

Tijdelijk ruimtegebruik;

Stimuleren van tijdelijkheid in binnensteden



Master thesis, Msc Real Estate / Vastgoedkunde

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit voor Ruimtelijke Wetenschappen

Datum: 14 september 2013

Auteur: Jan Bakker (s2062070)

Begeleider: Dhr. H.J. Brouwer

Samenvatting

In veel steden is sprake van braak liggende terreinen in binnenstedelijk gebied. Gezien de huidige economische situatie zal dit in veel gevallen een meer langdurig karakter hebben dan in het verleden. Gemeenten vinden dit vaak niet wenselijk. Een tijdelijke invulling van het terrein zou een oplossing kunnen zijn. Echter, ondanks steeds meer initiatieven hiertoe, wordt deze mogelijkheid nog onvoldoende benut. Wat zijn de oorzaken dat tijdelijk ruimtegebruik onvoldoende wordt benut en wat zijn voor de gemeente de mogelijkheden om tijdelijk ruimtegebruik te bevorderen.

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek waarbij literatuur- en casestudies de belangrijkste methoden zijn geweest. Om de praktijk in het onderzoek te verwerken zijn er een aantal gesprekken geweest met betrokken partijen.

De belangrijkste oorzaken dat tijdelijk ruimtegebruik niet van de grond komt zijn:

- Op het juridische vlak dat de bestemming van de grond niet aantrekkelijk is voor de ontwikkelende partij.
- De termijn dat een activiteit wordt toegelaten financieel niet haalbaar is.
- De financiering niet rond te krijgen is doordat de omzet onzeker is. Dit wordt veroorzaakt doordat er vaak sprake is van pilot projecten.
- De belangen van gemeente en eigenaar liggen niet op één lijn, waardoor beide partijen verwachten hebben ten opzichte van elkaar welke niet uitkomen.

Daarnaast zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten om tijdelijk ruimtegebruik te stimuleren:

- Gemeenten kunnen de juiste randvoorwaarden scheppen waarbinnen eigenaren, gebruikers en bewoners kunnen participeren, het gaat hierbij om bemiddelen en verbinden.
- Het is van groot belang dat er duidelijkheid is over de termijn waarbinnen een tijdelijke invulling mag blijven bestaan. Op basis hiervan wordt de financiële haalbaarheid van een project bepaald.
- Financieel moet er gekeken worden naar verdienmodellen. Uit de praktijk blijkt dat deze niet altijd gevonden hoeven te worden in een direct rendement op de tijdelijke activiteit maar dat deze activiteit ook opbrengsten kan genereren voor andere functies zoals een parkeergarage.

Tijdelijk ruimtegebruik kan een grote bijdrage leveren aan de permanente invulling van een gebied en kan hiermee sterk bijdragen aan het imago van een locatie. Dit vormt een grote meerwaarde voor de permanente invulling omdat er een relatie is tussen de identiteit van een gebied en de economische waarde. Deze is het sterkst wanneer de tijdelijke functie een relatie heeft met het einddoel wat voor ogen is. De winst op korte termijn wordt gehaald doordat het terrein weer samenkomt met de andere functies er om heen. Het gebruikt zorgt voor een vergrote leefbaarheid en gaat een te neergang van omliggende terreinen tegen.

Er ligt altijd een verandering in het gebied ten grondslag aan het braak komen te liggen van een terrein. De oorzaak van deze verandering kan gevonden worden in het aantrekkelijker zijn van andere (nieuw ontwikkelde) gebieden, functie verandering van een gebied door schaalvergroting en door markt veranderingen. In veel gevallen zal het een combinatie van deze factoren zijn. Er ontstaat

vaak een negatieve spiraal in een gebied door het leegkomen van panden, wat een achteruitgang van de omgeving te weeg brengt welke steeds sneller gaat. Dit veroorzaakt een dalende marktvaart.

