen uit het GewOP – onderdeel ‘Stadsproject’ – luidt daarom:

⁸ ... het Hoofdstedelijk Gewest een gediversifieerde bevolking waarborgen door zowel de versterking van de sociale integratie van de zwakkere bevolkingsgroepen, als door de stabilisatie van de inwoners in de oude wijken en door het aanmoedigen van een terugkeer naar de stad, via beleidsvormen toegespitst op de duurzame ontwikkeling en de verbetering van de levenskwaliteit (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 2).

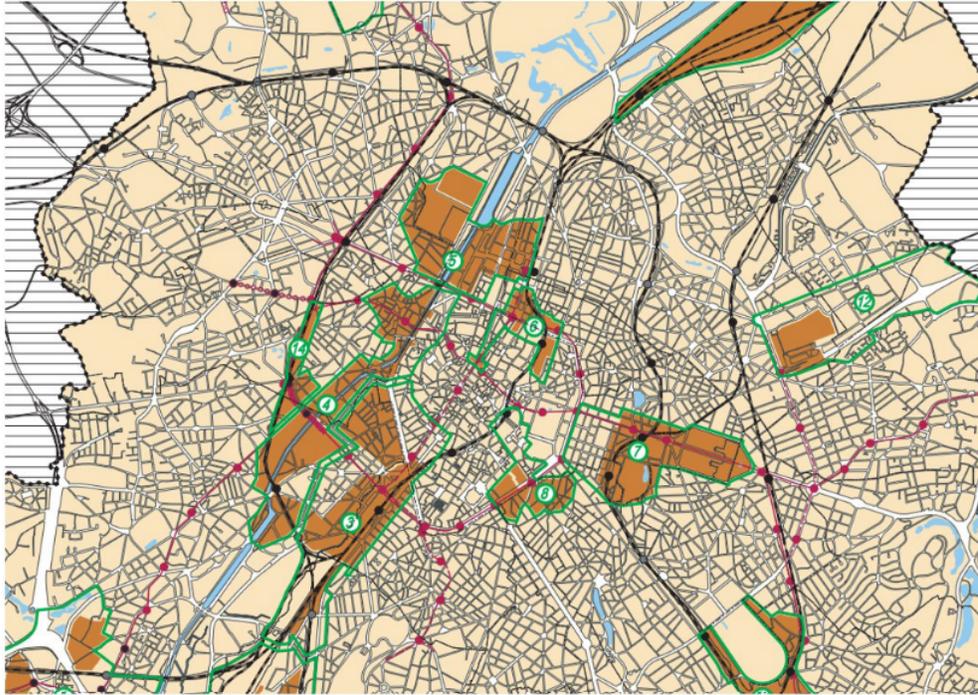
De Kanaalzone wordt in deze strategie¹⁷ gepositioneerd als een belangrijke plek in deze ambitie. Hier liggen ‘sociale breuklijnen’ en moet de ‘residentiële aantrekkingskracht’ en de ‘kwaliteit van het levenskader’ verbeterd worden (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p.134). De Kanaalzone¹⁷ wordt dan ook in het plan benoemd als een van de ‘Hefboomgebieden’. Dit zijn gebieden waar “... de middelen van alle gewestelijke beleidslijnen worden geconcentreerd op grond van de specifieke ontwikkelingsdoelinden van elk gebied” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 4; onderdeel ‘Transversaliteit’); zie afbeelding 16. Hoewel het bieden van werkgelegenheid voor verschillende groepen Brusselaars wel als belangrijk thema wordt benoemd in het GewOP, wordt dit narratief niet specifiek gekoppeld aan de Kanaalzone.

De definitie van de opgave

In het GewOP wordt tenslotte krachtig de ambitie tot ingrijpen in de Kanaalzone neergezet. Opvallend is dat de bestaande havenactiviteiten volgens het plan ook centraal in de stad een plek dienen te houden. Het gaat vooral om het beter ruimtelijk integreren van deze activiteiten met de bestaande stad, om de aantrekkelijkheid te vergroten:

⁸ De kanaalzone biedt een uitzonderlijk potentieel aan herkwalificatie. Dit potentieel moet krachtig benut worden door middel van een betere integratie van de havenactiviteiten in de stad, door een betekenisvolle vergroening van de directe omgeving van de havengebieden en door de aanleg van fiets- en wandelroutes met recreatiegebieden en rustplaatsen die gericht zijn op het water en de rivieractiviteiten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002, p. 107).

Met het GewOP uit 2002 is de Kanaalzone geproblematiseerd en zijn de opgaven op de agenda gezet, terwijl daar in het GewOP van 1995 nog geen sprake van was. Discursief gezien is daarmee de eerste stap gezet: de zone krijgt een zekere legitimiteit als prioritaire zone van ingrijpen. In het GewOP van 2002 worden echter veel prioriteiten genoemd en weinig keuzes gemaakt. Daarbij zijn de financiële middelen voor realisatie beperkt (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011, p. 281). Dit zorgt ervoor dat in de jaren die volgen er niet direct tot uitvoering wordt overgegaan.



Afbeelding 16: Uitsnede van de kaart met hefboomgebieden uit het GewOP van 2002; veel van de gebieden liggen aan het kanaal, zoals Tour & Taxis en Biestebroek (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002)

Een discours van woningnood

In de jaren die volgen worden ook nieuwe opgaven voor Brussel zichtbaar. De bevolking groeit volop en er komt meer aandacht voor het milieu (perspective.brussels, 2024). Daarom besluit de regering in 2009 om te starten met een nieuw **Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling** (GDPO). Dit wordt de start van een lang proces dat de opmaat is naar een nieuw plan in 2014, een nieuwe versie in 2016 en het GDPO dat pas in 2018 definitief wordt vastgesteld (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2018).

In het ontwerp-GPDO van 2013 wordt tussendoor wel – in lijn met het GewOP uit 2002 – een zeer grote nadruk gelegd op de ontwikkeling van de Kanaalzone (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014). Het gebied heeft een “... groot ontwikkelingspotentieel, zowel voor het genereren van werkgelegenheid en economische activiteiten, als voor de ontvangst van nieuwe bewoners” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2014, p. 224). Ook de bestaande productieve functies worden als waardevol beschouwd. In het centrale gedeelte van het kanaal wordt gestreefd naar een combinatie van wonen en werken dat zich voor menging leent, terwijl verder weg meer ruimte is voor productie en logistiek. Sinds 2002, zo zien we ook aan het ontwerp-GPDO uit 2013, heeft de groei van de stad versterkt doorgezet. Het discours van groei en de woningbouw die daarvoor nodig is, is daarvoor nog veel sterker dan in 2002. Dat zal in de jaren na 2013 alleen nog maar sterker het geval blijken. De druk op de woningmarkt zorgt er in de loop van de jaren voor dat er verschillende voormalige industriële gebouwen getransformeerd worden tot of plaats moeten maken voor woningen (Vandyck & Degraeve, 2019).

Er wordt, anders dan in 2002, onder andere gekeken naar de Kanaalzone als locatie voor woningbouw. Daar is ruimte en de nood is hoog, zo is het idee. Zo wordt de ontwikkeling van de Akenkaai aan het Becodok in gang gezet, te beschouwen als een *waterfront*ontwikkeling.

Parallel aan de visievorming is de ontwikkeling van de Kanaalzone hier en daar al aan de gang. Zo is de transformatie van de Akenkaai naar een woongebied met appartementen en commerciële ruimtes al sinds eind jaren 2000 gaande – en is daar in 2014 de hoogste woontoren in België opgeleverd – terwijl er op dat moment nog geen sprake is van een samenhangend verhaal over de Kanaalzone.

Een discours van productie, ruimtegebrek en menging

Ondanks de grote druk op woningbouw wordt in 2013 ook de economische functie van de Kanaalzone als belangrijk gezien. Werk voor praktisch geschoolden die in de omliggende wijken wonen én het belang van een stadsverzorgende economie en havenactiviteiten zijn hierin belangrijke overwegingen, te meer omdat er elders in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen plaats meer is om werklocaties heen te verplaatsen. Het Gewest heeft er bovendien belang bij om bedrijven binnen de stad te houden, zo geven verschillende geïnterviewden aan. Er ontstaat een discourscoalitie tussen verschillende partijen, belangen en vertogen. Mengen van wonen en werken wordt daardoor nadrukkelijk als strategie genoemd voor de Kanaalzone. Zo blijft de werkgelegenheid behouden maar kunnen er toch nieuwe woningen worden gebouwd, in een stad waar de ruimte onder druk staat. Het discours wordt verder gevoed door ontwerpend onderzoek voorafgaand, tijdens en na het opstellen van het Kanaalplan (zie bijvoorbeeld afbeelding 17). Brussel is een van de eerste steden waar het narratief van menging van productieve activiteiten en wonen daadwerkelijk voet aan de grond krijgt, zo stellen verschillende geïnterviewden.

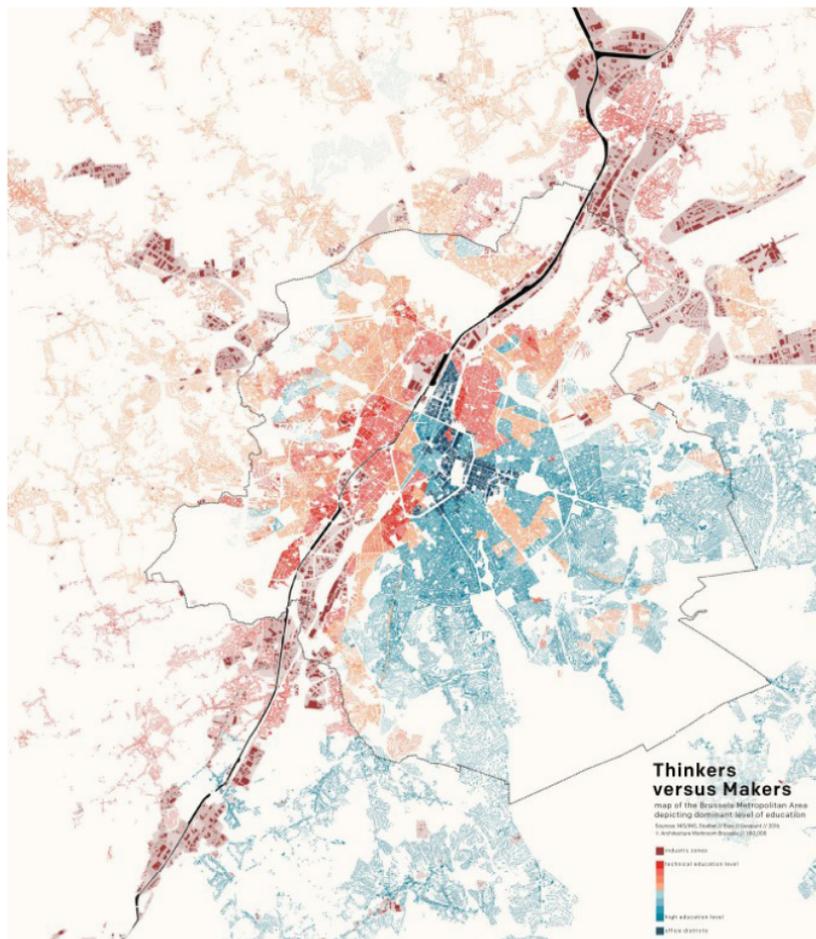
Een discourscoalitie; wonen én werken

Door de urgentie tot ingrijpen in de Kanaalzone vanuit verschillende vertogen – verankerd in beleid – wordt in 2012 Alexandre Chemetoff uit een internationale wedstrijd geselecteerd om een samenhangend ‘Kanaalplan’ op te stellen. Het plan, vastgesteld door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is een antwoord op de volgende doelstellingen:

Economische activiteiten in de stad behouden, woon- en werkplaats dicht bij elkaar brengen; woningen creëren die inspelen op de toenemende vraag als gevolg van de bevolkingsgroei en op de middelen die de verschillende types huishoudens tot hun beschikking hebben; gebruiksvriendelijke openbare ruimte ontwikkelen die mensen samenbrengt door het kanaal, de herontdekking van de Zenne en de bruggen over het kanaal te benutten als verbindingen tussen de wijken; voorwaarden creëren voor een open stad (met een mix van functies, bevolkingsgroepen, enz.) in een gebied dat wordt gekarakteriseerd als de aankomstplaats voor de nieuwe bewoners van het Brussels Gewest. De concretisering van deze doelstellingen impliceert: een mix van functies creëren en bevorderen door stedelijke vormen en programma's te ontwikkelen die de compatibiliteit van functies mogelijk maken; het gebruik van de grond rationaliseren en onderzoek doen naar een intensief gebruik daarvan; vertrekken vanuit de openbare ruimte om de vormen van de stad te bepalen (CANAL.BRUSSELS, 2024).

In deze formulering herkennen we verschillende elementen van de eerder beschreven vertogen: de opgave om een aantrekkelijkere openbare ruimte te creëren, de rol die het gebied speelt in het bij elkaar brengen van verschillende groepen en de ruimte voor woningen. Ook de bestaande economische activiteiten krijgen een belangrijke plek in de ambities. Menging is een strategie om beide activiteiten een blijvende plaats te bieden, maar ook worden er locaties gevrijwaard van woningbouw om bepaalde

activiteiten te kunnen blijven uitvoeren. Hiervoor is tijdens het opstellen van het Kanaalplan stevig ge-lobbyd door industriële partijen en de Haven van Brussel, zo blijkt uit de interviews. Hoewel dit plan allerlei ‘voorbeeldprojecten’ in verschillende deelgebied ¹⁰ van de Kanaalzone introduceert, wordt het niet gezien als vastomlijnd kader om vervolgens direct **aan de slag te gaan met deze projecten**. Wel bieden **ze** inspiratie hoe bijvoorbeeld met menging tussen wonen en werken kan worden omgegaan, en hoe havenactiviteit en stedelijke activiteiten meer in elkaar vervlochten kunnen worden. Uitwerking van de verschillende gebieden geschiedt onder andere door begeleiding van een speciaal geformeerd team, met verschillende overheidsdiensten en de bouwmeester (CANAL.BRUSSELS, 2024). Het discours wordt kracht bij gezet door verschillende uitdagende ontwerpen en visualisaties, zie bijvoorbeeld afbeelding 18.



Afbeelding 17: Thinkers versus Makers; een kaart die instrumenteel was in de verbeelding van het discours over tewerkstelling, (sociale) tweedeling en het belang van ontmoeting langs het kanaal (Architecture Workroom Brussels, 2016)

Het discours dat post heeft gevat in het Kanaalplan, wordt vervolgens grotendeels voortgezet in het GDPO van 2018. Zo komt onder andere de tewerkstelling opnieuw aan bod, de sociale tweedeling wordt opnieuw benoemd – nog sterker dan in eerdere visies, en de druk om woningen te realiseren staat hoog op de agenda. Er komt echter ook nóg meer nadruk op de bescherming van ruimte voor de economie, met name omdat de stijgende woningprijzen de druk op de ruimte vergroten: “De economische functie moet beschermd worden omdat ze zware klappen krijgt als gevolg van de stijgende grondprijzen die gepaard gaan met de verbetering van de woonomstandigheden” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2018, p. 124). Het belang van de meer productieve economische functies wordt onder andere verwoord in de volgende passage:

⁵ In een ecosystemische benadering dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de endogene economie: een residentiële buurteconomie, reproductie van het dagelijks leven, wonen, consumptie, onderwijs en vrijetijdsbesteding voor de plaatselijke bevolking, een economisch weefsel bestaande uit KMO's die actief zijn in de stadseconomie zoals de voedingsnijverheid, de bouw- en renovatiesector, vervoer, enz. (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2018, p. 18).

Zowel het belang van het behouden van een stadsverzorgende economie als de zorgen omtrent het verdwijnen van die economie worden ook in verschillende interviews genoemd als belangrijke elementen in het discours rond de productieve stad.

In 2019 wordt vervolgens het ¹³ Masterplan “Horizon 2040” van de Haven van Brussel opgesteld. Ook daarin worden veel van de beschreven vertogen herhaald. Een “duurzame integratie van haven-stad” (port.brussels, 2019, p. 176) wordt als een van de hoofddoelstellingen genoemd. Onder andere het maken van visuele verbindingen vanuit de stad naar het ¹³er, en het aanleggen van meer toegankelijke openbare ruimtes zijn daar een uitwerking van. Ook de “introductie van functionele gemengdheid in de mate dat die verenigbaar is met de ontwikkeling van de economische en logistieke activiteiten” (port.brussels, 2019, p. 177) wordt als een van de subdoelstellingen genoemd. Daarnaast ligt er vanzelfsprekend veel nadruk op de logistieke functie van de haven en het belang van vervoer over water – om de congestieproblematiek op de weg te beperken. Tevens wordt de rol van de haven in een meer circulaire economie benadrukt. Deze laatste twee doelen worden in het debat veelal gebruikt in de legitimering van het houden van ruimte voor havenactiviteiten, zo geven onder andere verschillende geïnterviewden aan. De productieve functie blijft leidend:

¹³ Toch zijn de havengebieden in de eerste plaats bedrijventerreinen. De landschappelijke en ecologische herwaardering mag de goede werking van deze havengebieden niet in het gedrang brengen, noch een obstakel vormen voor het goederentransport. Er mag ook geen schaarse havengrond worden verspild (port.brussels, 2019, pp. 159-160).

