

A

N

D

E

R

E

T

I

J

D

E

N

ANDERE TIJDEN

EEN ONDERZOEK NAAR TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK ALS
PLANNINGSSTRATEGIE
VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING

MARTIJN DROSTEN
JULI 2014

A	N	D	E
R	E		
T	I	J	D
E	N		
	EEN ONDERZOEK NAAR TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK ALS PLANNINGSSTRATEGIE VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING		
	SCRIPTIE MASTER CITY DEVELOPER, LEERGANG 10 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM / TU DELFT MARTIJN DROSTEN JULI 2014 SCRIPTIEBEGELEIDER: DR. WOUTER JAN VERHEUL STUDENTNUMMER 378593		

VOORWOORD

Met heel veel plezier kijk ik terug op twee jaar MCD. Twee jaar van inspirerende en prikkelende colleges, bijzondere collega-studenten, stapels en stapels literatuur en boeiende excursies. Ik heb de MCD al eerder een 'feest voor de geest' genoemd en een feest was het. Maar niet zonder meer. De tijd en aandacht die het heeft gevraagd in combinatie met een werkend bestaan heeft het zeker niet altijd gemakkelijk gemaakt. Had ik het dan willen missen? Daarop is uiteindelijk maar één antwoord mogelijk.

Ik vind het dan ook geweldig dat Grontmij mij in staat heeft gesteld om deze studie te volgen. En dat geldt zeker ook voor de bereidheid van velen om mij -van Tilburg, via Groningen tot Berlijn- te woord te staan en te inspireren met hun bevlogenheid en opvattingen.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn scriptiebegeleider Wouter Jan Verheul, die me tijdens het schrijven van de scriptie fijntjes op de kneepjes van de wetenschap wist te wijzen. En met resultaat: deze scriptie is daarvan het tastbare bewijs. En daarmee wordt het tijd voor Andere Tijden.

Martijn Drostén

Tilburg, zomer 2014

SAMENVATTING

Achtergrond en vraagstelling

De hoofdonderzoeksvraag die aan dit rapport ten grondslag ligt is: Hoe is voor gemeentelijke overheden tijdelijk ruimtegebruik als een strategisch ruimtelijk planningsprincipe in te zetten en welke handelingsperspectieven van de overheid horen daarbij? De aanleiding voor deze vraag ligt in de constatering dat tijdelijk ruimtegebruik de afgelopen jaren in Nederland steeds vaker een alternatief is voor een vastgelopen gebiedsontwikkeling. Tijdelijk ruimtegebruik wordt echter nog vaak gezien als ‘tussenoplossing’ voor een gebiedsontwikkeling, maar lijkt ook op langere termijn waardevol op verschillende schaalniveaus en als een nieuwe ontwikkelingsmethodiek te passen binnen de veranderende context van gebiedsontwikkeling. Het principe van tijdelijk ruimtegebruik is echter in Nederland geen gemeengoed in de ruimtelijke ordeningspraktijk. De vraag is dan ook hoe tijdelijk ruimtegebruik als strategisch planningsprincipe is in te zetten door de gemeentelijke overheid.

Aanpak

Aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en bestudering van vier praktijkvoorbeelden –het Open Lab Ebbinge in Groningen, de Spoorzone in Tilburg en voormalig vliegveld Tempelhof en het RAW-terrein, beiden in Berlijn- is onderzocht wat de drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik zijn, welke waarde en betekenis wordt toegekend aan tijdelijk ruimtegebruik en welke mogelijke strategieën en instrumenten gehanteerd kunnen worden. Aan de hand van de interviews met betrokkenen van zowel de zijde van de overheid als van tijdelijke gebruikers is onderzocht welke interventies van de overheid in de praktijkvoorbeelden waardevol zijn geweest voor het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik. Tevens is onderzocht hoe kenmerken van het tijdelijk ruimtegebruik zich verhouden tot de huidige staat van de gebiedsontwikkeling en tot bredere maatschappelijke trends en ontwikkelingen.

De legitimatie voor overheidssturing

De legitimatie voor tijdelijkheid als strategie ligt in de bijdrage aan de gebiedsontwikkeling en in een bijdrage aan de ontwikkeling in bredere context voor de stad. De toegevoegde waarde van tijdelijk ruimtegebruik wordt door velen onderschreven. Wel ontbreekt ‘hard’ empirisch onderzoek ter onderbouwing. De benoemde meerwaarde uit zich op twee schaalniveaus, van het gebied en de stad. Samengevat bestaat dit uit:

- de positieve bijdrage aan de vitaliteit en het imago van het gebied (*place making*);
- de broedplaatsfunctie en het ontwikkelen van nieuwe gebruikskoncepten;
- het sturen van het eindprogramma;
- het voorkomen van sloop en of verloedering;
- het accommoderen van (latent) aanwezige ruimtebehoefte voor functies en activiteiten;
- een broedplaatsfunctie voor nieuwe ideeën en kansen en daarmee een verrijking voor maatschappelijke, economische en culturele functies voor de stad;
- een positief imago in termen van tolerantie, cultuur, openheid en daarmee een gunstig effect op de toeristisch sector en het economisch vestigingsklimaat.

Tijdelijk ruimtegebruik is ingebed in een veranderende gebiedsontwikkeling nieuwe stijl en in een structureel gewijzigde maatschappelijke vraag naar gebruik van de ruimte. Tijdelijk ruimtegebruik is daarmee te beschouwen als een structurele en wezenlijke vorm van gebiedsontwikkeling.

De sturingsmogelijkheden

Uit het onderzoek komen de volgende instrumenten in de sturing op tijdelijk ruimtegebruik binnen een gebiedsontwikkeling naar voren, zoals in het onderstaande schema opgenomen.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

Draagvlak cruciaal

Politieke steun en draagvlak zijn cruciaal. Zeker daar waar de overheid niet zelf initiërend is en het tijdelijk ruimtegebruik niet verankerd heeft in plannen en visies, maar ook waar het tijdelijk ruimtegebruik nadrukkelijk onderdeel vormt van de gebiedsontwikkelingsstrategie. Een initiërende rol van de overheid is belangrijk, maar niet per se noodzakelijk. Tijdelijk ruimtegebruik als onderdeel van een doelbewuste ontwikkelstrategie maakt het mogelijk om

in een vroegtijdig stadium te anticiperen en sterker te sturen op de aard van het tijdelijk gebruik, afgestemd op de beoogde eindontwikkeling.

Professionele matchmaker noodzakelijk

Het belang dat aan een professionele 'matchmaker' wordt toegekend is erg groot. Deze matchmaker is primair verantwoordelijk voor het managen van het proces van tijdelijk gebruik in termen van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en vervult een intermediaire rol tussen gebruikers, eigenaren en overheid. Dat impliceert ook dat deze 'matchmaker' los staat van de gemeentelijke organisatie. Het coachen in de vorm van het leveren van kennis en expertise en het bij elkaar brengen van partijen is een belangrijke rol voor de overheid. Deze rol is juist van belang, vanwege het feit dat de tijdelijke gebruikers nieuwe toetreders zijn in het ruimtelijk ontwikkelproces. De overheid kan tevens een wezenlijke bemiddelende rol spelen, maar de noodzaak ervan is afhankelijk van de vraag of er sprake is van tegenstrijdige belangen.

Financiële steun is onontbeerlijk

Financiële steun bij tijdelijk gebruik is noodzakelijk, hetzij direct of indirect. De kosten die gemoeid zijn met tijdelijk gebruik kunnen binnen de gebiedsontwikkeling worden opgevangen. Het verdient echter aanbeveling om het handelingsperspectief van de overheid te vergroten, door budget voor investeringen in het tijdelijk gebruik binnen de gemeentebegroting vrij te maken, wat daarmee los komt te staan van de specifieke gebiedsontwikkeling. Daarnaast kan gekeken worden naar de mogelijkheden om de huuropbrengsten mee te laten bewegen met het succes van de tijdelijke activiteit. Ook kunnen tijdelijke gebruikers geprikkeld worden om te investeren. Hier speelt de tijdelijkheid echter parten: de gebruikstermijn is te kort om de investering terug te verdienen. Het mee laten profiteren van de waardeestijging kan hierin helpen. Dat zou ook meer recht doen aan de waardecreatie van de tijdelijke gebruikers en geeft hen een meer volwaardige positie in de gebiedsontwikkeling.

Planologisch-juridisch: lastig maar veel is mogelijk

De juridisch-planologische eisen zijn een belemmering, maar maken het niet onmogelijk. Het verdient niettemin sterke aanbeveling om binnen toekomstige bestemmingsplannen op voorhand rekening te houden met het op enig moment toe kunnen laten van tijdelijk ruimtegebruik, in de vorm van diversiteit, flexibiliteit en globaliteit van het gebruik en de gebruiksvoorschriften. Het formaliseren van het tijdelijk gebruik in overeenkomsten is een belangrijk sturingsinstrument voor de overheid, met name ook vanwege de (soms) tegenstrijdige doelen van partijen.

De tijdelijkheidsparadox

Er schuilt een paradox in het tijdelijk ruimtegebruik. Tijdelijke projecten kunnen 'slachtoffer' worden van hun eigen succes door de roep om permanentheid, wat op gespannen voet kan staan met het beoogde eindgebruik. En daarin schuilt het risico dat het tijdelijk gebruik verliezers oplevert. De tijdelijk gebruiker zelf, die zijn activiteiten moet stoppen zonder alternatief, de eigenaar die zijn plannen gedwarsboomd ziet en de overheid die de publieke opinie tegen zich gekeerd ziet. Dat vraagt niet alleen om goede overeenkomsten waarin het tijdelijk gebruik is vastgelegd en een volstrekt eenduidige communicatie daarover, maar ook inventiviteit om te zoeken naar mogelijkheden om het tijdelijk gebruik indien succesvol waar mogelijk een vervolg te laten geven.

Aanbevelingen

De rapportage sluit af met een drietal aanbevelingen en handreikingen. Deze zijn:

- een (kwantitatief) onderzoek naar de waarde van tijdelijk ruimtegebruik;
 - het ontwikkelen van een adaptieve strategie om het tijdelijk ruimtegebruik bij succes een lange termijn perspectief te bieden;
 - het ontwikkelen van een visie op tijdelijk ruimtegebruik op het niveau van de stad.
-

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

Hoofdstuk 1. Inleiding	17
1.1 Achtergrond	17
1.2 Relevantie en doel van het onderzoek	18
1.3 Vraagstelling	20
1.4 Leeswijzer	21
Hoofdstuk 2 Tijdelijk ruimtegebruik nader beschouwd	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Wat is tijdelijk ruimtegebruik	24
2.3 Gebiedsontwikkeling anno 2014	27
2.4 De drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik	31
2.5 De betekenis van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad	35
2.6 Strategieën en instrumenten	39
2.7 Onderzoekskader en methodische verantwoording	44
Hoofdstuk 3. Tempelhof Berlijn	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Zwischennutzung in Berlijn	51
3.3 Introductie Tempelhof	55
3.4 Kenmerken van het tijdelijk gebruik	55
3.5 Drijvende krachten en doelen	56
3.6 Interventies en strategieën van de overheid	56
3.7 Resumé	58
Hoofdstuk 4. RAW-Gelände Berlijn	63
4.1 Introductie	63

4.2 Kenmerken van het tijdelijk gebruik	63
4.3 Drijvende krachten en doelen	64
4.4 Interventies en strategieën van de overheid	64
4.5 Resumé	67
Hoofdstuk 5. Spoorzone Tilburg	71
5.1 Inleiding	71
5.2 Introductie	71
5.3 Kenmerken van het tijdelijk gebruik	72
5.4 Drijvende krachten en doelen	73
5.5 Interventies en strategieën van de overheid	74
5.6 Resumé	78
Hoofdstuk 6. Open Lab Ebbinge Groningen	81
6.1 Inleiding	81
6.2 Introductie	81
6.3 Kenmerken van het tijdelijk gebruik	82
6.4 Drijvende krachten en doelen	82
6.5 Interventies en strategieën van de overheid	84
6.6 Resumé	89
Hoofdstuk 7. Analyse en synthese	91
7.1 Inleiding	91
7.2 Wat is tijdelijk ruimtegebruik	91
7.3 De meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik	92
7.4 De drijvende krachten	95
7.5 De interventies en sturing van de overheid	98
Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen	103
8.1 Inleiding	103
8.2 De legitimatie van overheidssturing op tijdelijk ruimtegebruik	103
8.3 Sturing op tijdelijk ruimtegebruik	105
8.4 Aanbevelingen	111
8.5 Reflectie: van tijdelijkheid naar geleidelijkheid	113
Bronnen	



Zeecontainers als tijdelijke kantoor- en expositieruimte op het Open Lab Ebbing, Groningen. Foto auteur.

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

Tijdelijk ruimtegebruik is de afgelopen jaren in Nederland steeds vaker een alternatief voor een vastgelopen gebiedsontwikkeling. Bij gebrek aan bijvoorbeeld programma, investeerders of financiële middelen rijst namelijk de vraag wat te doen met een braakliggend terrein of een leegstaand gebouw tot het moment van een definitieve invulling. Eigenaren, overheden en omwonenden nemen initiatieven om in deze ‘tussentijd’ de gebieden en gebouwen voor uiteenlopend gebruik te benutten. En inmiddels op veel plekken met succes, zo blijkt onder meer uit de vele voorbeelden die bijvoorbeeld zijn beschreven in de publicatie ‘De flexibele stad’ (Bergevoet en Van Tuijl, 2013). En deze voorbeelden blijven niet -of juist niet- beperkt tot Nederland. Berlijn lijkt wel de bakermat te zijn van het tijdelijk ruimtegebruik, wat daar *Zwischennutzung* is gaan heten en waar de tijdelijke ruimtegebruikers¹ als *Urban Pioneers* door het leven gaan. Gegeven de historische context van Berlijn, met zijn vele onbenutte plekken en gebouwen, is het eigenlijk ook niet zo vreemd dat tijdelijk gebruik juist daar al langer in zwang is. Het is een vorm van ruimtegebruik of misschien wel gebiedsontwikkeling die de samenleving in Berlijn hoe dan ook omarmd lijkt te hebben.

17

Ook in Nederland juichen steeds meer betrokkenen het tijdelijk ruimtegebruik toe. Zo spreken Lindemann en Schutten van “tijdelijk ruimtegebruik (...) als een van de ontwikkelkrachten in de gebiedsontwikkeling nieuwe stijl” (Lindemann en Schutten, 2012). *Never waste a good crisis* lijkt hier opgeld te doen. Immers, de financieel-economische crisis is een belangrijke motor voor het zoeken naar nieuwe concepten voor en vormen van gebiedsontwikkelingen. Tenminste, voor zover er geen sprake zal zijn van een tijdelijke oplossing voor een tijdelijk probleem en we na verloop van tijd overgaan tot de orde van dag, dat wil zeggen gebiedsontwikkeling ‘oude stijl’. En het is de vraag of dat -in het licht van de positieve opvattingen over tijdelijk ruimtegebruik- spijtig zou zijn of zelfs een strategisch gemiste kans. Want de praktijkvoorbeelden laten zien dat met de inzet van tijdelijk ruimtegebruik er ruimte wordt geboden aan uiteenlopende functies: cultureel, economisch, sociaal-maatschappelijk, etc. Kompier betoogt in dat verband dat tijdelijk en ongereguleerd gebruik van ruimte een belangrijke rol kan spelen in de ontwikkeling van de stad en het sociaal duurzame karakter van

¹ In dit onderzoek worden onder tijdelijke ruimtegebruikers de initiatiefnemers voor het ontwikkelen van vormen van tijdelijk ruimtegebruik dan wel de exploitanten van tijdelijke activiteiten op een locatie verstaan.

de stad kan versterken (Kompier, 2009). Ook Cordelia Polinna, als stedenbouwkundige verbonden aan de TU Berlin, onderschrijft in het met haar gehouden interview, de waarde van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad Berlijn als geheel. Het draagt bij aan innovatie, openheid, culturele activiteiten, creatieve sector en daarmee ook aan het investeringsklimaat voor bedrijven.

En daarmee voorziet het tijdelijk ruimtegebruik niet alleen in een antwoord op een locatie gedreven vraagstuk maar levert het een bijdrage op het schaalniveau van de stad als geheel. Zo verschuift het paneel van een sub-optimale invulling van een gebied naar een strategische waarde voor de stad. Een waarde die zeker door het kennisplatform Tussentijd in Ontwikkeling wordt (h)erkend. Dit kennisplatform “richt zich op een nieuwe stroming in de stedelijke ontwikkeling, die inzet op transformatie van de bestaande stad en tussentijds gebruik als een nieuwe strategie ziet voor ontwikkeling. Het platform pleit voor een stedenbouw die de bestaande kwaliteiten van een plek en de gebruikers een rol laat spelen in de ruimtelijke ontwikkeling en leegstaande gebouwen en gebieden innovatief benut. Tussentijds gebruik wordt zo een eigen ontwikkelmethode voorbij tijdelijke invullingen “ (Bron: www.tussentijdinontwikkeling.nl).

Tot slot past het concept van tijdelijk ruimtegebruik in de veranderende context van gebiedsontwikkeling. Omvangrijke investeringen van de overheid en/of marktpartijen in een grootschalige gebiedsontwikkeling, op basis van een gedetailleerd eindplan zijn namelijk niet meer van deze tijd. Zo betogen Buitelaar en Hajer (2011) dat een systeemverandering nodig is in gebiedsontwikkeling. Een verandering die vooral betrekking moet hebben op de informele instituties: de werkpraktijken, plannings- en ontwikkelculturen. Tijdelijk ruimtegebruik als een vorm van gebiedsontwikkeling lijkt daar tenminste een van de antwoorden op. Maar, zo zal ook verderop in dit onderzoek blijken, niet zonder meer. Want er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij tijdelijk ruimtegebruik. Kanttekeningen die terug te voeren zijn op onder meer garanties dat het gebruik ook daadwerkelijk tijdelijk is, wet- en regelgeving, kosten en overlast. Dit onderstreept inzicht in en een goede afweging van voor- en nadelen van tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelstrategie.

1.2 Relevantie en doel van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

De basis voor dit onderzoek vindt zijn grondslag in de maatschappelijk relevante vraag hoe je als gemeentelijke overheid kunt of moet sturen ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik, vanuit

de –veronderstelde– meerwaarde zoals hiervoor beschreven voor zowel de gebiedsontwikkeling waar het tijdelijk ruimtegebruik aan de orde is als voor de stad als geheel. Wat betekent dit voor de ruimtelijke ordeningsstrategie en -uitvoeringspraktijk van overheden. Daarbij concentreert het onderzoek zich primair op de rol van gemeentelijke overheden, als zijnde de belangrijkste partij in het formuleren van en het sturen op uitvoering van stedelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. De recent opgestelde structuurvisies voor de steden Breda en Maastricht illustreren deze relevantie. Tijdelijk ruimtegebruik wordt daarin nadrukkelijk benoemd als een van de mogelijkheden om gebiedsontwikkelingen vorm te geven, waarbij tegelijkertijd het experimentele karakter ervan wordt benadrukt (zie kaders).

Omgaan met lege plekken in de stad. Uit: Structuurvisie Breda 2030.

‘Door onder andere de veranderende economische omstandigheden ontstaan langzamerhand steeds meer lege plekken en leegstaande gebouwen waarvoor een bestemming of visie ontbreekt of simpelweg geen financiering voorhanden is. Voor veel van deze locaties is op basis van de huidige inzichten de eerste 10 tot 15 jaar geen ontwikkeling te verwachten op basis van de traditionele programma’s rond wonen en werken. Dit heeft consequenties voor de beleving van de stad en de waarde van de directe omgeving. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar, maar er wordt ook gekeken naar de overheid. Vanuit de zorg om het publieke domein, of vanuit het benutten van kansen kan inhoud worden geven aan minder vanzelfsprekende oplossingen van tijdelijke aard. Voor braakliggende terreinen kan **tijdelijk gebruik** een goede optie zijn. In de discussies rond de structuurvisie zijn veel ideeën aangereikt. De invulling van het Havenkwartier als broedplaats, een stadscamping, een stadsstrand of tijdelijke studentenhuysvesting in het belastingkantoor zijn voorbeelden van tijdelijke oplossingen. Veel initiatieven hebben een sociaal-maatschappelijk doel en zijn vaak zonder winst oogmerk, ze zijn erop gericht om de sociale ruimtelijke condities op en rond het terrein te verbeteren. Daarmee kunnen ook de financiële lasten voor de eigenaar worden beperkt. Gezien de grote hoeveelheid braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed is het van belang om **structureel inhoud te geven** aan een ‘**laboratoriumfunctie**’ rond deze gebieden, mét overheid, eigenaren en initiatiefnemers. Leegstaande gebouwen en braakliggende terreinen bieden ruimte voor experimenten, speelsheid en vernieuwing. Niet alleen eigenaren nemen deel in deze vorm van stedelijke ontwikkeling. Er zijn in Breda ook andere partijen die initiatieven ontplooiën, met andere belangen en professionaliteit. Ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke kansen worden zo benut”. (Gemeente Breda, 2013).

Wetenschappelijke relevantie

Veel literatuur en diverse onderzoeken bevatten een groot aantal beschrijvingen van casestudies, waarin de aard van het tijdelijk gebruik is beschreven. Het onderzoek van De Boer (2013) en publicaties van Bergevoet en Van Tuijl (2013), Bishop en Williams (2012) en Oswalt *et al* (2013) zijn daar voorbeelden van. Er is minder literatuur voorhanden wat de lange termijn toegevoegde waarde van tijdelijk ruimtegebruik is, welke rol en betekenis dit kan hebben voor de stad. Daarnaast kan een vergelijking en een toets van de overheidssturing in een aantal

praktijkvoorbeelden bijdragen aan het inzicht hoe de ‘stad’ strategisch zou kunnen sturen ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik. Daarmee biedt het onderzoek een wetenschappelijke meerwaarde en inzicht in de wijze van sturing op tijdelijk ruimtegebruik als gebieds- en stadsontwikkelingsstrategie.

Herbestemming, flexibiliteit en tijdelijk gebruik. Uit: Structuurvisie Maastricht 2030.

‘Meer kleinschalige en flexibele stadsontwikkeling en de nadruk op herbestemmen biedt kansen om in te spelen op het dagelijks leven van bewoners en gebruikers met een groeiende behoeften aan meer vrijheid, invloed en diversiteit. Herbestemming, flexibiliteit en **tijdelijk gebruik** gaan een meer voorname rol spelen in het gemeentelijk beleid; mede om een antwoord te geven op dreigende leegstand. Maastricht wil initiatieven van inwoners, bestaande en nieuwe ondernemers en partners zoveel mogelijk faciliteren en ruimte bieden voor starters, **tijdelijke functies**, experimenten en broedplaatsen. Dit binnen de programmatische kaders die gelden voor bijvoorbeeld woningbouw en kantoren. (.....) Binnen dit raamwerk spelen thema’s als herbestemming, flexibiliteit en tijdelijk gebruik een meer voorname rol. Hierbij zal het dagelijks leven van de mensen in de stad en de verschillende leefpatronen centraal staan. Er zal naar verwachting ook een nieuw instrumentarium nodig zijn. **Maastricht wil hiervoor graag als proeftuin dienen** “ (Gemeente Maastricht, 2012).

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het schetsen van handelings- en sturingsperspectieven ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik voor gemeentelijke overheden om de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik zo veel mogelijk te kunnen benutten.

1.3 Vraagstelling

Tijdelijk ruimtegebruik wordt nog vaak gezien als ‘tussenoplossing’ voor een gebiedsontwikkeling, maar lijkt ook op langere termijn waardevol op verschillende schaalniveaus en als een nieuwe ontwikkelingsmethodiek te passen binnen de veranderende context van gebiedsontwikkeling. Het principe van tijdelijk ruimtegebruik is echter in Nederland geen gemeengoed in de ruimtelijk ordeningspraktijk van steden, c.q. gemeentelijke overheden. De vraag is dan ook hoe, vanuit een veronderstelde meerwaarde, tijdelijk ruimtegebruik als strategisch plannings- en sturingsprincipe voor de ontwikkeling van steden is in te zetten, in plaats van dit incidenteel en slechts kortstondig toe te passen.

Hoofdvraag

De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt: Hoe is voor gemeentelijke overheden tijdelijk ruimtegebruik als een strategisch ruimtelijk planningsprincipe in te zetten en welke handelingsperspectieven van de overheid horen daarbij?

Deelvragen

Om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen relevant:

- Wat is tijdelijk ruimtegebruik. Hoe kunnen we tijdelijk ruimtegebruik in het licht van dit onderzoek definiëren, wat zijn de kenmerken en verschijningsvormen?
- Waaruit bestaat de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik op gebieds- en stadsniveau? In het antwoord op deze vraag ligt de legitimatie voor overheidssturing besloten;
- Wat zijn drijvende krachten in het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik, zowel in positieve als negatieve zin en welke voor en nadelen zijn aan tijdelijk ruimtegebruik verbonden.
- Hoe en in hoeverre zijn deze drijvende krachten bestuurbaar?
- Hoe ziet de praktijk van gemeentelijke overheidssturing op tijdelijk ruimtegebruik er uit en wat zijn daarin succes- en faalfactoren?

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding volgt in hoofdstuk twee een verdere (theoretische) verdieping van het begrip tijdelijk ruimtegebruik. Aan de orde komt een nadere definiëring en verschijningsvormen, de drijvende krachten achter het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik, de waarde van tijdelijk ruimtegebruik en mogelijke strategieën en instrumenten. Dit hoofdstuk plaatst tijdelijk ruimtegebruik ook nadrukkelijk in de context van de huidige staat van de gebiedsontwikkeling. Daarmee vormt dit hoofdstuk de basis voor het onderzoekskader, ofwel de bril waarmee naar de cases wordt gekeken. De daarop volgende hoofdstukken zijn het praktijkdeel van het onderzoek. In vier hoofdstukken passeren vier praktijkcases de revue. De resultaten van de cases gezamenlijk worden in hoofdstuk 7 bij elkaar gebracht, die de basis vormen voor de beantwoording van de deelvragen. Hoofdstuk 8 beantwoordt de hoofdvraag, er worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en sluit af met een reflectie.

Schematische opbouw rapportage

1. INLEIDING	AANLEIDING, DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING
2. LITERATUURONDERZOEK & ONDERZOEKSKADER	VERDIEPING VAN HET CONCEPT VAN TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK, BETEKENIS IN VERANDERENDE GEBIEDSONTWIKKELINGSPROCESSEN ONDERZOEKSKADER
3. 4. & 5. CASESTUDIES	ERVARINGEN MET TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK IN EEN AANTAL CONCRETE NEDERLANDSE EN BUITENLANDSE VOORBEELDEN
7. ANALYSE EN SYNTHESE	DE CASES GECOMBINEERD EN BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN
8. CONCLUSIES	BEANTWOORDING HOOFDVRAAG, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE



Tijdelijke kantoorunit RAW-Gelände Berlijn. Foto auteur.

2. TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK

NADER BESCHOUWD

2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe gemeentelijke overheden kunnen sturen in tijdelijk ruimtegebruik en welke elementen dit positief of negatief kunnen beïnvloeden. Maar tijdelijk ruimtegebruik staat, als vorm van gebiedsontwikkeling, niet op zichzelf. Gebiedsontwikkeling is aan sterke verandering onderhevig als gevolg van financieel-economische en maatschappelijk veranderingen. Daarnaast is tijdelijk ruimtegebruik ook geen nieuw fenomeen. Er is -zeker in Duitsland en meer in het bijzonder de stad Berlijn- al jarenlange ervaring opgedaan met vormen van tijdelijk ruimtegebruik. Maar ook in Nederland is zeker de laatste jaren sprake van steeds meer voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik.

Inzicht in de veranderende 'staat van de gebiedsontwikkeling', de maatschappelijke context waarbinnen zich dit afspeelt en een nadere begripsafbakening van tijdelijk ruimtegebruik helpen om het onderwerp van onderzoek –tijdelijk ruimtegebruik- te analyseren en te interpreteren. Dat geldt ook voor theorie voor sturing en strategie in het algemeen en meer specifiek voor tijdelijk ruimtegebruik dat in de vakliteratuur is ontwikkeld. En ten slotte is het de vraag waaruit de waarde van tijdelijk gebruik in de gebiedsontwikkeling nu precies uit bestaat. Immers, in deze waarde ligt de legitimatie van overheidsinterventie besloten. Deze elementen komen in dit hoofdstuk aan de orde en vormen tevens de basis voor het onderzoekskader van dit onderzoek.

Het wordt hoog tijd om het begrip 'tijdelijk ruimtegebruik' nader te definiëren. Hoe tijdelijk is tijdelijk, wat zijn de verschijningsvormen c.q. kenmerken van tijdelijk ruimtegebruik en wat zijn de drijvende krachten achter het ontstaan ervan? Daarover gaan de volgende paragrafen, waarvan de eerstvolgende 2.3 het begrip tijdelijk ruimtegebruik nader definieert. Paragraaf 2.4 gaat in op de staat van de gebiedsontwikkeling anno 2014. Het beschrijft de belangrijkste ingrediënten daarvan en plaatst tijdelijk ruimtegebruik binnen een maatschappelijke context. Vervolgens gaat paragraaf 2.4 dieper in op de drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik. De waarde van tijdelijk ruimtegebruik komt in paragraaf 2.5 aan de orde.

Paragraaf 2.6 gaat in op het sturingsaspect, vanuit een algemeen theoretische benadering en meer specifiek ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik. Dit hoofdstuk sluit in 2.7 af met een onderzoekskader dat de basis vormt voor de casestudies: de bril waarmee deze zijn bekeken en geanalyseerd en de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

2.2 Wat is tijdelijk ruimtegebruik

Definiëring

Tijdelijk ruimtegebruik heeft veel raakvlakken met wat 'organische gebiedsontwikkeling' of 'uitnodigingsplanologie' wordt genoemd. Het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012) beschouwen in hun publicatie 'De spontane stad' organische gebiedsontwikkeling als 'een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-einde proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid'. Kleinschaligheid, open-einde zonder blauwdruk, een dominante rol van gebruikers zijn kenmerken die op vele voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik van toepassing zijn. Er is bij organische gebiedsontwikkeling echter een wezenlijk onderscheid of verbijzondering ten opzichte van tijdelijk ruimtegebruik en dat is -inderdaad- terug te voeren op het begrip 'tijd'. En dat brengt ons bij een relevant en onderscheidend aspect. Immers, een organische gebiedsontwikkeling kan heel goed geïnitieerd zijn met als doel om permanent te zijn. PBL/Urhahn spreken niet voor niets over *eindgebruikers*.