Er zijn voldoende juridische mogelijkheden om zowel tijdelijk gebruik toe te staan, vanuit planologisch oogpunt, als weer te beëindigen. Dit is belangrijk omdat eigenaren vooral geïnteresseerd zijn in de eindbestemming van de grond. Een tijdelijke invulling kan veel administratie en procedures met zich meebrengen wat afschrikt. Regelgeving zal aangepast kunnen worden waardoor procedures korter worden en tijdelijk ruimtegebruik gestimuleerd kan worden.

Kansen liggen bij de grote bouw- en ontwikkelpartijen en vastgoed beleggers. Er zijn op (inter)nationaal niveau veel meer locaties beschikbaar om tijdelijk ruimtegebruik toe te passen en grote partijen kunnen over stadsgrenzen heen kijken in tegenstelling tot corporaties en gemeenten.

In de praktijk worden de meeste tijdelijke projecten geïnitieerd door gemeenten en corporaties. Zij zien maatschappelijke doelen waarbij een tijdelijke invulling een rol kan spelen. Private partijen zien dit in mindere mate door de bijkomende juridische en planologische trajecten en de onzekerheid die tijdelijk ruimtegebruik met zich mee brengt. Private partijen komen vaak kijken bij de uitvoering van het project en hebben ideeën over de invulling. Het financieringsmodel van tijdelijke projecten is bijna altijd publiek. Dat private partijen de financiering vaak niet rond krijgen komt door de extra onzekerheid die komt kijken bij tijdelijk ruimtegebruik door de termijn van de exploitatie en omdat er vaak sprake is van pilot projecten waardoor de omzet in veel gevallen onzeker is.

Steden dienen flexibel te zijn, de bebouwde omgeving is continu aan verandering onderhevig. Zo moet alles met zijn tijd mee gaan om te overleven, van stad tot perceel. Zoals Darwin zei: “most adaptable to change” is dus ook toepasbaar op de ruimtelijke omgeving en tijdelijk ruimtegebruik kan daar een belangrijke rol in spelen.

Voorwoord

De master scriptie, het finale stukje van de opleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mijn doel van het volgen van deze opleiding is meer verdieping te vinden in het vastgoed proces nadat ik de hbo opleiding Vastgoed en Makelaardij heb afgerond. Dit is de beproeving voor dat doel.

Het onderwerp bepalen is een belangrijk aspect van het maken van een scriptie. Als ik door de stad fiets valt mij vaak op dat er veel ontwikkeld en her ontwikkeld wordt, iets wat ik al sinds jaar en dag nauwgezet volg. Waar ik mij vaak niet bewust van was is dat er met veel plekken ook juist heel weinig gebeurt. Leegstaande panden en terreinen die over gelaten worden aan de tijd en daar niet beter van worden. Het Ebbingekwartier in Groningen is een plek waar ik vaak langs fiets en tegenwoordig ook doorheen doordat er na jaren eindelijk weer wat gebeurt op dit terrein. Aan de noord kant is een winkelcentrum ontwikkeld en er komen appartementen in de vorm van 'schotten' in gestaagde stappen steeds verder het Ebbingekwartier op gedreven. Deze stroom is echter zo van te voren vastgelegd dat er aan de zuid kant nog veel tijd over is. Om deze tijd niet te verspillen is er voor gekozen om aan deze kant te zorgen dat er tijdelijk paviljoens worden ontwikkeld met uiteenlopende doelen en gedachten. Zo fiets ik regelmatig over het nieuw aangelegde fietspad door het kwartier heen, als er weer grote tenten opgebouwd worden voor een aankomend festival. Maar ook voor een langere termijn, totdat de schotten te dichtbij komen, zijn er paviljoens ontwikkeld. Zo staat er een gasfornuis waarin vergaderd kan worden en een kopje koffie gedronken kan worden, een bedrijven verzamelgebouw bestaande uit containers, een zelfde concept met woningen en een aantal kleine, slim bedachte, bedrijfspandjes en een stadstrand waarop in de zomer van het weer genoten kan worden.