Het GDPO uit 2018 en het Masterplan van de Haven vormen een voorlopig sluitstuk van de visievorming rond de Kanaalzone. Veel van de internationaal nieuw opgekomen vertogen liggen al in de opgestelde visies besloten, en daarmee is het discours rond de Kanaalzone relatief stabiel. Het discours rond het behouden van productie in de stad krijgt op steeds meer plaatsen voet aan de grond. Invloedrijk hierin is onder andere het werk van Mark Brearley (zie bijvoorbeeld het boek ‘Made in London: From Workshops to Factories’ (King, Brearley, & Dowdy, 2022), waarin het belang van productieve functies in de stad wordt benadrukt met verschillende voorbeelden in Londen). Maar ook Brussel wordt internationaal als voorbeeld gezien op dit vlak (Laarakker, 2023).



Afbeelding 18: Het niet gerealiseerde plan voor een het toevoegen van functies aan een bestaande betoncentrale om tegelijkertijd de impact op de omgeving te beperken (BC architects & studios & Jasper Poesen, 2019)

5.2 Instituties

Context en spelers

Brussel kent een complexe bestuurlijke context. De stad Brussel – de hoofdstad van België – is slechts één van de negentien gemeentes die binnen het Brussel Hoofdstedelijk Gewest vallen. Het Gewest kent ongeveer 1,3 miljoen inwoners, en is zo goed als volledig ‘verstedelijkt’. Het is in 1989 opgericht, en kent een eigen parlement en regering. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft onder andere – net als het Vlaams en Waalse Gewest – bevoegdheden voor economisch en tewerkstellingsbeleid en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening (Belgische Federale Overheidsdiensten, 2024). Daarnaast wordt Brussel beschouwd als de Europese hoofdstad en zijn er tal van Europese instellingen gehuisvest. Omdat het Gewest voor een groot deel samenvalt met de stedelijke agglomeratie, kent het Gewest niet alleen een andere planologische en economische context dan het Vlaamse en het Waalse Gewest, maar ook dan Nederland. Ruimtelijke ordening is – naast een gemeentelijke – grotendeels een gewestelijke aangelegenheid. De macht van het Brussels Gewest in de planologie reikt verder dan die van de Nederlandse Metropoolregio’s of Provincies. Het Gewest maakt niet alleen ruimtelijke visies – vergelijkbaar met omgevingsvisies – maar maakt ook een bestemmingsplan. Verder kan het Gewest subsidies uitdelen om bepaalde doelen te behalen. Het feit dat België in drie Gewesten is verdeeld die eigenstandig beleid maken, betekent ook dat ze elkaar hier en daar beconcurreren. Zo geven verschillende geïnterviewden

aan dat het verliezen van bedrijven aan een ander Gewest (politiek) zeer onwenselijk is – vergelijkbaar met het verplaatsen van een bedrijf richting een ander land.

Door de bijzondere institutionele omgeving in Brussel zijn er ook andere spelers op de grond- en vastgoedmarkt actief. Zo kent het Brussels Gewest het eigen vastgoedbedrijf ¹⁴⁰CityDev, dat tot doel heeft woon- en werkruimtes tegen een gereduceerd tarief – ofwel betaalbaar – aan te bieden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Oorspronkelijk waren het twee bedrijven. Eén met als doel industriële functies te realiseren, eerst voor heel België, later bij de bestuurlijke herindeling specifiek voor Brussel. Daarmee – gecombineerd met de de-industrialisatie – verschoof ook de doelstelling naar het bieden van ruimte voor de meer stadsverzorgende bedrijvigheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het ander was een woningbouwbedrijf dat door het Gewest gesubsidieerde nieuwbouwwoningen verkocht (citydev.brussels, 2024). Het samenvoegen tot één overheidsbedrijf leidt ertoe dat er gespecialiseerde kennis over wonen en productieve kennis aanwezig is, waardoor het combineren van deze functies in projecten vergemakkelijkt wordt. CityDev ontwikkelt zelf vastgoed en heeft ook zelf vastgoed in portefeuille. Ook zijn ze eigenaar van verschillende ¹¹⁶gronden in het Gewest.

Verder kent het Gewest de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (MSI), die verantwoordelijk is voor “...de uitvoering van grote stedenbouwkundige projecten in Brussel en de bouw van openbare voorzieningen van gewestelijke omvang” (msi.brussels, 2024). Daarmee is het feitelijk een publiek ontwikkelbedrijf voor grote (publieke) projecten en voorzieningen.

Daarnaast is de Haven van Brussel – ook grotendeels in handen van het Gewest – een partij die gronden in bezit heeft en verhuurt aan derden. Dit doet de Haven met als doel ⁶⁰“...het transport via het water (de milieuvriendelijkste vervoerswijze) te bevorderen, jobs te creëren, de strijd tegen de klimaatopwarming aan te gaan en in te zetten op een betere stedelijke distributie” (port.brussels, 2024). Omdat deze bedrijven slechts acteren binnen de grenzen van het Gewest – waarvan de grenzen feitelijk samenvallen met de stedelijke agglomeratie Brussel – moeten zij hun opgave veelal realiseren binnen stedelijk gebied. Dat vereist efficiënt en intensief ruimtegebruik, zo geven de geïnterviewden aan. Het betekent ook dat partijen door de schaarste aan ruimte regelmatig met concurrerende ruimteclaims om moeten gaan.

Ook zijn er verschillende private ontwikkelaars en beleggers actief in het Brussels Gewest. Hoewel er partijen zijn die zich vooral richten op ontwikkelingen in Brussel, zijn deze partijen niet gebonden aan de institutionele grenzen van het Gewest. Grote private partijen die actief zijn in en rond de Kanaalzone zijn bijvoorbeeld Atenor, Aboreal en Nextensa. Veel van deze ontwikkelaars zijn traditioneel gezien sterk in het realiseren van woningen, detailhandel en kantoren, en minder in het realiseren van ‘productieruimtes’.

Tenslotte is het belangrijk te noemen dat er omwille van de samenhang en regie op de uitvoering in 2014 een speciaal team voor de Kanaalzone is opgezet, bestaande uit verschillende Gewestelijke diensten én de Bouwmeester. Dit team begeleidt plannen aan de hand van de in het Kanaalplan benoemde ambities. Het team is met een bestuurlijke wisseling in 2019 echter opgeheven. Toch werken verschillende mensen vanuit dat team nog tot op heden aan verschillende plannen in het gebied.

Reguleren

Regulering van welke functie waar mag plaatsvinden wordt bepaald in het bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan is juridisch bindend voor zowel overheden als particulieren. Brussel kent verschillende bestemmingsplannen. Het Gewestelijke Bestemmingsplan (GBP) (perspective.brussels, 2024) staat bovenaan de hiërarchie en is dekkend voor het gehele gewest. Daarnaast bestaat er voor gemeenten bin-

nen het gewest de mogelijkheid een Bijzonder Bestemmingsplan (BBP) te maken. Dit BBP “verduidelijkt en vervolledigt het gewestelijk bestemmingplan” (perspective.brussels, 2024).

Het eerste GBP werd in 2001 door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastgesteld. Het was de opvolger van het Gewestplan. Ten opzichte van het Gewestplan is het GBP preciezer, met voor sommige functies specifiekere aanduidingen. Daarnaast vloeien een aantal veranderingen voort uit de doelstellingen van het GewOP uit 1995, zoals het bestemmen van meer groene ruimtes (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011). De focus in dit GBP ligt niet zozeer op woningbouw, maar veel meer op het mogelijk maken van kantoren. Verder worden in het GBP uit 2001 een aantal ‘gebieden van gewestelijk belang’ aangewezen (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011, p. 289), die opvallend genoeg enigszins verschillen van die uit het GewOP uit 1995, maar meer overeenkomsten vertonen met het GewOP uit 2002. Tour et Taxis en Gaucheret – een van de meest centraal gelegen gebieden aan het kanaal – zijn hier onderdeel van. Voor deze gebieden is de bestemming niet zo gedetailleerd bepaald als voor de rest van het plan, maar er is wel een programma opgesteld dat naast de toegelaten bestemmingen beperkingen voor kantooroppervlakten en een minimale woonoppervlakte bevat (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011).

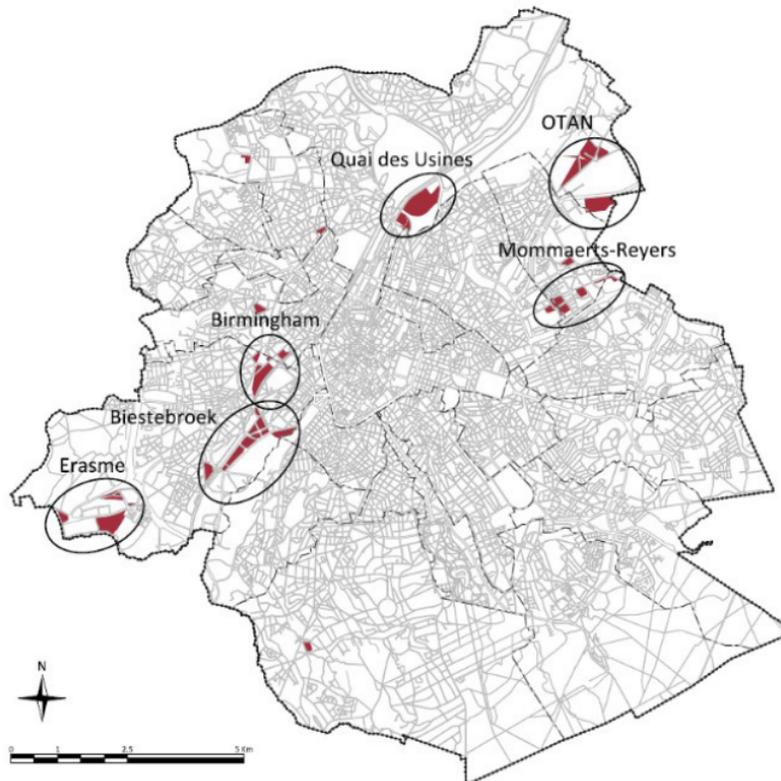
Sindsdien hebben een aantal wijzigingen plaatsgevonden onder invloed van verschillende interne en externe ontwikkelingen. Vaak gaat het om kleine wijzigingen of aanpassingen als gevolg van fouten, onduidelijkheden of onderdelen die vernietigd worden door de Raad van State, maar er vinden af en toe ook grotere wijzigingen plaats. De meest ingrijpende wijziging was het ‘Demografisch GBP’ 2013. De planvorming voor de wijziging van het GBP start in 2011. Het demografisch GBP werd gepositioneerd als een antwoord op de demografische groei van Brussel, die van 2013 tot 2020 becijferd werd op zo’n 180.000 nieuwe inwoners (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2013). Het realiseren van woningen om aan de vraag te kunnen voldoen, is de centrale ambitie van het plan. Daarbij moeten de voorzieningen die bij nieuwe woningen horen worden gerealiseerd. Menging van functies staat centraal in de strategie om woningen te realiseren.

De belangrijkste methode om ruimte te maken voor de woningen was dan ook het aanwijzen van een aantal monofunctionele (voormalige) industriegebieden waar woningbouw mogelijk gemaakt wordt (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2013; Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2018, p. 38). Deze gebieden werden ‘ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving (OGSO)’ genoemd. Naast woningbouw is het stimuleren van de economische activiteiten en het vergroten van het aantal banen een belangrijke doelstelling. Ook het ‘stedenbouwkundig herstel’ van bepaalde gebieden is een doel (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2013, p. 10). In deze gebieden moet ongeveer tien procent van de nieuw te realiseren vierkante meters voor bedrijvigheid bestemd blijven. Er zijn specifiekere regels opgenomen over een maximaal aantal vierkante meters per bedrijf en over welk type de bedrijvigheid mag zijn. Het maximum aantal vierkante meters zorgt ervoor dat de ruimtes voornamelijk worden benut voor de huisvesting van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO’s). Die bieden meer werkgelegenheid dan grotere, extensieve bedrijven, zo is het idee. Verder gaat het expliciet om productieve bedrijven, maar er is ook ruimte voor “...activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen” (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2013, p. 107).

Deze OGSO’s bevinden zich grotendeels langs het Kanaal (zie afbeelding 19), en komen voor een deel overeen met de al eerder in het GewOP van 2002 aangegeven hefboomgebieden. Het zijn ten dele locaties die als ‘brownfields’ of als vrij extensieve bedrijvigheid getypeerd kunnen worden. Tegelijkertijd is er ook bewust gekozen om bepaalde gebieden niet als OGSO aan te wijzen, zo geven verschillende geïnterviewden aan. Dat betekent dat sommige plekken langs het kanaal langjarig gereserveerd worden voor bijvoorbeeld havenactiviteiten.

Naast de locaties, is ook de onderbouwing voor de aanpassing in het bestemmingsplan gro-

tendeels gestoeld op een aantal vertogen die ook ¹³² in de eerdere GewOP's te traceren zijn, zoals het discours van aantrekkelijkheid – in dit geval door het versterken van de stedenbouwkundige structuur op bepaalde plekken en het bieden van werkgelegenheid aan de meer praktisch geschoolde groepen die rondom het centrum en aan het kanaal wonen.



Afbeelding 19: De locaties die als OGSO zijn aangemerkt bij de wijziging van het GBP in 2013, grotendeels langs het kanaal gesitueerd (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2024)

Hoewel wonen ook al op de agenda stond in het GewOP van 2002, was de urgentie een stuk kleiner dan in 2011 toen de planvorming gestart werd. Hetzelfde geldt voor het mengen van functies; dat stond in het GewOP nog niet op de agenda, maar was nu een belangrijk narratief om tot aantrekkelijke oplossingen te komen. Daarnaast speelt de schaarste aan ruimte binnen het Brussels Gewest een doorslaggevende rol in de afweging om te komen tot gemengde oplossingen. Zo stelt Kristiaan Borret, bouwmeester van Brussel, in een interview:

In Brussel manifesteert de kwestie van schaarste zich op een andere manier. Ik zeg graag dat het keurslijf van de grenzen van het Gewest de regering dwingt om zoveel mogelijk binnen het Gewest te houden: dat is wat ons drijft bij het zoeken naar complexiteit, naar het vinden

van gestapelde en gemengde oplossingen. Het is meer dan een keuze vanwege een tekort aan ruimte, het is politiek wil. Zo is een OGSO, vanuit stedenbouwkundig opzicht, het resultaat van een compromis tussen de behoefte aan woningbouw en de behoefte aan productieactiviteit in de stad (Vanneste, 2024).

Deze vertogen van woningnood en menging van functies die in de onderbouwing voor het GBP van 2013 gebruikt werden – ondanks dat ze nog niet formeel in een beleidsplan waren gevat – waren al breed verspreid onder planners, beleidsmakers en politici. Ze werden later dan ook op visieniveau verankerd in het Kanaalplan (Brussels Hoofdstedelijk Gewest & Alexandre Chemetoff & Associés, 2014). Sommige van de als OGSO aangemerkte gebieden worden uitgewerkt in BBP's. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Anderlecht in 2017 een BBP vastgesteld voor de uitwerking van het in 2013 tot OGSO benoemde Biestebroekdok.

Stimuleren

Wat betreft stimuleren is subsidie het belangrijkste instrument dat wordt ingezet. In Brussel wordt er echter slechts beperkt gebruik gemaakt van subsidies om private partijen te verleiden. Vooral op het gebied van economie en werkgelegenheid zijn er in de Kanaalzone een aantal subsidies van kracht. Een ervan is de Zone van Economische Uitbouw in de Stad (ZEUS), die sinds 2019 bestaat. Deze is bedoeld om lokale werkgelegenheid te stimuleren binnen een bepaalde perimeter, die voor een groot deel overeenkomt met de Kanaalzone (perspective.brussels, 2024). Onder andere (delen van) Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek en Tour & Taxis zijn onderdeel van de zone. De zone waarin men subsidie krijgt is bepaald op basis van een aantal criteria, die soms een overlap hebben met het discours waarop het ingrijpen in de Kanaalzone gestoeld is, zoals werkloosheid en het gemiddelde inkomen. In deze zone krijgen bedrijven onder bepaalde condities steun voor algemene investeringen, steun voor het in dienst nemen van medewerkers en steun voor het behoud van werkgelegenheid. Een belangrijk idee dat hierachter schuilt, is het gevolg van de regel dat inkomstenbelasting niet betaald wordt in de plaats waar iemand werkt, maar op de plaats waar iemand woont. Men hoopt ervoor te zorgen dat mensen lokaal aan werk komen, en dus ook lokaal – lees: in het Brussels Gewest – belasting betalen. Daarbij is het voor bedrijven aantrekkelijker om zich in de zone te vestigen. De subsidie is te zien als een onderdeel van de 'economische poot' onder de plannen van de Kanaalzone.

De ZEUS is aanvullend op bestaande subsidie voor bedrijven die zich in het Brussels Gewest willen vestigen, waarbij ze aanspraak kunnen maken op een premie voor de aanschaf van een gebouw of grond (Gewestelijke Overheidsdienst Brussel, 2020).