Van belang bij het denken over tijdelijk ruimtegebruik is dan ook de afbakening van het begrip 'tijdelijk'. En onvermijdelijk rijst dan de vraag wanneer iets tijdelijk is. Op de keper beschouwd is alles van tijdelijke aard en daarmee is tijdelijk een relatief begrip. Een afbakening van het begrip tijdelijk in absolute zin –bijvoorbeeld uitgedrukt in aantal jaren- helpt dan ook niet om het begrip te duiden, te begrijpen en bovenal te onderscheiden van wat in de gebiedsontwikkeling als permanent wordt beschouwd. Het gaat dan ook tot op zekere hoogte niet zozeer om de duur van het gebruik. Bishop en Williams (2012) onderkennen dat en stellen dat het primair gaat om de *intentie van de gebruiker*. Kompier (2012) omschrijft tijdelijk ruimtegebruik in de publicatie 'Tijdelijk Amsterdam' als 'het tijdelijk in gebruik nemen van leegstaande gebouwen of kavels die de oorspronkelijke functie verloren hebben en waarbij er gewacht wordt op het begin van een gepland of gewenst vervolggebruik'. Ook in deze definitie zit het element van het *beoogde* tijdelijke gebruik besloten. Een benadering van het begrip tijdelijk waar dit onderzoek op aansluit. Met andere woorden: onderscheidend voor dit onderzoek is dan ook niet zozeer de feitelijke tijdelijkheid uitgedrukt in bijvoorbeeld jaren,

maar meer het ontbreken van een vooropgezet plan of geïnstitutionaliseerde sturing met als doel een *permanent* gebruik van een gebouw en/of gebied.

Dat leidt tot de volgende definitie voor tijdelijk ruimtegebruik die in het kader van dit onderzoek wordt gehanteerd: 'Het gebruik van gebouwen en gebieden, anders dan de oorspronkelijke functie, waaraan geen plan of programma ten grondslag ligt dat een definitieve invulling als doel heeft, al dan niet ter overbrugging van de periode tot die definitieve invulling'. De toevoeging "*al dan niet*" is relevant, aangezien dit impliceert dat het heel wel mogelijk is dat het in eerste instantie bedoelde tijdelijk gebruik uiteindelijk permanent wordt.

Verschijningsvormen en kenmerken

Tijdelijk ruimtegebruik openbaart zich op verschillende manieren. De voorbeelden zijn inmiddels legio, van *pop-up store* tot tijdelijk restaurant en elk zichzelf respecterende stad beschikt in het zomerseizoen over een stadsstrand. Het kan gaan om eenmalige evenementen, culturele activiteiten, sportactiviteiten, maar ook een langer dan eenmalig gebruik is aan de orde, zoals woon- en werkfuncties. Diversiteit is dan ook niet voor niets een van wezenlijke elementen die Overmeijer (2007) benoemt als het gaat om tijdelijk ruimtegebruik. De verschillen zijn groot, er kunnen meerdere vormen van gebruik naast elkaar bestaan en in sommige gevallen is er sprake van illegaal gebruik van de locatie. Voor dit onderzoek is overigens de aard van het tijdelijk ruimtegebruik minder relevant, maar meer de betekenis die het heeft voor het gebied en de stad en de wijze waarop het tot stand is gekomen. Andere kenmerken die (locaties van) tijdelijk ruimtegebruik karakteriseren zijn:

- laagdrempeligheid van de beschikbare ruimte vanwege doorgaans lage tot geen huurlasten. Dit is met name interessant voor partijen die niet in staat zijn om een marktconforme huur te betalen;
- goede omstandigheden die leiden tot (het ontstaan van) goed georganiseerde netwerken, waaraan gebruikers meerwaarde ontleen in bijvoorbeeld samenwerkingsvormen.

Nieuwe toetreders

Wat opvalt bij de voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik is de diversiteit maar vooral de niet-gangbare actoren die een rol spelen bij tijdelijk ruimtegebruik. Uit verschillende bronnen en voorbeelden rijst een beeld van partijen die in de gangbare gebiedsontwikkelingspraktijk nauwelijks vertegenwoordigd waren, althans zeker niet in de planontwikkelingsfase. De vaak innovatieve en verrassende voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik lijken daarvan het gevolg



SPZC13



Van werkplaats naar tijdelijke cultuur in de Spoorzone. Foto brochure gemeente Tilburg.

te zijn. Binnen de gebiedsontwikkeling is deze trend van nieuwe toetreders in gebiedsontwikkelingsprocessen uitgebreid beschreven. Als het gaat om de gebruikers c.q. initiatiefnemers van tijdelijk ruimtegebruik spreekt Overmeijer (2007) over 'urban pioneers'. Deze pionieren benutten ongebruikte gebieden en gebouwen voor hun activiteiten, waarbij het vooral de lage kosten zijn die dit aantrekkelijk maken. En daarmee treedt een nieuwe groep toe in het gebiedsontwikkelingsproces. Een groep van gebruikers die niet primair als doel heeft om een gebied of vastgoed te ontwikkelen, maar als doel heeft om de beschikbare ruimte te benutten voor het uitoefenen van hun activiteiten. Gebruikers die veel meer dan in de klassieke gebiedsontwikkeling in een pril stadium bij de gebiedsontwikkeling zijn betrokken en invloed kunnen uitoefenen op de definitieve planontwikkeling, zo zal verderop in dit onderzoek blijken. Niet alleen de toetreders zijn nieuw. Ook de onderlinge verhoudingen tussen actoren in gebiedsontwikkelingsprocessen is aan verandering onderhevig. Heurkens (2012) beschrijft dat de marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers medebepalend zijn geworden. Er is sprake van een verschuiving van 'government' naar 'governance'.

Met deze kenmerken is de vraag interessant hoe zich dit verhoudt tot de huidige staat van de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Spiegelend daaraan geeft namelijk inzicht in de vraag of tijdelijk ruimtegebruik daarin een relevante positie inneemt en daarmee als ontwikkelstrategie serieus te nemen is. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.3 Gebiedsontwikkeling anno 2014

Nieuwe ingrediënten in de gebiedsontwikkeling

Om het fenomeen van tijdelijk ruimtegebruik goed te kunnen begrijpen en duiden, maar vooral ook om het te kunnen plaatsen in het brede palet van gebiedsontwikkelingen 'nieuwe stijl', is het goed om stil te staan bij de huidige praktijk van gebiedsontwikkelingen. Nieuwe verdienmodellen en innovatieve strategieën moeten een oplossing bieden voor vastgelopen gebiedsontwikkelingen en in diverse vakliteratuur en in de vakwereld is dit de afgelopen jaren een rode draad. Kleinschaligheid, organisch ontwikkelen, vraaggericht bouwen en ruimte geven aan lokale initiatieven (of faciliteren) is het adagium (zie onder andere Peek 2012, Van der Krabben 2013, Hutten 2013, De Zeeuw 2011).

Ginter (2013) schetst op basis van De Zeeuw (2011) in haar MCD-scriptie 'Vermogen tot veranderen' een beknopt overzicht van wat zij de ingrediënten noemt die kenmerkend zijn voor de actuele staat van de gebiedsontwikkeling. Deze ingrediënten zijn:

een behoefte aan een vraaggerichte, **bottom-up** aanpak, waar de eindgebruiker centraal staat;

- een behoefte aan samenwerking met **andere dan de traditionele** (zoals projectontwikkelaars, corporaties, overheden) partijen in stedelijke gebiedsontwikkeling, de zogenaamde '**nieuwe waardemakers**' (zoals partijen uit de infrastructuur, zorg-, energie en onderwijssector) ;
- het zoeken van gemeenten naar concrete invulling van hun **nieuwe (faciliterende) rol**;
- het heruitvinden door ontwikkelaars en woningcorporaties van hun **nieuwe rol**;
- de zoektocht van partijen naar **nieuwe samenwerkingsmodellen en verdienmodellen**;
- het onderzoeken van **nieuwe instrumenten en wetten**;
- een grote behoefte aan **creativiteit** (Ginter, 2013).

Het concept van tijdelijk ruimtegebruik valt in deze context te plaatsen en te verklaren, zoals is gebleken uit de vorige paragraaf. Een groot aantal ingrediënten, zoals in bovenstaande opsomming genoemd, speelt namelijk in meer of mindere mate een rol bij tijdelijk ruimtegebruik in gebiedsontwikkelingen.

Tijdelijk ruimtegebruik in een veranderende sociaal maatschappelijke context

28

De verleiding is groot om de huidige staat van de gebiedsontwikkeling te verklaren enkel en alleen uit de financieel-economische crisis en daarmee ook het fenomeen van tijdelijk ruimtegebruik. Inmiddels wordt door velen betoogd dat tijdelijk ruimtegebruik verder strekt dan alleen een oplossing voor een tijdelijke economische dip in de gebiedsontwikkeling. Het past in een trend van een sociaal-maatschappelijke (mondiale) verandering en is daarmee een meer structureel antwoord op gebiedsontwikkelingsvraagstukken. Zo schetsen Oswalt *et al* (2013) een sociaal maatschappelijke context waarin zij tijdelijk ruimtegebruik plaatsen als onderdeel van deze context. Er is sprake van een wederzijdse relatie: maatschappelijke ontwikkelingen vragen om mogelijkheden voor tijdelijk ruimtegebruik en tijdelijk ruimtegebruik weerspiegelt deze maatschappelijke veranderingen.

Anderen onderschrijven deze stelling. In 'The Temporary City' stellen Bishop en Williams (2012) dat niet een enkele factor de groei van tijdelijk ruimtegebruik kan verklaren: tijdelijke activiteiten zijn een manifestatie van onzekerheid en vele andere complexe factoren. In het boek benoemen de auteurs onder meer een breed gedeelde maatschappelijke onzekerheid als gevolg van de financieel-economische crisis, de ruime beschikbaarheid van ruimte en bestaande gebouwen, revolutie in werk (plaats- en tijd onafhankelijk werken, start-ups), intensiever ruimtegebruik als elementen waarop tijdelijk ruimtegebruik kan floreren. Tevens betogen zij dat tijdelijk ruimtegebruik een voedingsbodemp is voor innovatie en experiment.

Daarmee lijkt tijdelijk ruimtegebruik een meer blijvend antwoord te zijn in het ruimtegebruik. Daarover merken ze op dat “ *Some researchers have postulated that the continuing rise in vacant space around the world may be the result of a greater turnover of land uses today, an ‘accelerated functionalism’ and ‘ever shorter utilization cycles’. Although there is little statistical evidence to back this up, buildings do seem to be intended, more than ever before, to fulfill a market requirement and be abandoned as circumstances change. Capital is highly flexible in relation to changing locations’.* Je zou hieruit kunnen concluderen dat kortere gebruikscycli als resultante van een marktvraag het gebruik van gronden, gebouwen en de locaties sturen. Kortere gebruikscycli zijn dan te beschouwen als tijdelijk ruimtegebruik.

Voorts stellen Bishop en Williams dat tijdelijk ruimtegebruik niet nieuw in zichzelf is, maar wat wel nieuw is, is de breedte en de intensiteit ervan. Wat hen ook opvalt is de positieve ontvangst van tijdelijk ruimtegebruik op de betreffende locaties. De ‘urban planners’ moeten zich realiseren dat dit enthousiasme niet incidenteel is, maar een waarde representeert van experimenteren en ontdekken, wat de tijdgeest van dit moment lijkt te zijn, aldus de auteurs.

En zij staan niet alleen in deze opvatting. Ook in het Nederlandse debat over tijdelijk ruimtegebruik wordt betoogd dat het geen ontwikkeling van voorbijgaande aard is. Schutten (2014) stelt dat tijdelijk ruimtegebruik verder gaat dan een tijdelijke oplossing voor een tijdelijk probleem. Zij benoemt in haar bijdrage aan de publicatie van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur ‘De Toekomst van de stad’ initiatieven die ‘de tussentijd niet gebruiken voor een tijdelijke ‘opleuking’ maar die staan voor innovatie en ruimtelijke ontwikkeling, *hands-on* en direct’. Daarnaast stelt ze dat de methodieken die binnen de tussentijd zijn ontstaan zelf uitgegroeid zijn tot een nieuw soort strategie. En met name dit heeft volgens Schutten potentie voor de toekomst van de stad. Of, zoals zij stelt: ‘Hier vindt een nieuwe wijze van stadontwikkeling plaats die niet meer afhankelijk is van voortdurende speculatie op grondexploitaties en kwantitatieve groei”.

Tijdelijk ruimtegebruik: een actuele en structurele vorm van gebiedsontwikkeling

De conclusie op grond van het voorgaande lijkt dan ook gerechtvaardigd dat tijdelijk ruimtegebruik meer is dan een tijdelijk oprisping in de gebiedsontwikkeling van locaties, maar is ingebed in een veranderende gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, en bovendien een uiting van of antwoord lijkt te zijn op een structureel gewijzigde maatschappelijke vraag naar gebruik van de ruimte. Tijdelijk ruimtegebruik is daarmee te beschouwen als een structurele en wezenlijke vorm van gebiedsontwikkeling. Maar hoe ontstaat nu tijdelijk ruimtegebruik, ofwel: wat zijn de drijvende krachten?



Tijdelijke klimmuur RAW-Gelände, Berlijn. Foto auteur.

2.4 De drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik

Om als overheid te sturen op tijdelijk ruimtegebruik is inzicht in het ontstaan ervan van groot belang. En het blijkt dat tijdelijk ruimtegebruik verschillende aanleidingen of, zoals in dit onderzoek 'drijvende krachten' genoemd, kent. Bishop en Williams (2012) onderscheiden een aantal van deze drijvende krachten² en voorwaarden voor het (ontstaan van) vormen van ruimtegebruik. Ook uit andere literatuur, maar zeker ook uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden, valt een aantal drijvende krachten te destilleren. Naast positieve drijvende krachten zijn er ook negatieve drijvende krachten: omstandigheden die het tijdelijk ruimtegebruik ontmoedigen of negatief beïnvloeden.

Deze drijvende krachten zijn daarbij endogeen of exogeen gestuurd. Endogene drijvende krachten worden beschouwd als de drijvende krachten die voortvloeien uit een directe relatie met het gebied. Dat kunnen fysieke gebiedsspecifieke omstandigheden zijn maar ook eigendomsverhoudingen. Exogene drijvende krachten zijn drijvende krachten die samenhangen met gebiedsonafhankelijke aspecten, zoals algemene sociaal-maatschappelijke trends en wet- regelgeving. Daarmee zijn ze relevant voor de vraag of overheden ook op langere termijn met deze vraag worden geconfronteerd en daarin de legitimatie en noodzaak vinden voor sturing.

31

Endogene positief drijvende krachten benutten tijdelijk ruimtegebruik als middel om waarde te creëren. Dat kan een *placemaking* strategie zijn, bedoeld om een gebied of gebouw met tijdelijk ruimtegebruik een positief imago te geven. Het tijdelijk gebruik genereert tevens huuropbrengsten die, hoewel in veel gevallen niet markt-conform, per saldo meer opbrengsten met zich mee brengt dan het onbenut laten van een terrein. Het tijdelijk gebruik als zodanig kan tevens een beperking (maar ook een toename, zie volgende alinea) van de beheer en onderhoudskosten met zich mee brengen, aangezien de gebruikers deels zelf daarin voorzien. Tijdelijk ruimtegebruik kan ook ontstaan of afgedwongen worden door de vrees van omwonende voor verloedering. Een braakliggend terrein of vervallen bebouwing kan leiden tot overlast en daarmee waardevermindering van aangrenzend vastgoed. Tot slot kan een voorziene lange ontwikkeltijd van de beoogde definitieve plannen leiden tot een keuze voor tijdelijk gebruik.

² Onder *positief drijvende krachten* worden omstandigheden verstaan die het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik mogelijk maken en/of bevorderen. *Negatief drijvende krachten* belemmeren het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik.

Endogene negatieve drijvende krachten spitsen zich toe op een met de omgeving of reeds aanwezige functies in het gebied conflicterend gebruik. Aangezien er bij tijdelijk ruimtegebruik nogal eens een versoepeling van wet- en regelgeving van toepassing is, niet geheel ten onrechte. Het tijdelijk gebruik kan er ook toe leiden dat kosten voor het beheer en onderhoud om terrein en bebouwing geschikt te maken voor het gebruik toenemen. Denk in dat verband aan ontsluiting, brand- en bouwveiligheidsvoorschriften, nutsvoorzieningen etc.

De exogene drijvende krachten zijn terug te voeren op een zich veranderende maatschappelijke context en gebiedsontwikkelingspraktijk, zoals in paragraaf 2.2 beschreven. Naast het wegvallen van de vraag naar ruimte voor woon- en bedrijfsfuncties, zijn trends als flexibiliteit, kortere ontwikkelcycli en de daarmee gepaard gaande tijdelijke economie en plaatsonafhankelijkheid, de toetreding van nieuwe actoren in de gebiedsontwikkeling, een groeiende belang van creatieve milieus waarvan de plekken met tijdelijk ruimtegebruik vaak voorbeelden van zijn, sterke drijvende krachten in de vraag naar tijdelijk gebruik. De vraag naar goedkope (tijdelijke) huurruimte voor start-up bedrijven en de latente vraag naar betaalbare ruimte voor voorzieningen die reguliere markttarieven niet kunnen betalen vullen dat aan.

De belangrijkste endogene negatieve drijvende krachten zijn terug te voeren op doorgaans juridische beperkingen. Juridisch-planologische regelgeving kan het tijdelijk ruimtegebruik in de weg staan, doordat bijvoorbeeld voorschriften in het bestemmingsplan het beoogde tijdelijk gebruik niet toestaan. Daarmee ontstaat een afhankelijkheid in de bereidheid van overheden om hier aanpassingen in te doen. Een beperkt politiek- en ambtelijk draagvlak daarvoor kan tijdelijk ruimtegebruik onmogelijk maken. Ook het risico op aansprakelijkheid is bezien vanuit de eigenaar van een gebied of gebouw een belemmering zijn. En *last but not least*, zo zal ook uit de praktijkvoorbeelden blijken, de vrees dat het tijdelijk gebruik, eenmaal toegestaan en succesvol, moeilijk te beëindigen is en daarmee de beoogde planvorming of ander gebruik in de weg staat. Het spreekt voor zich dat met name de ontwikkelaars c.q. eigenaren met een ontwikkeldoel dit als een probleem ervaren. De publieke en politieke opinie kan zich voor het behoud van het tijdelijk gebruik gaan uitspreken.

Om deze drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik te kunnen plaatsen helpt het om dit in het perspectief van de drijvende krachten achter de 'klassieke' gebiedsontwikkeling te zien. Daarover schrijft Overmeijer (2007) dat bij klassieke stedelijke ontwikkeling voor vele partijen snelheid in het ontwikkelproces belangrijk is. Dat geldt voor zowel overheid, ontwikkelaar als eigenaar van grond of vastgoed. Het realiseren van een programma, het zo snel mogelijk genereren van financiële opbrengsten uit verkoop van gronden en vastgoed, risicobeperking,

vastgoedwaardestijging in het gebied en opbrengsten van gebruikers zijn de dominante factoren. Tijdelijk ruimtegebruik, zeker daar waar er geen sprake is van een afgesproken of afgedwongen eindigheid, kan die snelheid in de weg staan. Overigens wordt in Urban Catalyst betoogd dat niet zozeer wet- en regelgeving tijdelijk ruimtegebruik in de weg staat, maar eerder de conservatieve houding van professionals en de gangbare actoren in de ruimtelijke ordening die tijdelijk ruimtegebruik in de weg zouden staan (Oswalt et al, 2011).

Het volgende schematische overzicht vat de belangrijkste beschreven drijvende krachten samen. Onder positief drijvende krachten worden omstandigheden verstaan die het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik mogelijk maken en/of bevorderen. Negatief drijvende krachten belemmeren het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik.

Drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik

	POSITIEF	NEGATIEF
ENDOGEEN	● Placemaking: waardevermeerdering door positief imago ● Genereren van tijdelijke opbrengsten ● Tegengaan van verloedering ● Vermindering van beheer- en onderhoudskosten ● Lange ontwikkeltijd	● Bezwaar omwonenden en/of andere gebruikers uit angst voor overlast ● Beheer- en onderhoudskosten die noodzakelijk zijn om het tijdelijk gebruik te faciliteren ● Conflicterend tijdelijk gebruik met bestaande functies in het gebied ● Tegengesteld en daarmee conflicterend gebruik ten opzichte van initiële plannen
EXOGEEN	● Vraaguitval beoogd eindgebruik ● Veranderende stedelijke samenleving: meer diversiteit, betrokkenheid, nieuwe actoren en netwerken ● Een terugtrekkende overheid ● Tijdelijke economie wordt gangbaar ● Toenemend belang creatieve milieus ● Plaatsonafhankelijk werken ● Latente behoefte aan goedkope ruimte ● Start ups: noodzaak voor goedkope ruimte	● Belemmerende wet- en regelgeving, die tijdelijk gebruik uitsluiten dan wel alleen met aanpassingen daarin mogelijk maakt ● Garanties dat het gebruik daadwerkelijk tijdelijk is ● Aansprakelijkheidskwesties in geval van calamiteiten ● Beperkt politiek- en ambtelijk draagvlak en grondhouding

Zoals het schema laat zien zijn er volop aanleidingen voor (het ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik. En daarin zit uiteraard een relatie met de waarde van tijdelijk ruimtegebruik.

TEMPELHOFFER
FREIHEIT
www.tempelhoferfreiheit.de

Eingang Hangar 2

Hangar in gebruik voor tijdelijke activiteiten, Tempelhof Berlijn. Foto auteur.

Maar is die waarde er eigenlijk wel? En zo ja, waar bestaat die waarde dan precies uit en voor wie of wat is het tijdelijk ruimtegebruik dan waardevol? Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.5 De betekenis van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad

Dat tijdelijk ruimtegebruik een waardevolle bijdrage levert spreekt vrijwel niemand tegen. In deze paragraaf gaan we, op basis van bestaande literatuur, op zoek naar deze waarde. Wat bij deze zoektocht echter onmiddellijk is opgevallen is dat er weinig kwantitatief empirisch onderzoek voorhanden is naar de waarde en/of het effect van tijdelijk ruimtegebruik, in ieder geval waar het de waarde op langere termijn betreft. De opvatting dat tijdelijk ruimtegebruik van waarde is betreft doorgaans een stellingname van betrokkenen en auteurs, zonder dat deze met 'hard' empirisch onderzoek wordt onderbouwd. Wil dat zeggen dat deze waarde er dan feitelijk niet is? Dat zou een al te snelle conclusie zijn. Het vraagt in ieder geval om meer onderbouwing en onderzoek³.

Deze paragraaf biedt dan ook een kwalitatieve verkenning van de waarde van het tijdelijk ruimtegebruik, die is gebaseerd op wat er in de literatuur aan waarde wordt toegekend, aangevuld met opinies van respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn betrokken. Daarbij onderscheid ik twee schaalniveaus: die van het gebied en van de stad.

35

Bijdrage aan de specifieke gebiedsontwikkeling

Interessant is het onderscheid dat Oswalt *et al* (2013) hebben gemaakt in hun boek *Urban Catalyst, The power of Temporary Use*. Zij maken een onderscheid naar de betekenis die het tijdelijk ruimtegebruik in de specifieke gebiedsontwikkeling heeft. Het schema op de volgende pagina geeft daarvan een overzicht. In een aantal gevallen strekt de betekenis van het tijdelijk gebruik verder dan het gebruik als zodanig. Deze elementen zijn in het schema vetgedrukt.

Bergevoet en Van Tuijl (2013) stellen op basis van onderzoek dat tijdelijk ruimtegebruik een verassend effectief middel kan zijn bij stadsontwikkeling. Het maakt het mogelijk om snel op veranderingen te kunnen reageren maar er kunnen ook op grote schaal langdurige veranderingen worden gerealiseerd. Tijdelijk ruimtegebruik vormt op die manier een permanente kans voor de stad. De kracht van tijdelijk ruimtegebruik lijken de auteurs daarmee te koppelen aan de snelheid, maar ook aan flexibiliteit. Iets waar het in de gangbare

³ Vanwege de beperkingen van dit onderzoek is geen kwantitatieve studie gedaan naar de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik.

gebiedsontwikkeling, waarbij een planontwikkeling vaak een proces van vele zo niet tientallen jaren kan zijn, vaak aan ontbreekt.

De potentiële betekenis van tijdelijk ruimtegebruik

Stand-In	Tijdelijk ruimtegebruik als stand-in heeft geen blijvend effect op de locatie. Het gebruikt slechts de periode tussen het laatste gebruik en de volgende.
Free-flow	Het tijdelijk gebruik vindt plaats voor onbepaalde tijd en verhuist naar nieuwe locaties als de gelegenheid zich voordoet. Deze vorm combineert het pragmatisme van de stand-in, maar met mogelijke ontwikkeling op lange termijn. De verandering van locatie zorgt daarbij ook voor een herijking van de tijdelijke activiteiten.
Impuls	Gebruik dat een impuls geeft voor de programmatische profilering van de locatie. <i>Placemaking</i> is een term die vaak in dit verband wordt gebruikt.
Consolidatie	Voormalig tijdelijk gebruik verandert in langdurig gebruik . Informele regels worden vervangen door lange termijn huurcontracten en reguliere vergunningen .
Co - existentie	Na het verschijnen van nieuwe (permanente) functies, blijft het tijdelijk gebruik daarnaast in stand .
Parasiet	Het tijdelijke gebruik maakt gebruik van het potentieel van een bestaand gebruik.
Pionier	In eerste instantie beoogd tijdelijk gebruik op ongebruikte gronden, toegeëigend en op basis van eenvoudige middelen. Indien succesvol kan het transformeren naar vastere vormen en gaat tijdelijk gebruik over in permanent.
Verplaatsing	Permanent gebruik wordt tijdelijk verplaatst tot het moment waarop terugkeer mogelijk is. De tijdelijke verplaatsing kan impulsen genereren voor het nieuw leven inblazen van het programma .

Bron: Oswalt et al (2013).

Dezelfde auteurs beschrijven in ‘Tijdelijk Amsterdam’ (2013) zes voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik die in hun optiek tot een meerwaarde hebben geleid. Deze meerwaarde varieert van een effect op de morfologie van de stad, een betekenis voor het uiteindelijke programma tot aan een effect op grootschalige gebiedsontwikkeling in IJburg. Dit laatste heeft betrekking op de tijdelijke strandtent Blijburg, die “in een vroeg stadium heeft aangetoond dat IJburg niet slechts een saaie woonwijk is, waardoor het gebied aantrekkelijker als vestigingsplaats is geworden en bovendien een bestemming is geworden voor mensen die er niet wonen. Blijburg toont aan dat relatief kleine interventies op termijn grote resultaten kunnen hebben” (Bergevoet en Van Tuijl, 2013). Samengevat bestaat de betekenis van tijdelijk ruimtegebruik uit:

- het stimuleren van de ontwikkeling van de locatie;
- het beïnvloeden van het gebruik op langere termijn;
- de mogelijkheid om van tijdelijk naar permanent gebruik over te gaan;
- een bijdrage aan een imagoverandering van de locatie;
- een aantrekkende werking voor andere gebruikers;
- het voorkomen van sloop;
- het ontwikkelen van nieuwe gebruikskoncepten.

De bijdrage in bredere context

Naast de betekenis op het schaalniveau van het gebied is het de vraag wat tijdelijk ruimtegebruik kan bijdragen aan de stad of samenleving. Dat velen daarvan overtuigd zijn blijkt uit verschillende publicaties. ‘Tijdelijk ruimtegebruik verrijkt de stad en maakt de stad meer van de burgers en trekt een bredere doelgroep aan. Dit maakt de stad sociaal en economisch aantrekkelijker’ (Kompier en Cevaal, 2011). Dit betogen Kompier en Cevaal in het tijdschrift *Rooilijn*, hoewel de empirische bewijslast die deze stelling onderbouwt ontbreekt. Kompier stelt voorts in ‘Tijdelijk Amsterdam’: “Tijdelijke projecten leveren (tijdelijke) werkgelegenheid op, kunnen de kwaliteit van een omgeving opwaarderen, leveren innovatieve (cross-over) ideeën op die economisch, sociaal en cultureel verrijkend werken en het stedelijk leven vergroten’ (Kompier, 2012). Dat laatste wordt ook genoemd door Schutten (2012) in het *Ruimtevolk Jaarboek 2012*: ‘het benutten van tussentijd (biedt) kansen om programma’s te realiseren die nu geen plek hebben in stedelijk gebied. Ze kunnen in tijdelijke vorm getest worden onder het motto ‘alles wat werkt blijft, alles wat niet werkt verdwijnt’.

Dat het tijdelijk ruimtegebruik ook economische betekenis heeft voor de stad wordt ook door Emenlauer (2007) betoogd. Hij stelt dat tijdelijk gebruik een belangrijke factor is geworden voor de economie van Berlijn. Hij stelt dat tijdelijk gebruik een significante rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de Berlijnse ‘creatieve-culturele’ economie. Het gaat daarbij om het trekken van nieuwe en een brede mix van inwoners, c.q. consumenten die belastingen betalen, nieuwe banen creëren, of de motor zijn van duurzame, vitale stedelijke ontwikkelingen. Door Berlijn te promoten met de slogan ‘*We have the cheapest spaces of all European metropolises*’ betekent het aanbieden van mogelijkheden voor tijdelijk ruimtegebruik zeker een locatievoordeel van de stad. Hoewel niet helemaal toe te schrijven aan tijdelijk ruimtegebruik, stelt Emenlauer dat de creatieve economie in zijn huidige omvang zeker niet zou bestaan in Berlijn, zonder de diversiteit en omvang van goedkope bedrijfs- en woonlocaties. En het is deze koppeling met de creatieve economie en diversiteit die raakvlakken heeft met het onderzoek van onder meer Glaeser (2011) en Florida (2003). Zij wijzen in dit kader op het belang van de bevolkingssamenstelling voor het economische succes

van steden. Het bedenken en uitwisselen van ideeën tussen creatieve en hoogopgeleide mensen is waar de hedendaagse stedelijke economie op drijft. Het kunnen aantrekken en vasthouden van deze hoogopgeleiden en creatievelingen bepaalt de concurrentiepositie van een stad. Florida (2003), Jacobs (1961) en Glaeser (2011) wijzen daarnaast op diversiteit en dichtheid als sleutels voor een sociaal-economisch succesvolle, creatieve en aantrekkelijke stad. Jacobs geeft onder meer het belang aan van een diversiteit aan functies en concentratie van veel mensen van allerlei pluimage.

Ook de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen⁴ zijn allemaal overtuigd van de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik die verder strekt dan alleen gebiedsontwikkeling.

- de broedplaatsfunctie en in het verlengde daarvan het ontwikkelen van nieuwe gebruikskoncepten;
- het accommoderen van (latent) in de stad aanwezige behoefte aan ruimte voor functies/activiteiten, die elders –vaak vanwege hoge kosten- niet kan worden ingevuld.

Maar er worden ook vraagtekens geplaatst bij de meerwaarde tijdelijk ruimtegebruik. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het 'Ruimtevolk debat' dat eind 2012 werd gevoerd over tijdelijk ruimtegebruik (Bron: www.ruimtevolk.nl). Wat is er mis met permanentheid en lange termijn bestemmingen, wat is de lange termijn betekenis zijn vragen die daar aan de orde kwamen. En is tijdelijk ruimtegebruik niet alleen maar een oplossing 'voor als we het even niet meer weten' maar niet per definitie een bijdrage aan creativiteit en experimenten. Ook de bezwaren die samenhangen met de negatieve drijvende krachten (zoals overlast voor omwonenden, kosten, het potentieel moeilijk te beëindigen tijdelijk gebruik) zijn tastbare bezwaren. Niettemin lijken de 'tegeluiden' in de minderheid.

De waarde bewezen?