Verder kent het Brussels Gewest een traditie van investeringen en subsidies in kwetsbare wijken in de vorm van wijkcontracten. Tot begin jaren '90 investeerden de gemeentes binnen het Gewest zelf in stadsvernieuwing. Op een gegeven moment zag het Gewest echter dat er méér nodig was. Toen zijn de wijkcontracten in het leven geroepen, om in samenwerking met lokale gemeentes en andere actoren te werken aan versterking van kwetsbare wijken. De perimeter voor deze subsidiestroom werd bepaald in het kader van de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie (RVOHR), later omgevormd tot stedelijke herwaarderingszone (SHZ). Vaak vielen de wijken rondom het kanaal binnen deze perimeter, en werd beoogd om deze wijken aantrekkelijker te maken door concrete projecten aan te wijzen na een grondige analyse. Dat kan zijn door bijvoorbeeld woningen te bouwen of te renoveren en de openbare ruimte te verbeteren. Ook de realisatie van voorzieningen kan hier onderdeel van zijn (Gemeente Schaarbeek, 2023).

Tenslotte coördineert het Brussels Gewest de subsidies die voortvloeien uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), bedoeld voor veelal publieke projecten die groei en werkgelegenheid stimuleren en daarmee de verschillen tussen regio's verkleinen (Brussels International, 2020). Deze subsidie is niet bedoeld voor private partijen met een winsttoegmerk.

5.3 Narratieve posities en de constructie van legitimiteit

In de ontwikkeling van de Kanaalzone zijn verschillende partijen actief: overheden, bedrijven in eigendom van overheden of semi-overheidspartijen en private partijen. In deze paragraaf onderzoeken we hoe partijen legitimiteit voor hun acties proberen te construeren en welke narratieve posities ze daartoe innemen. De periodes van visievorming die we onder de loep nemen, zijn:

- Narratieve posities in aanloop naar het Kanaalplan (2000 – 2012)
- Visievormingsproces Kanaalplan (2012 – 2014)
- De 'narratieve nastrijd' (Verheul, 2012) en de realisatie van projecten (2014 – heden)

Narratieve posities in aanloop naar het Kanaalplan (2000 – 2012)

In de jaren voorafgaand aan de visievorming rond het Kanaalplan was het discours en de opgavestelling rond de Kanaalzone nog flink in beweging. We hebben gezien dat in het GewOP van 2002 een aantal belangrijke vertogen post hebben gevat: het discours over industrieel verval – specifiek langs het kanaal – en het idee van het belang van praktisch geschoolde werkgelegenheid voor de relatief grote kwetsbare groep die rond het kanaal woont. Ook het idee van aantrekkelijkheid – en de daarvoor benodigde betere integratie tussen haven en stad in die Kanaalzone – staat op de agenda. Vooral het versterken van dit kwetsbare gebied vindt veel weerklank in de legitimering voor het ingrijpen. Maarten Lenaerts, werkzaam bij het planningsbureau van het Brussels Gewest, vat de achtergrond van het denken in die tijd als volgt samen:

De Kanaalzone is historisch, sinds de 19e eeuw, het industriële economische hart van Brussel. Daarrond zijn de arbeiderswijken ontstaan. Vanaf de jaren '60-'70 begint de industrie echter te verdwijnen. Dit gaat gepaard met een golf van suburbanisatie, waarbij de arbeiders die wijken verlaten. Arbeidsmigranten, in de voorgaande jaren naar België gebracht, komen in de plaats. Zij zijn immers op zoek naar goedkope, maar vaak slechte woningen. Deze geschiedenis maakt dat het historisch heel arme wijken zijn en dat er nu ook nog weinig werkgelegenheid is. Dus een aantal sociaaleconomische problemen stapelen zich daar op. Er zijn in het verleden ook grote en zichtbare maatschappelijke problemen geweest, onder meer belangrijke rellen. Er is toen een bewustzijn gegroeid: "We moeten hier echt op werken."

Deze zone is dan ook een belangrijke focus voor het beleid sinds het ontstaan van het Gewest in 1989. Verschillende partijen, van ontwikkelaars tot CityDev en de Haven, onderschrijven het narratief van de noodzaak tot ingrijpen in de Kanaalzone. Dit narratief wordt zo breed onderschreven, dat er een gevoel van onvermijdelijkheid is geconstrueerd: er moet iets gebeuren. De manier waarop is nog niet duidelijk. Woningbouw langs het kanaal is in die tijd nog minder aan de orde. Grootschalige binnenstedelijke ontwikkeling van woningbouw en aanvullend programma was rond de millenniumwisseling in Brussel sowieso nog vrij ongebruikelijk. Toen Extensa (nu Nextensa) met een aantal andere partijen in 2000 het grote, maar vervallen terrein van Tour & Taxis aankocht om het te herontwikkelen, leidde dat hier en daar tot verbazing. Peter De Durpel, COO van Nextensa, zegt daar het volgende over:

Wij hebben dat eigenlijk kunnen kopen. Het Gewest die de haven controleert, en de federale

overheid die de spoorwegen controleert, wisten eigenlijk niet wat ze moesten aanvangen met deze terreinen, die deels vervuild waren. Het was echt wat men noemt 'een friche' [woesteni]. Ten eerste: het zat aan de andere kant van het kanaal, wat in Brussel al de armere kant was. Dus de mensen die minder gegoed waren werden eigenlijk naar buiten het centrum verdrongen, buiten het kanaal. Ten tweede: vervuilde site. En onze collega's van andere ontwikkelaars zeiden van: "Wat gaat Extensa daar nu mee doen, dit heeft geen toekomst." (...) "Het was zeker niet *common use* om dergelijk grote terreinen te gaan ontwikkelen. Vandaag heeft iedereen de mond vol van *mixed-use developments*, maar dat was toen niet het geval. Dus men geloofde er niet echt in. Maar onze aandeelhouder had een lange termijnvisie.

Het discours rond woningnood en het bouwen van veel woningen in de Kanaalzone was in die tijd inderdaad nog nauwelijks aan de orde. Lenaerts:

De focus lag inderdaad elders. Later, met de demografische *boom*, moesten meer woningen voorzien worden voor de stijgende bevolking. Dat was op dat moment [2002] ongetwijfeld nog minder aan de orde. Toen was de focus eerder het beschermen van wonen tegen de overheersende kantoormarkt en het dalende bevolkingsaantal tegen gaan.

Benjamin Cadranel, CEO van CityDev, onderschrijft dit. De gebieden langs het kanaal moesten weer aantrekkelijk worden gemaakt. Daarnaast was er te lang een te grote focus op de tertiaire sector; er was ook andere werkgelegenheid nodig. Ook de Port of Brussels ziet het belang van investeren in aantrekkelijkheid én andersoortige werkgelegenheid. Toch is de relatie tussen haven en stad in die jaren nog wat precair, zo stelt Gert Van Der Eeken, CEO van Port of Brussels "... omdat we toen meer in een economisch paradigma zaten, er werd minder rekening gehouden met de stad." Charlotte Kokken, projectmanager bij MSI, stelt dat de haven inderdaad weinig kritisch was op of het type bedrijvigheid dat zich wilde vestigen in de Kanaalzone paste in de stedelijke context: "De haven was vroeger heel erg (...) wie er kwam die kreeg."

Visievormingsproces Kanaalplan (2012 – 2014)

Tijdens het proces van visievorming van Het Kanaalplan komen verschillende vertogen met elkaar in botsing, waar ze tot dan toe soms naast elkaar bestonden. Sommige sluiten goed aan, andere conflicteren sterk. Het is een proces van discursieve convergentie, maar ook van keuzes: niet alles kan overal. Kokken stelt dat de versnippering van de Kanaalzone – die midden in de stad ligt, maar waar geen samenhangende visie op was – een van de aanleidingen was om dit proces te starten. Tegelijkertijd zag iedereen het potentieel, zo geeft ze aan. Ze refereert daarbij aan *waterfront*ontwikkelingen elders: "Want dat zie je ook in andere steden. Het potentieel van zo'n water, zo'n kanaal in een stad. Dus er was wel een ambitie om daar iets mee te doen." We herkennen hierin het discours van aantrekkelijkheid, gesterkt door beelden van aantrekkelijke *waterfronts* in andere steden. Er was een gedeeld gevoel dat de Kanaalzone ondanks de centrale ligging te weinig biedt voor de stad en de stedelingen. Alle partijen zijn het hierover eens. Sterker nog, dit discours is zo krachtig dat zelfs de Port of Brussels aangeeft dat er dingen moeten veranderen, om stad en haven beter te integreren. Het volgende citaat van Anthony Callens, Hoofd strategie van de Port of Brussels, illustreert de onvermijdelijkheid:

Wij kunnen natuurlijk niet 'nee' zeggen tegen alle stadsontwikkeling. Dat zou het stomste zijn wat we kunnen doen, want dan verliezen we binnen de kortste keren elke legitimiteit. We zijn een stedelijke haven. De stad heeft de haven nodig en de haven heeft de stad nodig. Dat moet

het vertrekpunt zijn.

Daarnaast krijgt – naast het al bestaande en breed omarmde discours rond tewerkstelling en het aantrekkelijker maken van de Kanaalzone voor de omliggende wijken – het woningbouwdiscours voet aan de grond. Een van de directe aanleidingen voor het opstellen van het Kanaalplan was dan ook de druk op de woningmarkt. Cadranel: “... at that time, from 2008/2009 until 2013, the demographic growth of Brussels got really, really high. Higher than expected.” Dit wordt door alle actoren onderschreven. Er wordt – door verschillende geïnterviewden – gesproken over de ‘demografische boom’ waar een antwoord op gevonden moest worden. Dat antwoord werd gevonden in de Kanaalzone, waar volgens de schattingen in het Kanaalplan plaats is voor zo’n 25.000 extra woningen, zo geeft Lenaerts aan. Private ontwikkelaars sluiten zich daar graag bij aan. De Durpel probeert legitimiteit te construeren voor de ontwikkelingen door het discours van woningnood te onderschrijven en geeft daarbovenop aan dat de overheid ontwikkelaars vraagt te helpen bij de oplossing: “De stad en het Gewest zijn vragende partij om wat meer woningen te realiseren in Brussel.”

Toch moesten er ook productieve activiteiten in de Kanaalzone gehuisvest worden of blijven, onder andere om praktisch geschoold werk te kunnen blijven bieden. Borret geeft aan:

Er was ook woningnood, want er was demografische groei in Brussel op dat moment. Een deel van de terreinen in de Brusselse Kanaalzone zijn eigenlijk omgezet van industrie naar gemengd, dus je zou kunnen zeggen: een achteruitgang voor de productive city. En dat is dan gecorrigeerd door op te leggen dat ze gemengd moeten zijn, dus dat er een beetje productieve activiteit behouden moet worden.

De mate van woningbouw en het type economische activiteiten was echter onderwerp van discussie. Cadranel, Borret, Lenaerts, Kokken en ook De Durpel zien voor een aantal locaties langs het kanaal een verandering van extensieve, industriële functies naar meer kleinschalige productieve activiteiten. Deze activiteiten kunnen gemakkelijker gemengd worden met woningbouw en leveren meer arbeidsplaatsen per vierkante meter op dichtbij de mensen die ervan profiteren, zo is het idee. Cadranel zegt over deze strategie:

Which was kind of a compromise, between saying: “Now we are going to be able to ¹⁴³ke residential where it wasn’t permitted before, but we still want economical activities. We do not want to chase them out of the city.” So that is where the whole idea started really. In the compromise between okay, the big industries are long gone there, and they are actually not really effective, not really positive for the city. Not many jobs there, not many Brussels jobs, a lot of noises and pollution, and traffic problems.

Verschillende geïnterviewden onderschrijven het belang van het niet verliezen van de werkgelegenheid voor het Brussels Gewest, en tegelijkertijd de noodzaak tot omvorming van de meer extensieve activiteiten die hinder veroorzaken. Er ontstaat een sterke discourscoalitie tussen het wonen en het werken. Cadranel positioneert CityDev als een partij die de gebieden goed kent door eerdere activiteiten in de wijken rond het kanaal, en die de capaciteiten heeft om de transformatie in gang te zetten, refererend aan al eerder beschreven verhaallijnen:

In the 1970s, after the deindustrialisation (...) these neighbourhoods had all the problems con-

117
centrated there. High levels of immigration, high levels of unemployment, high levels of criminality that comes with those problems, brownfields, vacant land. So that is also probably why, instead of creating a new agency, they said: "Okay, guys, you know these areas, if there is no industrial prospect, then let's go and try to make some new housing, but at a subsidized price."

Veel private ontwikkelaars die actief zijn in de Kanaalzone waren traditioneel niet ingericht op het realiseren van bedrijfsruimte. Toen zij – soms speculatief – gronden aankochten langs het kanaal, hadden ze dan ook vooral het rendement uit de woningbouw voor ogen. Zij pleitten voor de OGSO's, om woningbouw op hun terreinen mogelijk te maken. Borret: "In die zin werd het discours ook beleden met de lippen door ontwikkelaars, niet omwille van de 10% bedrijvigheid die erin moest, maar omwille van de 90% wonen die erin kon." Callens onderschrijft dit beeld over het Kanaalplan:

Dat is inderdaad opgemaakt vanuit een optiek van demografische groei. En eigenlijk voor een groot stuk vanuit een visie vanuit promotoren, vind ik persoonlijk, die bijkomende ruimte zoeken om woningen te bouwen langs het kanaal. En om dat te doen in gebieden waar logistieke en havenactiviteiten zijn.

De haven schrikt echter als ze het planproces van de Kanaalzone onder leiding van Alexandre Chemetoff instappen. Callens vreest voor de conflicten van woningbouw met de logistieke functie: "... omdat meneer Chemetoff gewoon woningen tekende waar die schrootboer en die betoncentrales nu zitten. En iedereen met een beetje logistiek verstand beseft dat dat compleet onrealistisch was. En dat het gewoon het einde van dat dok betekende." Van Der Eeken, CEO van de Port of Brussels, hekelt de dominantie van het woningbouwdiscours bij aanvang van het planproces: "Alles werd gemobiliseerd om zoveel en zo snel mogelijk woningen te bouwen." Callens en Van Der Eeken beschrijven hoe de oorspronkelijke ideeën van Chemetoff in hun ogen te veel leunde op woningbouw en te weinig oog had voor logistieke en industriële functies, en proberen dit tijdens het planproces bij te sturen. Borret herkent dit:

Het feit dat er woningnood was, bedreigde de bedrijvigheid. Toen is er ook veel gelobbyd, door de industriële sector, in het bijzonder de Haven van Brussel, die ook sommige van die terreinen had, om toch niet alles naar woningbouw om te zetten. Dus de lobby vanuit de havensector en vanuit de industriële sector tegen wat op een bepaald moment ook een dominant discours van woningnood zou kunnen geworden zijn, heeft ook geholpen. Dus als een soort amenderen, correctie van het discours.

Aan die correctie gaat een talig spel vooraf. Allereerst onderkent de haven dat de bijzondere positie in de stad ook een verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Zo geeft Callens aan:

Laat me eerst toe te zeggen dat de haven zich al heel lang bewust is dat ze een uitzonderlijke ligging heeft midden in de stad, of ten dele toch (...). Dus wij werken al veel langer aan een programma om die haven, die meer centrale delen, beter te integreren in de stad. Bijvoorbeeld het zogenaamde bouwmaterialendorp, het project daarvan, is ontsproten vanuit een wens (...) dat logistiek ook een mooie architectuur kan hebben, dat past binnen een stedelijke context. Dus wij hebben daar eigenlijk al jarenlang geïnvesteerd ...

Tegelijkertijd probeert de haven legitimiteit te construeren voor hun logistieke activiteiten in de stad. Dat doet de Port of Brussels ten eerste door aan te sluiten bij een breder discours van ruimtegebrek door

de institutionele beperking van de Gewestelijke grenzen. Daarnaast leggen Callens en Van Der Eeken een link met het opkomende discours over circulariteit. Tenslotte refereren ze aan het discours rond tewerkstelling van praktisch geschoolde ¹⁷ vlakbij het kanaal wonen, dat breed gedragen wordt in de al jarenlang sterk socialistische regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Callens:

Het is natuurlijk al heel moeilijk om ons nieuwe terreinen te geven op een andere plaats. Dus als ze die afnemen, is het eigenlijk onmogelijk om dat ergens anders te compenseren, want wij kunnen niet buiten de grenzen van de stad. En eigenlijk is het een gewest, een stadsgewest. (...) Dus wij kunnen niet richting Vilvoorde nieuwe gebieden ontwikkelen, want dat is het Vlaams Gewest. Dus als men die zone afneemt, dan (...) is dat minder watergebonden verkeer in Brussel. En de discussie ging nogal hard op de meer industriële activiteiten, zoals die schroothandelaar die daar zit. Maar eigenlijk op het goede moment heeft men een soort mentale shift gemaakt en ingezien dat dat eigenlijk helemaal past binnen een meer circulaire economie. Dat is recuperatie van schroot dat uit Brussel komt. En letterlijk: mensen komen soms met een karretje hier naar de schrootboer. Dus dat is een heel circulaire activiteit. En men is het ook anders beginnen noemen, dus men noemde het niet meer een 'schroothandelaar', maar 'urban mining'. En ook de andere activiteiten die hier zitten, het zijn vooral betoncentrales en bouwmaterialen. Die betoncentrales die moeten natuurlijk dichtbij de werf zitten. Om de kwaliteit van het beton te behouden moeten die binnen een bepaalde termijn op de werf geleverd worden. Dus die hebben die locatie gewoon nodig. Plus, die doen bijna alles op het water. Alle aanvoer (...) van grondstoffen gebeurt op het water. En men is toch beginnen inzien dat (...) als het niet aan het water zit, dat het dan normaal extra op de weg komt. En dat het toch waardevol is om die industrie, die semi-industriële activiteiten in de stad te behouden, voor de werkgelegenheid. Maar ook gewoon omdat het waardevol is dat een stad nog een bepaalde industriële activiteit behoudt.