Dat tijdelijk ruimtegebruik op verschillende aspecten en schaalniveaus betekenis heeft wordt alom betoogd. Dat heeft niet alleen betrekking op de specifieke gebiedsontwikkeling waar het tijdelijk ruimtegebruik zich afspeelt, maar ook op het schaalniveau van de stad. De verbanden die gelegd worden tussen tijdelijk gebruik en de spin off liggen voor de hand en lijken op z'n minst aannemelijk. Echter, hierin past wel een voorbehoud, want de causaliteit van deze verbanden wordt vrijwel nergens aangetoond. En dat noopt tot voorzichtigheid. De vergelijking met het vermeende effect van iconische bouwwerken als 'vliegwieleffect' voor de stad dringt zich op. In zijn artikel 'Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling' plaatst Verheul (2013) kanttekeningen bij de relatie die gelegd wordt

⁴ Zie voor een overzicht van de lijst van geïnterviewden de bronnenvermelding achterin deze rapportage.

tussen iconische bouwwerken of projecten en de waarde ervan voor de stad. Hij bepleit naast kwalitatieve criteria ook kwantitatieve instrumenten die doel-middelrelaties onderbouwen, om zo besluitvormingsprocessen te ondersteunen. Dat helpt om stille aannames al dan niet te ontkrachten dan wel dat deze op z'n minst onderwerp van debat of bewuste risicoafweging vormen (Verheul 2013). Een aanbeveling die ook bij de toepassing van het tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelstrategie ter harte kan worden genomen. Want uiteindelijk ligt in de toegevoegde waarde van het tijdelijk gebruik ook de legitimatie besloten om als overheid daarop te sturen, het als ontwikkelstrategie toe te passen en instrumenten daarvoor te benutten of te ontwikkelen. Hoe de overheid dat kan doen komt in de volgende paragraaf aan bod.

2.6 Strategieën en instrumenten

De kernvraag voor dit onderzoek bestaat uit de vraag hoe tijdelijk ruimtegebruik is in te zetten als strategisch ruimtelijk planningsprincipe. Verschillende sturingsmiddelen of instrumenten staan de gemeentelijke overheid tot haar beschikking in relatie tot ruimtelijke gebiedsontwikkelingen en het strategisch sturen daarin. Deze instrumenten bieden een breed palet aan mogelijkheden om een ontwikkeling te initiëren, stimuleren, begeleiden, faciliteren, sturen, etc. Dit instrumentarium staat natuurlijk ook ten dienste van gebiedsontwikkelingen waar sprake is van tijdelijk ruimtegebruik. De keuze voor de inzet van dit instrumentarium is sterk verbonden aan het beoogde doel en/of de rol opvatting van de lokale overheid in het gebiedsontwikkelingsproces waar het tijdelijk ruimtegebruik plaatsvindt.

Deze paragraaf biedt een verkenning van stedelijke management en strategieën in gebiedsontwikkeling in het algemeen en in het verlengde daarvan een overzicht van toepasbaar instrumentarium voor tijdelijk ruimtegebruik in het bijzonder.

Stedelijk management

Stedelijk management kenmerkt zich onder andere door gerichte investeringen en actieve interventies van lokale autoriteiten en andere organisaties in de ontwikkeling van specifieke gebieden in de stad. Dit heeft als doel om in deze gebieden de specifieke behoeften van bewoners en bedrijven te faciliteren en daarmee tevens invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de stad in het algemeen (Wigmans & Van 't Verlaat, 2011). De transitie naar een informatie- en kenniseconomie en de groei van de competitie tussen steden vraagt om een nieuwe, meer ondernemende stijl van stedelijk management. Als steden in de toekomst succesvol willen blijven functioneren, is een pro-actieve, anticiperende en initiërende rol van

WWW.SPOORZONE01



N SPZ013 EVENEMENT

Evenementen in de Spoorzone Tilburg. Affiche gemeente Tilburg.

de overheid nodig. Overheden moeten op de behoeften van bedrijven, bezoekers en bewoners kunnen inspelen en deze faciliteren. Samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen overheid en private instellingen is een essentiële conditie voor succesvolle investeringen in de aantrekkelijkheid van de stad. Deze verschuiving van de rol van de overheid wordt ook wel aangeduid als de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Organiserend vermogen is daarbij cruciaal. Dit is het vermogen om alle actoren samen te brengen om samen nieuwe ideeën te genereren, een beleid te ontwikkelen en dit vervolgens te implementeren, om zodoende te kunnen antwoorden op ontwikkelingen en de condities te creëren voor duurzame groei (Van den Berg, Pol, Van Winden & Woets, 2005, Van den Berg, Van der Meer & Otgaar, 2007, Wigmans & Van 't Verlaat, 2011). De verhoudingen tussen partijen in stedelijke gebiedsontwikkelingen is daarbij aan verandering onderhevig: van een hiërarchische relatie is deze veranderd in een netwerkachtige relatie. Marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers zijn medebepalend geworden in het stedelijk ontwikkelproces (Heurkens, 2012).

Strategieën voor tijdelijk ruimtegebruik

Kenmerkend voor tijdelijk ruimtegebruik is dat het initiatief van de tijdelijke gebruiker centraal staat. Ook PBL/Urhahn (2012) stellen in hun publicatie 'Vormgeven aan de Spontane stad' het initiatief centraal en gaan in op de wijze waarop gemeenten deze initiatieven kan faciliteren (of blokkeren!): langs communicatieve weg (via plannen en visies), organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch. Het faciliteren van initiatieven staat ook centraal in de MCD scriptie 'Het vraagstuk van de uitnodigingsplanologie' (Groot Jebbink, 2012). Daarin wordt een uitgebreid voorwaarden-activiteiten model geschetst voor een uitnodigende en faciliterende houding van overheden. Interessant is het onderscheid dat Groot Jebbink maakt naar de fase waarin het ontwikkelproces zich bevindt, namelijk zowel voorafgaand als tijdens dat proces. Uit het onderzoek komt een aantal specifieke aandachtspunten naar voren, waarvan verondersteld mag worden dat deze ook aan de orde zijn bij tijdelijk ruimtegebruik:

- initiatiefnemers willen graag duidelijkheid: zij willen graag weten wat er kan en mag in een gebied, zodat zij daarop hun plannen en businesscases kunnen bouwen;
- het gaat om het ruimte geven aan initiatiefnemers binnen een kader;
- het belang van een gebiedsambassadeur, een centraal aanspreekpunt, die het belang van het gebied centraal stelt (niet gehinderd door een persoonlijk belang of een organisatiebelang), een luisterend oor biedt en op verzoek probleemoplossend werkt voor de partijen in het gebied;
- een uitnodigende en faciliterende houding kan worden gecombineerd met een ondernemende rol in gebiedsontwikkeling. Daarbij geldt wel een belangrijk devies: wees heel bewust van het behoud van een uitnodigende en faciliterende houding: het belang van het gebied centraal stellen, ruimte geven aan initiatiefnemers en verantwoordelijkheid

blijven voelen voor het vraagstuk. De ondernemende rol kan vervolgens faciliterend zijn aan dit vraagstuk (Groot Jebbink, 2012).

Urban Pioneers (2007) onderscheidt verschillende rollen of houdingen die een overheid kan aannemen ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik. De auteurs stellen dat die attitude niet moet worden onderschat: het kan een project maken of breken. Aan deze rollen is een divers palet aan instrumenten gekoppeld. De rollen en de daaraan gekoppelde instrumenten die benoemd worden zijn:

1. **Steun:** Lokale overheden kunnen direct steun bieden aan projecten met financiering of door een garantstelling richting derden. Maar ook indirecte steun – zoals bemiddeling, hulp bij het vinden van een locatie, conflicthantering of minder strenge vergunningsprocedures, politieke steun - kan van grote waarde zijn.
2. **Verbetering** van het kader: aanpassing van planningsinstrumentarium zodanig dat dit beantwoordt aan specifieke eisen van tijdelijke gebruikers;
3. **Managen:** lokale overheden kunnen bedrijven, bureaus en onafhankelijke of openbare instanties de uitvoering van tijdelijk gebruik opdragen. Te bereiken door co-financiering van een project of op basis van extern financieringsprogramma;
4. **Samenwerken:** de gebruiker wordt gezien als een gelijkwaardige partner. Een PPS kan daarbij de samenwerkingsvorm zijn;
5. **Vermarkten:** een locatie wordt beschikbaar gesteld aan tijdelijke gebruikers op basis van reguliere marktcondities;
6. **Gedogen:** tijdelijke projecten worden getolereerd, zelfs in situaties waarvoor geen bouwvergunning is verleend;
7. **Preventie:** een ongewenste partij wordt ofwel het gebruik van de site of de nodige vergunning en vergunningen geweigerd.

Deze zeven rollen sluiten aan op wat Oswalt *et al* (2013) aan strategieën benoemt voor tijdelijk ruimtegebruik. Hoewel deze strategieën niet primair zijn voorbehouden aan de overheid, maar zich ook richten op de initiatiefnemers voor het tijdelijk ruimtegebruik, bevatten deze waardevolle handvaten. De door Oswalt genoemde strategieën staan hieronder opgesomd.

Voorwaarde scheppen:	zorgdragen (door de overheid) voor passende wet- en regelgeving;
Initiëren:	bedoeld als startmotor voor tijdelijk ruimtegebruik. De overheid kan hierin het voortouw nemen;
Claimen:	het claimen van ruimte voor tijdelijk ruimtegebruik door gebruikers, soms op gespannen voet met eigenaren en/of overheden;
Coachen:	leveren van expertise en het bij elkaar brengen van partijen;

Formaliseren: sluiten van overeenkomsten en het planologisch juridisch vastleggen;
Exploiteren: tijdelijk ruimtegebruik benutten als *place making*.

Wettelijk instrumentarium

Uiteraard is het wettelijk instrumentarium van wezenlijk belang voor het kunnen toestaan van tijdelijk ruimtegebruik. Het bestemmingsplan is de belangrijkste planvorm om activiteiten en bebouwing vast te leggen. Daarvoor geldt een termijn van tien jaar. Een tijdelijke ontheffing is mogelijk in een situatie waarvan de eindtoestand onzeker is of voor een overgangsperiode. Deze is echter beperkt tot vijf jaar. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt wel de mogelijkheid om tijdelijk gebruik dat langer dan vijf jaar duurt toe te staan, zonder dat een volledige herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Dat kan met een zogenaamde wijzigingsbevoegdheid, waarop een veel kortere termijn van zes weken van toepassing is. Deze bevoegdheid moet dan wel opgenomen zijn in het bestemmingsplan. Beëindiging van het tijdelijk ruimtegebruik kan via publiek en privaatrechtelijk weg. Als de bestemming is gewijzigd voor het beoogde eindgebruik, dient het tijdelijk gebruik (voor zover strijdig met de nieuwe bestemming) te stoppen. De tijdelijk gebruiker zou zich echter kunnen beroepen op het overgangsrecht. Een alternatief daarvoor is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de partijen, waarin de initiatiefnemer zich verplicht om het tijdelijk gebruik te beëindigen. Naast het planologisch instrumentarium moeten uiteraard ook de noodzakelijke vergunningen verkregen worden. Binnen de Wet Algemene Bepaling Omgevingsrecht (Wabo) is een regeling voor tijdelijke afwijking opgenomen. Van belang is nog dat op een tijdelijke bouwvergunning minder zware eisen van toepassing zijn dan voor een normale bouwvergunning. Het aantonen van de tijdelijkheid is dan wel een voorwaarde.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid

De verschillende sturingsopties die in de literatuur worden genoemd kennen veel overlap, en onderscheiden zich in een aantal gevallen door het perspectief van de initiator, c.q. tijdelijk gebruiker te kiezen. Aangezien dit onderzoek het handelen van de overheid centraal stelt, wil ik aansluiten op de indeling die PBL/Urhahn (2011) hanteren en koppel daar vervolgens de verschillende handelingsopties voortvloeiend uit de literatuur met betrekking tot tijdelijk ruimtegebruik die op overheden van toepassing zijn. Op basis daarvan kom ik tot een indeling van handelingsperspectieven die de gemeentelijke overheid tot haar beschikking staat en die in het praktijkonderzoek, dat in de volgende hoofdstukken volgt, getoetst worden op het al dan niet toepassen ervan, de effecten en nut en noodzaak.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid

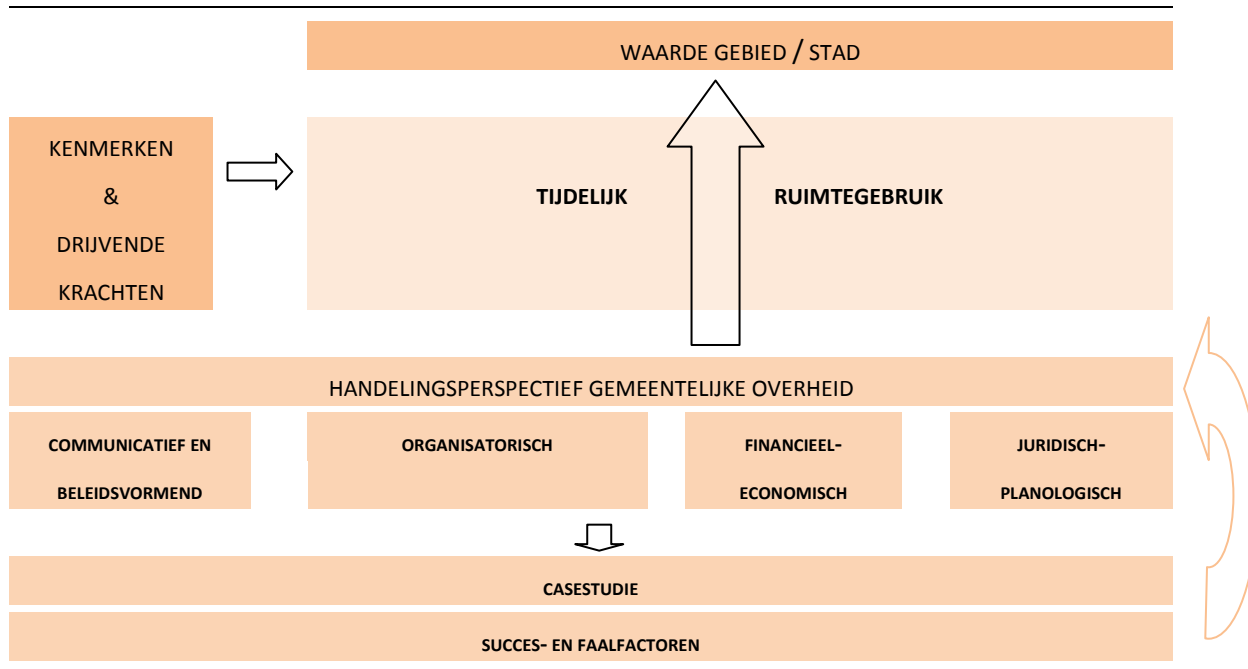
COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

2.7 Onderzoekskader en methodische verantwoording

Kader voor het onderzoek

De voorgaande paragraaf brengt ons bij de centrale vraag van dit onderzoek: het handelingsperspectief van de overheid. Uit de theorie en literatuurstudie volgt welke dat kan zijn. De vraag voor het vervolg is dan ook welke lessen van praktijkcases kunnen worden geleerd ten aanzien van dit handelingsperspectief. Welke zijn toegepast in de cases, welk effect heeft dit gesorteerd en draagt dit bij aan het (theoretische) inzicht in de wijze waarop overheden tijdelijk ruimtegebruik in hun planningsstrategie moeten verankeren. Dat leidt tot het volgende schematische onderzoekskader.

Schema onderzoekskader



Methodische verantwoording

Algemene onderzoeksmethodiek. Literatuuronderzoek, aangevuld met (verkennde) interviews hebben de basis gevormd voor het onderzoekskader zoals dat in dit hoofdstuk is beschreven. Deze hebben ook geleid tot een verdere aanscherping van de onderzoeksvragen.

Kwalitatief onderzoek ligt vervolgens ten grondslag aan de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Kwalitatief onderzoek kan gebruikt worden als het onderzoek onder meer:

- als doel heeft om een probleem of thematiek in concrete omstandigheden te beschrijven en te interpreteren;
- als doel heeft om de beleving of betekenisverlening van de betrokkenen te achterhalen;
- betrekking heeft op processen en interacties in bestaande situaties, instituties en instellingen (Baarda, 2005 en Reulink, 2005).

Voor dit onderzoek is het de opgave om informatie over het planproces, de ervaringen, meningen en waarderingen van verschillende betrokkenen bij tijdelijk ruimtegebruik boven tafel te krijgen. De onderzoeksvragen zijn daarnaast overwegend kwalitatief van aard. Het onderzoek is daarmee minder gericht op kwantitatieve gegevens, zoals hoeveelheden, omvang of frequentie. Dit heeft geleid tot de keuze om vier praktijkvoorbeelden (cases) op basis bronnenonderzoek en interviews te bestuderen. De theoretische verkenning op basis van de literatuurstudie is vervolgens gecombineerd met de praktijkcases.

45

Tevens is een aantal bij het vraagstuk van tijdelijk ruimtegebruik betrokken wetenschappers en praktijkdeskundigen geïnterviewd. Deze interviews zijn er op gericht om het begrip nader te duiden en in een breder perspectief van gebiedsontwikkeling te plaatsen. De gecombineerde inzichten leggen de basis voor beantwoording van de deelvragen, waarna tenslotte de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord. Het volgende gaat verder in op de wijze waarop de casestudie is uitgevoerd.

Casestudies. De cases zijn systematisch onderzocht aan de hand van:

- een locatiebezoek;
- het bestuderen van beschikbare bronnen, zoals publicaties, beleidsstukken, raads- en/of collegebesluiten, (ruimtelijke) plannen en visies, bestemmingsplannen, etc.;
- interviews met respondenten die voor de betreffende case een sleutelrol hebben gespeeld. Bij het selecteren van de respondenten is een keuze gemaakt uit betrokkenen van de zijde van de overheid als van de initiatiefnemers van het tijdelijk ruimtegebruik.



Tijdelijke kunst Open Lab ebbinge, Groningen. Foto auteur.

Elke case wordt beschreven aan de hand van een korte introductie, de kenmerken van het tijdelijk gebruik, welke drijvende krachten en doelen aan het tijdelijk gebruik ten grondslag liggen en welke overheidsinterventies en -sturing hebben plaatsgevonden. De resultaten van de interviews zijn deels verweven in de beschrijving van deze onderdelen en een enkele keer als een afzonderlijke kader in de beschrijving per case opgenomen.

Per case wordt een uitspraak gedaan of de toepassing van het instrumentarium vrijwel afwezig is geweest, incidenteel is toegepast dan wel structureel is toegepast. De daarvoor gehanteerde criteria zijn:

- vrijwel afwezig: er zijn geen aanwijzingen in bronnen en bevestigd in de interviews dat het betreffende instrumentarium is toegepast;
- incidenteel toegepast: er is sprake van toepassing van het beschikbare instrumentarium dat met bronnen kan worden gestaafd, zij het niet vanaf de initiatieffase van het tijdelijk ruimtegebruik, en er wordt door de respondenten in de interviews weinig gewicht aan toegekend;
- structureel toegepast: er is sprake van structurele toepassing van het beschikbare instrumentarium vanaf het begin van het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik en door de respondenten wordt er veel gewicht aan toegekend.

47

Dit wordt onderbouwd met een verwijzing naar bronnen dan wel de gehouden interviews. Elke case sluit af met een analyse van de onderzoeksresultaten. Het toegepaste instrumentarium, de analyses en het verslag van het interview voor zover opgenomen in dit rapport is ter verificatie aan de respondenten voorgelegd en indien noodzakelijk daarop gecorrigeerd. Dit heeft de basis gelegd voor de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag.

Selectiecriteria voor de cases. Vertrekpunt voor de selectie van de cases is het gegeven dat tijdelijk ruimtegebruik aan de basis heeft gestaan voor de ontwikkeling en het huidige gebruik van de locatie. Criteria bij het selecteren van de cases zijn daarnaast geweest:

- er is sprake van een doelbewuste inzet (hetzij van de overheid, hetzij van initiatiefnemers) van tijdelijk ruimtegebruik;
- er is sprake van gedurende enkele jaren ervaring met het tijdelijk gebruik;
- er dient sprake te zijn van een strategische waardevolle locatie in de stad en daarmee een betekenisvolle gebiedsontwikkeling;
- de beschikbaarheid van voldoende gegevens en de bereidheid van respondenten om aan een interview deel te nemen;
- en tenslotte heeft de beschikbare tijd voor dit onderzoek een grens gesteld aan het aantal te onderzoeken cases, in dit geval vier.

Naast Nederlandse cases zijn twee cases uit Berlijn in het onderzoek betrokken. Duitsland c.q. Berlijn is namelijk interessant, gelet op de al veel langere ervaringen met tijdelijk ruimtegebruik, wat daar 'Zwischennutzung' is gaan heten. Deze ervaringen in Berlijn helpen mede om tijdelijk ruimtegebruik in een breder perspectief te plaatsen van gebiedsontwikkeling op langere termijn.

De selectie van de cases. Op basis van de hiervoor geschetste criteria zijn de volgende cases geselecteerd en onderzocht.

De Berlijnse cases die zijn onderzocht zijn:

- *Tempelhof*: Dit betreft het voormalig vliegveld Tempelhof, waar tijdelijk ruimtegebruik sinds 2008 door de overheid nadrukkelijk is ingezet als gebiedsontwikkelingsstrategie en daar een sterke sturing op heeft. Door de omvang van het terrein en de historische betekenis is er sprake van een voor de stad betekenisvolle gebiedsontwikkeling;
- *RAW Gelände* : Dit betreft een voormalig spoorwerkplaatsterrein, waar het tijdelijk ruimtegebruik –ontstaan op initiatief van omwonenden- inmiddels gedurende een flink aantal jaren plaats vindt. Een interessante case vanwege het gegeven dat de gronden (anders dan bij Tempelhof) in privaat eigendom zijn en de overheid een intermediaire rol speelt voor gebruikers en eigenaren van de locatie.

De Nederlandse onderzochte cases zijn:

- *Spoorzone Tilburg*. De spoorzone Tilburg is een goed voorbeeld van het introduceren van tijdelijke functies in het gebied ter overbrugging van de periode tot definitieve herontwikkeling, ingegeven door de lange ontwikkeltijd en door de crisis verder vertraagde gebiedsontwikkeling. Deze tijdelijke functies zijn divers, gericht op uiteenlopende doelgroepen, sommigen hebben een semi-permanent karakter of het betreft een eenmalige activiteit of evenement. De gemeente Tilburg heeft in dat proces een actieve en sturende rol gespeeld, mede ingegeven door de risicodragende rol die zij in deze gebiedsontwikkeling heeft. De case in de gemeente Tilburg is tevens interessant, aangezien er in de stad nog sprake is van diverse braakliggende voormalige fabrieksterreinen waar van een toekomstige herontwikkelingsopgave sprake is.
- *Open Lab Ebbinghe* in Groningen. Dit betreft het tijdelijk gebruik van een braakliggend stuk grond in de stad Groningen, waar inmiddels een mix aan uiteenlopende functies een plek heeft gevonden. In het licht van het onderzoek een interessante case, aangezien het uitdrukkelijk de bedoeling is om het terrein na vijf jaar weer schoon op te leveren en er

sprake is van een doelbewuste strategie en rol van de gemeente om deze ontwikkeling als zodanig mogelijk te maken;

De opzet van de interviews. De interviews zijn semi-gestructureerd van opzet. Dat wil zeggen dat er per interview een vast aantal onderdelen aan de orde is gekomen. Deze onderdelen zijn:

1. Kenmerken, drijvende krachten en doelen. Dit onderdeel betreft een aantal algemene vragen om de positie van de geïnterviewde en de aard van de case te duiden. Aan de orde komen een beschrijving van de aard van het tijdelijk ruimtegebruik, welke drivers hebben een rol gespeeld in het ontstaan van het initiatief, c.q. tijdelijk ruimtegebruik (positief – negatief, endogeen – exogeen) en wat is het beoogde doel van het tijdelijk gebruik.

2. Overheidssturing. Basis voor dit onderdeel is een toets van de al dan niet ondernomen interventies door de overheid en de betekenis ervan (in termen van succes en faalfactoren) voor het tijdelijk gebruik. De mogelijke interventies en/of strategieën die uit de literatuur voortvloeien worden getoetst.

3. Perspectief. Dit blok gaat over het vervolg van het tijdelijk ruimtegebruik op deze of mogelijk andere locaties. Wat is de huidige intentie ten aanzien van het gebruik van de locatie: doorgaan (in welke vorm), beëindigen of verplaatsen, wat is er nodig om tijdelijk gebruik mogelijk te laten voortbestaan. Wat is daarin de (noodzakelijke) rol van de overheid, zijn er alternatieven om de activiteiten op een andere locatie door te zetten.

4. Betekenis. Dit onderdeel gaat over de betekenis van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad. Wat is de waarde van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad in de ogen van de respondent, waaruit blijkt dit, wat is er voor nodig om de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik optimaal te benutten en tot slot welke interventies / strategieën zou de overheid moeten toepassen / ontwikkelen om die meerwaarde te benutten.

In de volgende drie hoofdstukken worden de resultaten van de casestudies beschreven. In eerste instantie volgen in hoofdstuk drie en vier de cases uit Berlijn, waarna in de daaropvolgende hoofdstukken de Spoorzone Tilburg respectievelijk Open Lab Ebbinge Groningen volgen. Per case volgt een korte introductie, een beschrijving van de kenmerken van het tijdelijk gebruik, de drijvende krachten en beoogde doelen, en de overheidsinterventies- en sturing. Wat dit laatste betreft is het schema uit de vorige paragraaf leidend.



Tijdelijk gebruik op het Holzmarkt-terrein, Berlijn. Foto auteur.

3. TEMPELHOF BERLIJN

3.1 Inleiding

Berlijn lijkt wel de bakermat te zijn van het tijdelijk ruimtegebruik. Vele voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik komen uit Berlijn. Het gaat dan om voorbeelden die hun oorsprong al vele jaren terug hebben. En dat maakt 'Berlijn' tot een interessante leerschool. Want wat maakt nu dat tijdelijk ruimtegebruik juist in Berlijn zo heeft kunnen floreren? In eerste instantie volgt in dit hoofdstuk een introductie van tijdelijk ruimtegebruik in Berlijn, mede gebaseerd op interviews met Cordelia Polinna, Hendrik Brauns en Vincent Kompier. Vervolgens behandelt het vervolg van dit hoofdstuk de case van het voormalige vliegveld Tempelhof. Het volgende hoofdstuk behandelt de ander case uit Berlijn, RAW Gelände.

3.2 *Zwischennutzung* in Berlijn

Het fenomeen van *Zwischennutzung* heeft in Berlijn met name na de val van de muur in 1989 kunnen floreren. En dat lijkt vooral te verklaren uit een situatie van een dalende bevolking, het vertrek van industriële bedrijvigheid en daarmee het ontstaan van een overaanbod van onbenutte gebieden en gebouwen (Kompier, 2008). Het zijn deze onbenutte gebieden en gebouwen die vervolgens door diverse groeperingen of individuen uit de samenleving worden geclaimd (of gekraakt) voor uiteenlopende (tijdelijke) activiteiten. In een sociaal-maatschappelijke context van vrijheid en relatief weinig overheidsbemoeienis wordt het gebruik overwegend gedoogd: het fenomeen van *Zwischennutzung* is geboren. En inmiddels lijkt de stad dit omarmd te hebben, aangezien op veel plekken het tijdelijk gebruik geleid heeft tot succesvolle initiatieven en vooral creatieve concepten op het snijvlak van kunst, cultuur, recreatie en horeca. En daarmee verandert ook de overheidsbemoeienis en sturing op tijdelijk ruimtegebruik. De case van vliegveld Tempelhof, die in paragraaf 3.3 aan de orde komt, is een voorbeeld van tijdelijk ruimtegebruik dat juist als ontwikkelstrategie geïnitieerd is door de overheid. Met overigens naar zal blijken onvermoede gevolgen.

In afzonderlijk gehouden interviews met Cordelia Polinna en Hendrik Brauns is nader ingegaan op de betekenis van *Zwischennutzung* voor Berlijn en als ontwikkelstrategie voor steden in het algemeen. Het volgende blok bevat de belangrijkste elementen van deze interviews.

De betekenis van tijdelijk ruimtegebruik

Tijdelijk ruimtegebruik kan van grote waarde voor de stad zijn. Daarvan is Polinna overtuigd. Dat is bewezen in vele voorbeelden en valt volgens haar niet te onderschatten. De kern daarvan zit in het imago van de stad en vernieuwende projecten, wat met name positief werkt voor de toeristensector. De internationaal befaamde clubcultuur van Berlijn, die vaak gekoppeld is aan het tijdelijk gebruik van locaties en gebouwen is daar een voorbeeld van. Daarmee lijkt het tijdelijk ruimtegebruik met name van betekenis te zijn voor de toeristische sector, waarin Berlijn als liberale stad actief wordt gepromoot.

Maar de betekenis strekt volgens Polinna verder. Het draagt bij aan een positief vestigingsklimaat voor bedrijven en interessant is vooral de connectie met een nieuwe stedelijke economie, waar tijdelijk ruimtegebruik een exponent van is. Het project Prinzessinnengarten is volgens haar daarvan een goed voorbeeld. Dit is een locatie die aan waarde heeft gewonnen, zonder dat daar substantiële overheidsinvesteringen voor nodig zijn geweest. Ook Brauns benoemt Prinzessinnengarten als een geslaagd voorbeeld van tijdelijk gebruik dat een impuls voor de werkgelegenheid heeft betekend.

Brauns stelt daarnaast dat tijdelijke projecten op buurtniveau zeker bijdragen aan de kwaliteit van die buurten in termen van sociaal-culturele en daarmee ook economische activiteit. De projecten waar tijdelijk ruimtegebruik centraal hebben gestaan hebben in de ogen van Brauns bijgedragen aan de netwerkvorming van onder meer de creatieve sector in de stad. Hij wijst tevens op een meer ongrijpbaar fenomeen van het bijdragen aan een culturele identiteit van Berlijn, zijnde een stad waar creativiteit, tolerantie en pioniersschap floreert, wat in zijn ogen leidt tot een vergroting van de aantrekkelijkheid van de stad. Hij plaatst het tijdelijk ruimtegebruik (van Tempelhof) wel nadrukkelijk in het perspectief van de krimpende stad, waarbij noodzaak tot ontwikkeling minder urgent is. Er is daarmee ruimte voor tijdelijke functies.

Daarnaast heeft het ontbreken van overheidsbemoeienis bijgedragen aan het vinden van nieuwe ideeën, oplossingen, allianties en financiers om zaken tot stand te brengen. Polinna ziet het tijdelijk ruimtegebruik dan ook als een goed alternatief voor ruimtelijke opgaven waar overheden niet (meer) aan toe kunnen of willen komen.

Maatschappelijke context

Polinna plaatst tijdelijk ruimtegebruik in een sociaal-maatschappelijke context van verandering. Polinna verwijst in dat verband naar socioloog Dieter Läßle, verbonden aan de universiteit van Hamburg, die betoogt dat tijdelijk ruimtegebruik een reactie van de samenleving is op een steeds verdere globalisering. Tijdelijk ruimtegebruik is een

⁵ Cordelia Polinna is gastprofessor aan de faculteit *Planungs- und Architektursoziologie TU Berlin*, en eigenaar van Polinna Hauck Landscape + Urbanism. Daarnaast is ze medeoprichter van Think Ber!n, een debatplatform over stedenbouw en strategische planning. Hendrik Brauns is projectmanager van Grün Berlin GmbH en in die rol verantwoordelijk voor de uitvoering van het tijdelijk ruimtegebruik op voormalig vliegveld Tempelhof.

uiting van een behoefte in de samenleving naar kleinschalige en lokale initiatieven en activiteiten, zoals bijvoorbeeld lokaal geproduceerde levensmiddelen.