Deze narratieve positionering heeft, zo geven Borret en Callens aan, geholpen om sommige belangrijke gebieden zoals het Vergotiedok voor havenactiviteiten te behouden en te vrijwaren van woningbouw. Het refereren aan grotere verhalen die op dat moment ook (inter)nationaal aan belang winnen, helpt in de legitimering van de havenactiviteiten. Van Der Eeken:

Maar het is een binnenhaven. (...) Wij spelen een hele grote rol (...) in *urban mining*, recycleren, korte ketens. Dat zijn allemaal termen die je, met alle respect, 20 jaar geleden niet hoorde. Er is een heel ander concept aan het groeien ook in stedelijke planning, wat vroeger misschien minder was.

Hoewel de haven een bepaalde legitimiteit voor haar activiteiten weet te construeren waardoor er terreinen worden behouden, worden uiteindelijk ook een aantal haventerreinen omgezet in gemengde gebieden. Het discours rond menging van wonen en werken is in die tijd vernieuwend, maar ook spannend, zo geeft Lenaerts aan:

³ Er was discussie over de vraag of menging van wonen en productieve activiteiten op projectniveau wel kan werken. Brussel was op dat moment ook een voorloper in dat discours. Een deel van de planningswereld geloofde toen dat er wel degelijk creatieve architecturale oplossingen bestaan, die het mogelijk maken om die menging effectief realiteit te maken. Dit discours werd overgenomen door de politiek. Een ander deel van de professionals was daarentegen eerder

sceptisch, onder meer sommige marktpartijen. Dit is belangrijk, vermits de meeste terreinen in private handen zijn. Dus de realisatie moest voor een belangrijk stuk uit de markt komen.



Afbeelding 20: Het nieuwe bouwmaterialendorp aan het kanaal, dat als voorbeeld genoemd wordt voor het aantrekkelijk inpassen van productieve functies (Auteur, 2024)

De narratieve nastrijd en de realisatie van projecten (2014 – heden)

Hoewel het Kanaalplan in 2014 opgeleverd wordt en daarmee een discursief kader wordt geschapen voor de herontwikkeling van de Kanaalzone, is de koers daarmee nog niet definitief. Het plan laat 'voorbeelduitwerkingen' zien voor locaties die getransformeerd worden, maar schrijft nog niet precies voor wat er moet gebeuren. Het laat ruimte voor een volgende ronde van narratief spel.

Verschillende geïnterviewden noemen geslaagde praktijken. Zo is De Durpel blij met een bierbrouwerij naast Tour & Taxis: "Bijvoorbeeld dat initiatief van Brasserie de la Senne, die hun eigen bier brouwen ter plaatse, en daar ook hun eigen horeca hebben, dat versterkt alleen maar." Ook Cadranel, Kokken en Borret zijn over een aantal voorbeelden te spreken. Zowel Cadranel en Borret construeren daarbij de verhaallijn dat de productieve activiteiten op de begane grond een middel zijn tegen gentrificatie van de appartementen erboven. Want, mensen die het zich kunnen veroorloven kopen dan liever elders een woning uit angst voor hinder, zo is het idee. Daarnaast geven sommigen blijk van enige trots, dat het Kanaalplan niet tot de zoveelste gladgestreken waterfrontontwikkeling heeft geleid voor alleen de rijken.

Hoewel veel geïnterviewden in principe voorstander zijn van gemengde gebieden, zijn er echter maar weinigen unaniem enthousiast over het succes van de menging tussen wonen en werken. Er worden verschillende voorbeelden aangehaald over het conflict tussen de meer industriële functies en woningbouw. Van Der Eeken en De Durpel wijzen op de Havenlaan, waar een flinke discussie woedt over de herinrichting. Er zijn enerzijds plannen voor veel meer ruimte voor fietsers, maar aan de andere kant wordt de logistieke functie van de Havenlaan – die verschillende haventerreinen ontsluit – als zeer belangrijk gezien. De belangen conflicteren sterk. De discussie duurt ondertussen zo lang, dat de kwaliteit van het wegdek zeer slecht is. Ook de hoogste woontoren van België aan de Akenkaai wordt aangehaald, die gebouwd is vlak bij een betoncentrale, waar de bewoners aangeven last te hebben van het stof van de betoncentrale. De Durpel analyseert dit conflict tussen wonen en werken op de volgende manier: “... ik ben zeker niet tegen die economische activiteit, de vraag is: hebben ze allemaal voldoende toegevoegde waarde op de locatie waar ze zich nu bevinden?” Ook Lenaerts geeft aan zijn bedenkingen te hebben:

Ik heb het gevoel dat sommige architecten of stedenbouwkundigen echt fundamenteel vragen hebben bij het mengen op projectschaal. Die zich afvragen of we niet beter projecten uit elkaar trekken, waarbij je op wijkniveau wel menging van activiteiten en wonen hebt, maar niet op elkaar gestapeld in hetzelfde project, maar naast elkaar, of aan de overkant van de straat.

Daarnaast ontstaat er een door veel geïnterviewden aangehaalde discussie over of de OGSO's wel leiden tot de productieve functies die daar beoogd zijn. Lenaerts zegt hierover:

Ik denk dat als we na 10 jaar de balans opmaken van de nieuwe projecten, dat het wat echte productieve activiteiten betreft toch eerder mager uitvalt. Er zijn te veel woonprojecten gerealiseerd waarbij het gelijkvloers een supermarkt is geworden, of iets wat toch vooral op een kantoorachtige invulling lijkt.

Ondanks de genoemde conflicten tussen wonen en werken, heeft het industriële gebruik langs het kanaal zijn positie narratief behouden, zo geven verschillende geïnterviewden aan. Waar in andere steden en landen deze functie langzaam maar zeker steeds verder de stad wordt uitgedrukt, stelt Borret over de positie van industrie in de Kanaalzone in Brussel:

Het is goed dat je dat aanhaalt, die hopen oud ijzer enzovoorts. Die zijn niet in het Kanaalplan expliciet opgenomen, maar impliciet maakt natuurlijk de vrijwaring als industrieel terrein deel uit van de filosofie. Het is niet zo dat het gewoon terreinen zijn die liggen te wachten op de volgende 'ZEMU-golf'. Neen, this is it. Tot de visie van het Kanaalplan behoort ook dat de industriële terreinen die vandaag als industrieel bevestigd zijn, dat die dat ook mogen blijven. Dus dat is anders dan bijvoorbeeld in Amsterdam, dat voortdurende, dat opschuiven van het omturnen van havengebieden, waarbij je dan weet dat de havengebieden die vandaag nog haven zijn die komen dan over tien jaar wel aan de beurt.

Brearley, die een rol gespeeld heeft in de initiële visievorming rond het Kanaalplan en goed op de hoogte is van het internationale discours rond industrie in de stad, is trots op wat er in Brussel is bereikt:

I don't think it's fair to say that the future is bright for industry in cities, the major challenges are still there. It is just that we can see somewhat of a shift in attitude in some places. It does feel like we were all very successful in Brussels. It seems like a lot of pushing has created a

kind of collective shift of attitude. And I think that is going to lead to good outcomes, and has already led to good outcomes.



Afbeelding 21: Een betoncentrale met op de achtergrond de hoogste woontoren van België (Auteur, 2024)

5.4 Handelen binnen instituties

In de aanloop naar het Kanaalplan werd veelal geïnvesteerd in de wijken langs het kanaal aan de hand van wijkcontracten. Kokken geeft aan dat, hoewel deze wijkcontracten succesvol waren en veel goede projecten hebben voortgebracht, de samenhang tussen de investeringen ontbrak. Dit was één van de aanleidingen om te werken aan een samenhangende visie voor de Kanaalzone. Ofwel: de ‘oude’ manier van werken aan de hand van subsidiestromen richting projecten van een beperkte schaal, werkte niet meer naar behoren. Dit legitimeert in de ogen van verschillende geïnterviewden het proces om te komen tot een Kanaalplan.

De institutionele context waarin de planvorming voor het Kanaalplan plaatsvindt, is cruciaal voor de uitkomst. Doorslaggevend¹²¹ hierin is – zoals eerder aangegeven – de grens van het Gewest, die bepaalt dat bijna het volledige grondgebied van het Brussels Gewest verstedelijkt is. Ook de rol van het Gewest in het maken van economisch beleid en daarmee het belang om werkgelegenheid binnen het Brussels Gewest te houden is van groot belang. Lenaerts geeft een duiding van de instituties die spelen:

Het maakt effectief uit voor Brussel of een bedrijf juist binnen of juist buiten het Gewest zit. Enerzijds voor fiscale inkomsten, en anderzijds voor de werkgelegenheid. De werkgelegenheidscijfers worden immers per Gewest gepubliceerd. En als dan ¹²⁸ Brussel 20% werkloosheid is, en het aantal arbeidsplaatsen binnen Brussel vermindert, dan heeft dat een impact op het imago van Brussel.

Dit leidt tot een discours waarin werken – net als wonen – in de stad een plek moet vinden. Dit is onder andere terug te zien in de sturingsindicatoren van de Haven van Brussel, zo geeft Van Der Eeken aan: “Het is zo dat wij met ¹⁴⁹ te migrantengemeenschappen zitten. Nieuwkomers, weinig geschoold. (...) Onze criteria zijn ook om die mensen aan het werk te krijgen. Want wie werkt is minder ten laste van de gemeenschap.” Het discours staat naast de woningnood ook aan de basis van het Kanaalplan. De planvorming van het Kanaalplan waarin aan een narratief rond de transformatie werd gebouwd, en de wijziging van het Gewestelijk Bestemmingsplan in 2013 waarin de regels veranderden, leidden tot allerlei nieuwe ontwikkelingen langs het kanaal. Ontwikkelaars die gronden in bezit hadden, anticiperend op woningbouw, hadden actief gelobbyd voor de plannen, zoals een eerder aangehaald citaat van Borret beschreef. Nu ze woningen konden realiseren, bekostigde de winsten ook de functies waar ze minder raad mee wisten. Lenaerts:

De markt zag toch vooral de economische potentie van het wonen, dankzij de demografische boom en de stijgende woningprijzen. Ontwikkelaars namen de regels die de garantie boden om het gelijkvloers voor te behouden voor productieve economische activiteiten er dan maar bij. Ze dachten: “We gaan sowieso winst maken op het woongedeelte, we zien wel hoe we het economisch gedeelte juist invullen.”

Door het verdienvermogen op onder andere woningbouw zijn subsidies voor de realisatie van andere functies niet nodig, zo geeft De Durpel aan: “Nu, wij zijn ook niet gedreven door subsidie. Subsidie is eigenlijk nefast, vind ik persoonlijk. Dat is allemaal goed voor publieke gebouwen, maar wij gaan ervan uit dat elke ontwikkeling zijn eigen rentabiliteit moet hebben.” Desondanks geeft Lenaerts aan dat de woningbouw stroever loopt dan oorspronkelijk bedacht: er zijn tot 2020 ongeveer 10% van de 25.000 beoogde woningen in de Kanaalzone vergund, in grofweg zes jaar tijd sinds de aanpassing van het Gewestelijk Bestemmingsplan en de installatie van de OGSO's.

⁴⁴ Als het gaat om het realiseren van gebieden met wonen én werken in de Kanaalzone, geven MSI en vooral CityDev aan dat ze daar zeer goed voor geëquipeerd zijn. Volgens Cadranel geldt dat onder andere voor CityDev, door de kennis die het heeft van de Kanaalzone, door de gecombineerde doelstelling van het realiseren van woningen én bedrijfsruimte en door het bezit van gronden langs het kanaal. Het is “...the perfect type of institution to do that”, zo stelt hij, doelend op de transformatie naar gemengde woon-werkgebieden van de OGSO's. Borret vult aan over de veranderende rol van CityDev, met de ruimtelijke beperkingen van het Gewest als verklarend narratief:

Geleidelijk aan heeft CityDev ingezien dat ze wel zouden kunnen combineren, dankzij het discours dat zich ontwikkelt. De bedrijventerreinen aan de rand van de stad waren ook op, expansie was niet meer mogelijk. Dat is typisch aan Brussel: omwille van die institutionele beperking krijg je complexe verdichting, omdat klassieke expansie niet kan. We kunnen niet buiten onze grenzen en we willen politiek ook niet buiten onze grenzen; we willen niks verliezen.

CityDev realiseert dan ook een aantal projecten in het gebied, met een combinatie van functies. Ook MSI probeert in verschillende projecten langs het kanaal menging te realiseren, zo geeft Kokken aan. Er zijn echter ook ontwikkelingen die wel binnen de regels passen, waar Borret toch minder gecharmeerd van is. Hij geeft aan dat hoewel de regulering op orde leek, het nog niet automatisch goed gaat:

Het is niet omdat menging op politiek niveau als principe aanvaard is, en ten tweede in het planningsinstrumentarium – in de zoneringsplannen – hier en daar verankerd was, niet voor elk gebied in de Kanaalzone maar toch voor bepaalde cruciale gebieden... Maar daarmee heb je nog niet een kwaliteitsvolle oplossing.

Veel ontwikkelaars waren minder ingericht op het realiseren van bedrijfsruimte, en probeerden onder de regels uit te komen. Ze vonden een uitweg in de voorgeschreven te realiseren productieruimte, waarin was opgenomen dat er ook “immateriële goederen” geproduceerd mochten worden. Dit resulteerde in ruimtes waar ideeën geproduceerd werden – ofwel kantoren. Borret: “Dus de ontwikkelaars probeerden de wet, of niet de letter van de wet, maar minstens de geest van de wet te omzeilen. En ze slaagden daarin.” In de ontwikkelingen die daarna volgden is Borret strenger geworden, en heeft hij gezegd: “...voortaan moeten productieve bedrijven er uitzien als productieve bedrijven. Je moet er met een bestelwagen kunnen komen.”



Afbeelding 22: Sommige van tot nu toe gerealiseerde bedrijfsruimtes zijn in gebruik als kantoor of detailhandel, zoals hier in City Dox, Biestebroek (Auteur, 2024)

Hoewel er nu wel de ruimtes worden gerealiseerd die geschikt zijn voor productieve activiteiten, worden die nog lang niet altijd gevuld door de gewenste partijen. Borret stelt:

Je zou kunnen zeggen dat in Brussel mijn werk erop zit. Er zijn namelijk fysieke plekken geschapen, gecreëerd waar tewerkstelling in kan. De huls is er. De volgende stap is, dat CityDev in het bijzonder, een beleid zou moeten ontwikkelen van selectiviteit, voor hun afnemers van die plekken. (...) Welk soort economische bedrijvigheid willen we in Brussel dan die plaatsen schenken?

Toch is Borret ook optimistisch. Hij ziet een cultuurverandering onder ontwikkelaars, die gaandeweg steeds beter leren hoe ze ook de ruimtes voor bedrijven moeten vullen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het goed selecteren van de juiste bedrijven op de juiste plek de volgende stap is. Borret spoort partijen dan ook aan om criteria daarvoor te ontwikkelen. Ook Lenaerts herkent dit, en ziet daar een rol voor de overheid:

We merken – en dat is voortschrijdend inzicht denk ik – dat de matchmaking tussen vraag en aanbod meer vanuit de overheid ondersteund zou moet worden. De ontwikkelaars hebben immers geen ervaring met het op zoek gaan naar bedrijven met productieve activiteiten om in hun nieuwe projecten aan te trekken.

5.5 Samenvattend

De ideevorming rond de Kanaalzone in Brussel kent een lange geschiedenis met een aantal rondes. In eerste instantie werden er versnipperd plannen en projecten langs het kanaal gerealiseerd, maar met het Kanaalplan werd de zone voor het eerst in samenhang gezien. Het discours voor de Kanaalzone dat op dit moment dominant is, kent zijn wortels voor een deel in narratieven die al lang geleden aan de orde waren.

Een belangrijk document is het GewOP uit 2002, waar noodzaak tot ingrijpen in de Kanaalzone wordt gelegitimeerd. Er wordt hierin gesproken over industrieel verval, en het belang om de zone aantrekkelijker te maken en haven en stad beter te integreren, maar ook over het belang van praktisch geschoold werk nabij voor de kwetsbare groepen die rond het kanaal wonen.