Paradox

In het succes van tijdelijk ruimtegebruik schuilt volgens Polinna ook een paradox: naarmate een tijdelijk project succesvol is, wordt het voor betrokkenen moeilijker om het gebruik te beëindigen. Zeker als er investeringen met het tijdelijk ruimtegebruik gepaard zijn gegaan. Ook zij benoemt het fenomeen dat tijdelijke projecten slachtoffer kunnen worden van hun eigen succes. Wat ooit begon als een beoogd tijdelijk gebruik wordt dermate populair dat de roep om permanentie steeds groter wordt, wat op gespannen voet kan staan met het beoogde eindgebruik. Ook in die gevallen waar het tijdelijk ruimtegebruik bedoeld was als *place making*. Daar zit ook iets pervers in: de waardemakers (zijnde de tijdelijke gebruikers) profiteren niet van de waardestijging van de locatie.

Perspectief en sturing

De Senatsverwaltung heeft volgens Polinna lang niet gestuurd op tijdelijk ruimtegebruik, dan wel de op de vele in onbruik geraakte plekken en gebouwen: een gunstige voedingsbodem voor allerlei (tijdelijke) initiatieven. Inmiddels zijn veel tijdelijk gebruikte plekken herontwikkeld, en door een toenemende schaarste, c.q. ontwikkelingsdruk worden tijdelijke gebruikers naar de randen van de stad gedrukt. De laatste jaren is door een toenemende vraag naar ruimte de beschikbaarheid van locaties en tolerantie ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik afgenomen. Brauns ziet particulier eigenaarschap van gronden als een van de belangrijkste belemmeringen in het toepassen van tijdelijk ruimtegebruik als gebiedsontwikkelingsstrategie. Je kunt dat als overheid niet afdwingen. Daarnaast is professionalisering een noodzaak en lokale (dat wil zeggen op het niveau van de stad) netwerkvorming om kennis over toepassing van tijdelijk ruimtegebruik, en vraag (gebruik) en aanbod (locatie) bij elkaar te brengen. Daarnaast is de angst voor *gentrification*⁶ groot in Berlijn. Een proces waar tijdelijke ruimtegebruik als *place-making* strategie aan bij kan dragen. De vraag is dan ook of er daarmee een einde is gekomen aan het tijdelijk ruimtegebruik. Polinna denkt van niet. In het concept van het nieuwe stadsplan voor Berlijn *Berlijn 2030*, waarvan Polinna adviseur in de wetenschappelijke begeleidingsgroep is, is het tijdelijk ruimtegebruik nadrukkelijk ingebracht als een waardevolle ontwikkelstrategie. Hoewel niet perse aan tijdelijk ruimtegebruik voorbehouden heeft de ervaring met de tijdelijke gebruikers wel bijgedragen aan de opvatting dat er 'meer' uit een plek valt te halen. De 'pionieren' hebben daarvoor een lans gebroken.

In de volgende casestudie van Tempelhof volgt eerst een korte introductie, vervolgens een beschrijving van de kenmerken van het tijdelijk gebruik, de drijvende krachten en beoogde doelen, en de overheidsinterventies- en sturing.

⁶ Gentrification: een term die gebruikt wordt om de opwaardering van een buurt of stadsdeel op sociaal, cultureel en economisch gebied aan te duiden. De herwaardering van het stadsdeel gaat daarbij gepaard met een stijging van de prijzen voor onroerend goed. Dat laatste effect geeft een negatieve lading aan het begrip, doordat bestaande bewoners en (sub)culturen als gevolg daarvan worden weggedrukt.



De toegang van de voormalige aankomst en vertrekhal. Foto auteur.

3.3 Introductie⁷ Tempelhof

Het voormalige luchthavengebouw van vliegveld Tempelhof in Berlijn, het groene gebied met start- en landingsbanen en de bebouwde gebieden aan de randen van het voormalige vliegveld vormen samen het gebied waar tijdelijke functies een plek vinden. Het betreft een enorm gebied van ongeveer 300 hectare. Na sluiting van het vliegveld in 2008 wordt het gebied door de autoriteiten opengesteld voor de inwoners van de stad. Er wordt door de *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt* een proces opgestart van enerzijds het toelaten van uiteenlopende tijdelijke functies in het gebied en anderzijds de planontwikkeling voor nieuwe definitieve functies.

3.4 Kenmerken van het tijdelijk gebruik

Op het terrein is na de openstelling voor het publiek een enorme diversiteit aan spontaan gebruik ontstaan. Zo wordt het terrein intensief gebruikt om te wandelen, fietsen, joggen en picknicken de buurtbewoners op het terrein. Geïnitieerd door de *Senatsverwaltung*, die de inwoners van de stad heeft uitgenodigd om ideeën aan te dragen voor tijdelijk ruimtegebruik, worden in 2010 meer dan 100 suggesties gedaan voor het tijdelijk benutten van het vliegveld. Dit heeft geresulteerd in drie grote *Pionierfelder*. Deze *felder* worden onder andere gebruikt voor sport, kunst en cultuur, en stadslandbouw. Tenslotte wordt het terrein en de bebouwing veelvuldig benut voor diverse evenementen. Het gebruik is nadrukkelijk tijdelijk bedoeld, met in eerste aanleg een horizon van 2014 tot 2016, afhankelijk van de locatie op het terrein.

55

Parallel aan het proces van tijdelijk gebruik als overgang naar een eindsituatie, is het planproces voor de definitieve invulling van het gebied opgestart. De beoogde plannen daarvoor bestaan uit woningbouw, kantoorfuncties en bedrijvigheid, die voornamelijk aan de randen van het gebied zijn geprojecteerd. Deze plannen zijn echter zeer recent onderwerp van een referendum geweest, waarbij een meerderheid (65%) het beoogde plan heeft verworpen en een voorkeur heeft uitgesproken voor behoud van de bestaande situatie, dat wil zeggen geen verdere verstedelijking van het gebied (zie ook pagina 45).

⁷ Voor deze casestudie is een interview gehouden met Hendrik Brauns, Projectmanager van Grün Berlin GmbH, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het tijdelijk gebruik op Tempelhof.

3.5 Drijvende krachten en doelen

Het huidige gebruik van Tempelhofer park is nadrukkelijk tijdelijk bedoeld. Met de openstelling boogde de *Senatsverwaltung* enerzijds het gebruik van het terrein een meerwaarde te laten zijn voor omwonenden en andere inwoners, die daarmee een zeer open en groot groen uitloopgebied tot hun beschikking kregen (www.tempelhoferfreiheit.de). Een welkome toevoeging aan het aangrenzende verdicht stedelijke woonmilieu, dat gekenmerkt wordt door weinig (privé) groen.

Met het ontwikkelproces is volgens Hendrik Brauns van Grün Berlin GmbH ook nadrukkelijk gekozen voor het temporiseren en het benutten van de tijd om ideeën en plannen voor de locatie te ontwikkelen. Ten tijde van het sluiten van het vliegveld was Berlijn een krimpende stad, waardoor de noodzaak voor het benutten van ruimte ten behoeve van woningbouw ontbrak.

Daarnaast heeft het tijdelijk gebruik nadrukkelijk een experimenteerfunctie, om –indien bewezen succesvol– in de uiteindelijke planontwikkeling opgenomen te worden. Daarmee stuurt het tijdelijk ruimtegebruik mede het toekomstig gebruik van het gebied. Brauns geeft in het interview aan dat hier nog wel een opgave ligt om een democratische en objectieve keuze te maken ten aanzien van het te handhaven gebruik. Er zijn op dit moment geen criteria voorhanden waarop getoetst wordt en er kunnen naar schatting slechts tien projecten permanent onderdak gaan vinden. Dit zal volgens Brauns een kritiek en politiek gevoelig proces worden.

3.6 Interventies en strategieën van de overheid

De *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt* speelt, als verantwoordelijke overheidsdienst van de stad Berlijn voor Tempelhof, een belangrijke rol in de herontwikkeling van het gebied en het tijdelijk gebruik. Zowel als initiator en organisator, maar ook in de sturing op de aard van de toegelaten tijdelijke activiteiten.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste toegepaste interventies en strategieën door de overheid benadrukt, ingedeeld naar de in hoofdstuk twee gepresenteerde handelings- en sturingsperspectieven. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid Tempelhof

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

VERKLARING KLEUREN	VRIJWEL AFWEZIG	INCIDENTEEL TOEGEPAST	STRUCTUREEL TOEGEPAST
--------------------	-----------------	-----------------------	-----------------------

Communicatief en beleidsvormend

De overheid heeft een nadrukkelijke en sturende rol in het ontstaan voor het tijdelijk gebruik op Tempelhof gehad. De principiële keuze om het terrein open te stellen voor tijdelijk gebruik getuigt daarvan, maar daar vervolgens ook nadrukkelijk op te sturen in kwaliteit en het bij elkaar brengen van vraag- en aanbod. Er is sprake van sterk initiërende rol, (voortdurende) politieke steun en in plan en visievorming wordt tijdelijk gebruik nadrukkelijk ingebracht.

57

Organisatorisch

Het project is sterk verankerd binnen de *Senatsverwaltung*. Als bestuursorgaan is het verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het voormalige vliegveld complex en speelt een sturende en coördinerende rol in het project. Het is ook actief betrokken bij het ontwerp van het totale ontwikkelingsproces.

Onder de verantwoordelijkheid van de *Senatsverwaltung* worden voor de verhuur van de gebouwen en de organisatie van het tijdelijk gebruik twee BV's opgericht, respectievelijk Tempelhof Projekt GmbH en Grün Berlin GmbH. Het Tempelhof Projekt richt vervolgens Tempelhofer Freiheit op. Daar kunnen de tijdelijke gebruikers initiatieven aanmelden, die vervolgens door Grün Berlin worden beoordeeld, op basis van vooraf geformuleerde selectiecriteria. Grün Berlin vervult in dat proces nadrukkelijk de rol van matchmaker tussen vraag en aanbod.

Wat opvalt is dat de inwoners van Berlijn een actieve en zeer betrokken rol hebben en krijgen. De vele mogelijkheden voor maatschappelijke participatie zijn de ontwikkeling van de " Future Workshop" (Zukunftswerkstatt), online dialogen , interim en " pionier " toepassingen en vele

anderen. Samengevat kan worden geconcludeerd dat er met name sprake is van managen, exploiteren, en het plegen van onderhoud en beheer.

Financieel-economisch

De financiële bijdrage van de overheid in het tijdelijk gebruik is indirect. Tijdelijke gebruikers kunnen de grond en de gebouwen huren voor 1 euro per vierkante meter per jaar. De opbrengst vloeit naar Grün Berlin, die dit inzet in het beheer en onderhoud van de locatie. In de contracten is uitdrukkelijk het tijdelijk gebruik vastgelegd. Er is met minimale middelen geïnvesteerd om het terrein voor het tijdelijk gebruik open te stellen, door enkele fysieke ingrepen in het gebied. Belangrijke kostenposten betreffen wel het beheer en onderhoud aan gebouwen en de inzet in menskracht voor het organisatorische deel. Uiteindelijk staat deze inzet ten dienste van de integrale herontwikkeling van het terrein, die met de beoogde vastgoedontwikkelingen zo'n 300 miljoen euro aan opbrengsten zou moeten genereren.

De nadruk ligt met name op het beheer en onderhoud en investeringen in organisatie.

Juridisch-planologisch

Het tijdelijk gebruik kan in Duitsland via een zogenaamd *Bebauungsplan* (min of meer vergelijkbaar met het Nederlandse bestemmingsplan) worden vastgelegd. Dat betreft dan de aard van het gebruik en de duur ervan. Voor Tempelhof ontbreekt echter een *Bebauungsplan*, waardoor het tijdelijk gebruik niet in een dergelijke plan is vastgelegd, wat tevens vrijheid biedt aan het tijdelijk ruimtegebruik. De borging van de tijdelijkheid is wel geregeld in de individuele afspraken c.q. overeenkomsten die met de tijdelijke gebruikers zijn gemaakt. Het oprichten van bebouwing is echter wel problematisch volgens Brauns, aangezien het gebied in het zogenaamde *Aussenbereich* van de stad ligt, waardoor het 'nee, tenzij principe' geldt voor bebouwing. Dat zorgt voor een bureaucratisch proces aangezien voor elk (tijdelijk) bouwwerk een procedure moet worden doorlopen. De belangrijkste juridisch-planologische interventie bestaat dan ook uit (via Grün Berlin) sluiten van individueel overeenkomsten met de tijdelijke gebruikers.

3.7 Resumé

Wat opvalt is de sterke pro-actieve overheidssturing in het tijdelijk gebruik op het voormalig vliegveld Tempelhof. Het project is sterk verankerd binnen de *Senatsverwaltung* en de oprichting van de twee bv's Tempelhof Project GmbH en Grün Berlin GmbH getuigen daarvan.

De inzet van tijdelijk gebruik is sterk strategisch van aard: het is mede bedoeld om inhoud te geven aan een definitieve invulling van het gebied (het tijdelijk gebruik wordt nadrukkelijk als broedplaats gepositioneerd) en wordt gezien als middel om het gebied te promoten (*place making*) en daarmee aantrekkelijk te maken voor derden om te investeren (zie volgend kader).

De rol van Grün Berlin GmbH is die van *matchmaker*. Volgens Brauns een cruciale rol in het verbinden van vraag en aanbod en het toetsen aan de voorafgestelde criteria. Hij noemt als voorwaarde voor het goed functioneren daarvan een verankering van de organisatie in het netwerk van de stad.

Gebiedspromotie met behulp van tijdelijk ruimtegebruik

Tempelhof Airport's unique history and extraordinary architecture make it a truly one-of-a-kind location. As a site of urban creativity, it is ideal for the presentation of new ideas. The site is developing into one of the most sought-after international event locations. The former airport "apron" and hangars, the check-in hall and gates and all of the other unique rooms offer an ideal backdrop for unusual event and trade-fair formats. Young companies, especially those active in the fields of music, design, advertising, PR, event coordination, film, television, publishing and software/games, will find fantastic spaces at the forthcoming Innovation and Founders' Centre. More established companies looking for that special location will also find perfect office space here. Due to its history as an airport, the site offers large halls that provide plenty of space for operations with low emissions. Ground-level storage space that is accessible via freight elevators is also available. (Bron: www.tempelhoferfreiheit.de)

Afgezien van de kosten voor beheer en onderhoud van de bestaande gebouwen (die door de omvang ervan fors zijn) zijn er geen grote ruimtelijke ingrepen en daarmee grote (voor)investeringen in het gebied gedaan om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken. De "Pioniere" maken vooral gebruik van de open ruimte en tijdelijke bebouwing (paviljoens) die gemakkelijk weer verwijderd kunnen worden.

Het tijdelijk ruimtegebruik op Tempelhof is succesvol en kan op grote sympathie van de gebruikers en stadsbewoners rekenen. Zo succesvol dat het de ontwikkeling naar de door de *Senatsverwaltung* beoogde definitieve functies in de weg staat. Hoewel het beoogde plan voorziet in bebouwing aan de randen van het gebied is de weerstand tegen het plan namelijk groot. Het succes van het tijdelijk gebruik keert zich hiermee tegen de oorspronkelijke plannen. Een situatie die ook door Grün Berlin wordt (h)erkend, bij monde van Brauns.

BERLINERS HAIL TEMPELHOF REFERENDUM WIN

BERLINERS CELEBRATED A RARE VICTORY AGAINST DEVELOPERS ON MONDAY, AFTER A REFERENDUM ON SUNDAY VOTED TO SCRAP BUILDING ON THE CAPITAL'S FORMER AIRPORT-TURNED-PARK, THE TEMPELHOFFER FELD.

A DAY AFTER AROUND 65 PERCENT OF VOTERS DECIDED TO KEEP 100 PERCENT OF TEMPELHOFFER FELD AS A PUBLIC PARK, THE FORMER AIRFIELD FIELD LOOKED JUST LIKE IN THE CAMPAIGN LEAFLETS – A VAST EXPANSE OF GRASS, TREES AND SCRUB UNDER BLAZING SUNSHINE AND A BLUE SKY. WHILE THE GREY SEMI-CIRCULAR BULK OF THE NAZI-BUILT TERMINAL BUILDING ALWAYS LOOMS SOMEWHERE IN THE PERIPHERAL VISION, THE FIELD STILL HAS THE FEEL OF A COLOSSAL COUNTRY MEADOW, SOMEHOW STUCK IN THE MIDDLE OF THE CAPITAL CITY.

AND ON MONDAY A GOOD NUMBER OF BERLINERS HAD TURNED OUT TO CELEBRATE THE REFERENDUM VICTORY TO KEEP THE PARK THE WAY IT IS. HELMUT, A 62-YEAR-OLD CYCLIST WHO HAD STOPPED FOR A BREAK AT THE SIDE OF THE AIRFIELD'S MAIN RUNWAY, TOLD THE LOCAL HE WAS ALL FOR THE "100% TEMPELHOFFER FELD" MOVEMENT. "IT'S SO MUCH BETTER LIKE THIS," HE SAID. "WE'VE GOT ONE OVER ON THOSE BUILDING LIONS." HE BRUSHED AWAY MENTIONS OF THE CITY'S URGENT NEED FOR MORE AFFORDABLE HOUSING. "THERE IS SO MUCH EMPTY PROPERTY IN BERLIN," HE SAID. "AND BESIDES, THERE'S A LOT OF SPACE TO BUILD IN THE OUTER BITS OF THE CITY."

DOG-OWNER EDITH HOFER WAS ALSO UNCONVINCED BY THE CITY AUTHORITY'S ARGUMENTS THAT BUILDING ON THE FIELD WOULD EASE THE BERLIN'S HOUSING PROBLEMS. "RENT HAS GONE UP HUGELY OVER THE LAST FEW YEARS AND THAT IS A PROBLEM," THE 60-YEAR-OLD SAID. "BUT I DOUBT WHETHER IT WOULD HAVE BEEN SOLVED BY BUILDING ON THIS LEISURE PARADISE." HOFER ADDED THAT PLANS TO BUILD ON TEMPELHOFFER FELD WERE THE LATEST IN A SERIES OF PROJECTS BY BERLIN'S GOVERNMENT WHICH PROVED UNPOPULAR OR CONTROVERSIAL, CITING AS AN EXAMPLE THE CITY'S OVERDUE AND OVER-BUDGET NEW INTERNATIONAL AIRPORT. "A LOT OF THINGS FROM THE CITY SENATE RECENTLY HAVE BEEN A BIT HALF-BAKED," SHE SAID. "THEY WILL JUST HAVE TO LIVE WITH THIS RESULT."

SHARIAN, A 51-YEAR-OLD BERLINER, ALSO WALKING HER DOG ACROSS THE AIRFIELD, HIGHLIGHTED THE PARK'S ROLE AS AN IMPROMPTU CITY-CENTRE NATURE RESERVE. SHE SAID: "WE HAVE A LOT OF ANIMALS HERE, SEVERAL DIFFERENT TYPES OF BIRDS – AND THAT'S REALLY IMPORTANT. "NATURE HAS TO HAVE ITS PLACE. PEOPLE FORGET THAT IT WAS THE ANIMALS WHO WERE HERE FIRST, NOT HUMANS." SKATEBOARDER TANIA SAID SHE ALSO SUPPORTED THE DECISION, HAILING THE PARK AS A GREAT FREE SPACE FOR CITIZENS TO USE. "THIS PLACE IS AWESOME FOR PEOPLE TO COME TO AND JUST DO

WHATEVER THEY WANT," THE 22-YEAR-OLD SAID. "THEY SHOULD KEEP IT THE WAY IT IS, OTHERWISE PEOPLE WOULDN'T HAVE THIS PLACE TO ENJOY THEMSELVES AND PLAY SPORTS." SHE SAID SHE WAS ALSO SUSPICIOUS OF THE POSSIBLE CONSEQUENCES OF BUILDING ON BERLIN INSTITUTIONS LIKE TEMPELHOF. "THEY WANT TO BUILD MORE TO BRING PRICES DOWN, BUT THAT'S NOT THE POINT," SHE SAID. "IN THE END IT WILL ALL JUST BE BUILDINGS." AND 19-YEAR-OLD PHILOMENA, A BERLINER ON HER FIRST EVER TRIP TO THE FIELD, TOLD THE LOCAL SHE HAD NO ISSUE WITH THE BUILDING PROJECT IN PRINCIPLE, BUT VOTED AGAINST IT BASED ON SIMILAR FEARS OF A 'SLIPPERY SLOPE' OF DEVELOPMENT. "I HAD NOTHING AGAINST BUILDING AROUND THE EDGES, I THINK THERE IS ENOUGH ROOM FOR IT," SHE SAID. "BUT I FEAR ONCE THE BUILDING STARTS, IT NEVER QUITE STOPS – AND THEN IN THE END EVERYTHING IS GONE."

BERLIN'S MAYOR KLAUS WOWEREIT, WHO PROMOTED THE TEMPELHOF DEVELOPMENT, ADMITTED DEFEAT ON MONDAY AFTER THE REFERENDUM RESULTS CAME IN, BUT SAID THE PROJECT'S DEATH WOULD JUST MEAN THE SAME HOUSING NEEDED TO BE BUILT ELSEWHERE. "WE HAVE UP TO 50,000 NEW INHABITANTS EVERY YEAR, THE VACANT SPACE IS GETTING SMALLER ALL THE TIME," HE TOLD REPORTERS. "BERLINERS WANT AFFORDABLE HOUSING." BUT THAT SPACE WILL NOW HAVE TO BE FOUND ELSEWHERE. BRON: ALEX EVANS. WWW.THELOCAL.DE

AMMA PEA

Vegetarian food and bar



Tijdelijk restaurant en graffiti kunst RAW Tempel. Foto auteur.

4. RAW – GELÄNDE BERLIN

4.1 Introductie⁸

Het (tijdelijk) gebruik op het voormalige spoorwerkplaatsterrein nabij de rivier de Spree in de wijk Friedrichshain kent inmiddels een lange geschiedenis. De bedrijfsactiviteiten (onderhoud aan spooarmaterieel) op het *Reichsbahn Ausbesserungs Werk (RAW) Berliner Revaler Strasse* worden in 1994 beëindigd, waarna het gebied in onbruik en ernstig verval raakt. Het terrein werd wederrechtelijk gebruikt voor illegale activiteiten, zoals muziekfeesten en andere overlastgevendende activiteiten. Ondanks (of juist door) het gebruik raakten gebouwen en het terrein steeds verder in verval. Dit zeer tegen de zin van omwonenden, vanwege de negatieve impact op de aangrenzende buurt. Zij nemen het initiatief om het tij te keren en claimen het gebied, c.q. de bebouwing voor het ontplooiën van allerlei tijdelijke activiteiten, maar dan wel in een legale context. Dat leidt uiteindelijk in 1998 tot de oprichting van RAW-Tempel e.V., de stichting die tot op de dag van vandaag vier gebouwen en omringende ruimtes huurt en als vertegenwoordiger optreedt van de tijdelijke gebruikers (Rostalski, 2011). En met succes: jaarlijks komen er zo'n 350.000 bezoekers naar het gebied.

Het gebied is in de loop der jaren van eigenaar veranderd. De oorspronkelijke eigenaar Vivico GmbH (een dochterbedrijf van Deutsche Bahn die ten doel heeft om gronden in eigendom van Deutsche Bahn te ontwikkelen), heeft het terrein verkocht aan R.E.D. Berlin Development GmbH. Deze partij heeft een deel van het terrein verkocht aan BNRE Investment GmbH & Co⁹.

4.2 Kenmerken van het tijdelijk gebruik

De vier gebouwen die de stichting tot haar beschikking heeft worden voor uiteenlopende activiteiten gebruikt. Kunst- en culturele activiteiten, horeca, sportactiviteiten etc. Er vinden workshops plaats, de gebouwen bieden vergaderzalen voor bewoners en (semi) professionele partijen en er is ruimte voor nieuwe bedrijven in de creatieve sector. Er zijn zo'n 30 verschillende organisaties actief. Een aantal daarvan is permanent op het terrein aanwezig. Jaarlijks bezoeken zo'n 350.000 mensen het terrein.

⁸ Voor deze casestudie is een interview gehouden met Kristine Schütt, als rechtsvertegenwoordiger van RAW Tempel e.V. een van de grondleggers van het tijdelijk ruimtegebruik op deze locatie.

⁹ Ten tijde van dit onderzoek was er sprake van een geschil tussen deze partijen, waardoor deze niet bereid zijn geweest tot het verstrekken van informatie en beschikbaar waren voor een interview.

4.3 Drijvende krachten en doelen

Na beëindiging van de bedrijfsactiviteiten ontbreekt het aan een visie en programma om het terrein te herontwikkelen. Het marktperspectief in het in het voormalige Oost-Berlijn gelegen en verpauperde Friedrichshain is beperkt. Initiatieven voor een plan blijven uit, zowel vanuit de eigenaren als vanuit de overheid, het *Bezirksamt Friedrichshain/Kreuzberg* (Schütt, 2011 en Rostalski, 2011).

De belangrijkste drijvende kracht voor het ontstaan van tijdelijk gebruik is dan ook gelegen in de verloedering van het terrein en het illegale, overlastgevende gebruik en de wens van omwonenden om daar verandering in te brengen. De RAW Tempel e.V. stelt zich voornamelijk ten doel om het gebied te revitaliseren door een aantal doelen met een maatschappelijke context na te streven: het stimuleren van werk en opleiding, kennisontwikkeling op het gebied van een duurzame aanpak van de renovatie van gebouwen en de energievoorziening, bevorderen van culturele activiteiten etc. De RAW Tempel e.V. ziet zich dan ook als werk- en testruimte voor innovatieve projecten voor participatieve ontwikkeling van de locatie en alternatieve sociale en economische modellen voor zelf - georganiseerde gemeenschap vorming (Schütt, 2011)

64

Is de oorspronkelijke drijvende kracht gelegen in het tegengaan van overlast, inmiddels is dit verbreed. Er worden tijdelijke opbrengsten gegenereerd, het voorziet in een behoefte van start-ups en biedt betaalbare ruimte voor uiteenlopende activiteiten, met name in de creatieve sector.

Wat kenmerkend is en een rode draad vanaf de start van het tijdelijk gebruik, zijn echter de voortdurende tegenstrijdige belangen van de respectievelijke eigenaren en de gebruikers. De overheid heeft in dat proces een belangrijke bemiddelende rol gespeeld, waarbij zij vaak het belang van RAW Tempel e.V. ondersteunde (zie volgende alinea). Ondanks deze negatieve drijvende kracht staat het *Bezirksamt Friedrichshain/Kreuzberg* inmiddels op het standpunt dat bij herontwikkeling van het terrein, (een deel van) het huidige gebruik daar onderdeel van moet uitmaken.

4.4 Interventies en strategieën van de overheid

In het schema zijn de belangrijkste toegepaste interventies en strategieën door de overheid benadrukt, ingedeeld naar de in hoofdstuk twee gepresenteerde handelings- en sturingsperspectieven. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid RAW Gelände

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

VERKLARING KLEUREN	VRIJWEL AFWEZIG	INCIDENTEEL TOEGEPAST	STRUCTUREEL TOEGEPAST
--------------------	-----------------	-----------------------	-----------------------

Communicatief en beleidsvormend

De overheid heeft geen initiërende rol gespeeld bij het tijdelijk gebruik. Ook is er geen sprake geweest van planvorming, waar het tijdelijk gebruik onderdeel van uit heeft gemaakt. De rol van het *Bezirksamt* Friedrichshain/Kreuzberg als verantwoordelijk overheidsorgaan, blijft in eerste instantie beperkt tot het verlenen van politiek steun. Volgens Schütt wordt daar wel een cruciale betekenis aan toegekend. De lobby vanuit de stichting is daar sterk op gericht en met succes. Dat succes maakt de weg vrij voor verdere interventies en betrokkenheid van het *Bezirksamt*.

Organisatorisch

De belangrijkste rol van het *Bezirksamt* bestaat uit coachen en bemiddelen. Het coachen en samenwerken richt zich vooral op ondersteuning van en het leveren van kennis en expertise aan de RAW Tempel e.V. De bemiddelende rol van het *Bezirksamt*—noodzakelijk vanwege de ruzie tussen eigenaren en de tijdelijke gebruikers—, loopt als een rode draad door het hele ontwikkelproces. Het *Bezirksamt* organiseert in 1998 een eerste overleg tussen DB Eimm (de voorloper van Vivico), het *Bezirksamt* en RAW-Tempel e.V. Dat legt de basis voor een vervolg. Aan de hand van een door RAW opgesteld ‘Zwischennutzungskonzept’ vindt een vervolgoverleg tussen partijen plaats en een gezamenlijk bezoek plaats aan de locatie.

De gespannen relatie tussen gebruikers en de grondeigenaar blijkt uit het onaangekondigd opzeggen van de huurovereenkomst per 2002. Ook op dat moment intervenueert het *Bezirksamt*. Dat verklaart zich namelijk solidair met de gebruikers en dwingt af dat een

hernieuwd huurcontract wordt getekend voor een periode van 10 jaar. Daarnaast ondersteunt het *Bezirksamt* bij het verkrijgen van een Europese subsidie. Het nieuwe huurcontract is voor veel initiatiefnemers een belangrijke impuls en leidt tot 30 verschillende partijen die (tijdelijke) activiteiten (gaan) ontplooiën op het terrein (Schutt, 2011). Niettemin blijft de relatie tussen de eigenaar en gebruikers gespannen. Dat lijkt te veranderen als het eigendom overgaat van Vivico naar de nieuwe eigenaar R.E.D. Berlin Development GmbH. De door het *Bezirk* geïnitieerde en afgedwongen overlegplatform in 2008 om gezamenlijk een plan te ontwikkelen mislukt door onoverbrugbare meningsverschillen. Voortdurend ziet het *Bezirksamt* zich geplaatst tussen de belangen en de druk van eigenaren en gebruikers. Een situatie die tot op heden actueel is.

Financieel-economisch

Van directe financiële steun vanuit het *Bezirksamt* is vrijwel geen sprake. De enige waarneembare ondersteuning is het verstrekken van incidentele subsidie voor een aantal activiteiten op het terrein (Rostalski, 2011). Voor het overige is sprake van indirecte steun in de vorm ondersteuning in personele inzet bij de organisatorische rol die het *Bezirksamt* inneemt. Daarnaast ondersteunt het *Bezirksamt* bij het verkrijgen van een Europese subsidie.

Juridisch-planologisch

Het *Bezirksamt* gedoogd in eerste instantie het tijdelijk gebruik op de locatie, maar creëert de voorwaarden voor en formaliseert na verloop van tijd het gebruik, ook in de vorm van overeenkomsten tussen eigenaar en de e.V. Daarin heeft het *Bezirksamt* een belangrijke rol. In 1999 wordt een gebruiksovereenkomst voor een periode van drie jaar getekend, waarbij het *Bezirksamt* als formele huurder optreedt, die het gebruik van het terrein aan de RAW Tempel e.V. overlaat. Intussen ontwikkelt eigenaar Vivico plannen voor volledige bebouwing van de locatie, die in 2001 aan het *Bezirksamt* worden gepresenteerd, op basis waarvan het *Bezirksamt* de procedures voor het Bebauungsplan opstart.