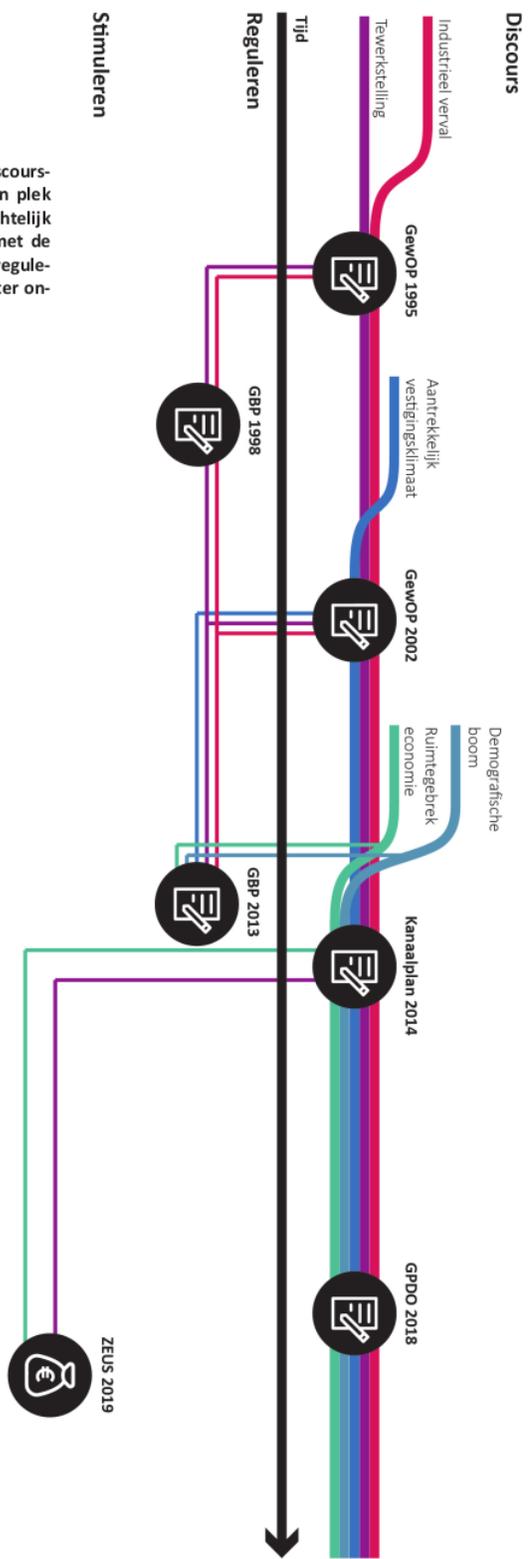
Later komen daar vertogen bij, zoals de druk op woningbouw en de Kanaalzone als een kans om nieuwe locaties daarvoor aan te boren. Ontwikkelaars die soms speculatief gronden hebben aangekocht, scharen zich achter dit woningbouwdiscours. Dit conflicteert voor een deel met de op dat moment gevestigde belangen van de meer industriële partijen. De narratieve strijd hierrond wordt gestreden in het Kanaalplan. Het narratief rond het behouden van de meer 'industriële economie' in de Kanaalzone blijft grotendeels overeind, door argumenten als ruimtegebrek en het dreigende verlies van banen aan een ander Gewest en de aandacht voor tewerkstelling van kwetsbare inwoners – als gevolg van een langdurige, socialistische politieke wind. De gewestelijke begrenzing – ook een institutie – blijkt hierin cruciaal. Ook door de lobby van een relatief sterke partij als de Haven van Brussel – met een verhaal rond werkgelegenheid, het belang van dit type activiteiten voor de stad en voor de circularisering van de economie – houdt dit narratief stand. Er ontstaat een stevig bevochten discourscoalitie tussen wonen en productieve activiteiten, waar een groot deel van de geïnterviewden zich achter scharen. Ontwikkelaars onderschrijven het discours, en nemen het soms op de koop toe dat er werkruimtes moeten worden gerealiseerd, omdat de ontwikkeling van woningen zorgt voor de rentabiliteit. De Haven van Brussel is deels kritisch op het omvormen van voormalige industriële gebieden naar gemengde gebieden, maar

snapt deze ontwikkelingen ook in het licht van de groei van de stad en het discours rond aantrekkelijkheid.

Institutioneel wordt vooral gestuurd aan de regulerende kant. De bestemmingsplanwijziging in 2013 is hierin het belangrijkste wapenfeit; er worden verschillende voormalige monofunctionele werklocaties aangewezen als gemengd woon-werkgebied, ofwel OGSO. Deze wordt onderbouwd door de 'demografische boom', ofwel de trek naar de stad en de behoefte aan woningen. Toch is er bewust voor gekozen om sommige 'industriële' terreinen niet te transformeren, door de kracht van het discours rond de productieve stad. Onder begeleiding van het speciale team voor de Kanaalzone worden vervolgens de plannen voor de OGSO geconcretiseerd. Hoewel ontwikkelaars soms eerst nog onder de 'geest van de regels' uit weten te komen en toch kantoorachtige ruimtes weten te realiseren, worden daarna wel bedrijfsruimtes gerealiseerd. Voor veel ontwikkelaars blijkt het echter lastig een geschikte gebruiker voor deze ruimtes te vinden, omdat ze daar – met uitzondering van een partij als CityDev – niet op zijn ingericht. Langzaam ontstaat er hierin echter een cultuuromslag, zo geven sommige geïnterviewden aan. Stimuleren vindt slechts weinig plaats, hoewel er wel een subsidie is ingericht om werkgelegenheid voor Brusselaars in de Kanaalzone te bevorderen.

Kortom: Brussel kent een bijzondere aanpak om wonen en productieve activiteiten te mengen in de Kanaalzone. Deze aanpak is te zien als een discourscoalitie tussen de druk op de woningbouw, het investeren in aantrekkelijkheid en het belang van het behouden van stadsverzorgende bedrijvigheid en daarmee gepaard gaande werkgelegenheid gekoppeld aan de beperkte ruimte die er binnen het gewest is (zie afbeelding 23 op de volgende pagina). Deze discourscoalitie tussen wonen en werken wordt onderschreven door verschillende invloedrijke partijen. Er vloeien instituties uit voort die het realiseren van gemengde oplossingen in de praktijk conditioneren. De institutionele context biedt de voedingsbodem voor dit discours. Borret vat dit als volgt samen, refererend aan zijn eerdere baan als Bouwmeester in Antwerpen:

De institutionele verandering die eraan [aan discursieve verandering] voorafgaat kan uit een ander domein komen. Dat was eigenlijk de federalisering van België. De begrenzing van het Gewest is er niet gekomen om stedenbouwkundige verdichting te faciliteren. Die is er om andere redenen gekomen. En daarom ontstaat een discours inderdaad van: "We willen de dingen niet verliezen." En dat gebruiken de stedenbouwkundigen – ook uit noodzaak – om de dingen dan te stapelen. Dat is de reden dat ik in Brussel als bouwmeester gemengde en gestapelde gebouwen in een wedstrijd kan lanceren, en in Antwerpen niet. Daar was nog grond genoeg, en de institutionele begrenzing van Antwerpen was niet zo determinerend.



Afbeelding 23: Dit schema maakt de verschillende discoursstromen die voor de Kanaalzone relevant zijn en een plek hebben gekregen in bepaalde beleidsstukken inzichtelijk door middel van de 'dikke lijnen'. Daarnaast wordt met de 'dunne lijnen' de link gemaakt tussen verschillende regulerende en stimulerende instituties en de vertogen die ter onderbouwing worden aangehaald.

**DEEL III:
INTER
PRETA
TIE**

45

Power is anything that tends to render immobile and untouchable those things that are offered to us as real, as true, as good.

Michel Foucault in an interview (1980)

6. Discussie van de resultaten

¹⁰ In dit hoofdstuk worden de cases met elkaar vergeleken en worden de overeenkomsten en verschillen geduid op basis van de literatuur in het theoretisch kader.

Dominante vertogen

Allereerst blijkt in beide cases dat de vertogen die op dit moment dominant zijn, hun wortels hebben in verhalen, visies of geopolitieke gebeurtenissen die soms decennia eerder hebben plaatsgevonden. Vertogen blijken 'hardnekkig' en vaak gerelateerd aan narratieven die duiding geven aan gebeurtenissen die in ons collectieve bewustzijn liggen opgeslagen. Een ¹²⁴ beeld van zo'n narratief is die rond de industriële revolutie en vervolgens het industriële verval met de verplaatsing van een groot deel van de industrie naar andere landen. Voormalige industriële locaties raken in onbruik en worden als onaantrekkelijk gezien, als een 'brownfield' rijp voor transformatie. Deze reeks aan gebeurtenissen met de bijgaande verhaallijn conditioneert tot op heden in sterke mate ons denken over een bepaalde (voormalige) industriële locatie.

Verder valt op dat verschillende vertogen zowel in Den Haag als in Brussel hebben post gevat. Vertogen rond industrieel verval, aantrekkelijkheid van de stad en woningnood (in Den Haag sterker dan in Brussel) worden zowel in de Binckhorst als in de Kanaalzone gebruikt om enerzijds noodzaak tot ingrijpen te onderbouwen, als om richting te geven aan de koers van transformatie. De verschillen zijn vooral te zien in de economische vertogen die aangehaald worden. De opkomst van de diensteneconomie heeft in beide steden invloed gehad, maar het discours rond kennisintensieve dienstverlening en het belang daarvan voor de concurrentiepositie krijgt in het narratief voor de Binckhorst een veel prominenter plek dan in de Kanaalzone. In de Kanaalzone heeft juist al decennia lang het discours rond de tewerkstelling van kwetsbare groepen een belangrijke plaats, terwijl dit in de Haagse beleidsvisies voor de Binckhorst slechts zeer beperkt aan de orde komt. Het narratief rond ruimtegebrek speelt in beide ontwikkelingen ook een rol, al wordt dit in de Binckhorst vooral gebruikt om de bouw van woningen te legitimeren en in de Kanaalzone juist om het werken te behouden – er is namelijk geen alternatief in binnen de gewestelijke grens.

De verschillen zijn te verklaren door een aantal factoren. Ten eerste kent de het Brussels Hoofdstedelijk Gewest al decennia lang regeringen met een sterke socialistisch karakter. Het helpen van kansarme inwoners staat daarom al lang hoog op de politieke agenda en is al decennia verankerd in (ruimtelijke) beleidsvisies. Daarnaast ligt de Kanaalzone midden in een gebied dat aangeduid wordt als 'de arme sikkel' van Brussel. Het bieden van werkgelegenheid voor deze minder geschoolde groep in de Kanaalzone is daarmee te interpreteren als een samenspel tussen ligging en politieke kleur. Opvallend is dat hoewel de Binckhorst ¹⁵⁷ aan het kwetsbare Laakkwartier en Spoorwijk, er in het narratief rond de transformatie nauwelijks een relatie wordt gelegd tussen de transformatie en de betekenis daarvan voor deze kwetsbare wijken, terwijl de ligging nabij het Haagse centrum juist wel een zeer grote rol speelt in. De verklaring is onder andere te vinden in de Haagse beleidsvisies, waarin het idee dat werk voor hoger opgeleiden leidt tot een *trickle-down*-effect voor minder geschoolden al decennialang centraal staat. In Den Haag is juist al decennia het woningnood discours zeer dominant. Doordat de eerste plannen rond woningbouw in hoge dichtheden ervoor gezorgd hebben dat partijen al jaren geleden gronden hebben verworven in het gebied met businesscases gebaseerd op vooral woningbouw, is het voor hen financieel onwenselijk om ineens plannen met bijvoorbeeld bedrijvigheid er in te maken. Dit leidt ertoe dat deze partijen pleitten voor de realisatie van meer woningbouw, in plaats van andere functies die hun businesscase onder druk zetten. Hieruit blijkt een zekere 'discursief-institutionele' padafhankelijkheid.

Een ² andere belangrijke factor is, zoals eerder beschreven, de verantwoordelijkheid van het Gewest voor de ruimtelijke ordening en het economisch beleid, gecombineerd met de begrenzing. Waar het verplaatsen van bedrijven en arbeidsplaatsen buiten de gewestelijke grenzen in Brussel voelt als het

verliezen van werkgelegenheid ‘aan een ander land’, verschuift het in Den Haag slechts ‘naar de regio’. De gevolgen voor de Brusselse gewestelijke inkomsten en het imago zijn totaal anders dan in Den Haag, waar bijvoorbeeld nationale en provinciale overheden een veel grotere rol spelen in economisch beleid. Tenslotte is het ook aannemelijk dat de partijen belang hebben bij het behouden van industriële en productieve economische activiteiten in Brussel ‘krachtiger’ zijn dan in Den Haag. Zo zijn de Haven van Brussel en CityDev grote bedrijven in publieke handen, die ook korte lijnen richting de politiek hebben. Sterker: ze worden politiek aangestuurd. In de Binckhorst is sprake van een verzameling aan zeer verschillende bedrijven die zich slechts ten dele verenigd hebben in I’M BINCK, maar de politieke invloed daarvan is niet te vergelijken met die van de industriële spelers in de Brusselse context.

Deze factoren die de verschillen verklaren, duiden op een sterke contingentie van de dominantie van een bepaald discours, zoals Foucault al beschreef. Een discours ontstaat uit de condities die zich op een bepaald moment schijnbaar toevallig voordoen. Om de dominantie van een discours te begrijpen, blijkt het cruciaal om de context waarin dit tot stand is gekomen te begrijpen.

Instituties

We zien verder dat veranderingen in hoe er gedacht en gepraat wordt over een bepaald onderwerp institutionele gevolgen heeft; discursieve verandering gaat vooraf aan institutionele verandering zoals Hajer (1995; 2009) stelt. In de Binckhorst sloeg na de financiële crisis het denken over de manier waarop de transformatie moest plaatsvinden om; nadat de gangbare, grootschalige herontwikkeling middels een masterplan en een PPS in de crisis sneuvelde, werd over een ‘organische’ manier van ontwikkeling gesproken. Het omgevingsplan dat vervolgens werd opgesteld, is te zien als een institutioneel uitvloeisel van dit organische ontwikkelingsdiscours. Daarnaast geldt dat op het moment dat het discours rond de woningnood ¹²⁶maal stevig voet aan de grond had gekregen, er vervolgens allerlei Rijksgelden vrij werden gemaakt om de woningbouw van de grond te krijgen en te versnellen. Wel zien we in Den Haag dat de recent opgekomen discours rond het behouden van stadsverzorgende bedrijvigheid institutioneel verankerd is. Een nieuwe ronde die aanstaande is biedt kansen om ook de instituties te vormen naar dit discours.

In Brussel zijn de instituties sterk congruent met het dominante discours. Zo was het tewerkstellingsdiscours – met aandacht voor werkgelegenheid voor de relatief minder opgeleide bewoners van de ‘arme sikkels’ – al jarenlang sterk, en institutionaliseerde dit in bijvoorbeeld de ZEUS-subsidie, waar bedrijven in de Kanaalzone onder andere geld krijgen voor het aannemen van werknemers uit Brussel. De discourscoalitie – onderhandeld door een grote groep aan invloedrijke actoren – tussen wonen en werken heeft ertoe geleid dat er een bestemmingsplan is opgesteld om beide op bepaalde plekken in een ‘gewaagde’ mengvorm te accommoderen. De eerste fysieke resultaten daarvan worden nu zichtbaar.

Tegelijkertijd laten de cases ook zien dat de institutionele context ook conditionerend werkt voor welk discours zich kan ontwikkelen. De verantwoordelijkheden en begrenzing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zorgt ervoor dat bepaalde vertogen kunnen ontstaan, en andere niet. Hetzelfde geldt in de Binckhorst in Den Haag.

Narratieve positionering van actoren

Als we kijken naar de narratieve positionering van actoren, is het belangrijk te constateren dat actoren hun narratieven niet contextloos, in een vacuüm bedenken. We zien dat ze putten uit ‘grotere verhalen’ – vaak expliciet vastgelegd in beleidsvisies van overheden – om legitimiteit voor hun handelen te construeren. Een discours wordt zo in de praktijk gereproduceerd. Handig gebruik maken van wat als ‘geaccepteerd’, ‘normaal’ of ‘succesvol’ is, is belangrijk om een project als onvermijdelijk te doen voorkomen,

zoals beschreven in het werk van Foucault en van Reinders (2013). Actoren proberen een link te leggen tussen een projectnarratief en een groter discours, en daarmee 'verticale narratieve verbindingen' te maken, zoals Verheul (2012) beschrijft. Aantrekkelijke of succesvolle voorbeelden elders worden gebruikt om bepaalde vormen van stedelijke ontwikkeling te normaliseren. Tegelijkertijd disciplineert een dominant discours wat wel en niet als acceptabel, normaal of succesvol kan doorgaan. Refereren aan een discours is daarmee tweeledig: een actor construeert legitimiteit voor zijn handelen, maar wordt geconditioneerd in wat hij wel of niet kan zeggen of doen.

Voorbeelden hiervan zien we terug in beide cases. In Den Haag zien we dat alle geïnterviewden refereren aan de centrale ligging van de Binckhorst – dichtbij het centrum en dichtbij goed openbaar vervoer – waardoor het 'automatisch' een goede plek is om hoge dichtheden te bouwen. Het wordt gepresenteerd als een natuurwet. Dit legitimeert een bepaald type ontwikkeling en sluit andere ontwikkelingen uit. Dat extensieve productie wordt weggedrukt, is zo gezien slechts een gevolg van een onveranderbare wetmatigheid in de ruimtelijke ordening. Ook de woningnood blijkt een krachtig discours om aan te refereren, omdat alle geïnterviewde actoren de noodzaak tot meer woningen in de Binckhorst onderschrijven. We zien in de interviews dat ontwikkelaars hun projecten onderbouwen door aan de woningnood te refereren, en daarmee legitimiteit te construeren richting en druk uit te oefenen op de gemeente. Actoren refereren in de interviews ook veelvuldig aan 'succesvolle voorbeelden', zo noemt Terlien bijvoorbeeld het 'succes' van de E-lijn – met veel meer in- en uitstappers dan gedacht – om de dichtheid langs het toekomstige hoogwaardige openbaar vervoer in de Binckhorst te verantwoorden.