De gespannen relatie tussen gebruikers en de grondeigenaar blijkt uit het onaangekondigd opzeggen van de huurovereenkomst per 2002. Ook op dat moment intervenueert het *Bezirksamt*. Dat verklaart zich namelijk solidair met de gebruikers en dwingt af dat een hernieuwd huurcontract wordt getekend voor een periode van 10 jaar. Het nieuwe huurcontract is voor veel initiatiefnemers een belangrijke impuls en leidt tot 30 verschillende partijen die (tijdelijke) activiteiten (gaan) ontplooiën op het terrein.

4.5 Resumé

Wat opvalt bij de case RAW Gelände is de in omvang beperkte maar wel cruciale rol van de overheid bij het mogelijk maken van het tijdelijk gebruik. De kern daarvan zit in het verlenen van politieke steun. Dat ontwikkelt zich van een rol van in eerste instantie gedogen tot het juridisch-planologisch afdwingen bij de eigenaren van het terrein om het tijdelijk gebruik toe te staan en uiteindelijk het gebruik in de beoogde definitieve plannen (deels) een plek te laten geven. Dit zal in het nog op te stellen definitieve *Bebauungsplan* worden opgenomen. Het sterke lobbywerk en het organiserend vermogen van de stichting en het succes van het tijdelijke gebruik lijken tot deze opstelling van het *Bezirksamt* bij te dragen.

De interventie en sturing van het *Bezirksamt* bestaat daarnaast uit het optreden als formele huurder, het sluiten van contracten en het nadrukkelijk spelen van een rol als bemiddelaar tussen gebruikers en eigenaren. De overige interventie- en sturingsmiddelen worden nauwelijks toegepast. Financiële ondersteuning voor het tijdelijk gebruik stoelde vooral op Europese fondsen.

Wat duidelijk uit deze case naar voren komt is het spanningsveld tussen het beoogd eindgebruik van de eigenaren van de locatie en het tijdelijk gebruik. Kennelijk wordt het tijdelijk gebruik als een belemmering gezien voor herontwikkeling en wordt het tijdelijk gebruik door de eigenaren van het terrein niet als een positieve impuls beschouwd dan wel als een meerwaarde om het in het eindplan te incorporeren¹⁰. Dit beeld bevestigt de in de literatuurstudie naar voren komende negatief drijvende kracht: het onvoldoende garanderen van de tijdelijkheid van het gebruik en het conflict tussen het tijdelijk gebruik en het beoogd gebruik. Er zijn diverse aanwijzingen dat de strategie van de eigenaren er op gericht is om het tijdelijk gebruik zo snel mogelijk te beëindigen. Vanuit RAW Tempel is men overigens overtuigd van de toegevoegde waarde van het huidige tijdelijke gebruik. De overlast is gestopt en de aangrenzende straten ontwikkelen zich positief. Nieuwe bedrijvigheid, zoals horeca zijn daar volgens Schütt de bewijzen van.

Wat ook opvalt is dat wat als tijdelijk is gestart inmiddels al een tijdje voorduurt en als het aan de tijdelijke gebruikers ligt permanent wordt. Dat lijkt te gaan lukken, aangezien het *Bezirksamt* heeft afgedwongen dat een deel van het huidige gebruik een plek dient te krijgen in het definitieve plan. Daarmee verschuift de intentie van tijdelijkheid naar permanentheid.

¹⁰ Helaas kon deze stelling niet worden getoetst bij de eigenaren, aangezien medewerking aan dit onderzoek werd geweigerd.

Relevant lijkt tevens dat de eigenaren geen onderdeel uitmaken van het lokale netwerk van de buurt. Volgens Schütt tekent dat de houding van de eigenaren: niet verbonden met de plek en de gemeenschap. Dat uit zich in een eenzijdige doelstelling: die van financieel rendement. Maatschappelijk rendement is geen drijfveer. De overheid speelt de rol van bemiddelaar en ziet zich geplaatst in een positie tussen de belangen van lokale en externe partijen.

RAW-Tempel: de emancipatie van de 'Pioniere'. Een interview met Kristine Schütt

Wat begon als een initiatief van betrokken omwonenden heeft zich ontwikkeld tot een semi-professionele organisatie van tijdelijke gebruikers. Professionalisering was volgens Schütt noodzakelijk om bijvoorbeeld aanspraak te kunnen maken op Europese fondsen en andere subsidieregelingen, maar ook ten aanzien van het onderhandelingsproces met de grondeigenaren. De noodzaak tot professionalisering is overigens niet alleen extern richting derden gebleken. Ook intern is vanwege de soms tegenstrijdige belangen of opvattingen van de tijdelijke gebruikers een professionele organisatie van belang. Schütt onderstreept daarnaast de noodzaak van een competente overheid die gewend is om met tijdelijk ruimtegebruik en participatieprocessen om te gaan. Bijvoorbeeld vanwege het spanningsveld van de wensen van de gebruikers enerzijds en wet- en regelgeving anderzijds. Ook eigenaar Vivico dwong deze professionalisering bij zowel overheid als gebruikers af, volgens Schütt.

68

De RAW Tempel lijkt een voorbeeld van een initiatief wat in oorsprong het tijdelijk gebruik beoogde van een in onbruik geraakte plek, maar inmiddels een meer en meer permanent karakter heeft gekregen. Waar het voor de stichting c.q. de gebruikers in eerste instantie van belang was om langjarige huurcontracten te sluiten om investeringen in onderhoud en nutsvoorzieningen mogelijk c.q. rendabel (terugverdientijd) te maken, inmiddels lijkt een lange termijn gebruik een doel op zich te zijn geworden. Wat namelijk opvalt is dat de stichting sterk vecht voor het behoud van het gebruik op de locatie. Schütt bevestigt dat de tijdelijkheid inmiddels heeft plaatsgemaakt voor de wens om ook in de definitieve plannen op het terrein de huidige activiteiten (of tenminste een deel ervan) te behouden. Zij legt in dat verband een relatie met het ontbreken van een alternatieve locatie. Zij betoogt dat de verankering van het gebruik met het lokale netwerk dusdanig sterk is, dat verplaatsen naar een andere locatie in haar ogen geen optie zou zijn.

De moeizame relatie met de respectievelijke eigenaren en de voortdurende strijd om behoud van het gebruik van de locatie vormen de rode draad in de ontwikkelgeschiedenis van RAW Gelände. Schütt benadrukt in het interview het belang van een voortdurende politieke steun, verworven door actief in lokale netwerken te participeren. Deze politieke steun was volgens haar een absolute voorwaarde om het tijdelijk gebruik in de overeenkomsten met de grondeigenaren af te dwingen.

Tot slot is Schütt overtuigd van de meerwaarde van het tijdelijk gebruik, niet alleen voor de locatie maar zeker ook voor de aangrenzende buurt. Bij RAW Gelände ontstond er een duidelijke wisselwerking tussen de activiteiten en

initiatiefnemers en de aangrenzen de buurt. Veel initiatiefnemers op het terrein komen uit de buurt. Ze veronderstelt dat er een positieve invloed (inspiratie, nieuwe energie) van RAW uitging op de ontwikkeling van de buurt. RAW wordt er zelfs in de lokale opinie van 'beschuldigd' bij te hebben gedragen aan de *gentrification* van de buurt.



SMEDERIJ 013

5. SPOORZONE TILBURG

5.1. Inleiding

Tilburg kent als zesde stad van Nederland een sterk industrieel verleden. Het is onder andere deze historie die, zeker met de teloorgang van de textielindustrie, heeft geleid tot vele potentiële herontwikkelingslocaties binnen de stadsgrenzen. Binnen deze context speelt zich een van de grootste binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven van Tilburg en misschien wel van Nederland zich af: de Spoorzone. Hoewel niet verbonden met de textielindustrie heeft het voormalig gebruik van deze gronden alles te maken met bedrijvigheid. In het gebied hebben de Nederlandse Spoorwegen tot zeer recent grootschalige onderhoudsactiviteiten gepleegd, maar deze zijn inmiddels beëindigd. De herontwikkeling van het gebied gaat gepaard met het tijdelijk gebruik van gronden en bebouwing. En dat maakt de case als leerschool voor de diverse andere locaties interessant. In deze casestudie volgt eerst een korte introductie, vervolgens een beschrijving van de kenmerken van het tijdelijk gebruik, de drijvende krachten en beoogde doelen, en de overheidsinterventies- en sturing. Dit hoofdstuk sluit af met een analyse van de onderzoeksresultaten.

71

5.2 Introductie¹¹

De Spoorzone Tilburg is een van de grootste gebiedsontwikkelingen in Tilburg. Het betreft een zone van zo'n 75 ha, waarvan de kern wordt gevormd door een gebied direct ten noorden van het station, waar voorheen de NS-werkplaats was gevestigd. Door het toenmalig gebruik een gebied dat niet-openbaar toegankelijk was en werd gekenmerkt door grootschalige industriële bedrijfsbebouwing, waarvan een deel een monumentaal karakter heeft. De planvorming voor herontwikkeling van de gehele zone kent een lange geschiedenis. Ijkpunt voor de herontwikkeling van het voormalige NS-terrein is het sluiten van een overeenkomst tussen partijen en de verkoop in 2010 van NS van de gronden met de gebouwen aan de gemeente

¹¹ Voor deze casestudie is een interview gehouden met Lucien Kuijsters, projectmanager Spoorzone bij de gemeente Tilburg en met Bert van Helvoirt, CEO van SHFT, de organisatie die verantwoordelijk is voor het tijdelijk gebruik op een deel van de Spoorzone.

Tilburg. Vanaf dat moment krijgt de herontwikkeling gestalte en sindsdien is het gebied ook in beeld voor uiteenlopende vormen van tijdelijk ruimtegebruik.

Met het tekenen van de vaststellingsovereenkomst op 2 juli 2013 tussen gemeente en ontwikkelaar gaat de ontwikkeling van het hart van de Spoorzone officieel van start. Als vervolg op de in 2010 gesloten samenwerkingsovereenkomst hebben beide partijen nu concrete afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de voormalige NS-Werkplaats en het naastgelegen MTS-terrein. Dit 15 hectare grote gebied ten noorden van station gaan de partijen gezamenlijk binnen een Publiek Private Samenwerking ontwikkelen tot een nieuw stuk stad. Hier komt ruimte voor onder meer wonen, werken en onderwijs. Tegelijkertijd met het tekenen van de vaststellingsovereenkomst werd ook opdracht verstrekt om het terrein te saneren om verdere gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Het college van burgemeester en wethouders stelt (13 februari 2014) de keuze voor de invulling het Van Gend & Loosterrein in de Spoorzone uit tot na de verkiezingen. Dit omdat de keuze voor één van de scenario's – of een combinatie ervan – bepalend is voor de toekomst van het gebied. Het afgelopen half jaar werkten gemeente en geïnteresseerde initiatiefnemers samen aan drie mogelijke scenario's voor het gebruik van het gebied van ongeveer 8 hectare. De invulling van de scenario's loopt uiteen van vestiging van een attractie- of vrijetijdspark tot modern stadspark en stadslandbouw. In afwachting van een keuze door een nieuw college wordt de sanering van het terrein in april afgerond. Daarna wordt het terrein geschikt gemaakt voor (tijdelijke) evenementen en gebruik.

5.3 Kenmerken huidig tijdelijk gebruik

Het tijdelijk ruimtegebruik in de Spoorzone Tilburg is divers. Een van de dragers is het benutten van de bestaande industriële (en monumentale) gebouwen voor uiteenlopende tijdelijke functies. Inmiddels zijn de gebouwen grotendeels gevuld met onder meer uiteenlopende (startende) ondernemers, een yogaschool en is er een restaurant gevestigd. Ook onderwijsinstelling Fontys is er sinds midden 2013 gevestigd. Het gebied biedt ook ruimte aan allerlei activiteiten en evenementen. Zo vindt het Festival Mundial er plaats en wordt de Koepelhal (een groot monumentaal bedrijfspand) benut voor uiteenlopende evenementen, variëren van een indoorschaatsbaan tot een multiculturele maandelijkse markt.

5.4 Drijvende krachten en doelen

Al sinds de jaren '90 is het plangebied voor de gemeente in beeld als her te ontwikkelen gebied. In 2005 heeft de gemeente het Structuurplan Spoorzone vastgesteld, waarin het plangebied als nieuw stedelijk stadsdeel kan wordt gepositioneerd met een hoogwaardige uitstraling dat als uitbreiding van de huidige binnenstad kan worden gezien. Het bestemmingsplan dat in 2008 is opgesteld, is een plan op hoofdlijnen, wat ten goede komt aan de flexibiliteit. Het Masterplan Spoorzone Tilburg uit 2011 toont de beoogde eindsituatie voor het plangebied: een gebied met een diverse mix aan functies en gebouwen. De spoorzone is voor de gemeente Tilburg naar eigen zeggen “dé kans om de binnenstad te verrijken en de economische betekenis van de stad te vergroten. Door een broedplaats voor kennis en innovatie te creëren met onderwijs, ondernemers en particulieren. En dat te combineren met ruimte voor wonen, werken en uitgaan. Evenementen, ondernemerschap en vernieuwing (krijgen) de ruimte’ (Gemeente Tilburg).

Een van de belangrijkste drijvende krachten voor het tijdelijk ruimtegebruik in het plangebied is terug te voeren op de grote omvang van het gebied. Dat brengt met zich mee dat ontwikkeling naar een eindsituatie lange(re) tijd in beslag zal nemen. Ook de noodzakelijke saneringen en de vraaguitval als gevolg van de crisis in de gebiedsontwikkeling maken dat het tempo van herontwikkeling trager verloopt. Maar tijdelijk ruimtegebruik wordt ook nadrukkelijk gezien als middel om waarde te creëren, zowel voor de locatie als voor de stad. In het Ambitiedocument ‘Spoorzone Tilburg’ (Gemeente Tilburg, 2009) achten het college en de raad van de gemeente Tilburg tijdelijk gebruik van de NS Werkplaats van groot belang voor de bekendheid en levendigheid van het gebied. Onder andere de tijdelijke huisvesting van de Hall of Fame in gebouw 90 is een voorbeeld hiervan. Ook de volgende passage uit het ‘Masterplan Spoorzone’ getuigt daarvan:

“De periode tussen het in functie zijn als werkplaats voor treinen tot de wording van een nieuw centrumgebied is de zogenaamde transitieperiode die wordt gekenmerkt door een afwisselend, creatief gebruik van het terrein en de (nog) aanwezige gebouwen. Deze geleidelijke verandering van het gebied loopt totdat de nieuw te realiseren delen genoeg massa hebben om zelf het gebied te kleuren. Dit neemt enkele jaren in beslag. Deze periode is echter van groot belang om het gebied alvast bekendheid te geven, er levendigheid te krijgen zodat het geen verlaten gebied wordt. Vanaf het begin is het duidelijk: hier gaat iets gebeuren! Het doel is om in de periode van transitie het gebied open te stellen voor de stad en haar bewoners zodat de aanwezige ruimte echt een deel van de stad wordt. Creativiteit en vernieuwende concepten krijgen hier de ruimte ontdekt te worden en zich te bewijzen. Succesvolle concepten die hun levensvatbaarheid bewezen hebben kunnen ook na de transitie op (..) doorgroeien “ (Gemeente Tilburg, 2011).

Voor het westelijke gelegen zogenaamde Van Gend & Loos-terrein is de verwachting dat, vanwege de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties, ontwikkeling de komende 5 a 10 jaar niet aan de orde is. Het gemeentebestuur kiest bewust voor het in portefeuille houden van deze locatie, om –ingeval zich een interessante optie meldt-, deze locatie in te kunnen vullen (Gemeente Tilburg, 2014). Wachten is dus het devies, waardoor het terrein in de tussentijd kan worden benut voor tijdelijke functies. Het tijdelijk ruimtegebruik wordt daarbij door de gemeente ingezet als *place using* in afwachting van de nieuwe bestemming en niet als *place making*. De gemeente beoogt niettemin dat het tijdelijk gebruik een positief effect heeft op de uitstraling en imago van het terrein en dat de locatie snel onderdeel gaat uitmaken van de stad, wat nu niet het geval is (Gemeente Tilburg, 2014).

5.5 Interventies en strategieën van de gemeente

In onderstaand schema zijn de belangrijkste toegepaste interventies en strategieën door de gemeente Tilburg benadrukt, ingedeeld naar de in hoofdstuk twee gepresenteerde handelings- en sturingsperspectieven. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

74

Handelings- en sturingsperspectieven gemeente Tilburg voor de Spoorzone

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

VERKLARING KLEUREN	VRIJWEL AFWEZIG	INCIDENTEEL TOEGEPAST	STRUCTUREEL TOEGEPAST
--------------------	-----------------	-----------------------	-----------------------

Communicatief en beleidsvormend

Kenmerkend voor het handelen van de gemeente Tilburg is een pro-actieve houding ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik. Er is vanaf de start van de planontwikkeling sprake van de strategische keuze om tijdelijke ruimtegebruik als onderdeel van ontwikkelstrategie in te zetten. De gemeente heeft daarmee nadrukkelijk een initiërende rol.

Dit blijkt onder meer in het Masterplan en zeer recent nog in het gesloten coalitieakkoord van de gemeente: “Daarnaast achten het college en de raad tijdelijk gebruik van de NS Werkplaats van groot belang voor de bekendheid en levendigheid van het gebied. Onder andere de tijdelijke huisvesting van de Hall of Fame in gebouw 90 is een voorbeeld hiervan “. Bron Masterplan Spoorzone gemeente Tilburg (2011).

Uit het recente coalitieakkoord: “Wij kiezen voor het Van Gend en Loosterrein een combinatie van groen en leisure. Oftewel in het midden een park met landelijke, groene activiteiten en aan de beide uiteinden ruimte voor vestiging van vrije tijdsvoorzieningen. Zolang er nog geen concrete plannen zijn, kunnen er tijdelijke activiteiten plaatsvinden, zoals een stadscamping of stadslandbouw. De betrokkenheid van de bewoners blijft voor ons belangrijk”.

Organisatorisch

De focus van de gemeente Tilburg ligt op het exploiteren (als onderdeel van de *place making* strategie) en onderhoud en beheer. Het managen van het tijdelijk gebruik is voor een belangrijk deel uitbesteed. Walas Concepts, SHFT en Mundial Productions zijn –in een speciaal daartoe opgerichte BV- de kwartiermakers in een deel van de Spoorzone: de Smederij 013. Voor een looptijd van 5 tot 10 jaar nemen zij enkele gebouwen op de oude NS-Werkplaats tijdelijk in gebruik en maken hier een broedplaats van met (tijdelijke) gebruikers. Een projectgroep, met daarin vertegenwoordigers van de genoemde bedrijven en de gemeente Tilburg ziet daarbij toe op de uitvoering.

Financieel-economisch

Het tijdelijk ruimtegebruik in de Spoorzone is onderdeel van de gebiedsontwikkelingsstrategie. De investeringen die de gemeente doet in het gebied moeten in het perspectief van de definitieve ontwikkeling worden geplaatst. Bijvoorbeeld als het gaat om fysieke ingrepen in het gebied, zoals de aanleg van de nieuwe ontsluiting. Deze investeringen dragen uiteraard bij aan de ontwikkeling van de locatie, maar hebben niet primair als doel om het tijdelijk gebruik te ondersteunen.

Afboekingen van de boekwaarde van het plangebied van de Spoorzone heeft de weg vrijgemaakt om acceptabele huren te vragen. Belangrijke investering c.q. kostenpost betreft daarnaast het beheer en onderhoud van het terrein en de gebouwen om het tijdelijk gebruik te faciliteren en wordt er geïnvesteerd in gebiedspromotie.

Het tijdelijk ruimtegebruik is in de case van de Spoorzone nadrukkelijk door de gemeente als onderdeel van de ontwikkelstrategie ingebracht. Het tijdelijk ruimtegebruik is daarbij ingebed in wat een klassieke ruimtelijke planvorming kan worden genoemd. Van structuurplan, masterplan en bestemmingsplan. In de verschillende plannen is al geanticipeerd op de gewenste flexibiliteit. Op 30 juni 2008 is het bestemmingsplan Spoorzone door de raad vastgesteld met als insteek het tot stand brengen van een planologisch-juridisch kader voor een integrale herontwikkeling van het gebied. Uit het bestemmingsplan Spoorzone: “ De ontwikkelingen van de Spoorzone hebben een looptijd tot ca 2020. Gezien dit lange ontwikkelingstraject en de gewenste differentiatie in functies is gekozen voor een zeer grote mate van flexibiliteit. In het bestemmingsplan Spoorzone is dan ook voor het merendeel geopteerd voor globale uit te werken bestemmingen (Gemeente Tilburg, 2008).

Daarnaast is het project aangewezen als ontwikkelingsgebied in het kader van de Crisis- en Herstelwet (zie kader). Volgens Kuijsters is dit voor het ontplooiën van tijdelijke activiteiten van wezenlijk belang geweest.

Op grond van artikel 2.2 Chw is in artikel 2, lid 1, onder p, Besluit uitvoering Chw is het project Spoorzone Tilburg aangewezen als ontwikkelingsgebied. Spoorzone Tilburg is het grootste en meest beeldbepalende project van Tilburg. Met een gezonde mix aan functies moet Spoorzone uitgroeien tot een centrum met bovenregionale betekenis, waar milieu- en ruimtelijke kwaliteit en economische vitaliteit duurzaam samenkomen. De ontwikkeling zal de relatie tussen de OV-terminal en de oude binnenstad verstevigen. Om het project verantwoord tot stand te kunnen brengen is een plan nodig waarin zowel de ontwikkeling van nieuwe functies als de noodzakelijke inperking van de milieugebruiksruimte worden vastgelegd. Bovendien is een fasering nodig waarbij de ontwikkeling en de inperking van de milieugebruiksruimte van bestaande bedrijvigheid niet na elkaar, maar parallel plaatsvinden. Het kan nodig zijn om tijdelijk hinderlijke bedrijvigheid toe te staan op kortere afstand van een gevoelige bestemming, zoals woningen.

Tijdelijk ruimtegebruik als strategie voor de Spoorzone: een interview met Lucien Kuijsters

Drivers

Lucien Kuijsters benadrukt dat tijdelijk ruimtegebruik al vanaf de eerste plannen wordt gezien als onderdeel van de ontwikkelstrategie, gelet op de omvang van het gebied. Die omvang maakt dat een langjarige fasering tot aan de definitieve ontwikkeling aan de orde is. Een fasering die door de crisis alleen maar langer gaat duren. Dit gegeven, en de strategische locatie van de Spoorzone in het hart van de stad, zijn volgens Kuijsters de belangrijkste drivers

om te kiezen voor tijdelijk ruimtegebruik in de Spoorzone. Doel van het tijdelijk gebruik is vooral de broedplaatsfunctie en zeker niet het genereren van tijdelijke opbrengsten. Het beheer en onderhoudskosten van de vaak enorme voormalige bedrijfsbebouwing zijn dusdanig dat dit niet op te brengen valt voor de tijdelijke gebruikers. Vanwege deze tijdelijkheid zullen deze partijen ook nooit duurzame investeringen in het vastgoed doen. Binnen de gemeente is de angst voor 'permanentheid' van de tijdelijke functies er wel degelijk, ook bij de gemeente. Kuijsters ziet dit echter ook als een generatie en cultuurkwestie. Een nieuwe college van B&W dat open staat voor experimenten en tijdelijk ruimtegebruik helpt daar in.

Het belang van het netwerk

Cruciaal voor het succesvol toepassen van het concept van tijdelijk gebruik is volgens hem een sterke verbondenheid van de gemeente met het lokale netwerk om de rol als matchmaker goed te kunnen vervullen. Daarnaast is het aansluiten op de dynamiek en behoeften van de stad fundamenteel voor het slagen van het concept.

Perspectief

Kuijsters geeft aan dat het tijdelijk gebruik in het plangebied uitgaat van een doorgroei- optie binnen het plangebied. De omvang van de locatie en de beschikbaarheid van de bestaande bebouwing maken dat goed mogelijk. Er is echter geen exit strategie naar een andere locatie in de stad. Wat opvalt is dat er locaties direct aangrenzend beschikbaar zijn geweest maar waar door partijen/gebruikers nooit aanspraak op is gemaakt. Dat suggereert op z'n minst dat een initiërende en faciliterende rol van de overheid noodzakelijk is om tijdelijk ruimtegebruik op gang te brengen. Volgens Kuijsters is tijdelijk ruimtegebruik een nieuwe vorm van stadsontwikkeling, waarbij tijdelijkheid er minder toe doet, of wel geen leidend motief meer is. Het gaat veel meer om het ontdekken welke functies succesvol kunnen zijn op een locatie, door te experimenteren en daar de tijd voor te nemen. Flexibiliteit en maatschappelijk rendementsdenken horen daar bij.

De ervaringen van de gebruikers in de Spoorzone: een interview met Bert van Helvoirt

Het belang van integraliteit

Inherent aan integrale gebiedsontwikkeling is de betrokkenheid van veel verschillende gemeentelijke afdelingen. Dat komt de snelheid van handelen, samenwerking en afstemming niet ten goede. Er is veel tijd mee gemoeid en dat is nou net waaraan het de tijdelijke gebruikers ontbreekt. Daarnaast kan er sprake zijn van tegenstrijdige (beleids)doelen binnen een gemeentelijke organisatie. Als voorbeeld noemt hij het bedingen van een zo hoog mogelijke huurprijs versus het belang dat aan de toegevoegde waarde van het tijdelijk gebruik wordt toegekend door een andere beleidsafdeling. Van Helvoirt breekt dan ook een lans voor een betere gemeentelijk organisatie c.q. integrale sturing op het tijdelijk ruimtegebruik. Daarnaast wijst hij op het belang van een duurzaam politiek commitment. Het draagvlak voor tijdelijk ruimtegebruik is in zijn ervaring sterk politiek gekleurd en vanwege (mogelijke) wisselingen in het bestuur risicovol.

Waarde

Van Helvoirt is overtuigd van de waarde van het concept van tijdelijk gebruik, zowel voor de gebruikers zelf als voor de waarde van de locatie. Van Helvoirt betoogt dat de tijdelijke gebruikers zouden moeten kunnen profiteren van de waardecreatie die zij met hun tijdelijke activiteiten bewerkstelligen. De 'beloning' bestaat nu uit het moeten vertrekken als ze succesvol zijn geweest. Hoewel inherent aan de tijdelijkheid doet dat volgens hem geen recht aan het aandeel die de tijdelijke gebruikers hierin hebben gehad.

De waardecreatie van het tijdelijk gebruik vertaalt zich niet in het bestaand vastgoed. De tijdelijke partners investeren niet in het gebouw, want het is niet in eigendom en er is geen sprake van een langjarig profijt. Tijdelijkheid is daarmee een belemmering voor investeringen: De terugverdientijd is doorgaans te kort om deze rendabel te laten zijn. Investeren in bebouwing vanuit de exploitatie is daarbij volgens Van Helvoirt niet realistisch.

Drijvende krachten

Tijdelijkheid is overigens niet de drijfveer van vele initiatiefnemers. Die gebruiken de locatie als start-up voor hun bedrijf of activiteiten. Het zijn vaak jonge ondernemers die aangetrokken worden door de lage huur en de netwerkmachtige omgeving die vaak met dit soort initiatieven gepaard gaat. Tijdelijk gebruik is veel meer het doel van de eigenaar en/of overheid om de tussentijd te overbruggen tot aan een definitieve ontwikkeling. Het is van groot belang dat partijen zich dit realiseren. Om uit die spanning te komen moet er volgens Van Helvoirt een perspectief worden geboden aan de tijdelijke gebruikers. Binnen de programmering van de definitieve plannen dan wel daarbuiten als alternatieve locatie.

5.6 Resumé

De Spoorzone is een voorbeeld van tijdelijk ruimtegebruik die door de gemeentelijke overheid top-down is ingezet als (onderdeel van) een ontwikkelstrategie voor een majeure ontwikkellocatie in Tilburg. Er wordt dan ook sterk en structureel door de gemeente gestuurd, op de vele beschikbare instrumenten. Het tijdelijk gebruik is sterk verankerd in opeenvolgende beleidsvormende documenten, in organisatorische zin worden vele elementen benut. Het tijdelijk ruimtegebruik is dan ook sterk geïncorporeerd in de gebiedsontwikkeling, waarbij de organisatie ervan in handen is gelegd van een afzonderlijke BV.

Het tijdelijk gebruik is daarbij niet afgedwongen door externen uit oogpunt van verloedering, maar is vanuit een positief drijvende kracht ingezet in de gebiedsontwikkeling, zijnde de lange fasering van de gebiedsontwikkeling en als place-making en het voorzien in een in het gebied

aanwezige behoefte van lokale partijen die goedkope en 'alternatieve' ruimte zoeken voor hun activiteiten. De gemeente heeft geen 'exit'-strategie die voorziet in een alternatieve locatie voor de huidige tijdelijke gebruikers. Vanwege de lange ontwikkeltijd is dit overigens geen urgente vraag.



Open Lab Ebbinge

6. OPEN LAB EBBINGE

GRONINGEN

6.1. Inleiding

Groningen is de grootste stad van Noord-Nederland en volgt met bijna 200.00 inwoners Tilburg op in de ranglijst van Nederlandse steden. Groningen is naast een stad met veel gevarieerde handel en industrie vooral bekend als studentenstad, met ruim 50.000 studenten. Het grote onbenutte gebied van het Open Lab, het onderwerp van deze case studie, staat voor Groningen niet op zichzelf. Het enorme terrein van de voormalige Suikerunie, gelegen aan de westkant van Groningen wacht eveneens op herontwikkeling, waarbij tijdelijk ruimtegebruik nadrukkelijk in beeld is. Kortom, het Open Lab is werkelijk een laboratorium voor het ontdekken van de kansen van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad Groningen.

In deze casestudie van het Open Lab Ebbinge volgt eerst een korte introductie, vervolgens een beschrijving van de kenmerken van het tijdelijk gebruik, de drijvende krachten en beoogde doelen, en de overheidsinterventies- en sturing. Dit hoofdstuk sluit af met een analyse van de onderzoeksresultaten.

6.2 Introductie

Het Open Lab Ebbing¹² in de stad Groningen is misschien wel een schoolvoorbeeld van tijdelijk ruimtegebruik dat ontstaan is op initiatief van omwonenden, aangrenzende ondernemers en de gemeente. Zij zagen het omvangrijke terrein -dat direct aan de binnenstad van Groningen grenst- transformeren in een onaantrekkelijk, onbenut en ontoegankelijk gebied. Dat gebeurde nadat de oorspronkelijke functies -op de locatie waren het Circusterrein, het Bodenwagenterrein en de Gasfabriek (CiBoGa) gevestigd- waren verdwenen en bebouwing was gesloopt. Hoewel een parkeergarage werd aangelegd en op een deel van de locatie woningen werden gerealiseerd bleef een groot deel van het terrein braak liggen. En met de vastgoedcrisis verdween het perspectief op een tijdige herontwikkeling steeds verder achter

¹² Zie voor uitgebreide informatie www.openlabebbinge.nl.

de horizon. Het Open Lab Ebbingge wordt alom beschouwd als een succesvol voorbeeld van tijdelijk ruimtegebruik en wordt in diverse publicaties aangehaald.