In Brussel is het discours rond aantrekkelijkheid van de Kanaalzone zo sterk, dat bijna alle actoren eraan refereren om hun plannen te verantwoorden. Zelfs de Haven van Brussel heeft een scala aan projecten die werken aan het verbeteren van de uitstraling van het gebied – door bijvoorbeeld betere zichtlijnen op het water of groenere openbare ruimtes – waarbij ze expliciet de link leggen met hun positie in de stad en het belang van de aantrekkelijkheid op deze plekken. Ook hier disciplineert het discours wat wel en niet 'acceptabele' projecten zijn. De kracht hiervan wordt treffend geïllustreerd door de eerder aangehaalde citaten van Callens over het bewustzijn van de ligging van de haven en het verliezen van legitimiteit als ze zich geen rekenschap geeft van de stedelijke ontwikkelingen.

Handelen binnen instituties

We zien verder in beide cases dat actoren op hun eigen manier binnen de 'regels van het spel' op zoek gaan naar manieren hun doelen te behalen. Ze proberen in de woorden van De Certeau (1984) binnen de 'strategieën' – bijvoorbeeld institutionele structuren opgezet door overheden – 'tactieken' toe te passen om de regels in hun voordeel te laten uitvallen; daarmee ondermijnen ze soms de strategieën. In de Binckhorst zien we bijvoorbeeld dat sommige ontwikkelaars midden in de nacht klaar zaten toen het reserveringssysteem bij het omgevingsplan opengesteld werd, om zo snel mogelijk zoveel mogelijk woningen te reserveren. Hoewel dit niet zo beoogd was door de opstellers, paste dit wel binnen de spelregels. In de Kanaalzone in Brussel kan dit worden geïllustreerd door het voorbeeld het realiseren van kantoorruimte door ontwikkelaars voor de productie van 'immateriële zaken'; het past binnen de regels maar was nooit de bedoeling.

De voorbeelden laten ook zien dat Goffmans 'dramaturgische analyse' (1956) kan helpen de narratieve positionering van actoren te begrijpen. Zo zien we in Brussel dat ontwikkelaars zich scharen achter het de discourscoalitie van het mengen van wonen en werken, maar dan vooral omdat ze kans zagen winst te maken op de woningen; het werken nemen ze op de koop toe. Ook in den Haag kunnen we hier voorbeelden van vinden. Zo doet onder andere de gemeente Den Haag haar best om hoge woningaantallen voor de toekomstige Binckhorst te projecteren, wetende dat de Rijksoverheid financiële middelen voor de realisatie daarvan beschikbaar heeft. Ook doet de Haven van Brussel haar best om

het discours over stedelijke ontwikkeling en aantrekkelijkheid te incorporeren in hun narratief, omdat ze zo legitimiteit behouden voor hun activiteiten die erg centraal in de stad gelegen zijn. Actoren doen zo aan *impression management*: ze kiezen hun rol zorgvuldig, waarbij ze enerzijds acteren binnen een discursieve structuur waarin bepaalde zaken wel en niet gezegd kunnen worden, maar anderzijds hun doelen proberen te behalen.

De volgende ronde

We zien dat de dominante vertogen bepaalde instituties voortbrengen, en dat het samenspel tussen die twee het handelen van actoren in de praktijk disciplineert. Het dominante discours wordt veelal gereproduceerd, om legitimiteit te creëren. Dit heeft er ook toe geleid dat ook de projecten die in de Binckhorst en in de Kanaalzone gerealiseerd zijn tot nu toe, in grote mate gematerialiseerde uitingen zijn van het discours. Toch zijn niet alle projecten conform de oorspronkelijke ideeën; de voornaamste oorzaak daarvan is dat de actoren het spel **binnen de regels naar hun hand proberen te zetten**. In beide steden is de ontwikkeling echter nog niet ten einde. In de Kanaalzone denken een aantal actoren dat er een cultuurverandering onder ontwikkelaars in gang is gezet, waardoor niet alleen de geschikte ruimtes voor kleinschalige industriële activiteiten gerealiseerd worden, maar ook beter geselecteerd wordt **16** welke gebruikers er in kunnen komen. In Den Haag komt er een nieuwe fase van visievorming aan met **de opbouw van een nieuw institutioneel kader in de vorm van** een herziening van het omgevingsplan. Hier is de verwachting onder verschillende actoren dat er enerzijds meer samenhangend gewerkt zal worden aan de ontwikkeling van gebieden waar wonen dominant is, en anderzijds in het Mercuriuskwartier gewerkt zal worden aan een geschikte omgeving waar vooral het moeilijk mengbare werken een plek kan vinden.

Samenvattend

We zien dat de dominante vertogen op sommige vlakken overeenkomsten vertonen, maar ook belangrijke verschillen. Deze verschillen zijn vaak voor een groot deel contingent, en hangen samen met de (institutionele) context waarin een discours zich ontwikkeld. Wel zien we dat de *manier waarop* normaliserende macht werkt in beide cases grootte gelijkenissen vertoont. Een dominant discours of dominante discourscoalitie disciplineert wat met legitimiteit gezegd kan worden en wat niet. De dominante vertogen worden – zo zien we in verschillende citaten van de geïnterviewden – regelmatig ‘genaturaliseerd’, beschouwd als een onveranderbaar gegeven. Ook worden ze in de praktijk gereproduceerd; afwijken van het dominante discours gebeurt nauwelijks, uit angst om legitimiteit te verliezen.

Een discours institutionaliseert in een beleidspraktijk, waarbij er geschreven en ongeschreven regels ontstaan die het speelveld van gebiedstransformaties conditioneren. Bepaalde activiteiten of projecten passen binnen de regels of krijgen subsidie, terwijl andere soms letterlijk gemarginaliseerd **145** worden; denk bijvoorbeeld aan de krachtige discourscocktail tussen de hoogstedelijkheid dichtbij **het centrum van Den Haag, de** diensteneconomie en **de** woningnood, gecombineerd **met** markwerking: extensievere bedrijven worden als gevolg niet alleen narratief weggedrukt, maar uiteindelijk ook letterlijk fysiek verplaatst. Verhalen verstenen onder invloed van deze – vaak onzichtbare – vorm van macht.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk kijken we als conclusie van dit onderzoek terug naar de onderzoeksvragen, die hier beknopt beantwoord worden.

Hoe heeft de praktijk van gebiedsontwikkeling zich in toenemende mate tot een 'talig spel' ontwikkeld?

De afgelopen decennia hebben er flink 152 veranderingen plaatsgevonden in de manier waarop gebiedsontwikkeling bedreven wordt. Hoewel tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog de term gebiedsontwikkeling nog niet in gebruik was, was kende deze periode een sterke mate van blauwdrukplanning. Plannen werden tot in detail van achter de tekentafel bedacht en vaak precies zo gerealiseerd, meestal door slechts één of enkele actoren. Deze tijd is de kenschetsen als modernistisch, met een sterk planningsoptimisme. Gaandeweg ontstaat er kritiek op het modernisme; de *top-down*-benadering doet geen recht aan sociale verbanden van gemeenschappen en lokaal gewortelde kennis. Ook neemt de diversiteit aan spelers die actief zijn bij gebiedsontwikkeling toe. Er is steeds meer sprake van een netwerksamenleving, waarin partijen elkaar nodig hebben om tot resultaten te komen. Besluitvorming is hierin niet meer hiërarchisch, maar non-lineair en polycentrisch. In deze nieuwe constellatie zijn vraagstukken complex of 'wicked' van aard; actoren zijn het regelmatig zowel oneens over het probleem als over de oplossing, zo ook in gebiedsontwikkeling. Dit laat ruimte aan een 'talig spel', waarin partijen elkaar proberen te beïnvloeden door het construeren van slim opgebouwde narratieven.

Hoe is de kracht van een taal, of specifiek een discours, te begrijpen?

Naast zichtbare vormen van macht, zoals een leger dat een land binnenvalt, zet Foucault onzichtbare, 'normaliserende' macht. Dit is een vorm van macht waarin een bepaalde 'normaal' gecreëerd wordt, gecombineerd met een systeem controle en toetsing of iets aan dit 'normaal' voldoet. Vaak zijn we ons niet bewust van deze vorm van macht; wat 'normaal', 'goed' of 'succesvol' is, stellen we niet ter discussie, en ook het systeem van 171 role en toetsing gaat onbewust. Het geheel ideeën over wat normaal en niet normaal is, waarmee betekenis wordt toegekend aan sociale en fysieke fenomenen en die vervolgens het handelen in de praktijk beïnvloeden, worden gedefinieerd als een discours of vertoog.

Ook de praktijk van gebiedsontwikkeling is onderworpen aan normaliserende macht, en wordt beïnvloedt door dominante en minder dominante vertogen. Voorbeelden elders die door de discipline algemeen als 'succesvol' beschouwd worden, worden aangehaald om projecten te verantwoorden. Door aan te haken bij een dominant discours kunnen ontwikkelingen als 'onvermijdelijk' worden gepresenteerd. Dit is de essentie van normaliserende macht: het is de macht die alles wat aangeboden wordt als 'waarheid' als een onveranderbaar natuurverschijnsel presenteert (Foucault, 1980).

Hoe institutionaliseert een dominant discours in de beleidspraktijk?

Op het moment dat het denken en praten over een bepaald onderwerp verandert, heeft dat ook gevolgen in de praktijk; discursieve verandering gaat vooraf aan institutionele verandering (Hajer, 1995; 2009). Instituties – geschreven of ongeschreven regels die ons handelen structureren – zijn een gevolg van de duurzame bestendiging van sociale praktijken (Giddens, 1994). Giddens ziet *structure* en *agency* als begrippen die elkaar wederzijds beïnvloeden: het handelen van individuele actoren wordt enerzijds gevormd door sociale structuren, maar actoren creëren anderzijds ook structuren door alledaagse handelingen. Instituties die ons handelen structureren vinden we ook terug in gebiedsontwikkeling. Voor dit onderzoek hebben zijn eerst de context en de spelers beschreven, om vervolgens in te gaan op instituties onder de noemer reguleren en stimuleren. De instituties in de Binckhorst en in de Kanaalzone worden – zo hebben we gezien – in grote mate gelegitimeerd vanuit de dominante vertogen.

Welke narratieve posities nemen actoren in om legitimiteit voor hun acties te construeren?

We zien dat actoren hun narratieven niet in een vacuüm bedenken; ze maken gebruik van grote, door de discipline als 'normaal' geaccepteerde verhalen of vertogen. Door aan te sluiten bij een op bepaald moment in een bepaalde context heersend dominant discours, proberen actoren legitimiteit te construeren. Ze proberen 'verticale narratieve verbindingen' te maken tussen hun projectnarratief en een dominant discours. Ook gebruiken ze 'succesvolle' voorbeelden elders, om hun ideeën kracht bij te zetten. Actoren proberen zo hun handelen als 'onvermijdelijk' te doen voorkomen. Zo wordt een dominant discours in de praktijk gereproduceerd. Wat opvalt is dat zelf partijen die niet direct achter het dominante discours staan, zich in hun uitingen toch rekenschap geven van of deels aan te sluiten bij dit dominante discours, omdat ze vrezen anders geen legitimiteit voor hun handelen te verkrijgen.

Hoe gaan actoren in de praktijk om met instituties die hun handelen conditioneren?

Het handelen van actoren in de praktijk wordt geconditioneerd door instituties. Plannen moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen of binnen de regels van het bestemmings- of omgevingsplan te passen. Actoren spelen het spel binnen de aangeboden condities – of strategieën, maar proberen deze in de praktijk zoveel mogelijk naar hun hand te zetten met hun tactieken (De Certeau, 1984). Ze vinden hierbij soms voor henzelf gunstige manieren om het systeem te ondermijnen, zoals het realiseren van ruimtes voor de productie van 'immateriële goederen'. Hoewel instituties in sterke mate ruimtelijke uitkomsten bepalen, wordt in de praktijk daarom niet altijd precies gerealiseerd wat met de opgebouwde instituties was beoogd.

Ook zien we dat spelers zich een (sociaal) wenselijke rol aanmeten en zo aan *impression management* doen (Goffman, 1956). Hun rolinvulling is niet volledig vrij – ze hebben te voldoen aan allerlei condities voortvloeiend uit een dominant discours – maar ze bouwen doordachte narratieven op om legitimiteit voor hun handelen te construeren en om harde middelen binnen te slepen.

Hoofdvraag: Hoe legitimeren en conditioneren dominante vertogen de herontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen?

De strijd om de stenen wordt in verhalende vorm gestreden. Een dominant discours disciplineert wat er wel en niet, door wie, in welke context, gezegd kan worden. Dit geldt zeker ook in gebiedsontwikkeling en de transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen, zo laat dit onderzoek zien. Een discours institutionaliseert in een beleidspraktijk, waarbij allerlei geschreven en ongeschreven regels ontstaan die het handelen van actoren conditioneren. Actoren proberen in de dagelijkse praktijk legitimiteit voor hun handelen te creëren door in hun narratief aan te haken bij een dominant discours. Dit dominante discours wordt hierbij regelmatig genaturaliseerd, als onontkoombaar beschouwd. Ook proberen actoren binnen de institutionele structuur een zo goed mogelijke uitkomst voor zichzelf te behalen. Kortom: het theoretisch model zoals in dit onderzoek gepresenteerd, houdt stand. In beide cases zien we dat de manier waarop normaliserende macht werkt, vergelijkbaar is. Het doorgronden van deze vorm van macht, is de eerste stap in een vervreemding van de praktijk.

De uitkomsten zijn in beide cases echter anders: zowel het dominante discours, als de instituties, als de gerealiseerde projecten in de praktijk verschillen op onderdelen sterk. Het laat zien dat deze in hoge mate contingent zijn, en ontstaan uit schijnbaar toevallige condities. Ter illustratie grijp ik terug op het citaat van Borret: "De institutionele verandering die eraan [aan discursieve verandering] voorafgaat kan uit een ander domein komen. (...) De begrenzing van het Gewest is er niet gekomen om stedenbouwkundige verdichting te faciliteren." Dit is stap twee van de vervreemding; een dominant discours en de uitvloeisels daarvan in instituties en in de praktijk is geen natuurfenomenen, die onveranderbaar zijn.

De verschillen in uitkomsten tussen de cases Binckhorst en de Kanaalzone laten zien dat het anders kan.

“Macht is datgene, dat dingen die ons aangeboden worden als ‘echt’, als ‘waar’, als ‘goed’, onveranderlijk en onaantastbaar laat lijken” (Foucault, 1980), met deze interpretatie van macht heb ik het spel van gebiedsontwikkeling proberen te vervreemden.

9. Reflectie

De genealogische en archeologische methode die in dit onderzoek zijn toegepast, blijken geschikt voor het blootleggen en verklaren van de verschillen in de dominante vertogen en de daaruit voortkomende instituties. Toch kent de methode een bepaalde mate van subjectiviteit in het selecteren van vertogen en instituties die beschreven of juist weggelaten worden. Daarnaast is een genealogie nooit compleet; er is geen vastomlijnd eind- of beginpunt, een discours is constant in beweging.

Het blijkt waardevol om analytisch onderscheid te maken tussen discours en instituties, conform Buitelaar en Leinfelder (2020). Net zoals Buitelaar en Leinfelder, is hierbij vooral gekeken naar instituties die door de overheid gecreëerd zijn. Hoewel ze stevig met elkaar verbonden zijn – een dominant discours bestaat nauwelijks zonder institutioneel systeem, onderbouwd door hetzelfde dominante discours – zijn ze goed los te analyseren. Een discours disciplineert uitingen vooral op een talige manier; sommige sluiten aan bij het dominante discours en verkrijgen legitimiteit, andere niet. Institutionele disciplinerende is vaak conditionerend: als een ontwikkeling aan bepaalde condities voldoet, kan het bijvoorbeeld subsidie krijgen.

Het onderzoek heeft enerzijds gepoogd een *top-down*-perspectief te analyseren, door de structuren in de vorm van vertogen en instituties te analyseren. Anderzijds is geprobeerd om ook het *bottom-up*-perspectief te onderzoeken, door te kijken hoe actoren zich positioneren binnen deze structuren. De aanleiding hiertoe is terug te vinden in de eerder gegeven definitie van een discours van Hajer (1995), die enerzijds stelt dat het gaat om het geheel van ideeën waarmee betekenis wordt toegekend aan fysieke en sociale fenomenen, maar ook om de set aan praktijken die dit reproduceert. Beide perspectieven zijn onlosmakelijk verbonden. Dit onderzoek laat zien dat de definitie van Hajer inderdaad accuraat is: een dominant discours wordt in de praktijk gereproduceerd en laat daarmee zien hoe normaliserende macht werkt. Het laat aan de ene kant zien hoe dominante ideeën tot stand komen, alsook hoe die ideeën het handelen van actoren in de praktijk beïnvloed.