5.3 Kenmerken huidig tijdelijk gebruik

Het Open Lab Ebbingge is officieel op 21 september 2012 geopend en bestaat momenteel uit diverse paviljoens, horecavoorzieningen, een speelweide, stadsstrand en een manifestatieterrein. In de tijdelijke paviljoens, bestaande uit constructies van onder meer zeecontainers maar ook piepschuim, vinden diverse bedrijven en organisaties onderdak, variërend van kinderopvang, studentenhuisvesting tot een kookstudio. Op het terrein zijn enkele gebouwen als historisch erfgoed behouden en worden voor nieuwe functies benut: zeer recent is een horecavoorziening in een voormalige loods geopend, overigens bedoeld als permanent gebruik.

5.4 Drijvende krachten en doelen

Drijvende krachten

82

De drijvende kracht achter het nadenken over alternatieven voor het ruimtegebruik op de locatie en uiteindelijk het tijdelijk ruimtegebruik is een combinatie van endogene en exogene drijvende krachten. De grote omvang van het gebied, de daarmee gepaard gaande lange ontwikkeltijd in combinatie met de vastgoedcrisis doet de herontwikkeling van de locatie stagneren. De specifieke ligging van het terrein, nabij het centrum van Groningen, met direct aangrenzend omwonenden en ondernemers, geeft vervolgens aanleiding om te voorkomen dat het terrein lange tijd braak blijft liggen. Het zijn met name de aangrenzende ondernemers, verenigd in een ondernemersvereniging, die aandringen op een alternatief voor de locatie, om te voorkomen dat verloedering uiteindelijk leidt tot omzetverlies. Met name dit laatste is, volgens de respondenten, de belangrijkste drijvende kracht geweest voor het initiatief tot het tijdelijk ruimtegebruik. Het is vervolgens de ondernemersvereniging Ebbingekwartier, die op een door de gemeente Groningen georganiseerde manifestatie, gericht op alternatief gebruik voor het terrein, het voorstel inbrengt om het terrein voor tijdelijke functies te kunnen benutten.

Doelen

De vrees voor teruglopende aantallen bezoekers aan de omliggende winkels en bedrijven en leegstand vormen belangrijke elementen. Tijdelijk ruimtegebruik zou dat moeten voorkomen. Volgens de Stichting bestond het hoofddoel van het Open Lab Ebbingge dan ook uit 'het (geven)

van een oppepper voor het Ebbingekwartier' (www.openlabebbinge.nl). Daarmee zijn het niet de eigenaren van de grond (gemeente Groningen, woningcorporatie Nijestee, ontwikkelaar AM en het Universitair Medisch Centrum Groningen) dan wel andere belanghebbenden die initiatiefnemer zijn voor het tijdelijk ruimtegebruik. De initiatiefnemers richten zich dus vooral op *placemaking*, ofwel op het creëren van een positief imago en daarmee waardevermeerdering. Dat laatste niet zozeer van de locatie zelf maar als *spin off* voor de omringende functies. Het genereren van tijdelijke opbrengsten voor de eigenaren en een vermindering van beheer en onderhoudskosten is niet aan de orde.

Daarnaast heeft de gemeente Groningen het Ebbingekwartier, zoals het gebied en omgeving wordt genoemd, al eerder aangewezen als 'brandpunt voor de ontwikkeling van de creatieve sector' (Gemeente Groningen, 2008), zoals het volgende kader laat zien.

Ebbingekwartier

Het Ebbingekwartier, aan de rand van het centrum, is de afgelopen jaren in de problemen gekomen. Marginalisering van de functies, leegstand, verpaupering en slecht onderhoud hebben een neerwaartse spiraal ingeluid. En dat ondanks de gunstige ligging en goede vooruitzichten met de ontwikkelingen op de Ciboga-locatie en de wijkvernieuwing van de Korrewegwijk. Een stevige kwaliteitssprong is noodzakelijk.

Er is steeds meer bijval voor het idee om het Ebbingekwartier te ontwikkelen rond het thema creativiteit. Hier willen we bedrijven en voorzieningen op het gebied van kunst, cultuur, design en marketing, nieuwe vormen van horeca en bijzondere woningen concentreren. Met een hierop toegesneden openbare ruimte ontstaat een zeer specifieke wijk die aanvullende functies aantrekt en ook nieuwe ontwikkelingen genereert. Juist een voorziening als het kunstvakonderwijs met zijn dynamiek en activiteiten past hierbij en kan als aanjager van het gebied fungeren. De potentie is groot, dankzij de aanwezigheid van de Rijksuniversiteit, de Hanzehogeschool en het UMCG, kleinere bedrijven, cultuurpodia, het groen van het Noorderplantsoen en de beschikbare ontwikkelruimte. De binnenstad krijgt op deze wijze ook aan de noordkant een trekker van formaat. Het Ebbingekwartier kan het laboratorium, de werkplaats en het podium zijn, waar de innovatie en creativiteit zich presenteert en tot vernieuwing inspireert. Het Ebbingekwartier wordt – afhankelijk van de resultaten van de varianten-discussie – extra goed bereikbaar met de tram. De ondersteunende functie aan de binnenstad krijgt via aantrekkelijke looproutes vorm. Uit: Structuurvisie 2008-2020. Gemeente Groningen.

Echter, in het raadsvoorstel van 2008 concluderen Burgemeester en Wethouders van Groningen dat op dat moment het Ebbingekwartier 'onvoldoende uit het dal is getrokken'. Bovenstaande legt de basis voor een interventie en andere strategie ten aanzien van de ontwikkeling van het Ebbingekwartier.

5.5 Interventies en strategieën van de gemeente

In onderstaand schema zijn de belangrijkste toegepaste interventies en strategieën door de gemeente Groningen benadrukt, ingedeeld naar de in hoofdstuk twee gepresenteerde handelings- en sturingsperspectieven. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijk Groningen Open Lab Ebbinge

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

84

VERKLARING KLEUREN

VRIJWEL AFWEZIG

INCIDENTEEL TOEGEPAST

STRUCTUREEL TOEGEPAST

Communicatief en beleidsvormend

In het raadsvoorstel 'Uitwerking visie Ebbingekwartier' benoemt het College van B&W de rol van de gemeente als 'faciliteren, partijen samen brengen, zorgen dat de openbare ruimte past bij de ontwikkelingen en de bereikbaarheid van het gebied te verzorgen'. De gemeente heeft dan al naar eigen zeggen 'fors geïnvesteerd' in het gebied: Het Paleis¹³ is opgeleverd, er is een parkeergarage aangelegd, en er zijn woningen op het CiBoGa-gedeelte van het terrein ontwikkeld. De gemeente concludeert dat de ontwikkeling van het terrein nadrukkelijk met partijen (anders dan de mede-grondeigenaren AM, Nijestee en UMCG) opgepakt moet worden.

In mei en oktober van 2008 belegt de gemeente twee bijeenkomsten (Ebbinge Gist I & II), waarvoor partijen worden uitgenodigd om projectvoorstellen in te dienen voor het gebied. Op deze bijeenkomsten staat de vraag centraal hoe het Ebbingekwartier kan transformeren naar een 'creatieve en borrelende stadswijk?'. Kennis- en kunstinstellingen, de gemeente,

¹³ Het Paleis, in de nabijheid van het Open Lab, omvat vergaderzalen, een hotel, vijftig kunstenaars en ateliers, ontwerpstudio's, diverse creatieve bedrijven, flexplekken, 28 appartementen en een Brasserie.

ondernemersvereniging en vastgoedeigenaren zijn daarbij betrokken. Verschillende ideeën passeren de revue, waarbij het idee van de ondernemersvereniging voor een tijdelijk dorp op de meeste steun kan rekenen. Dat leidt vervolgens in 2009 tot het bid-book “Open Lab Ebbinge Bidbook”, opgesteld door de inmiddels opgerichte stichting OLE (Open Lab Ebbinge). Het bidbook bevat een uitgebreide beschrijving van het initiatief en een onderbouwing voor de financiering. Volgens de respondenten zijn de twee ton subsidie van Mooi Nederland, de zeven ton subsidie van EFRO en de investering van de gemeente van 1,5 mio euro in de aanleg van het fietspad doorslaggevend voor de *take-off* en het uiteindelijke succes van het Open Lab. Voorts is de gemeente kaderscheppend door beleidsdoelen te formuleren: economisch brandpunt creatieve sector en kaderstellend, door 5 doelen geformuleerd waaraan initiatieven worden getoetst

Organisatorisch

De gemeente Groningen besluit tot het instellen van een taskforce, gericht op de begeleiding van de planontwikkeling in de initiële fase. Het uitvoering geven aan de organisatie van het tijdelijk gebruik op de locatie wordt in handen gelegd van de Stichting Open Lab Ebbinge. De stichting krijgt de rol van kwartiermaker en matchmaker: dat wil zeggen het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Er is sprake van een sterke samenwerking tussen de gemeente Groningen en de Stichting OLE. Er is sprake van kennisuitwisseling en begeleiding van procedures en regelgeving. Ook ondersteunt de gemeente bij de aanvraag van subsidies, zij het dat de stichting (of de voorloper daarvan) het meeste werk daartoe verricht.

85

Financieel-economisch

Heel gericht heeft de gemeenten een budget beschikbaar gesteld voor de uitwerking van projectideeën en de ontwikkeling van business cases (totaal 35.000,- euro) met betrekking tot het tijdelijk gebruik van de locatie. Voor de uiteindelijke uitvoering van het projectidee van de ondernemers dat aan de basis heeft gestaan van het Open Lab Ebbinge is vervolgens 120.000 euro beschikbaar gesteld.

Daarnaast zijn door de gemeente Groningen voorinvesteringen gepleegd om het in de vorm van de aanleg van het fietspad. Kosten zijn er tevens gemaakt voor aanpassingen in het bestemmingsplan en het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit ter ondersteuning van het Open Lab. De conclusie luidt dan ook dat de gemeente Groningen heel gericht heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van het concept en de uitvoering van het tijdelijk ruimtegebruik op de locatie. Volgens Schuurhuis is dit ook randvoorwaardelijk geweest voor het succes en het doorgang vinden van de initiatieven.

De gemeente Groningen intervenueert vooral in het formaliseren van het tijdelijk gebruik. Wat benadrukt wordt door de respondenten en ook bevestigd in overeenkomsten is dat het tijdelijke karakter een harde randvoorwaarde is: 2016 is de einddatum van de activiteiten op de locatie. De gemeente initieert tevens een onderzoek naar eventuele beperking die de juridische regeldruk voor het tijdelijk gebruik kan opleveren. In het verlengde daarvan wordt medewerking verleend en enige soepelheid betracht ten aanzien van de noodzakelijk bouwvergunningen voor de tijdelijke units. De vergunningsaanvraag wordt een keer gedaan voor alle units, wat de inzet en procedure tijd verkort.

Inmiddels is een aangepast bestemmingsplan voor het gebied opgesteld, gebaseerd op de ervaringen die met het Open Lab Ebbingezijn opgedaan. Een aangepast bestemmingsplan, dat ten opzichte van het oorspronkelijke plan een veel grotere diversiteit aan functies toelaat. Volgens de respondenten het gevolg van de factor tijd gekoppeld aan de ervaringen van succesvolle functies en betekenissen van de plek voor de stad en het gebruik ervan. Ofwel, tijdelijkheid als proeftuin voor het bepalen van kansrijke functies voor een locatie.

Succesfactoren

Het Open Lab Ebbingezijn wordt alom gezien als een succesvoorbeeld van tijdelijk ruimtegebruik. Maar dat succes is niet 'zonder slag of stoot' tot stand gekomen, aldus Schuurhuis. Er is veel overtuigingskracht voor nodig geweest om de gemeente Groningen, die in eerste instantie een afwachtende houding toonde, te overtuigen van het concept. Daarbij wijst hij op het belang van de overtuiging en drive bij enkele individuen, ook binnen de gemeente Groningen, die het verschil hebben gemaakt. De initiatiefnemers hebben veel moeten aandragen, zowel qua inhoud in de vorm van bijvoorbeeld een Bidbook als in het verwerven van (Europese) subsidies ter financiering.

Succesfactor in Groningen is volgens Schuurhuis daarnaast de rol van de plaatselijke ondernemers geweest, die behoorlijk wat invloed hebben kunnen uitoefenen op het college om zo politiek draagvlak te verwerven. Het gemeentebestuur is gevoelig geweest voor wat Schuurhuis 'professionele oppositie' noemt, bestaande uit bijvoorbeeld ondernemersverenigingen. Dat heeft uiteindelijk een breed draagvlak gevonden onder bestuur en de gemeentelijke organisatie.

Schuurhuis en Sekuur onderstrepen het belang van de min of meer onafhankelijke positie van de stichting. Of in de woorden van Schuurhuis 'kartrekkers die losstaan van de gemeente'. Dat geeft een voordeel in snelheid van opereren, aangezien de stichting niet zoals de ambtenaren 'tegen een muur van wet- regelgeving loopt'. Een

organisatie als de stichting manoeuvreert daar 'een beetje omheen'. De stichting OLE heeft in deze positie meer de ruimte om te experimenteren en daarvan te leren zonder dat je daarvoor politieke verantwoording hoeft af te leggen. Ook in de richting van raadsleden of een wethouder kan de stichting makkelijker lobbyen. Dat de stichting van de gemeente Groningen het mandaat heeft gekregen (dat in een uitvoerige overeenkomst is vastgelegd) om het tijdelijk gebruik te managen is volgens Schuurhuis dan ook een belangrijke succesfactor geweest. Hij ziet dit als een belangrijke faciliterende rol die de gemeente gespeeld heeft. Er is daarbij sprake van een goede samenwerking en nauwe contacten met de gemeente, zij het dat de laatste niet meer doet dan strikt noodzakelijk. De rol van de stichting is vooral die van 'matchmaker', in de woorden van Schuurhuis en Sekuur. En om die matchmaker-rol goed te kunnen vervullen moet je de samenleving kennen en er onderdeel van uitmaken om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

De Stichting stelt zich daarbij op als een partij die in het gebiedsontwikkelingsproces niet als doel heeft om winst te maken, maar als een partij die het anderen mogelijk maakt om hun activiteiten te ontplooien (zoals ondernemen, wonen). Aan het eind van de periode van tijdelijk gebruik moet er een wijk staan is het doel van de stichting. Tijdelijk gebruik is daarbij eigenlijk een secundair doel.

De betekenis van het tijdelijk gebruik

Schuurhuis ziet ook bij de gemeente Groningen een groeiend besef van het belang van tijdelijk gebruik als ontwikkelstrategie, maar 'er mag wel een tandje bij'. Volgens Schuurhuis is het vooral de wet- en regelgeving die het moeilijk maakt en daarnaast proeft Schuurhuis weerstand bij ontwikkelaars. Redeneren vanuit gebruikers is geen gemeengoed onder deze partij en dat is bij tijdelijk ruimtegebruik nu juist nadrukkelijk wel aan de orde. Schuurhuis wijt dat aan angst voor het 'organiseren van je eigen weerstand'. Daarvan lijkt in Groningen (nog) geen sprake, zij het dat de publieke opinie af en toe voorzichtig neigt naar een behoud van de huidige situatie. Zo klinken er heel voorzichtig geluiden tegen het bebouwen van het open terrein. Schuurhuis verwacht echter niet dat de gemeente Groningen zich daar niet gevoelig voor zal tonen.

Het is hoe dan ook broos volgens Schuurhuis. Als het erop aankomt stapt de gemeente c.q. de projectontwikkelaar in de 'oude modus' als de markt het weer toelaat. En dat zou zonde zijn, want Schuurhuis en Sekuur benadrukken de meerwaarde voor de stad als geheel: 'je zet een locatie op de mental map van de stadsbewoners en daarmee in de aantrekkelijkheid en ontwikkelpotentie van de plek'. En het leidt tot nieuwe en onverwachte netwerken en samenwerkingen in de stad.

Perspectief

De vraag die nu vanuit de gemeente aan de stichting voorligt is het nadenken over een 'exit-strategie'. De gemeente Groningen wil gebieden gaan aanwijzen als geschikte locaties voor tijdelijkheid. Aanvankelijk was het idee om het tijdelijke gebruik van het Open Lab Ebbinge te verplaatsen. Maar de praktijk is volgens Schuurhuis en Sekuur dat de uniciteit van de plek maakt dat het simpelweg verplaatsen niet zonder meer aan de orde is. De functies zijn te veel

verbonden met de plek, in termen van imago, de lokale doelgroep of ligging tegen het centrum. De stichting is met de gemeente en gebruikers in gesprek over het vervolg, waarbij de stichting op het niveau van de stad gaat opereren en de kennis en ervaring van het Open Lab Ebbinge in kan zetten.

De gemeente zou voorwaarden moeten creëren om gebieden aan te wijzen waar tijdelijk gebruik plaats kan vinden, bedoeld als strategie om tijdelijk ruimtegebruik in te zetten om een stad te ontwikkelen. Je moet ook prioriteiten stellen in waar je wat wilt toestaan, afhankelijk van het belang van de plek en de behoefte van de tijdelijke gebruikers. Een stichting als OLE kan daar vervolgens invulling aangeven.

Tijdelijk ruimtegebruik als uiting van systeemverandering: Een interview met Tjerd van Riemsdijk

Van Riemsdijk is als senior-projectmanager van de gemeente Groningen vanaf het eerste uur betrokken bij de ontwikkeling van het Open Lab Ebbinge. Van Riemsdijk bevestigt het beeld van Schuurhuis dat in eerste aanleg de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur tegen tijdelijke functies op het terrein was. De belangrijkste argumenten die daarvoor werden gebruikt luiden “hoe krijg je ze ooit weer weg” en ‘wie gaat dat beheren’.

Persoonlijke drive, overtuigingskracht en vasthoudendheid van een aantal mensen hebben uiteindelijk geleid tot draagvlak voor het concept. Belangrijke inhoudelijke argumenten waren volgens Van Riemsdijk het gegeven dat de grond in een onbenutte situatie niets opbrengt en de groeiende opvatting dat er ‘iets moest gebeuren’ op de locatie om de plek aantrekkelijker voor ontwikkeling van de beoogde plannen te maken. De tijdelijkheid van maximaal vijf jaar is volgens van Riemsdijk door de ontwikkelaar afgedwongen, als garantie dat dit de beoogde ontwikkeling niet in de weg zou gaan staan.

Perspectief

De spin-off van de ervaringen van het Open Lab voor de stad begint volgens Van Riemsdijk nu te komen. Nu wordt het noodzaak dit op stedelijke niveau te tillen, want al die plekken die in de stad voorhanden zijn ‘komen nooit vol’. De gemeente heeft een ambtelijke notitie in voorbereiding dat tijdelijkheid een onderdeel moet worden van de structurele ontwikkeling van de stad. Dat betekent dat planologisch (in bestemmingsplannen) en financieel (in grondexploitaties) anders mee omgaan. Tijdelijk ruimtegebruik past volgens Van Riemsdijk in een markt waar kleinere volumes de plaats van grote bouwplannen hebben ingenomen.

Ontwikkelaars moeten direct een relatie aangaan met de gebruiker en/of de toekomstige exploitant. Het beoogde rendement zou je daarbij niet eenzijdig van te voren moeten bepalen, maar in samenspraak met deze partijen. Volgens Van Riemsdijk zijn gemeenten (en ontwikkelaars) te veel gericht geweest op winst uit de grondexploitatie. Burgers en bedrijven moeten door de gemeente gefaciliteerd worden om hun activiteiten te kunnen ontplooiën. Het rendementsdenken moet daarbij worden verbreed naar maatschappelijk rendement, in termen van bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid, meer bedrijven die belasting betalen, nieuwe economie: ‘de overheid als maatschappelijk ontwikkelaar’. Dat is volgens Van Riemsdijk een systeemverandering die nu al plaatsvindt. Tijdelijkheid zit niet alleen in gebruik maar zal ook zijn weerslag vinden in contractvorming en samenwerking.

Van Riemsdijk stelt dat de overheid de 'markt' moet kennen en deze kennis moet gebruiken in de rol van matchmaker van vraag en aanbod. Niet controlerende en regels stellen, maar stimuleren, zij het dat tijdelijkheid geen vrijbrief kan zijn om alles maar mogelijk te maken.

5.6 Resumé

Het ontstaan van het tijdelijk gebruik op Open Lab Ebbinges vindt primair zijn oorsprong in het belang en de betrokkenheid van omwonenden en aangrenzende ondernemers. Angst voor verloedering van het gebied en de aangrenzende straten heeft geleid tot het initiële idee bij deze actoren om het terrein voor tijdelijk gebruik te benutten. De aanvankelijke -maar door respondenten cruciale genoemde- steun bij een enkele ambtelijke vertegenwoordiger, heeft zich vervolgens uitgebreid naar een breder ambtelijk en een politiek/bestuurlijk draagvlak. Dat heeft de weg vrij gemaakt om op basis van visie en beleid, organisatorische, financiële en juridische middelen in te zetten om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken. De gepleegde overheidsinterventies zijn breed en op alle onderdelen aan de orde. Het beeld wat de respondenten schetsen is een zeer arbeidsintensief traject voor alle betrokkenen

Door de einddatum van het tijdelijk gebruik en de communicatie daarover lijkt een mogelijke strijd tussen eigenaren en gebruikers c.q. publieke opinie wat betreft behoud van tijdelijke gebruik niet aan de orde.

Randvoorwaardelijk voor het ontstaan (via subsidies) van tijdelijk gebruik lijkt tevens de (voor)investering van de gemeente te zijn geweest in het terrein, zoals onder meer de aanleg van het fietspad. Daarnaast worden middelen ingezet voor beheer en onderhoud van het terrein, wat noodzakelijk is om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken. Tijdelijk gebruik is daarmee zeker niet gratis voor de gemeente.

In organisatorische zin speelt de Stichting OLE een cruciale rol. De gemeente Groningen heeft de stichting het mandaat gegeven en de beschikking over de verworven subsidiegelden om het tijdelijk ruimtegebruik op het terrein te managen. Er is dus nadrukkelijk voor gekozen om dit buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen. Iets wat volgens de respondenten van belang aangezien dit in hun ogen de snelheid en flexibiliteit van handelen bevordert. De Stichting vervult de rol van 'matchmaker': het bijeenbrengen van vraag en aanbod. In de ogen van de respondenten de belangrijkste functie, waarbij het onderdeel uitmaken van het netwerk in de lokale samenleving cruciaal is en het koppelen van het tijdelijk gebruik met lokale netwerken.



Tijdelijke indoor-skate baan in de Spoorzone Tilburg. Foto auteur.

7. ANALYSE EN SYNTHESE

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de beantwoording van de deelvragen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Het literatuuronderzoek in combinatie met de cases uit de voorafgaande hoofdstukken vormen daarvoor de onderbouwing. De deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn:

- Wat is tijdelijk ruimtegebruik. Hoe kunnen we tijdelijk ruimtegebruik in het licht van dit onderzoek definiëren, wat zijn de kenmerken en verschijningsvormen?
- Waaruit bestaat de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik op gebieds- en stadsniveau? In het antwoord op deze vraag ligt tevens de legitimatie voor overheidssturing ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik besloten;
- Wat zijn drijvende krachten in het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik, zowel in positieve als negatieve zin en welke voor en nadelen zijn aan tijdelijk ruimtegebruik verbonden;
- Hoe ziet de praktijk van gemeentelijke overheidssturing op tijdelijk ruimtegebruik er uit en wat zijn daarin succes- en faalfactoren?

91

7.2 Wat is tijdelijk ruimtegebruik

Tijdelijk ruimtegebruik is in dit onderzoek gedefinieerd als “het gebruik van gebouwen en gebieden, anders dan de oorspronkelijke functie, waaraan geen plan of programma ten grondslag ligt dat een definitieve invulling als doel heeft, al dan niet ter overbrugging van de periode tot die definitieve invulling”. Tijdelijk ruimtegebruik openbaart zich op verschillende manieren: van *pop-up store* tot tijdelijk restaurant, een stadsstrand, eenmalige evenementen, maar ook een langer dan eenmalig gebruik, zoals woon- en werkfuncties. Diversiteit is dan ook een belangrijke karakteristiek, zoals ook Overmeijer (2007) benoemt. Soms is het gebruik illegaal. Andere kenmerken zijn laagdrempeligheid van de beschikbare ruimte vanwege doorgaans lage tot geen huurlasten en omstandigheden die leiden tot (het ontstaan van) goed georganiseerde netwerken, waaraan gebruikers meerwaarde ontleen in bijvoorbeeld samenwerkingsvormen. Deze kenmerken van het tijdelijk gebruik zijn vrijwel allemaal terug te vinden in de onderzochte cases.

In hoofdstuk twee werd geconcludeerd dat het tijdelijk ruimtegebruik een uiting is van of een antwoord is op een veranderende 'staat van de gebiedsontwikkeling'. Die veranderende gebiedsontwikkelingspraktijk stelt gebruikers centraal, heeft een bottom up benadering, kent betrokkenheid van nieuwe partijen, vraagt om flexibiliteit en creativiteit, brengt een andere (faciliterende) rol van de overheid met zich mee en vraagt om nieuwe instrumenten. De kenmerken en verschijningsvormen van tijdelijk ruimtegebruik passen daarnaast in een zich veranderende maatschappelijk context, zoals een manifestatie van kortere gebruikscycli, een groeiend aantal start-ups, een andere manier van werken (tijd- en plaatsafhankelijk). In de cases Spoorzone, Open Lab Ebbinge en Tempelhof komt dit sterk tot uiting. Tijdelijk ruimtegebruik is daarmee meer dan een reactie op de financieel-economische crisis of uitsluitend een tussenoplossing bij gebrek aan programma, maar een wijze van ontwikkelen die past bij de maatschappelijke vraag en kenmerken van de hedendaagse samenleving.

7.3 De meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik

Dat tijdelijk ruimtegebruik op verschillende aspecten en schaalniveaus betekenis heeft wordt alom betoogd. Dat heeft niet alleen betrekking op de specifieke gebiedsontwikkeling waar het tijdelijk ruimtegebruik zich afspeelt, maar ook op het schaalniveau van de stad. De verbanden die in de literatuur en door de geïnterviewde respondenten gelegd worden tussen tijdelijk gebruik en de *spin off* liggen voor de hand en lijken op z'n minst aannemelijk. Echter, hierin past wel een voorbehoud, want de causaliteit van deze verbanden wordt vrijwel nergens aangetoond. In de legitimatie van overheidsinterventie en toepassing van tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelstrategie niettemin een wezenlijk aspect. In de conclusies en aanbevelingen wordt daar nader op ingegaan.

De meerwaarde die aan tijdelijk ruimtegebruik wordt toegekend –met inachtneming van bovenstaande kanttekening- in literatuur en door de respondenten valt te onderscheiden op twee schaalniveaus. De toegevoegde waarde uit zich op (1) het niveau van de specifieke gebiedsontwikkeling waar het tijdelijk gebruik plaatsvindt maar levert ook (2) een bijdrage aan 'de stad' in een bredere context.

De waarde op het niveau van de gebiedsontwikkeling

Diverse auteurs (o.a. Bishop en Williams, Oswalt, Overmeijer, Schutten) en respondenten (onder meer Polinna, Schutt, Kompier, Kuijsters) onderstrepen de toegevoegde waarde van tijdelijk ruimtegebruik voor een gebiedsontwikkeling. De belangrijkste genoemde elementen waaruit die meerwaarde bestaat op het schaalniveau van het gebied zijn:

- de positieve bijdrage aan de vitaliteit en het imago van het gebied en daarmee het stimuleren van de ontwikkeling van de locatie (ook wel *place making* genoemd);
- de broedplaatsfunctie en in het verlengde daarvan het ontwikkelen van nieuwe gebruikskoncepten;
- het mede sturen van het eindprogramma, wat daarmee een beter antwoord geeft op de vraag van gebruikers;
- het voorkomen van sloop en of verloedering van de locatie en directe omgeving;
- (tijdelijke) huuropbrengsten.

De positieve bijdrage in imago en place-making betekent vooral een meerwaarde voor het *eindgebruik* van de locatie. Het maakt de locatie aantrekkelijker en bekender bij een groter publiek en daarmee voor potentiële eindgebruikers en daarnaast kan het leiden tot een sturing in een kansrijker eindprogramma. In drie cases (Spoorzone, Open Lab Ebbingehof en Tempelhof) heeft het tijdelijk gebruik ook nadrukkelijk in de ontwikkelstrategie deze functie.

Open Lab Ebbingehof laat de invloed op de programmering feitelijk zien in de vorm van een gewijzigd bestemmingsplan, gebaseerd op de ervaringen van het Open Lab. In de case van de Spoorzone is deze invloed beoogd, maar nog niet waarneembaar. Voor Tempelhof geldt wel dat het tijdelijk gebruik invloed heeft op de planvorming, maar dan in de vorm van een per referendum afgedwongen afwijzing van de beoogde eindplannen. Het voorbeeld van de case RAW-Gelände laat zien dat een invloed op het programma ook kan worden afgedwongen zonder dat dit een beoogd doel was van het tijdelijk gebruik. Deze invloed is afgedwongen door de tijdelijke gebruikers. Dat wordt overigens als zodanig niet positief gepercipieerd door de eigenaren/ontwikkelaars, blijktens diverse pogingen om de tijdelijke gebruikers van het terrein te weren. Uiteraard wel door de tijdelijke gebruikers zelf, die daarmee ruimte zien ontstaan om hun 'tijdelijk' gebruik voort te zetten (waarover later meer). De invloed op het eindprogramma kun je zien als een uiting van een organische ontwikkelstrategie: het ontdekken welke functies succesvol kunnen zijn op een locatie, om deze vervolgens te incorporeren in het definitieve plan.

De hierboven geschetste toegevoegde waarde komt niet (of niet zonder meer) ten goede aan de tijdelijke gebruikers, maar veeleer aan de uiteindelijke ontwikkelaar van een locatie. Immers, na het verstrijken van de overeengekomen gebruikstermijn (en in de tussentijd een functie vervuld te hebben in het *place-makings*proces) worden de tijdelijke gebruikers normaliter geacht de locatie te verlaten. Een aspect dat volgens Van Helvoirt geen recht doet aan de tijdelijke gebruikers. Daar staat natuurlijk tegenover dat tijdelijk ruimtegebruikers de kans wordt geboden om activiteiten te ontplooiën binnen de daarvoor noodzakelijke financiële

randvoorwaarden (lees: lage huurlasten). Overigens zijn de tijdelijke huurinkomsten in geen van de onderzochte cases een drijvende kracht geweest voor het ontstaan van tijdelijk ruimtegebruik. Sterker, zowel Kuijsters (Spoorzone) als Schuurhuis (Open Lab Ebbinge) benadrukken in de interviews dat 'er geld bij moet'. Dat heeft dan met name betrekking op beheer en onderhoudskosten van het terrein en gebouwen.

In de tijdelijkheid manifesteert zich ook een belemmering voor de initiatiefnemers van het tijdelijk gebruik om te investeren in de locatie. Vrijwel alle respondenten geven aan dat de korte termijn van het toegestaan gebruik maakt dat er door de tijdelijke gebruikers niet wordt geïnvesteerd dan wel dat het *break even point* voor hun activiteiten niet wordt gehaald. Daarnaast worden geen investeringen door de gebruikers gedaan in vastgoed of (nuts)voorzieningen, aangezien het vruchtgebruik te kort duurt om deze investering te rechtvaardigen.

Tot slot is het tijdelijk gebruik van een locatie als waarde voor de omgeving om zo verloedering tegen te gaan zichtbaar. Het is zelfs bij het Open Lab en het RAW terrein de drijvende kracht geweest in het ontstaan van het tijdelijk gebruik. Door het tijdelijk gebruik worden voorheen vaak ontoegankelijke en/of onbenutte terreinen toegankelijk en de activiteiten geven betekenis aan de plek, er is toezicht en er vindt beheer en onderhoud plaats. Een ontwikkeling die zowel bij Tempelhof, RAW-Gelände, Open Lab Ebbinge als de Spoorzone waarneembaar is.

De toegevoegde waarde op het schaalniveau van de stad

De aan het tijdelijk ruimtegebruik toegekende waarde strekt, volgens de genoemde auteurs en respondenten, verder dan alleen het gebiedsniveau. Die waarde manifesteert zich in het accommoderen van (latent) in de stad aanwezige behoefte aan ruimte voor functies en activiteiten, die elders –vaak vanwege hoge kosten- niet kan worden ingevuld. Daarmee vertegenwoordigt het een waarde voor lokale ondernemers (economische impuls) of bijvoorbeeld culturele instellingen (maatschappelijke behoefte). De aard van het tijdelijk ruimtegebruik in de onderzochte cases weerspiegelt dat: een mix van economische, sociaal-culturele activiteiten, eenmalige evenementen, sportactiviteiten etc. Als tijdelijk ruimtegebruik op deze wijze deze behoefte weet te ontsluiten en te accommoderen, dan vertegenwoordigt dat als zodanig een maatschappelijk belang en daarmee een waarde voor de stad.

Het tijdelijk ruimtegebruik heeft tevens een broedplaatsfunctie voor het laten ontstaan van nieuwe ideeën en kansen en kan daarmee een verrijking zijn voor maatschappelijke, economische en culturele functies voor de stad. Deze waarde wordt vooral benadrukt door de respondenten in Berlijn (Polinna, Schütt en Brauns), een stad waar meerjarig en op uitgebreide

schaal ervaring is opgedaan met tijdelijk ruimtegebruik. Naast het daadwerkelijk bieden van mogelijkheden voor tijdelijk ruimtegebruik heeft het volgens hen sterk bijgedragen aan een positief imago op het niveau van de stad in termen van tolerantie, cultuur, openheid en heeft een gunstig effect gehad op de toeristisch sector en het economisch vestigingsklimaat. Ook de Nederlandse respondenten in het onderzoek zijn vrijwel allemaal overtuigd van de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik, ook op het niveau van de stad.

Niettemin wordt ook in de literatuur een sterk verband gelegd tussen tijdelijk ruimtegebruik (zich uitend in diversiteit en omvang van goedkope bedrijfs- en woonlocaties) en de omvang van de creatieve economie in Berlijn (Emenlauer, 2007). En het kunnen aantrekken en behouden van creatieve en hoogopgeleide mensen bepaalt volgens Florida (2003) en Glaeser (2011) de concurrentiepositie van een stad. De aard van het tijdelijk gebruik in de onderzochte cases passen in ieder geval in een beeld van een creatieve smeltkroes van economische en sociaal-culturele activiteiten. De vraag blijft wel legitiem of het tijdelijk gebruik voorwaardelijk daarvoor is geweest. Dat kan op grond van dit onderzoek niet worden vastgesteld, maar wellicht in ieder geval versterkend.

7.4 De drijvende krachten

95

Uit het literatuuronderzoek blijkt een aantal positief en negatief drijvende krachten die ten grondslag kunnen liggen aan (het ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik. Het zijn drijvende krachten die in de onderzochte cases herkenbaar naar voren komen. Daarbij is sprake van een aantal overeenkomsten maar zeker ook verschillen. Inzicht in deze drijvende krachten is waardevol, omdat het handelingsperspectief van overheden hierop in kan spelen. De drijvende krachten achter het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik zijn divers en kunnen soms tegenstrijdig aan elkaar zijn. Het volgende gaat daar aan de hand van de cases verder op in.

Positief drijvende krachten

Voor elke onderzochte case geldt dat er sprake is exogene positief drijvende krachten. Het tijdelijk gebruik is initieel ontstaan door locatiespecifieke kenmerken. Met name de angst voor verloedering heeft bij RAW-Gelände en Open Lab Ebbinge de startmotor gevormd om de locaties te benutten voor vormen van tijdelijk ruimtegebruik. Dat lijkt in beide gevallen succesvol te zijn, aangezien het tijdelijk gebruik van de locaties geleid heeft tot het daadwerkelijk benutten van de plek, grote aantallen gebruikers en bezoekers en er wordt beheer en onderhoud op de locatie gepleegd.



Speelweide /
Stadstrand



Bij Tempelhof en de Spoorzone is het tijdelijk ruimtegebruik initieel als ontwikkelstrategie ingezet. In Tilburg primair bedoeld als placemaking-strategie in de tussentijd. Een tussentijd die vanwege de omvang van de locatie en vraaguitval als gevolg van de crisis een getemporiseerde fasering kent. Het tijdelijk gebruik op Tempelhof vloeide voort uit het benutten van een groot –tot dan toe ontoegankelijk- gebied voor de stad, waarbij het tijdelijk gebruik daarnaast als proeftuin dient om al dan niet in de definitieve plannen te worden opgenomen.

Negatief drijvende krachten

Uit de literatuur, de casestudies en interviews blijkt dat een wezenlijk belemmerende – negatief- drijvende kracht voor het tijdelijk ruimtegebruik de angst van grondeigenaren en/of publieke en private ontwikkelaars is dat het tijdelijk ruimtegebruik onder invloed van publieke en politieke opinie zich keert tegen het beoogde eindgebruik dan wel het behoud van het tijdelijk gebruik bepleit. Een angst die op grond van de casestudies niet ongegrond is. In ieder geval in de Berlijnse cases. Zo lobbyt de RAW Tempel e.V. sterk voor behoud van het tijdelijk gebruik en ziet Berlijn zich geconfronteerd met de uitslag van een referendum over de toekomst van Tempelhof, die zich uitspreekt tegen bebouwing en voor het behoud van het huidige (tijdelijk bedoelde) gebruik. Zie hier de paradox van het tijdelijk gebruik. In Groningen en Tilburg lijkt hiervan (nog) geen sprake, hoewel in Groningen volgens de respondenten voorzichtige geluiden klinken voor behoud van het Open Lab. Dit illustreert dat, hoewel in alle onderzochte cases de tijdelijkheid van het gebruik in overeenkomsten is vastgelegd, dit nog geen garantie biedt dat hier tenminste een publieke discussie over ontstaat. Vanuit het perspectief van de ontwikkelende partij een negatieve ontwikkeling, want het kan leiden tot een verdringing van andere noodzakelijk geachte functies, zoals wonen of bedrijvigheid of een derving van financiële opbrengsten die aan het beoogde eindgebruik zijn verbonden.

Verschillende doelen

Het voorgaande illustreert dat er een verschil bestaat in de doelen van actoren ten aanzien van het tijdelijk gebruik. Voor de initiatiefnemers, c.q. de tijdelijke gebruikers, is tijdelijkheid in zichzelf vaak niet het doel. Een aspect dat in de onderzochte cases naar voren komt en door de respondenten wordt bevestigd. Zo stelt Van Helvoirt dat voor veel tijdelijke gebruikers de primair drijvende kracht is het benutten van de voordelen van de locatie waar het tijdelijk gebruik bedoeld is. Dit betekent namelijk veelal lage huur, een interessant netwerk en een specifiek imago. Los van de eenmalige activiteiten en evenementen betreft het doorgaans start-ups, die als ieder ander bedrijf structureel economisch succesvol willen zijn. De

gebruikers zitten er dus niet *omdat* het tijdelijk is. Ook Schütt bevestigt dat het streven van de huidige gebruikers van RAW-Gelände inmiddels zich richt op het continueren van het gebruik. De tijdelijkheid als zodanig is daarmee vooral het doel van de eigenaar en/of partij die op de locatie een andere ontwikkeling beoogt. Dit impliceert een tegenstrijdigheid die overigens niet per se tot een conflict in de gebiedsontwikkeling zal leiden (getuige de positieve invloed op het programma), maar dat in potentie wel kan zijn. Een belangrijk gegeven wil je tijdelijke ruimtegebruik als bewuste gebiedsontwikkelingsstrategie inzetten. Dat vraagt dan om een antwoord, in de vorm van verschillende strategieën die het incorporeren van het tijdelijk gebruik of het voortbestaan daarvan mogelijk maakt (zie ook hoofdstuk 7), maar ook garanties biedt voor alle partijen.

7.5 De interventies en sturing van de overheid

Hoewel tijdelijk ruimtegebruik sterk gestoeld is op het initiatief van de gebruiker, blijkt uit de literatuur en de cases het belang van de (sturende) rol van de overheid, zowel ten aanzien van politieke steun voor het initiatief als ook in de daadwerkelijke ondersteuning, in velerlei vormen. Dat geldt voor de cases waarin de overheid een direct belang heeft als eigenaar/ontwikkelaar, zoals bij het Open Lab Ebbinghe, de Spoorzone en Tempelhof, maar ook in het geval waarin de overheid deze positie niet heeft, zoals de case RAW-Gelände laat zien. In het volgende worden de resultaten van de cases en literatuurstudie op de verschillende onderscheiden elementen van overheidssturing in onderlinge samenhang besproken.

Communicatie en beleid

Het beeld dat zich aandient vanuit de vier cases is divers. In de cases van Tempelhof en de Spoorzone is sprake van een sterke top-down geïnitieerde en gestuurde inzet van tijdelijk ruimtegebruik als onderdeel van de gebiedsontwikkelingsstrategie. Alle elementen (plan- en visievormen, politieke steun en initiëren) zijn structureel toegepast. Het tijdelijk gebruik is daarin nadrukkelijk gepositioneerd als broedplaats en *place making* instrument en als overbrugging naar een definitieve invulling. Onderscheidend met het Open Lab Ebbinghe is het gegeven dat daar het initiatief van stakeholders uit de directe omgeving is gekomen, maar uiteindelijk is ook bij het Open Lab Ebbinghe politieke steun verworven en is de keuze voor tijdelijk ruimtegebruik meer verankerd in beleid c.q. visies. De case van RAW laat een ander beeld zien. De rol van de overheid, zijnde het *Bezirksamt*, blijft op dit onderdeel vooral beperkt tot het verlenen van politieke steun. Dat lijkt te maken te hebben met de positie van de overheid in de gebiedsontwikkeling. In het geval van RAW-Gelände is de overheid namelijk niet als eigenaar van de gronden c.q. ontwikkelaar van de locatie betrokken.

Het aspect van politieke steun wordt door de respondenten bij alle onderzochte cases wel gezien als cruciaal voor het toepassen van tijdelijk gebruik als ontwikkelstrategie. Dit hangt samen met de negatief drijvende kracht van de vrees van eigenaren/ontwikkelaars dat het tijdelijk ruimtegebruik -eenmaal aanwezig- moeilijk te beëindigen is. De cases laten zien dat de politieke steun de weg heeft vrijgemaakt voor onder meer essentiële financieel-economische steun, een bemiddelende rol, het zorgen voor een voorwaarde scheppend kader en het formaliseren van het tijdelijk gebruik. De case RAW-Gelände laat zien welke cruciale rol de overheid in dat proces kan spelen. Met haar juridische macht (in de vorm van het vaststellen van een bestemmingsplan) heeft het Bezirksamt het tijdelijk gebruik kunnen afdwingen bij de eigenaar van de locatie. Politieke steun daarvoor is dan onontbeerlijk. Dat toont het belang van het vermogen van partijen om dit geagendeerd te krijgen.

Organisatorisch

Wat zonder meer opvalt is dat in alle onderzochte cases het managen van het tijdelijk gebruik, in termen van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod – de zogenaamde matchmakersfunctie- en het management op locatie, buiten de gemeentelijke organisatie is geplaatst. In de Spoorzone, Open Lab Ebbinge en Tempelhof is hier doelbewust voor gekozen, in RAW-Gelände is dat de resultante van het ontstaansproces geweest.

99

De voordelen die in dat verband onder meer door Schuurhuis en Brauns genoemd worden zijn het sneller kunnen schakelen (niet afhankelijk van interne gemeentelijke procedures), flexibeler kunnen opereren. Alle betrokkenen, c.q. respondenten, zowel van de zijde van de gebruikers als de overheid, benadrukken de waarde daarvan. De overheid stuurt daarbij op de doelen en creëert de randvoorwaarden (planologisch-juridisch, financieel) waaronder dat kan gebeuren. Deze organisatievorm lijkt ook te beantwoorden aan het belang van een professionele organisatie. Het voorbeeld van RAW laat zien dat het initiatief langzaam is getransformeerd van een lokaal initiatief naar een professionele organisatie. Een volgens Schütt noodzakelijke ontwikkeling om richting externe partijen maar richting interne organisatie een goede rol te kunnen spelen.

Het doel van het managen van het tijdelijk gebruik ligt in de opgave om het gebied te exploiteren. Dat wil zeggen in de vorm van een *place makings* concept de waarde van het terrein voor het toekomstig eindgebruik verhogen. Dat is bij Spoorzone en Tempelhof nadrukkelijk het initiële doel van het tijdelijk ruimtegebruik. Bij het Open Lab en RAW-Gelände is dat gaandeweg ontstaan.

Bij drie cases (Tempelhof, Spoorzone en Open Lab Ebbinghe) is sprake van onderhoud en beheer dat in handen ligt van de overheid. Dat heeft betrekking op de openbare ruimte en de gebouwen. Op het RAW terrein wordt dat door eigenaren en gebruikers georganiseerd en gefinancierd. Een element dat verloedering tegengaat, maar wel om actief handelen vraagt. Dat is dus niet per definitie voorbehouden aan de overheid, zoals RAW laat zien.

De bemiddelende rol is met name door de overheid bij de case van RAW-Gelände ingevuld. Enerzijds vanuit een noodzaak vanwege de tegenstrijdige belangen en conflictueuze verhoudingen tussen de eigenaren van de locatie en de gebruikers, anderzijds vanwege de relatief onafhankelijke positie die de overheid in deze case inneemt. De bemiddelende rol is bij de overige cases door de overheid niet ingevuld maar is ook niet noodzakelijk geweest, vanwege het ontbreken van tegenstrijdige belangen tussen gebruiker en eigenaar.

Van samenwerken in die zin dat de tijdelijke gebruikers als een volwaardige partij worden gezien, die bijvoorbeeld in een PPS constructie deelnemen in de gebiedsontwikkeling is in geen van de cases aan de orde. De positie van de tijdelijke gebruikers is in die zin letterlijk te nemen en zij hebben dan ook geen formele rol ten aanzien van het beoogde eindplan. Bij RAW lijkt de e.V. wel een positie af te gaan dwingen die een rol geeft in het ontwikkelproces. Maar daar is het doel van de gebruikers dan ook om het gebruik op de locatie voort te kunnen zetten.

Tot slot is het coachen in de vorm van het leveren van kennis en expertise en het bij elkaar brengen van partijen van belang. Kennis en expertise als het gaat om procedures, planvorming en overeenkomsten en het aanvragen van subsidies. De verschillende cases laten zien dat deze rol van belang is, juist vanwege het feit dat de tijdelijke gebruikers nieuwe toetreders zijn in het ruimtelijk ontwikkelproces. Daar waar het managen van het proces is 'uitbesteed' aan een organisatie buiten gemeente, zie je dat de coachende rol door deze partij wordt ingevuld (Spoorzone, Open Lab en Tempelhof). In de aanvangsfase van het Open Lab Ebbinghe heeft overigens de gemeente deze rol vervuld.

Financieel-economisch

Het tijdelijk gebruik in de cases laat zien dat het niet kan worden beschouwd als een vorm van ruimtegebruik dat –in de woorden van Schuurhuis- 'zijn eigen broek kan ophouden'. In vrijwel alle gevallen is er steun van de overheid noodzakelijk om het tijdelijk ruimtegebruik mogelijk te maken. Wat tevens opvalt is dat deze steun overwegend indirect is. Dat uit zich in (voor)investeringen in het terrein of de gebouwen (Spoorzone, Open Lab Ebbinghe), co-financiering door middel van een extern (Europees) financieringsprogramma (RAW-Gelände, Open Lab Ebbinghe), en deels door het vermarkten tegen een niet-marktconform huurtarief.

Overigens staan de voorbeelden van voorinvesteringen in de onderzochte cases vooral ook ten dienste van het beoogde eindgebruik op de locatie. Het direct verstrekken van subsidies is vrijwel niet aan de orde, behalve in het geval van Open Lab Ebbinge, waar de initiatiefnemers een budget ter beschikking hebben gekregen om een Bid-book op te stellen. De indirecte steun bestaat ook uit de personele / organisatorische inzet vanuit de overheid in de begeleiding, die ook een waarde vertegenwoordigt.

Planologisch-juridisch

De juridisch-planologische beperkingen worden nogal eens aangehaald als negatief drijvende kracht ten aanzien van tijdelijk ruimtegebruik. De opgave om deze weg te nemen zou het tijdelijk ruimtegebruik onmogelijk maken. De onderzochte cases laten echter zien dat het uiteindelijk niet zozeer de regelgeving als zodanig is die tijdelijk ruimtegebruik (on)mogelijk maakt, maar veeleer de politieke wil om die regels te veranderen. Immers, indien het vigerende bestemmingsplan of andere wet- en regelgeving het tijdelijk gebruik niet mogelijk maakt dan is aanpassing van het bestemmingsplan mogelijk, dan wel behoort het gedogen van het gebruik (voor zover geen handhavingsverzoek wordt ingediend) tot de mogelijkheden. In drie van de onderzochte cases is er geen noodzaak geweest om het tijdelijk gebruik planologisch te regelen. In het bestemmingsplan voor de Spoorzone is hierop geanticipeerd door een dusdanige flexibele regeling opgenomen dat diverse functies zijn toegelaten.

101

Een belangrijk sturingsmiddel van de overheid is het formaliseren van het tijdelijk gebruik in de vorm van overeenkomsten met gebruikers. Enerzijds om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken of af te dwingen (zoals in de case van RAW-Gelände), anderzijds om het vastleggen van de tijdshorizon die aan het tijdelijk gebruik verbonden is, gelet op de doorontwikkeling naar het beoogde eindgebruik.

De verschillen tussen Duitsland en Nederland

Hoewel dit onderzoek geen vergelijkend onderzoek is tussen Nederland en Duitsland is een aantal punten van belang. De eerste is dat het Duitse equivalent van het bestemmingsplan veel meer flexibiliteit biedt en ruimte laat voor functies, zodat tijdelijk ruimtegebruik niet op deze planologische 'hobbel' stuit. Of dat het veelvoud aan tijdelijke initiatieven kan verklaren is onduidelijk. Het lijkt erop dat dit met name de context is geweest van een stad, die na de val van de muur, vele verlaten plekken en gebouwen heeft gekend, waarvan het eigendom niet duidelijk was en die lange(re) tijd onbenut bleven. Bij gebrek aan programma (zoals wonen en werken) is dat vervolgens een goede voedingsbodem gebleken voor de *Urban Pioneers*. Gebrek aan programma, of vraaguitval, is ook in Nederland een belangrijke motor voor het tijdelijk gebruik. Het voert op grond van deze studie echter te ver om verdere conclusies te trekken over verschillen tussen Nederland en Duitsland.

ONDERNEMERSPAVILJOEN

DE CHEMIE



INSPIREREN • CREËREN • VERBINDEN

KOLENDRIFT

9

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: Hoe is voor gemeentelijke overheden tijdelijk ruimtegebruik als een strategisch ruimtelijk planningsprincipe in te zetten en welke handelingsperspectieven van de overheid horen daarbij?

In de zoektocht naar het antwoord op deze vraag is een aantal deelvragen beantwoord. Deze deelvragen concentreerden zich, naast een definiëring van het begrip en een beschrijving van de kenmerken van vormen van tijdelijk ruimtegebruik, op de drijvende krachten achter het (ontstaan van) tijdelijk ruimtegebruik en de –vermeende- waarde van tijdelijk ruimtegebruik. Er is literatuuronderzoek gedaan naar sturingsmogelijkheden voor de overheid specifiek voor tijdelijk ruimtegebruik en er is in een viertal praktijkvoorbeelden gekeken naar de wijze waarop deze instrumenten zijn toegepast.

Voordat de hoofdonderzoeksvraag wordt beantwoord, gaat de volgende paragraaf in eerste instantie in op de nut en noodzaak van overheidssturing op tijdelijk ruimtegebruik. Want in deze nut en noodzaak ligt immers de legitimatie besloten van overheidsingrijpen. Inzicht in en onderbouwing van de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelstrategie is daarvoor noodzakelijk.

8.2 De legitimatie van overheidssturing op tijdelijk ruimtegebruik

De vraag is natuurlijk interessant of tijdelijk ruimtegebruik een op zichzelf staand doel zou moeten zijn. Want het beeld dat uit de cases opdoemt is dat voor de tijdelijke gebruikers zelf de tijdelijkheid geen doel is. De gebruikers zitten er niet *omdat* het tijdelijk is, maar omdat de omstandigheden die eraan zijn verbonden voor hen interessant zijn. De tijdelijkheid als zodanig is daarmee hooguit het doel van de eigenaar en/of partij die op de locatie een andere ontwikkeling beoogt. Op deze tegenstrijdig belangen wordt verderop in dit hoofdstuk nog

ingegaan. De keuze voor tijdelijkheid als strategie zit dan ook in het afgeleide doel: de bijdrage aan de gebiedsontwikkeling dan wel een bijdrage aan de ontwikkeling in bredere context.

Dat tijdelijk ruimtegebruik op verschillende aspecten en schaalniveaus betekenis heeft wordt alom betoogd. Dat heeft niet alleen betrekking op de specifieke gebiedsontwikkeling waar het tijdelijk ruimtegebruik zich afspeelt, maar ook op het schaalniveau van de stad. De verbanden die gelegd worden tussen tijdelijk gebruik en de spin off liggen voor de hand en lijken op z'n minst aannemelijk. Echter, hierin past wel een voorbehoud, want de causaliteit van deze verbanden wordt vrijwel nergens aangetoond. En dat noopt tot voorzichtigheid. De vergelijking met het vermeende effect van iconische bouwwerken als 'vliegwieleffect' voor de stad dringt zich op. In zijn artikel 'Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling' plaatst Verheul (2013) kanttekeningen bij de relatie die gelegd wordt tussen iconische bouwwerken of projecten en de waarde ervan voor de stad. Hij bepleit naast kwalitatieve criteria ook kwantitatieve instrumenten die doel-middelrelaties onderbouwen, om zo besluitvormingsprocessen te ondersteunen. Dat helpt om stille aannames al dan niet te ontcrachten dan wel dat deze op z'n minst onderwerp van debat of bewuste risicoafweging zijn (Verheul 2013). Een aanbeveling die ook bij de toepassing van het tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelstrategie ter harte kan worden genomen. Want uiteindelijk ligt in de toegevoegde waarde van het tijdelijk gebruik ook de legitimatie besloten om als overheid daarop te sturen, het als ontwikkelstrategie toe te passen en instrumenten daarvoor te benutten of te ontwikkelen.

Maar met het ontbreken van een onderbouwing is het omgekeerde ook nog niet aangetoond. Sterker, de balans lijkt op z'n minst in het voordeel van het tijdelijk ruimtegebruik door te slaan. Op basis van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat het tijdelijk ruimtegebruik een waardevolle bijdrage lijkt te kunnen leveren en daarmee als ontwikkelstrategie van belang zou kunnen zijn. Zowel voor de tijdelijke gebruikers, als voor de locatie waar het tijdelijk gebruik plaatsvindt als voor 'de stad'. Hoewel 'hard' empirisch onderzoek ontbreekt om die toegevoegde waarde te onderbouwen, wijzen vele voorbeelden en betrokkenen in die richting. De kenmerken van het tijdelijk ruimtegebruik zijn daarbij een uiting van een veranderende 'staat van de gebiedsontwikkeling', gekenmerkt door het centraal stellen van gebruikers, een bottom up ontwikkeling, nieuwe partijen, flexibiliteit en creativiteit, een andere (faciliterende) rol van de overheid en nieuwe instrumenten.

De meerwaarde die de onderzochte literatuur en betrokkenen in het onderzoek aan tijdelijk ruimtegebruik toekennen –met inachtneming van bovenstaande kanttekening– uit zich op twee schaalniveaus. Op het schaalniveau van het gebied zijn dit:

- de positieve bijdrage aan de vitaliteit en het imago van het gebied en daarmee het stimuleren van de ontwikkeling van de locatie (ook wel *place making* genoemd);
- de broedplaatsfunctie en in het verlengde daarvan het ontwikkelen van nieuwe gebruikskoncepten;
- het mede sturen van het eindprogramma, wat daarmee een beter antwoord geeft op de vraag van gebruikers;
- het voorkomen van sloop en/of verloedering van de locatie en directe omgeving.

Op het schaalniveau van de stad manifesteert de waarde van tijdelijk ruimtegebruik zich in het accommoderen van (latent) in de stad aanwezige behoefte aan ruimte voor functies en activiteiten, die elders –vaak vanwege hoge kosten- niet kan worden ingevuld. Daarmee vertegenwoordigt het een waarde voor lokale ondernemers (economische impuls) of bijvoorbeeld culturele instellingen (maatschappelijke behoefte).

Het tijdelijk ruimtegebruik heeft tevens een broedplaatsfunctie voor het laten ontstaan van nieuwe ideeën en kansen en kan daarmee een verrijking zijn voor maatschappelijke, economische en culturele functies voor de stad. Ten slotte draagt het bij aan een positief imago op het niveau van de stad in termen van tolerantie, cultuur, openheid en kan het een gunstig effect hebben op de toeristische sector en het economisch vestigingsklimaat.

105

De conclusie op grond van het voorgaande lijkt dan ook gerechtvaardigd dat tijdelijk ruimtegebruik meer is dan een tijdelijke oprisping in de gebiedsontwikkeling van locaties, maar is ingebed in een veranderende gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, en bovendien een uiting van of antwoord lijkt te zijn op een structureel gewijzigde maatschappelijke vraag naar gebruik van de ruimte. Tijdelijk ruimtegebruik is dan te beschouwen als een structurele en wezenlijke vorm van gebiedsontwikkeling. En daarmee is de vraag legitiem: wat kan en moet een overheid doen om tijdelijk ruimtegebruik te benutten als strategisch planingsprincipe?

8.3 Sturing op tijdelijk ruimtegebruik

De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt: Hoe is voor gemeentelijke overheden tijdelijk ruimtegebruik als een strategisch ruimtelijk planingsprincipe in te zetten en welke handelingsperspectieven van de overheid horen daarbij? Daarbij heeft het onderzoek zich gericht op het handelings- en sturingsinstrumentarium dat de overheid ter beschikking heeft en hoe dat is toegepast in een aantal praktijkcases. Deze paragraaf bevat de belangrijkste conclusies.

Het instrumentarium

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking heeft in de sturing op tijdelijk ruimtegebruik binnen een gebiedsontwikkeling. Het volgende schema, dat is gebaseerd op het literatuuronderzoek, geeft daarvan een overzicht. In het volgende wordt per kolom ingegaan op de bevindingen.

Handelings- en sturingsperspectieven gemeentelijke overheid

COMMUNICATIEF EN BELEIDSVORMEND	ORGANISATORISCH	FINANCIEEL-ECONOMISCH	JURIDISCH-PLANOLOGISCH
PLAN- EN VISIEVORMEN	COACHEN	VERSTREKKEN SUBSIDIES	VOORWAARDE SCHEPPEND
POLITIEKE STEUN	EXPLOITEREN	CO-FINANCIERING	FORMALISEREN
INITIEREN	ONDERHOUD EN BEHEER	VERMARKTEN	GEDOGEN
	SAMENWERKEN	(VOOR)INVESTEREN	
	MANAGEN		
	BEMIDDELEN		

Communicatief en beleidsvormend: politiek draagvlak is cruciaal.

106

Daar waar de overheid niet zelf initiërend is en het tijdelijk ruimtegebruik niet verankerd heeft in plannen en visies, is het verlenen van politieke steun aan het tijdelijk ruimtegebruik cruciaal, getuige de case van RAW-Gelände. Deze steun heeft ertoe geleid dat, via een bemiddelende rol die de overheid vervolgens heeft gespeeld tussen tijdelijke gebruikers en eigenaren, het tijdelijk gebruik stand heeft gehouden. Maar ook in de voorbeelden waarin het tijdelijk ruimtegebruik nadrukkelijk onderdeel vormt van de gebiedsontwikkelingsstrategie, benadrukken de betrokkenen het belang van politieke steun. Dat lijkt te verklaren uit het feit dat, hoewel er steeds meer ervaringen worden opgedaan met vormen van tijdelijk gebruik, het tijdelijk ruimtegebruik nog geen gemeengoed is in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Zo zijn de overtuigingskracht en het doorzettingsvermogen van enkele betrokkenen binnen het gemeentelijk apparaat van Groningen volgens de respondenten van groot belang geweest om het tijdelijk ruimtegebruik te agenderen en er steun voor te verwerven. Een initiërende rol van de overheid is als aanjaagfunctie natuurlijk belangrijk, maar is -zo laten de voorbeelden van RAW-Gelände en Open Lab Ebbingezien- niet per se noodzakelijk om tijdelijk ruimtegebruik van de grond te laten komen.

Tijdelijk ruimtegebruik als onderdeel van een doelbewuste ontwikkelstrategie, zoals met name in de onderzochte cases Spoorzone en Tempelhof het geval is, is vanaf de start verankerd in

planvorming en beleid. Dat maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium te anticiperen op het tijdelijke gebruik (in het bestemmingsplan voor de Spoorzone is bijvoorbeeld nadrukkelijk rekening gehouden met tijdelijk ruimtegebruik, zodat tijdrovende aanpassingen in een later stadium niet nodig zijn). Daarnaast kan er sterker worden gestuurd in de aard van het tijdelijk gebruik, afgestemd op de beoogde eindontwikkeling.

Organisatie vraagt om een professionele matchmaker

In organisatorische zin kan de overheid op een brede manier interveniëren en bijdragen aan het tijdelijk ruimtegebruik. Op grond van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het belang van een professionele ‘matchmaker’, die verantwoordelijk is voor het managen van het proces van tijdelijk gebruik in termen van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en een intermediaire rol vervult tussen gebruikers, eigenaren en overheid erg groot is. Dat impliceert ook dat deze ‘matchmaker’ los staat van de gemeentelijke organisatie. De voordelen die daaraan worden gekoppeld zijn snelheid van handelen en een onafhankelijke positie. Of deze los van de gemeente staande positie noodzakelijk is valt op grond van dit onderzoek niet te concluderen. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken. De tijdelijke gebruikers kunnen wel worden gezien als nieuwe toetreders in de gebiedsontwikkeling. Deze nieuwe toetreders hebben een kennisachterstand en beschikken over het algemeen niet over de middelen om te investeren dan wel om kennis in te kopen. Dat onderstreept het belang van een professionele organisatie die hen daarin ondersteunt. Het coachen in de vorm van het leveren van kennis en expertise en het bij elkaar brengen van partijen sluit hier op aan. Het gaat dan om kennis en expertise met betrekking tot procedures, planvorming en overeenkomsten en het aanvragen van subsidies. De conclusie is dat deze rol van belang is, juist vanwege het feit dat de tijdelijke gebruikers nieuwe toetreders zijn in het ruimtelijk ontwikkelproces. Daar waar het managen van het proces is ‘uitbesteed’ aan een van de gemeente organisatie autonome partij, zie je dat de coachende rol door deze partij wordt ingevuld.