Het onderzoek laat zien dat macht verscholen zit in een veelheid aan praktijken, die we in de alledaagse gang van zaken nauwelijks bespreekbaar maken. Het probeert daarmee bij te dragen aan het begrip van en gesprek over deze vormen van macht. Het doel van dit onderzoek is niet geweest om de ontwikkelingen in de cases te kwalificeren als 'goed' of 'fout'; het doel was slechts het vervreemden van de dagelijkse gang van zaken. De verschillen in de cases zitten niet zozeer in de manier waarop discursieve macht en de instituties die daaruit voortvloeien opereren, maar in de context waarin een discours en daaraan gekoppelde instituties ontstaat. Het feit dat deze context in hoge mate contingent is, kan ons inspireren dat het ook anders kan, en er alternatieven denkbaar zijn.

11

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek is een verkenning geweest. De methode is geschikt om te gebruiken in andere onderzoeken, naar andersoortige ontwikkelingen. Er is echter ruimte om deze onderzoeksmethode verder aan te scherpen. De kracht zit in de breedte van het onderzoek, daardoor is een totaalbeeld ontstaan van zowel de structuren op macroniveau als het handelen in de praktijk op microniveau en de relatie tussen de twee. Juist in de interactie tussen micro- en macroniveau, we hoe normaliserende macht in zijn werk gaat.

In die breedte zit echter ook de zwakte. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op het grondiger uitdiepen van één van de onderdelen die in dit onderzoek gepresenteerd zijn, zoals een genealogie, of juist een archeologie van instituties. Ook de dagelijkse praktijken van actoren binnen deze structuren kunnen nog uitgebreid verder onderzocht worden. Het meer in detail treden op bepaalde onderdelen zal ongetwijfeld leiden tot nog scherpere inzichten. Verder draagt het uitbreiden van deze 'body of knowledge' van normaliserende macht op macro- en microniveau bij aan het begrijpen van de

nu nog onderbelichte invloed ervan in ons vakgebied. Alleen als we dit beter in beeld krijgen, zijn we in staat om kritischer te reflecteren op de onderliggende, dominante ideeën die onze leefomgeving voor de komende decennia zullen vormgeven.

Bibliografie

- 92
Abercrombie, N., Hill, S., & Turner, B. (1984). *Dictionary of sociology*. Harmondsworth, Verenigd Koninkrijk: Penguin.
- 29
Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: rethinking state-market relations in land and property. *Planning Theory and Practice*, pp. 187-207.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2012). *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Architecture Workroom Brussels. (2016). *Kaart Thinkers vs Makers*. Retrieved from architectureworkroom.eu: <https://www.architectureworkroom.eu/nl/narratives/2756/a-good-city-has-industry#&gid=null&pid=1>
- 1
Bakker, R., & Fogteloo, M. (2021). *De ruimte van Riek: Bouwend aan Nederland*.
- BC architects & studies & Jasper Poesen. (2019). *Inter-Beton stopt ambitieus architectuurproject voor betoncentrale*. Retrieved from bruzz.be: <https://www.bruzz.be/stedenbouw/inter-beton-stopt-ambitieuw-architectuurproject-voor-betoncentrale-2019-01-18>
- Belgische Federale Overheidsdiensten. (2024). *De bevoegdheden van de gewesten*. Retrieved from belgium.be: https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/gewesten/bevoegdheden
- Benedict, R. (1934). *Patterns of Culture*.
- 21
Bess, M. (1980). Power, Moral Values, and the Intellectual: An interview with Michel Foucault. *History of the Present*.
- 1
Bil, H., & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Utrecht nieuw leven gaf*. Delft, Nederland: Eburon.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2022). *GewOP 2002 - Officiële kaarten: Kaart 2. Situering van de hefboomen*. Retrieved from perspective.brussels: <https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/carte2kaart.pdf>
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest & Alexandre Chemetoff & Associés. (2014). *Kanaalplan*. Retrieved from canal.brussels: https://canal.brussels/sites/default/files/documents/PlanCanal-KanaalPlan-1_0.pdf
- 16
Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2002). *Gewestelijk Ontwikkelingsplan: De 12 prioriteiten*.
- 16
Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2002). *Gewestelijk Ontwikkelingsplan: Stadsproject*.
- 16
Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2002). *Gewestelijk Ontwikkelingsplan: Transversaliteit*.
- 3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2011). *Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling: Voorbereidende fase: Stand van zaken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2013, November 29). *Belgisch Staatsblad*. Retrieved from https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2013/11/29_2.pdf#Page84
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2013). *Demografische GBP: Toelichtingsbrochure*.
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2014). *Kanaal? Hoezo Kanaal?! Een geïllustreerde stand van zaken over het Kanaalgebied in Brussel*. Retrieved from perspective.brussels: https://perspective.brussels/sites/default/files/AtlasCanal_NL_WEB.pdf
- 3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2018). *Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling*.

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2024). *Een OGSO ... wat is dat voor iets?* Retrieved from info.hub.brussels: <https://info.hub.brussels/nl/blog/een-ogso-wat-dat-voor-iets>
- Brussels International. (2020). *EFRO*. Retrieved from <https://efro.brussels/>
- 37 Buitelaar, E., & Leinfelder, H. (2020). Public Design of Urban Sprawl: Governments and the Extension of the Urban Fabric in Flanders and the Netherlands. *Urban Planning*, pp. 46-57.
- 28 Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2014). The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands. In D. Andersson, & S. Moroni, *Cities and private urban planning: property rights, entrepreneurship and transaction costs* (pp. 248-265). Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar.
- 11 Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning*, pp. 891-908.
- 87 Calthorpe, P. (1993). *The Next American Metropolis. Ecology, Community, and the American Dream*.
- CANAL.BRUSSELS. (2024). *Ambities*. Retrieved from canal.brussels: <https://canal.brussels/nl/kanalplan/ambities>
- CANAL.BRUSSELS. (2024). *Bestuur*. Retrieved from canal.brussels: <https://canal.brussels/nl/node/8631/bestuur>
- CANAL.BRUSSELS. (2024). *Kanaalplan*. Retrieved from canal.brussels: <https://canal.brussels/nl/kanalplan>
- 1 Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. 1*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Blackwell.
- 18 Centraal Planbureau. (2001) 110 *oudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering*. Retrieved from CPB.nl: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/veroudering-van-bedrijventerreinen-een-structuur-voor-herstructurering.pdf>
- citydev.brussels. (2024). *Over ons*. Retrieved from <https://www.citydev.brussels/nl/over-ons>
- 2 College van Rijksadviseurs. (2019). *Guiding Principles Metro Mix: Hoe gemengde hoogstedelijke milieus met meerwaarde voor Nederland te ontwikkelen*.
- 1 Laamen, T. (2010). *Strategy as force: Towards effective strategies for urban development projects*.
- Dagblad070. (2023). *Mercuriuskwartier: extra ruimte voor bedrijven op de Binckhorst*. Retrieved from dagblad070.nl: <https://dagblad070.nl/Den%20Haag%20&%20Regio/mercuriuskwartier-extra-ruimte-voor-bedrijven-op-de-binckhorst>
- 1 De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2017). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag, Nederland: Boombestuurkunde.
- De Certeau, M. (1984). *The Practice of Everyday Life*.
- 2 De Klerk, L., & Van der Wouden, R. (2021). *Ruimtelijke ordening: Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 - nu*. Rotterdam, Nederland: nai010 uitgevers.
- 9 De Zeeuw, F. (2017). *Zo werkt gebiedsontwikkeling, zonder voodoo: Uittreerede Friso de Zeeuw*. Retrieved from https://frisodezeeuw.nl/wp-content/uploads/2018/07/publicatie-uittreerede_3005.pdf

- ¹ De Zeeuw, F. (2020). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling. (1999). *Projectdocument Binckhorst Noord West en voorbereidingsbesluit voor gedeelten van het bestemmingsplangebied Binckhorst (Trekvlieplein/hoek Binckhorstlaan en Trekvlieplein hoek Haagse Trekvlie)*. Retrieved from Raadsinformatie Den Haag: https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3338498/1/RIS66705_991103
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling. (2022). *Afdoening motie: 'Maak werk van een ruimte voor makers in de Binckhorst'*. Retrieved from Raadsinformatie Den Haag: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/11353939/1/RIS311159+Afdoening+motie+Maak+werk+van+een+ruimte+voor+makers+in+de+Binckhorst>
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*.
- ¹⁰⁴ Engels, F. (1845). *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*.
- ⁹⁶ Evans-Pritchard, E. (1937). *Witchcraft, Oracles and Magic Among the Azande*.
- ⁷² Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*.
- ⁸⁶ Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, pp. 219-245.
- ⁹ Foucault, M. (1961). *Folie et Dérison: Histoire de la folie à l'âge classique*.
- Foucault, M. (1966). *Les mots et les choses: Une archéologie des sciences humaines*.
- Foucault, M. (1971). *L'Ordre du discours*.
- ¹⁷⁵ Foucault, M. (1971). *Nietzsche, la généalogie, l'histoire*.
- ² Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir : Naissance de la prison*.
- ¹⁵ Franzen, A., Hobma, F., De Jonge, H., & Wigman, G. (2011). *Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, Feasibility*. Amsterdam, Nederland: Technypress.
- Friedmann, J. (1986). *The World City Hypothesis. Development and Change*.
- ¹⁶ Gemeente Den Haag. (1995). *Woekeren met ruimte: voor werk, veiligheid en leefbaarheid: Een geïntegreerde aanpak van wijkleefbaarheid, wijkveiligheid en stadseconomie in het kader van het Grote Stedenbeleid*.
- ² Gemeente Den Haag. (1999). *De kracht van Den Haag: Een stad die actief investeert in mensen, hun werk, wonen, cultuur en welzijn: Haags plan grote stedenbeleid (GSB/ISV) periode 2000 - 2003/4*.
- Gemeente Den Haag. (2008). *Beslisnotitie Haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst (Masterplan)*. Retrieved from Raadsinformatie Den Haag: <https://denhaag.notubiz.nl/document/3362661/1/RIS152351>
- ¹¹ Gemeente Den Haag. (2008). *Bestemmingsplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst): (ontwerp)*.
- Gemeente Den Haag. (2011). *Gebiedsaanpak Binckhorst*.
- ⁷ Gemeente Den Haag. (2016). *Agenda Ruimte voor de Stad*.
- Gemeente Den Haag. (2018). *Vaststellingsbesluit omgevingsplan Binckhorst*. Retrieved from denhaag.

- nl: https://www.denhaag.nl/wp-content/uploads/2022/04/Binckhorst_Vaststellingsbesluit-omgevingsplan-Binckhorst.pdf
- Gemeente Den Haag. (2019). *Economische visie Den Haag+ 2030: Brede economische bloei in een stad zonder grenzen: Kadernota economisch beleid*.
- Gemeente Den Haag. (2019). *Monitor Gebruiksruimte Omgevingsplan Binckhorst*. Retrieved from <https://hub.arcgis.com/documents/DDH::binckhorst-monitor/explore>
- Gemeente Den Haag. (2020). *Voorstel van het college inzake Woningbouwimpuls Binckhorst / Haagse Asfaltcentrale*. Retrieved from Raadsinformatie Den Haag: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9345392/2/RIS306644%20Raadsvoorstel%20Woningbouwimpuls%20Binckhorst%20en%20Haagse%20Asfalt%20Centrale>
- Gemeente Den Haag. (2024). *Binckhorst*. Retrieved from [projecten.denhaag.nl: https://projecten.denhaag.nl/gebied/ontwikkelingen-binckhorst/](https://projecten.denhaag.nl/gebied/ontwikkelingen-binckhorst/)
- Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling. (2005). *Wéreldestad aan Zee: Structuurvisie Den Haag 2020*.
- Gemeente Schaarbeek. (2023). *Duurzame wijkcontracten*. Retrieved from <https://www.1030.be/nl/leefomgeving-milieu/stedenbouw-huisvesting/stadsvernieuwing-en-architectuur/duurzame-wijkcontracten/voor-wie-hoe-met-wie>
- Gewestelijke Overheidsdienst Brussel. (2020). *Premie vastgoed*. Retrieved from <https://economie-werk.brussels/premie-vastgoed>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*.
- Glaeser, E. (2011). *The Triumph of the City: How Urban Spaces Make Us Human*.
- Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*.
- Grindle, M., & Thomas, J. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, Verenigde Staten: Johns Hopkins University Press.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Verenigde Staten: Sage publications.
- Haags Gemeentearchief. (2020). *Fotoserie: Binckhorstlaan vanaf 1890*. Retrieved from [indebuurt.nl: https://indebuurt.nl/denhaag/toen-in/binckhorst~146678/#&gid=1&pid=1](https://indebuurt.nl/denhaag/toen-in/binckhorst~146678/#&gid=1&pid=1)
- Hacking, I. (2004). Between Michel Foucault and Erving Goffman: between discourse in the abstract and face-to-face interaction. *Economy and Society*, pp. 277-302.
- Hajer, M. (1989). Discourscoalities in politiek en beleid. *Beleidswetenschap*, pp. 242-263.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy of Process*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam, Nederland: Vossiuspers AUP.
- Hajer, M. (2009). *Authentic Governance: Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, pp. 3-17.

- 68 Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*.
- 112 Hemel, Z. (2021). *Er was eens een stad: Visionaire planologie*.
- 77 Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2010). *Qualitative Research Methods*.
- 2 Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*.
- Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W., & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*.
- 72 Howard, E. (1902). *Garden Cities of To-morrow*.
- 2 Huijs, M. (2011). *Building Castles in the (Dutch) Air: Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989 - 2009*.
- I'M BINCK. (2023). *I'M BINCK*. Retrieved from imbinck.nl: <https://imbinck.nl/overons/>
- 66 Innes, J. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, pp. 52-63.
- 30 Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Verenigde Staten: Random House.
- Jacobs, K. (2004). Waterfront redevelopment: a critical discourse analysis of the policy-making process within the Chatham Maritime Project. *Urban studies*, pp. 817-832.
- 33 Kanneworff, L. (2011). *De gasfabriek op de Binckhorst, het grootste industriële complex van Den Haag*. Retrieved from Schie.nl: <https://shie.nl/haagvaarder-68-de-gasfabriek-op-de-binckhorst-het-grootste-industriële-complex-van-den-haag/>
- 2 Kanneworff, L. (2011). *De 'organische' transformatie van de Binckhorst: Tussenstand op weg naar een duurzame Haagse stadswijk*.
- 76 Kenniscentrum InfoMil. (2023). *Introductie en proces gebiedsontwikkeling*. Retrieved from infomil.nl: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/introductie-proces/>
- 147 Kindon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Verenigde Staten.
- King, C., Brearley, M., & Dowdy, C. (2022). *Made in London: From workshops to factories*.
- Kompaan. (2023). *Kompaanbier*. Retrieved from kompaanbier.nl: <https://kompaanbier.nl/nl/over/>
- 19 Koppejan, J. (1996). Over de mogelijkheden van besluitvormingsmanagement: Beslissen over het Grote Stedenbeleid. In P. 't Hart, M. Metselaar, & B. Verbeek, *Publieke besluitvorming*.
- 61 Koppejan, J., & Klein, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*.
- Laarakker, A. (2023). *Wonen en werken bewust mixen, de Brusselse aanpak*. Retrieved from Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wonen-en-werken-bewust-mixen-de-brusselse-aanpak/>