De overheid kan een bemiddelende rol spelen, maar de noodzaak ervan is afhankelijk van de vraag of er sprake is van tegenstrijdige belangen. De rol en invloed van de overheid moet echter op dit punt niet worden onderschat. De case van RAW-Gelände laat zien hoe invloedrijk de rol van de overheid kan zijn. Daarin heeft de overheid voortdurend tussen de partijen bemiddeld en heeft het tijdelijk ruimtegebruik uiteindelijk bij de eigenaren van de locatie afgedwongen.

Van samenwerken in die zin dat de tijdelijke gebruikers als een volwaardige partij worden gezien, die bijvoorbeeld in een PPS-constructie deelnemen in de gebiedsontwikkeling is in

geen van de cases aan de orde. De positie van de tijdelijke gebruikers is in die zin letterlijk te nemen en zij hebben dan ook geen formele rol ten aanzien van het beoogde eindplan.

Financiële steun - direct of indirect- is noodzakelijk

De overheid kan op verschillende manieren financiële steun verlenen aan het tijdelijk ruimtegebruik. Dat kan direct, in de vorm van subsidies, maar ook indirect. In de onderzochte cases is veelal sprake van het verlenen van indirecte steun: voorinvesteren en het vermarkten tegen een niet-marktconform tarief. Dat uit zich bijvoorbeeld door beheer- en onderhoudskosten niet (volledig) door te rekenen aan de tijdelijke gebruikers, een niet marktconforme huur te vragen of door het plegen van voorinvesteringen in infrastructuur, die naast een waarde voor het beoogde eindgebruik, ook het tijdelijk gebruik ondersteunen. Wat in ieder geval uit de cases kan worden geconcludeerd is dat deze financiële steun noodzakelijk is. Of, zoals de zakelijk leider van het Open Lab Ebbinge het in het interview stelde: 'het tijdelijk gebruik kan zijn eigen broek niet ophouden'. Tijdelijk gebruik 'kost dus geld'. En daarmee is het kwetsbaar als vorm van gebiedsontwikkelingsstrategie in termen van haalbaarheid en draagvlak. Dit onderstreept andermaal de nut en noodzaak om de meerwaarde van het tijdelijk ruimtegebruik te onderzoeken. Indien die meerwaarde overtuigend kan worden aangetoond mag je verwachten dat dit bijdraagt aan de investeringsbereidheid ten aanzien van het tijdelijk gebruik van overheden en andere partijen.

Wat belemmerend kan werken voor de inzet van tijdelijk gebruik is als de tijd gemoeid met de organisatie ervan en eventuele noodzakelijke investeringen binnen de gebiedsontwikkeling moet worden opgevangen. Tenzij er in de (grond)exploitatie op voorhand rekening mee is gehouden, moet er ruimte binnen de gebiedsbegrotingen worden gevonden. Een antwoord hierop kan zijn om voor investeringen in het tijdelijk gebruik binnen de gemeentebegroting budget vrij te maken, wat daarmee los komt te staan van de specifieke gebiedsontwikkeling. In Amsterdam is bijvoorbeeld zo'n budget vrijgemaakt. Daarnaast kan gekeken worden naar de mogelijkheden om de (huur)opbrengsten mee te laten bewegen met het succes van de tijdelijke activiteit. Indien commercieel succesvol dan kunnen de huuropbrengsten stijgen. Ook kan dan gekeken worden naar het omslaan van een deel van de plankosten.

Ook kunnen tijdelijke gebruikers geprikkeld worden om te investeren in het gebouw waar ze gebruik van maken. Hier speelt de tijdelijkheid echter parten. Die tijdelijkheid maakt dat tijdelijke gebruikers vrijwel niet bereid zijn om deze investeringen te doen, aangezien de gebruikstermijn te kort is om de investering terug te verdienen. Het op enigerlei en op enig moment laten meeprofiteren van de waardestijging (hetzij als *place makers*, hetzij door directe investeringen in het gebouw) kan hierin helpen.

Beheer en onderhoud van de locatie is bij gebruik ervan onvermijdelijk c.q. noodzakelijk. Dit hoeft niet per se voorbehouden te zijn aan de overheid, tenzij deze eigenaar van de gronden is dan wel het een (deels) openbaar gebied betreft.

Planologisch-juridisch: lastig maar veel is mogelijk

De juridisch-planologische eisen worden vaak genoemd als een belemmering. En deze maken het er in ieder geval niet gemakkelijker op. Aanpassingen in het bestemmingsplan, een tijdelijke ontheffing, diverse vergunningen zijn daar voorbeelden van. Maar wat de praktijkvoorbeelden ook leren is dat het niet onmogelijk is. De vraag is wel op zijn plaats of de aard van het tijdelijk gebruik de investering in allerlei procedures rechtvaardigt. Wat de gemeentelijke overheid in ieder geval kan doen (naast medewerking verlenen in vergunningtrajecten) is een tijdelijke ontheffing verlenen op het bestemmingsplan (gemaximeerd op 5 jaar voor een daadwerkelijk tijdelijk gebruik), een projectbesluit (dit is echter een lange procedure), het vastleggen van een voorlopige bestemming (eveneens gemaximeerd op 5 jaar en de eindbestemming moet bekend zijn). Wat de gemeente in aanvulling mag doen is de termijn van 5 jaar verruimen. En dat maakt het tijdelijk ruimtegebruik voor veel initiatiefnemers financieel interessanter, omdat uit de cases naar voren komt dat het *break-even* punt doorgaans verder weg ligt dan de 5 jaar.

109

Het verdient dan ook sterke aanbeveling om in het algemeen binnen toekomstige bestemmingsplannen op voorhand rekening te houden met het op enig moment toe kunnen laten van tijdelijk ruimtegebruik, in de vorm van diversiteit, flexibiliteit en globaliteit van het gebruik en de gebruiksvoorschriften. Daarnaast wordt in het kader van de nieuwe Omgevingswet onderzocht of de maximale termijn voor tijdelijke functies verlengd kan worden naar 10 jaar.

Gedogen is na het verstrijken van termijnen een optie, maar is risicovol vanwege de kans op een door derden ingediend handavingsverzoek, kan uit oogpunt van rechtsbescherming ongewenst zijn en kan tot problemen leiden om tijdelijk gebruik te beëindigen. Wat dit laatste betreft biedt een privaatrechtelijke overeenkomst betere garanties. Het formaliseren van het tijdelijk gebruik is dan ook een belangrijk sturingsinstrument voor de overheid, met name ook vanwege de (soms) tegenstrijdige doelen van enerzijds de tijdelijke gebruikers en anderzijds de eigenaren/ontwikkellende partijen.

Van reactief naar pro-actief: faciliteren en stimuleren

Wat opvalt is dat het tijdelijk ruimtegebruik in de onderzochte cases vanuit een endogene drijvende kracht is ontstaan. Daarmee bedoel ik dat locatiespecifieke omstandigheden (vraaguitval, angst voor verloedering, *place making*) tot het tijdelijk ruimtegebruik hebben geleid en niet een strategische overheidssturing op het accommoderen van de vraag van tijdelijke ruimtegebruikers in de stad. Dat laatst is in geen van de steden waarin de onderzochte cases liggen het geval. Ook niet in Berlijn, ondanks de lange traditie van tijdelijk ruimtegebruik. De conclusie die hieruit valt te trekken is dat het tijdelijk ruimtegebruik nog vooral een locatiegedreven vraagstuk is: specifieke locatieomstandigheden leiden tot het ontstaan van tijdelijk gebruik als alternatief voor een (beoogde) eindontwikkeling. De drijvende kracht ontstaat dus niet vanuit de intrinsieke waarde die het tijdelijk gebruik zou kunnen hebben.

Daarin lijkt wel een kentering te komen. Berlijn, blijkt uit het interview met onder andere Polinna, maar ook Groningen heeft ten tijde van dit onderzoek een ambtelijke notitie in voorbereiding waarin het tijdelijk gebruik als planningsprincipe wordt opgenomen. In andere steden in Nederland begint dit te ontstaan, met onder meer Breda, waarbij Amsterdam het meest ver lijkt te zijn.

De tijdelijkheidsparadox

Van groot belang is te onderkennen dat er een paradox schuilt in het tijdelijk ruimtegebruik. Naarmate een tijdelijk project succesvol is, wordt het voor betrokkenen moeilijker om het gebruik te beëindigen. Zeker als er investeringen met het tijdelijk ruimtegebruik gepaard zijn gegaan. Tijdelijke projecten kunnen 'slachtoffer' worden van hun eigen succes. Wat ooit begon als een beoogd tijdelijk gebruik wordt dermate populair dat de roep om permanentie steeds groter wordt, wat op gespannen voet kan staan met het beoogde eindgebruik, zoals Tempelhof en RAW-Gelände hebben laten zien. Ook in die gevallen waar het tijdelijk ruimtegebruik bedoeld was als *place making*. Daar zit volgens enkele respondenten ook iets pervers in: de waardemakers (zijnde de tijdelijke gebruikers) profiteren niet van de waardestijging van de locatie. En daarin schuilt het risico dat het tijdelijk gebruik verliezers oplevert. De tijdelijk gebruiker zelf, die zijn activiteiten moet stoppen zonder alternatief, de eigenaar die zijn plannen gedwarsboemd ziet en de overheid die de publieke opinie tegen zich gekeerd ziet. Dat vraagt niet alleen om goede overeenkomsten waarin het tijdelijk gebruik is vastgelegd en een volstrekt eenduidige communicatie daarover, maar ook inventiviteit om te zoeken naar mogelijkheden om het tijdelijk gebruik indien succesvol waar mogelijk een vervolg te laten geven. Ik noem dat een adaptieve strategie waar ik bij de aanbevelingen op terug kom.

8.4 Aanbevelingen

Onderzoek naar de waarde

De meningen over de toegevoegde waarde van tijdelijk ruimtegebruik stoelen te veel op overtuigingen en te weinig op (kwantitatief) onderzoek. Met name onderzoek dat het causaal verband aantoonst tussen het instrument van tijdelijk ruimtegebruik en de waarde als *place maker*, aangezien dit laatste een belangrijke drijvende kracht is in het toepassen ervan. Maar ook in de waarde op het schaalniveau van de stad: draagt het inderdaad bij aan bijvoorbeeld belangrijke thematische (beleids)doelen. Inzicht hierin kan helpen in de legitimatie van overheidssturing, maar ook partijen overtuigen om tijdelijk ruimtegebruik meer strategisch in te zetten als instrument voor gebiedsontwikkeling. Dergelijk onderzoek zou verschillende invalshoeken kunnen kiezen. Te denken valt aan:

- imago-onderzoek dat betrekking heeft op gebieden c.q. steden waar tijdelijk gebruik wordt ingezet;
- onderzoek naar de doorontwikkeling van bedrijven, start-ups, cultuur- en maatschappelijke instellingen etc. die in een tijdelijke setting zijn begonnen;
- onderzoek naar de ontwikkeling van vastgoedprijzen van aangrenzende straten/buurten;
- comparatief onderzoek naar gebiedsontwikkelingen waarin ruimte is geboden voor tijdelijk gebruik. Welke effecten heeft dit gehad op het programma, fasering, ontwikkeltempo, uitgifteprijzen. Zijn significante verschillen te destilleren?

111

Ontwikkel een adaptieve strategie voor alle partijen

Een van de grootste bezwaren dan wel tegenstrijdigheden binnen het tijdelijk gebruik is het spanningsveld dat veel tijdelijke gebruikers niet ten doel hebben om het gebruik als zodanig tijdelijk te laten zijn. Dit in tegenstelling tot de eigenaar en/of ontwikkelende partij die uiteindelijk een ander gebruik beoogt.

Het verdient dan ook aanbeveling om deze spanning weg te nemen. De overheid kan hierop sturen door de tijdelijke gebruikers een perspectief te bieden voor een vervolg op hun activiteiten. Daarmee wordt het gebruik als zodanig niet meer tijdelijk, maar wel de plaats waar dat gebeurt. Dat doet meer recht aan investeringen van gebruikers en de toegevoegde waarde die het tijdelijk ruimtegebruik oplevert (ervan uitgaande dat hiervan ook echt sprake is) en voorkomt dat de beoogde eindontwikkeling in het gedrang komt dan wel dat de beëindiging privaatrechtelijk beslecht moet worden. De voordelen zijn ook: vroegtijdig kunnen anticiperen, meer sturing op vraag en aanbod etc.

Interessanter is het wellicht om dit alternatief binnen de locatie van de gebiedsontwikkeling te bieden: benoem daarvoor criteria waaronder het mogelijk is om het tijdelijk gebruik te continueren, vooropgesteld dat dit gebruik niet tegenstrijdig zal zijn aan het beoogde gebruik. Dat vraagt echter om een heel ander vertrekpunt: namelijk van partners die meer gelijkwaardig onderdeel vormen van de gebiedsontwikkeling. Gedacht kan worden aan een meegroeimodel, waarin voortdurend de ontwikkeling van het tijdelijk gebruik gemonitord wordt, en als dit succesvol blijkt te zijn, er ruimte is om dit in het programma op te nemen. Dat geeft ook een prikkel aan de gebruikers om op de locatie te investeren. In een dergelijk model past ook een progressieve huurprijstrategie. Deze fluctueert mee met het succes van het tijdelijk gebruik. Een dergelijke strategie doet meer recht aan de toegevoegde waarde van de gebruikers, maar levert ook voor de eigenaar waarde.

Ontwikkel een visie op tijdelijk ruimtegebruik op het niveau van de stad

Een van de conclusies is dat de inzet van tijdelijk ruimtegebruik nog voornamelijk een locatiegedreven vraagstuk is. En dat maakt het tijdelijk gebruik kwetsbaar, zowel binnen de gebiedsontwikkeling, maar ook als strategisch en volwaardig instrument voor sturing. Om daar een antwoord op te geven zou een visie ontwikkeld kunnen worden op tijdelijk ruimtegebruik op het niveau van de stad. Aandachtspunten daarbij zijn, mede in lijn met de publicatie *Tijdelijk Amsterdam*, wat mij betreft in ieder geval:

- maak een inventarisatie van onbenutte terreinen en gebouwen en breng in beeld waar en onder welke condities tijdelijk gebruik tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Houd daarin wel de flexibiliteit ten aanzien van de aard van de activiteiten in acht. Een prioriteitsstelling van locaties behoort daarbij tot de mogelijkheden;
- voer vooraf een juridische toets uit op de (on)mogelijkheden voor het tijdelijk gebruik en anticipeer zo nodig vooraf;
- verken de doelen voor de plek en omgeving: bijvoorbeeld waardecreatie, tijdelijke opbrengsten, broedplaats, tegengaan van verloedering. Dat kan helpen in de prioriteitsstelling en in de keuze van type gebruik dat het best past bij de opgave en bij het beoogde eindgebruik voor zover bekend;
- benoem de beleidsdoelen waaraan het tijdelijk gebruik een bijdrage kan (of zou moeten) leveren: economisch, sociaal-maatschappelijk, cultureel, etc.;
- creëer een (eventueel revolverend) fonds, waaruit het tijdelijk ruimtegebruik ondersteund kan worden. Dat voorkomt dat het tijdelijk gebruik binnen de marge van een gebiedsontwikkeling van de grond moet komen of dat er helemaal geen financiële ruimte is om het tijdelijk gebruik te ondersteunen;
- inventariseer de vraag van tijdelijk ruimtegebruik bij partijen en organisatie in omvang en aard, zodat er snel geschakeld kan worden

- match vraag en aanbod met elkaar: aard van het gebruik, eigenheid van de plek, koppeling met eindgebruik. Stuur daarin zo nodig pro-actief;
- geef invulling aan de rol van matchmaker. Dat kan binnen de gemeentelijke organisatie, maar gelet op de ervaringen in de praktijkvoorbeelden loont het de moeite om te onderzoeken of deze matchmaker meer los van de gemeentelijke organisatie zou moeten komen te staan.

8.5 Reflectie: van tijdelijkheid naar geleidelijkheid

Na vier maanden literatuurstudie, diverse interviews en case studies naar tijdelijkheid is het zinvol nog een keer terug te gaan naar de gehanteerde definitie van tijdelijk ruimtegebruik in dit onderzoek: “Het gebruik van gebouwen en gebieden, anders dan de oorspronkelijke functie, waaraan geen plan of programma ten grondslag ligt dat een definitieve invulling als doel heeft, al dan niet ter overbrugging van de periode tot die definitieve invulling’. De toevoeging “*al dan niet*’ is relevant, aangezien dit impliceert dat het heel wel mogelijk is dat het in eerste instantie bedoelde tijdelijk gebruik uiteindelijk permanent wordt. En deze laatste zin illustreert de tijdelijkheidsparadox die verbonden is aan het fenomeen tijdelijk ruimtegebruik. Want in de gebiedsontwikkeling –zo heeft dit onderzoek laten zien- staat een mogelijke permanentie soms op gespannen voet met het doel van een gebiedsontwikkelaar. Het zou dan ook helpen om het fenomeen ‘tijd’ in het tijdelijk ruimtegebruik veel meer los te laten en vooral te gaan zoeken naar gezamenlijke doelen en kansen in de gebiedsontwikkeling.

De tijdelijkheid is dan geen doel meer, maar een middel in de gebiedsontwikkeling. Een middel om te ontdekken en te experimenteren in een gebied om te kijken wat de plek nodig heeft of welke kansen het biedt. Het onderzoek heeft me ook doen inzien dat het ‘probleem’ veel meer in een planningscultuur van (schijnbare) permanentie en controle zit. De kenmerken van tijdelijk ruimtegebruik zijn voor mij dan ook een uiting van een systeemverandering in de gebiedsontwikkeling waar Buitelaar en Hajer (2011) voor pleiten. Een verandering die vooral betrekking moet hebben op de informele instituties: de werkpraktijken, plannings- en ontwikkelculturen.

Praktijken en ontwikkelculturen die wat mij betreft ruimte laten voor experimenteren en ontdekken, gebaseerd op vertrouwen tussen partijen en met inzicht en respect voor elkaars doelen. De (tijdelijke) gebruikers zijn daarin veel meer dan de tijdelijke benutters van de ruimte. Het zijn gebiedsontwikkelaars geworden. En het vraagt om een andere benadering van het begrip tijdelijkheid. Wellicht dat geleidelijk ruimtegebruik een passend alternatief is.

BRONNEN

Literatuur

Baarda D.B., de Goede M.P.M., Teunissen J. (2005). Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Stenfert Kroese (2e druk).

Berg, L. van den, Pol, P., Winden, W. van en Woets, P. (2005), 'Research Framework' chapter 1, pp. 1-22 en 'Synthesis' chapter 11, pp. 265-295, in: European cities in the knowledge economy. Ashgate

Berg, L. van den , Meer, J. van der en Otgaar, A.H.J. (2007), 'The attractive city: catalyst of sustainable urban development', in: P. Ache and P. Lehtovuori (2007), European Urban and Metropolitan Planning.

Bergevoet, T. en Tuijl van, M. (2012), Tijdelijk Amsterdam, in : Tijdelijk Amsterdam. Project Management Bureau. Gemeente Amsterdam.

Bergevoet, T. en Tuijl van, M. (2013). De flexibele stad. Oplossingen voor leegstand en krimp.

Bishop, P. en Williams, L. (2012). The Temporary City. Routledge, London.

Boer, de R. (2013). Interim Gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar de potentiële waarde van tijdelijk ruimtegebruik in de duurzame transformatie van stationsgebied Zwolle. Afstudeerscriptie T Delft.

Brinke, W. ten (red) (2011). Tijdelijk anders bestemmen, juridische handreiking.

Buitelaar, E. en M. Hajer (2011). 'Het systeem kraakt, systeemverandering als opgave voor de leefomgeving'. In: RO Magazine, Jaargang 29, nr. 12, december 2011, pp. 12-15.

Emenlauer, R. (2007), Zwischennutzung: Chance für die Immobilienwirtschaft? In: Urban Pioneers: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Temporary Use and Urban Development in Berlin, Berlin.

Florida, R. (2002), 'The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life'. New York: Perseus Book Group

Gemeente Amsterdam. Projectmanagement Bureau (2012), Tijdelijk Amsterdam. Amsterdam.

Gemeente Breda (2013). Structuurvisie Breda 2030, Keuzes maken in een dynamische tijd.

Gemeente Groningen. Raadsvoorstel 2008-2009, kenmerk RO 08.1746409.

Gemeente Groningen. Structuurvisie 2008-2020.

Gemeente Maastricht (2012). Structuurvisie Maastricht 2030, Ruimte voor ontmoeting.

Gemeente Tilburg (2009). Spoorzone Tilburg- Ambities gemeente Tilburg 2009.

Gemeente Tilburg (2011). De Werkplaats. Masterplan Spoorzone Tilburg.

Gemeente Tilburg (2014). Tijdelijkheid op het Van Gend en Loosterrein: Bij-de-tijdse gebiedsontwikkeling.

Ginter, D., (2013), Vermogen tot veranderen. Een onderzoek naar de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling. Scriptie Master City Developer Jaargang 9.

Groot Jebbink, S. (2012) Het vraagstuk van de uitnodigingsplanologie, de werkwijze van een gemeente met een faciliterende houding. Scriptie Master City Developer Jaargang 8.

Glaeser, E., (2011), '*Triumph of the city*'. Penguin Press, New York.

Hage, M. (2009). Tussentijds Benutten. Tijdelijk gebruik en gebiedsontwikkeling. MCD Scriptie.

Hutten, J. (2013), 'De gebiedjes-ontwikkelaar'. Blog op www.gebiedsontwikkeling.nu.

Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.

Rijkswaterstaat (2013). Rijksgronden tijdelijk en anders benutten. Voorbeelden uit de praktijk van verschillende overheidsdiensten.

Kompier, V. en Cevaai, M. (2011). Tijdelijk ruimtegebruik: kansen en onmogelijkheden. Rooilijn, Jaargang 44 Nr. 6, 2011.

Kompier, V. (2009). Tijdelijkheid als nieuw stadsontwikkelingsconcept. Rooilijn, Jaargang 42 Nr.6, 2009.

Kompier, V. (2012), 'Berlijn maakt ruimte voor de tussenmaat' in: Tijdelijk Amsterdam. Project Management Bureau. Gemeente Amsterdam.

Krabben, E. van der, S. Lenferink, K. Martens, J. Portier en H. van der Stoep (2013), 'Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling'.

Ondernemersvereniging Ebbinge Kwartier (2009). Bidbook Open Lab Ebbinge. Groningen, mei 2009.

Oswalt, P., Overmeyer, K. en Misselwitz, P. (2013). Urban Catalyst, The Power of Temporary Use.

Rostalski, M. (2011). Gelebte orte – Geplante Stadt. Informelle Nutzung urbaner Raume und partizipative Stadtentwicklung -Das RAW-Gelände in Berlin-. Bauhaus Urban Studies, Band 2 – 2011.

Schütt, K. (red.) (2011). RAW Tempel 1998-2010, 12 Jahre RAW-Tempel e.V. Eine Chronik. Berlin.

Schutten, I. (2014), Van tijdelijk gebruik naar ontwikkelend beheer, in: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, De Toekomst van de stad. Den Haag.

Schutten, I. (2012), 'Tussentijd, van pauzenummer naar hoofdact', in: Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, jaargang 93, nummer 2, 2012, pp. 12-13.

Schutten, I. (2012), 'Tussentijd biedt ruimte voor innovatie, in: Ruimtevolk Jaarboek 2012, Nieuw Eigenaarschap in de ruimtelijke ordening.

Sijbers, S. (2009). De waarde van tijdelijke functies. Afstudeeronderzoek MCD.

Lindemann, S. en Schutten, I. (2012), 'De ontwikkelkracht van tijdelijk (ruimte)gebruik. Organische gebiedsontwikkeling is allang begonnen', in: Holleman, E.; De Kort, R-J. en Lindemann, S. (red.), *Balkan in de Polder. Organische gebiedsontwikkeling in Nederland*, Mondriaan Fonds, Amsterdam, 2012.

Peek, G.J. en Y. van Remmen (2012), 'Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen'. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Reulink, N. en Lindeman, L. (2005) Kwalitatief onderzoek. Dictaat kwalitatief onderzoek. Universiteit Utrecht.

Schutten, I. (2014), 'De Toekomst van de stad', in (Rli, 2014)

Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012), *Vormgeven aan de Spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL.

Urban Pioneers (2007): *Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Temporary Use and Urban Development in Berlin*, Berlijn.

Van 't Verlaat, J. en Wigmans, G. (2011), *Introduction*. In: Franzen, Hobma, De Jonge, Wigmans, *Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design Feasability*, Amsterdam: Techne Press.

Verheul, W.J. (2013). Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling. Artikel in *Real Estate Research Quarterly*, december 2013.

Werkstatt: Praxis Heft 57, Hrsg.: BMVBS/BBR, Bonn 2008. *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung*.

Zeeuw, F. de et al, (2011), *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, wat nu te doen?*. Delft: TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

Internetbronnen

www.breda.nl/wonen-wijken-vervoer/ruimtelijke-plannen/structuurvisie

www.groningen.nl

www.irisschutten.net

www.np3.nu

www.openlabebbinge.nl

www.raw-tempel.de

www.ruimtevolk.nl/blog/tijdelijkheid-geen-vrijblijvendheid

www.ruimtevolk.nl/verslag-expeditie-2012

www.stadtentwicklung.berlin.de

www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept

www.spoorzone013.nl

www.tempelhoferfreiheit.de

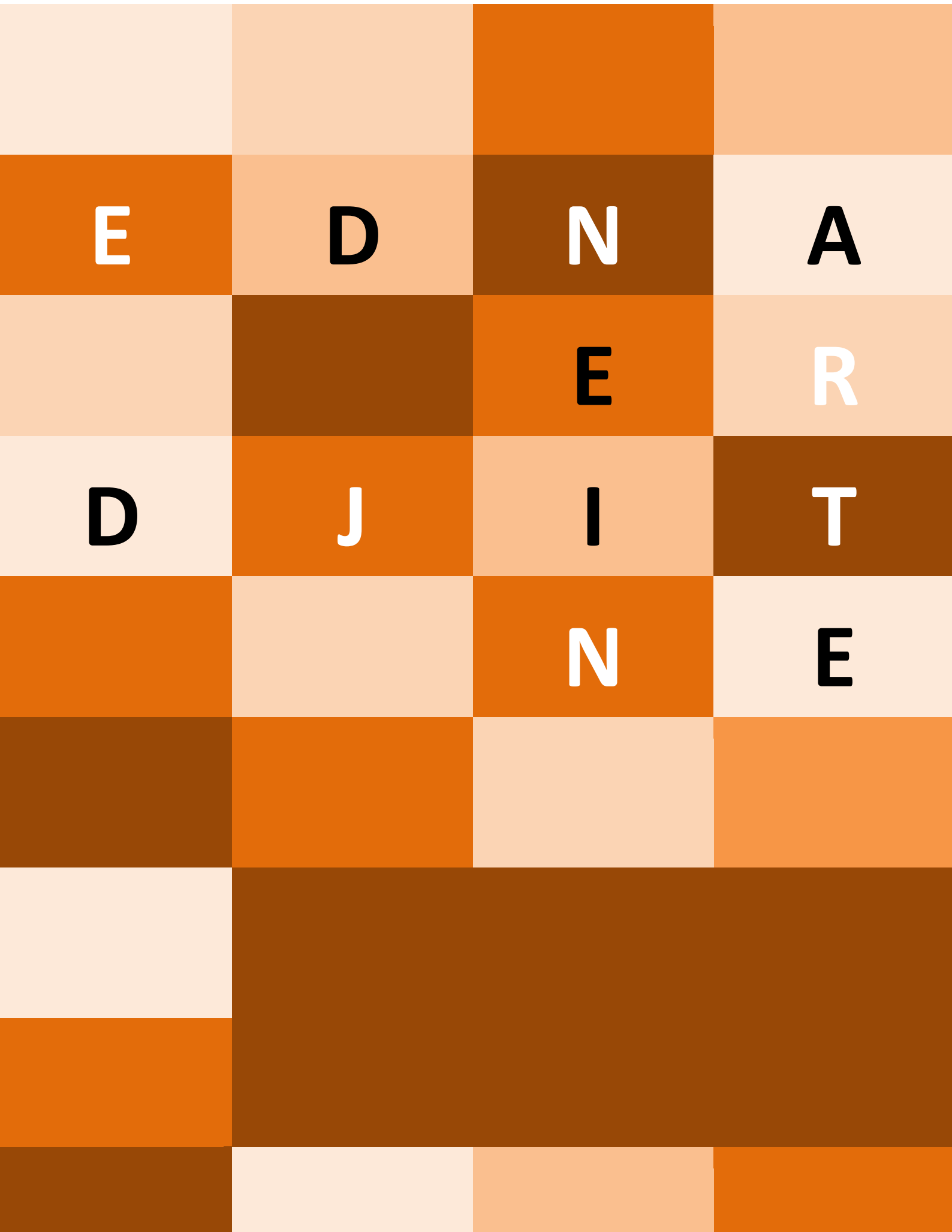
www.tilburg.nl

www.tussentijdinontwikkeling.nl

Lijst van geïnterviewden¹⁴

ALGEMEEN		
GESPREKSPARTNER	FUNCTIE	DATUM
VINCENT KOMPIER	ONDERZOEKER EN PUBLICIST	17 MAART 2014
SABRINA LINDEMANN	OPRICHTER PLATFORM TUSSENTIJD IN ONTWIKKELING	24 JULI 2014
BERLIJN		
GESPREKSPARTNER	FUNCTIE	DATUM
HENDRIK BRAUNS	GRÜN BERLIN	19 MEI 2014
KRISTINE SCHÜTT	RAW TEMPEL	20 MEI 2014
CORDELIA POLINNA	TU BERLIN	21 MEI 2014
OPEN LAB EBBINGE GRONINGEN		
GESPREKSPARTNER	FUNCTIE	DATUM
MARK SEKUUR	GEBIEDSMAKELAAR STICHTING OLE	4 JUNI 2014
GERRIT SCHUURHUIS	ZAKELIJK LEIDER STICHTING OLE	4 JUNI 2014
TJERD VAN RIEMSDIJK	PROJECTMANAGER GEMEENTE GRONINGEN	4 JUNI 2014
FRANK MULDER	HORECA ONDERNEMER	4 JUNI 2014
SPOORZONE TILBURG		
GESPREKSPARTNER	FUNCTIE	DATUM
LUCIEN KUIJSTERS	PROJECTMANAGER GEMEENTE TILBURG	12 JUNI 2014
BERT VAN HELVOIRT	CEO SHFT SMART INNOVATIVE CONCEPTS	1 JULI 2014

¹⁴ De audio-opnames van de interviews zijn op te vragen bij de auteur van dit onderzoek.



E

D

N

A

E

R

D

J

I

T

N

E