- 36 Laswell, H., & Kaplan, A. (1950). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*.
- 23 Lipset, S., & Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*.
- 10 Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2016). *Roadmap Next Economy*.
- 2 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (1988). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*.
- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Contourennotitie Nota Ruimte*. Retrieved from <https://open.overheid.nl/documenten/2eb6c26d-2f62-4521-9c4f-b45358d43206/file>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). *Bestuursvereenkomst bereikbaarheid CID-Binckhorst*.
- 77 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024). *Woningbouwimpuls*. Retrieved from [volkshuisvesting.nl: https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls](https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls)
- 27 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (1991). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*.
- 1 Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*.
- msi.brussels. (2024). *De MSI, gebiedsontwikkelaar van de Brusselse territoriale ontwikkeling*. Retrieved from [msi.brussels: https://msi.brussels/de-msi-gebiedsontwikkelaar-van-de-brusselse-territoriale-ontwikkeling](https://msi.brussels/de-msi-gebiedsontwikkelaar-van-de-brusselse-territoriale-ontwikkeling)
- 80 Nederlandse Regering. (2013). *Troonrede 2013*. Retrieved from <https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- 101 Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, pp. 380-404.
- perspective.brussels (5) (2024). *BBP: Het bijzondere bestemmingsplan*. Retrieved from [perspective.brussels: https://perspective.brussels/nl/planningstools/gemeentelijke-plannen/bbp](https://perspective.brussels/nl/planningstools/gemeentelijke-plannen/bbp)
- perspective.brussels (24) (2024). *GBP: Gewestelijk Bestemmingsplan*. Retrieved from [perspective.brussels: https://perspective.brussels/nl/planningstools/plannen-en-programmas-op-gewestelijk-niveau/gbp](https://perspective.brussels/nl/planningstools/plannen-en-programmas-op-gewestelijk-niveau/gbp)
- perspective.brussels (24) (2024). *GewOP: Gewestelijk Ontwikkelingsplan*. Retrieved from [perspective.brussels: https://perspective.brussels/nl/planningstools/plannen-en-programmas-op-gewestelijk-niveau/gewop](https://perspective.brussels/nl/planningstools/plannen-en-programmas-op-gewestelijk-niveau/gewop)
- perspective.brussels (83) (2024). *Zone van Economische Uitbouw in de Stad (ZEUS)*. Retrieved from [perspective.brussels: https://perspective.brussels/nl/stadsprojecten/interventieperimeters/zone-van-economische-uitbouw-de-stad-zeus](https://perspective.brussels/nl/stadsprojecten/interventieperimeters/zone-van-economische-uitbouw-de-stad-zeus)
- port.brussels (13) (2019). *Masterplan "Horizon 2040" van de Haven van Brussel*.
- port.brussels. (2024). *Over de haven*. Retrieved from [port.brussels: https://www.port.brussels/nl/node/661](https://www.port.brussels/nl/node/661)
- 22 Pots, B. (2024). *De rem gaat erop: minder werktransformatie van werkgebieden, exit menging*. Retrieved from [gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-rem-gaat](https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-rem-gaat)

erop-minder-vaak-transformatie-van-werkgebieden-exit-menging/

- 54 Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 229-252.
- 73 Raworth, K. (2012). *A Safe and Just Space for Humanity: Can we live within the Doughnut?*
- 25 Reinders, L. (2013). *Harde stad, zachte stad: Moderne architectuur en de antropologie van een naoorlogse wijk.*
- Reinders, L. (2013). *Harde stad, zachte stad: Moderne architectuur en de antropologie van een naoorlogse wijk.*
- 2 Rifkin, J. (2011). *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World.*
- 1 Rijksoverheid. (2024). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Retrieved from [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt#:~:text=De%20Rijksoverheid%20wil%20de%20bereikbaarheid,Ruimte%20en%20Transport%20\(MIRT\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt#:~:text=De%20Rijksoverheid%20wil%20de%20bereikbaarheid,Ruimte%20en%20Transport%20(MIRT))
- 98 Rijksoverheid. (2024). *Nieuwe woningen bereikbaar maken*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volkshuisvesting/nieuwe-woningen-bereikbaar-maken#:~:text=In%20de%20komende%20jaren%20wil,zo'n%20400.000%20nieuwe%20woningen>
- 109 Rorty, R. (1967). *The Linguistic Turn: Essays in Philosophical Method.*
- 55 Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Verenigde Staten: Princeton University Press.
- 21 Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.*
- Stad Brussel. (1998). *Gemeentelijk Ontwikkelingsplan Stad Brussel.*
- 27 Stadsgewest Haaglanden. (2008). *Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020: Uitwerking van de visie naar een regionale agenda: Sterk in internationale netwerken van bestuur, technologie, agrogistiek en toerisme.*
- Stal, E., & Scholten, B. (2020). *MIRT-verkenning Mobiliteit CID - Binckhorst: Startdocument*. Retrieved from <https://binckhorstbereikbaar.nl/wp-content/uploads/2021/10/Startdocument-MIRT-verkenning-Mobiliteit-CID-Binckhorst-1.pdf>
- 11 Stedenman. (2021). *Een spannende wijk aan de rand van de stad*. Retrieved from <https://www.denhaag-nu.nl/wijken/21-een-spannende-wijk-aan-de-rand-van-de-stad.html>
- 1 Teisman, G., & Gerrits, L. (2014). *The Emergence of Complexity in the Art and Science of Governance. Complexity, Governance & Networks.*
- 75 Termeer, C., & Kessener, B. (2007). Revitalizing stagnated policy processes. *Journal of Applied Behavioral Science*, pp. 232-256.
- 32 Thomas, W. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs.*
- Tigelaar, J., & De Sain, M. (2009). *Plan-MER Nieuw Binckhorst: Hoofdrapport.*
- 22 Van Bree, L. (2020). *Asfaltcentrale weg uit de Binckhorst? 'Een krankzinnig plan'*. Retrieved from om-

- roepwest.nl: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4108101/asfaltcentrale-weg-uit-de-binckhorst-een-krankzinnig-plan>
- 34 Van den Berghe, K. (2018). *Planning the Port City: A Contribution to and Application of the Relational Approach, Based on Five Case Studies in Amsterdam (The Netherlands) and Ghent (Belgium)*.
- 2 Van den Berghe, K. (2020). *Stad en haven in conflict: een Dutch Disease in wording?* Retrieved from gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/stad-en-haven-conflict-een-dutch-disease-wording/>
- 9 Van den Berghe, K., & Vos, M. (2019). Circular Area Design or Circular Area Functioning? A Discourse-Institutional Analysis of Circular Area Developments in Amsterdam and Utrecht, The Netherlands. *Sustainability*.
- 150 Van Dijk, T. (1993). *Principles of critical discourse analysis*.
- 63 Vandyck, F., & Degraeve, M. (2019). 'Baukultur' in Brussel: *Kleinschalig industrieel erfgoed van bouwbedrijven als drager van de productieve stad*.
- Vanneste, G. (2024). *Stapelen, mengen en delen*. Retrieved from a-plus.be: <https://a-plus.be/nl/stapelen-mengen-en-delen/>
- 122 Verdaas, C. (2019). *Gebiedsontwikkeling: De paradox van het paradijs*.
- 1 Verheul, W. (2012). *Stedelijke iconen: Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*.
- 1 Verheul, W., & Daamen, T. (2014). Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, pp. 68-87.
- 15 Verheul, W., & Hobma, F. (2022). Institutionele ruimte voor wonen: de woningcrisis en achterliggende systeemkwesties op de agenda. *Bestuurswetenschappen*, pp. 3-18.
- 1 Verheul, W., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Delft, Nederland: Stedelijke Transformatie, Platform31.
- 79 Vermeulen, S. (2009). Stadsvernieuwing en utopie in Brussel: van ideaal naar realiseerbaar? . *Belgeo*, pp. 187-204.
- Wouter Jan Verheul, T. D. (n.d.). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie.
- 137 Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*.

ORIGINALITY REPORT

12%

SIMILARITY INDEX

11%

INTERNET SOURCES

4%

PUBLICATIONS

6%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Erasmus University of Rotterdam Student Paper	1%
2	repository.tudelft.nl Internet Source	1%
3	adoc.pub Internet Source	1%
4	www.duttendel.nl Internet Source	<1%
5	perspective.brussels Internet Source	<1%
6	canal.brussels Internet Source	<1%
7	www.ruimtelijkeplannen.nl Internet Source	<1%
8	www.yumpu.com Internet Source	<1%
9	theses.ubn.ru.nl Internet Source	<1%

10	thesis.eur.nl Internet Source	<1 %
11	studenttheses.uu.nl Internet Source	<1 %
12	www.slideshare.net Internet Source	<1 %
13	port.brussels Internet Source	<1 %
14	www.sfu.ca Internet Source	<1 %
15	Submitted to TU Delft Student Paper	<1 %
16	pure.uva.nl Internet Source	<1 %
17	urbanisme.irisnet.be Internet Source	<1 %
18	es.scribd.com Internet Source	<1 %
19	repub.eur.nl Internet Source	<1 %
20	www.commissiemer.nl Internet Source	<1 %
21	www.researchgate.net Internet Source	<1 %

22	Submitted to Hogeschool Rotterdam Student Paper	<1 %
23	hdl.handle.net Internet Source	<1 %
24	Submitted to Associatie K.U.Leuven Student Paper	<1 %
25	abe.tudelft.nl Internet Source	<1 %
26	projekter.aau.dk Internet Source	<1 %
27	edepot.wur.nl Internet Source	<1 %
28	www.landcommission.gov.scot Internet Source	<1 %
29	Kenneth Gibb, Chris Leishman, Alex Marsh, Geoffrey Meen, Rachel Ong Viforj, Craig Watkins. "The Routledge Handbook of Housing Economics", Routledge, 2024 Publication	<1 %
30	Submitted to University of Brighton Student Paper	<1 %
31	Submitted to CSU, Fullerton Student Paper	<1 %
32	Submitted to uu Student Paper	<1 %

33	Submitted to Wageningen University Student Paper	<1 %
34	dspace.library.uu.nl Internet Source	<1 %
35	docplayer.nl Internet Source	<1 %
36	www.tandfonline.com Internet Source	<1 %
37	Submitted to The University of Manchester Student Paper	<1 %
38	doi.org Internet Source	<1 %
39	Submitted to Indian Institute of Technology, Madras Student Paper	<1 %
40	Submitted to Erasmus University Rotterdam Student Paper	<1 %
41	manualzz.com Internet Source	<1 %
42	shura.shu.ac.uk Internet Source	<1 %
43	www.volkshuisvestingnederland.nl Internet Source	<1 %
44	issuu.com	

Internet Source

<1 %

45

mayashanti5282046.wordpress.com

Internet Source

<1 %

46

theses.gla.ac.uk

Internet Source

<1 %

47

www.sociosite.org

Internet Source

<1 %

48

Submitted to Leiden University

Student Paper

<1 %

49

docplayer.com.br

Internet Source

<1 %

50

research.tilburguniversity.edu

Internet Source

<1 %

51

www.let.rug.nl

Internet Source

<1 %

52

Submitted to Erasmus Hogeschool Brussel
Campus - Tii

Student Paper

<1 %

53

Submitted to Universiteit van Amsterdam

Student Paper

<1 %

54

rucforsk.ruc.dk

Internet Source

<1 %

55

azkurs.org

Internet Source

<1 %

56

biblio.ugent.be

Internet Source

<1 %

57

dare.uvu.vu.nl

Internet Source

<1 %

58

scripties.uba.uva.nl

Internet Source

<1 %

59

www.pbl.nl

Internet Source

<1 %

60

Submitted to Artesis Plantijn Hogeschool

Student Paper

<1 %

61

Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu. "Routledge Handbook of Public Policy", Routledge, 2012

Publication

<1 %

62

Submitted to Eduservices Group

Student Paper

<1 %

63

bulletin.knob.nl

Internet Source

<1 %

64

kks.verdus.nl

Internet Source

<1 %

65

repository.ubn.ru.nl

Internet Source

<1 %

66	Kate Kerkin. "Re-placing Difference: Planning and Street Sex Work in a Gentrifying Area", Urban Policy and Research, 2003 Publication	<1 %
67	Submitted to Tilburg University Student Paper	<1 %
68	dev-liverpoolup.cloudpublish.co.uk Internet Source	<1 %
69	frw.studenttheses.uv.rug.nl Internet Source	<1 %
70	home.medewerkers.uva.nl Internet Source	<1 %
71	roonline.denhaag.nl Internet Source	<1 %
72	www.acsp.org Internet Source	<1 %
73	Submitted to HAS Den Bosch Student Paper	<1 %
74	Rein Brouwer. "Ruimte, regie, roeping", Kerk en Theologie, 2022 Publication	<1 %
75	Submitted to University of Leeds Student Paper	<1 %
76	essay.utwente.nl Internet Source	<1 %

77	pure.rug.nl Internet Source	<1 %
78	hmjvandenbosch.com Internet Source	<1 %
79	researchportal.vub.be Internet Source	<1 %
80	Submitted to uvt Student Paper	<1 %
81	www.eib.nl Internet Source	<1 %
82	www.platform31.nl Internet Source	<1 %
83	Submitted to Student Paper	<1 %
84	Submitted to Universiteit Hasselt Student Paper	<1 %
85	Andrew Cutrofello. "Continental Philosophy - A Contemporary Introduction", Routledge, 2019 Publication	<1 %
86	Submitted to Heriot-Watt University Student Paper	<1 %
87	aesop2022.eu Internet Source	<1 %

88	indebuurt.nl Internet Source	<1 %
89	www.brunot.be Internet Source	<1 %
90	Submitted to ICTS Student Paper	<1 %
91	libstore.ugent.be Internet Source	<1 %
92	m.moam.info Internet Source	<1 %
93	anchor.fm Internet Source	<1 %
94	etheses.whiterose.ac.uk Internet Source	<1 %
95	nathaliedeneve.wordpress.com Internet Source	<1 %
96	www.diva-portal.org Internet Source	<1 %
97	www.exhibitions.be Internet Source	<1 %
98	www.mkb.nl Internet Source	<1 %
99	www.powerweb.nl Internet Source	<1 %

100	www.reddit.com Internet Source	<1 %
101	www.trudo.ir Internet Source	<1 %
102	xiffy.nl Internet Source	<1 %
103	Wim van Binsbergen. " 'An incomprehensible miracle' – Central African clerical intellectualism versus African historic religion: A close reading of Valentin Mudimbe's ", <i>Journal of African Cultural Studies</i> , 2006 Publication	<1 %
104	air.iuav.it Internet Source	<1 %
105	fiscus.fgov.be Internet Source	<1 %
106	huiswerk.scholieren.com Internet Source	<1 %
107	lib.ugent.be Internet Source	<1 %
108	media.wmowerkplaatsrotterdam.nl Internet Source	<1 %
109	noexperiencenecessarybook.com Internet Source	<1 %

quieora.ink

110	Internet Source	<1 %
111	research.rug.nl Internet Source	<1 %
112	www.aup-online.com Internet Source	<1 %
113	www.centraalplanbureau.nl Internet Source	<1 %
114	www.juenkerath.de Internet Source	<1 %
115	www.nvva.nl Internet Source	<1 %
116	www.pooliscool.org Internet Source	<1 %
117	"New Modes of Governance in the Global System", Springer Science and Business Media LLC, 2006 Publication	<1 %
118	5dok.net Internet Source	<1 %
119	adoc.tips Internet Source	<1 %
120	anzdoc.com Internet Source	<1 %

121	bisa.brussels Internet Source	<1 %
122	core.ac.uk Internet Source	<1 %
123	kwebbelzuster.web-log.nl Internet Source	<1 %
124	oce.com Internet Source	<1 %
125	pt.scribd.com Internet Source	<1 %
126	research.vu.nl Internet Source	<1 %
127	revistas.uach.cl Internet Source	<1 %
128	weblex.brussels Internet Source	<1 %
129	www.academiapress.be Internet Source	<1 %
130	www.deuilenvleugel.nl Internet Source	<1 %
131	www.eerstekamer.nl Internet Source	<1 %
132	www.gemeentelangedijk.nl Internet Source	<1 %

133	www.gomb.irisnet.be Internet Source	<1 %
134	www.leiden.nl Internet Source	<1 %
135	www.mastersofhardcore.com Internet Source	<1 %
136	www.regio-randstad.nl Internet Source	<1 %
137	www.rug.nl Internet Source	<1 %
138	www.treccani.it Internet Source	<1 %
139	www.urbansciences.eu Internet Source	<1 %
140	www.weblex.irisnet.be Internet Source	<1 %
141	Bishaw, Zewdie. "Wheat and Barley Seed Systems in Ethiopia and Syria.", Wageningen University and Research, 2021 Publication	<1 %
142	Jan Stapel, Rob Keukens. "Sociologie voor gezondheidszorg en verpleegkunde", Springer Nature, 2013 Publication	<1 %

143	Magadlela, Dumisan. "Irrigating Lives: Development Intervention and Dynamics of Social Relationships in an Irrigation Project", Wageningen University and Research, 2024 Publication	<1 %
144	Roger Miles, Lauro Zavala. "Towards the Museum of the Future - New European Perspectives", Routledge, 2012 Publication	<1 %
145	binckhorstbereikbaar.nl Internet Source	<1 %
146	cris.maastrichtuniversity.nl Internet Source	<1 %
147	edoc.unibas.ch Internet Source	<1 %
148	enseignement.be Internet Source	<1 %
149	groups.google.com Internet Source	<1 %
150	ir.uew.edu.gh:8080 Internet Source	<1 %
151	koreascience.kr Internet Source	<1 %
152	open.overheid.nl Internet Source	<1 %

153	puc.overheid.nl Internet Source	<1 %
154	pure.tudelft.nl Internet Source	<1 %
155	raad.zutphen.nl Internet Source	<1 %
156	steunpuntbov.be Internet Source	<1 %
157	van der Vlist, Maarten. "Duurzaamheid als Planningsopgave: Gebiedsgerichte Afstemming Tussen de Ruimtelijke Ordening, het Milieubeleid en het Waterhuishoudkundig Beleid voor het Landelijk Gebied.", Wageningen University and Research, 2020 Publication	<1 %
158	www.dehaagsehogeschool.nl Internet Source	<1 %
159	www.hogeschoolrotterdam.nl Internet Source	<1 %
160	www.keicentrum.nl Internet Source	<1 %
161	www.meeronline.nl Internet Source	<1 %
162	www.miwian.nl Internet Source	<1 %

163	www.nmanet.nl Internet Source	<1 %
164	www.planviewer.nl Internet Source	<1 %
165	www.rsi-center.com Internet Source	<1 %
166	www.scribd.com Internet Source	<1 %
167	www.springerprofessional.de Internet Source	<1 %
168	www.st-ab.nl Internet Source	<1 %
169	www.stuvia.com Internet Source	<1 %
170	www.vbds.nl Internet Source	<1 %
171	www.waterworks.nu Internet Source	<1 %
172	www.worldsupporter.org Internet Source	<1 %
173	van Ark, Ronald. "Planning, Contract en Commitment: Naar een Relationeel Perspectief op Gebiedscontracten in de	<1 %

Ruimtelijke Planning.", Wageningen University and Research, 2020

Publication

174

Bloembergen-Lukkes, Janny. "Paradoxe Modernisering: Ede, 1945–1995: Groot Geworden, Herkenbaar Gebleven", Wageningen University and Research, 2021

Publication

<1 %

175

nl.wikipedia.org

Internet Source

<1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches Off

Exclude bibliography Off