Toen ik mij in het verschijnsel van tijdelijk ruimte gebruik ging verdiepen kwam ik er achter dat er veel haken en ogen zitten aan dit vrij nieuwe verschijnsel. Instanties weten nog niet goed hoe er mee om gegaan moet worden en investeerders weten niet goed waar ze mee te maken krijgen. Een gebied waarover dus nog veel ontdekt kan worden en daarom onderwerp van mijn scriptie.

Ik wil de personen waarmee ik voor het tot stand komen van deze scriptie gesprekken heb gevoerd bedanken en in het bijzonder mijn begeleider vanuit de universiteit, dhr. Brouwer.

Jan Bakker

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Voorwoord	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	6
1.1 <i>Achtergrond</i>	6
1.2 <i>Relevantie</i>	6
1.3 <i>Probleemstelling</i>	6
1.4 <i>Onderzoeksperspectief</i>	7
1.5 <i>Onderzoeksvraag</i>	7
1.6 <i>Afbakening</i>	8
1.7 <i>Methode</i>	9
2. De oorzaken en problematiek rondom braakliggende terreinen	11
2.1 <i>Inleiding</i>	11
2.2 <i>Waarom terreinen braak liggen</i>	11
2.3 <i>Wat zijn de gevolgen van braakliggende terreinen</i>	13
2.4 <i>Waarde creatie door tijdelijk gebruik</i>	15
2.5 <i>Initiatiefnemers</i>	16
3. Middelen om tijdelijke invulling van braakliggende terreinen te stimuleren en te realiseren	17
3.1 <i>Inleiding</i>	17
3.2 <i>Bestuurlijke middelen</i>	17
3.3 <i>Juridische middelen</i>	21
4. Financiële consequenties van tijdelijk ruimtegebruik	29
4.1 <i>Financiële aantrekkelijkheid</i>	29
4.2 <i>Voorbeelden gemeente Groningen & Assen</i>	31
Conclusie	37
Aanbevelingen	41
Literatuur	43

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In veel gemeenten zijn in de binnenstad diverse terreinen te vinden die langdurig braak liggen. In de huidige economisch onzekere tijden waarbij projectontwikkelaars en beleggers weinig risico's willen lopen is het niet waarschijnlijk dat de meeste locaties de komende jaren permanent worden ingevuld. Dit betekent wachten op betere tijden waardoor de braakliggende terreinen in binnensteden langer leeg blijven. Hoewel braakliggende terreinen vaak een grote potentie hebben als ontwikkelingslocatie worden deze plekken vaak geassocieerd met negatieve externe effecten zoals criminaliteit, stagnatie en desinvesteringen (Coleman 1982). Dit is een doorn in het oog van gemeenten omdat zij staan voor een leefbare en nette stad met een zeker kwaliteitsniveau. Er worden steeds meer initiatieven genomen om deze terreinen voor de herontwikkeling tijdelijk te gebruiken.

1.2 Relevantie

Gemeenten verliezen miljarden op grondposities, is de kop van een artikel in Vastgoedmarkt Financieel (oktober 2012). In 2009 was dit verlies bij alle gemeenten nog €2,5 miljard, inmiddels is dit opgelopen tot €4 miljard aan afboekingen op grondposities. Ook projectontwikkelaars, vaak onderdeel van grote aannemers, hebben zeer grote bedragen moeten afboeken op grondposities. Aangekochte gronden kunnen niet worden ontwikkeld of worden verkocht. Bij deze gronden zijn ook veel binnenstedelijke locaties waarbij tijdelijke invulling een manier zou kunnen zijn om het verlies te beperken.

Bij een tijdelijke invullingen zijn vele vormen denkbaar, zoals; bewoning, bedrijvigheid, recreatie en parkeren. Bij leegstaande gebouwen is tijdelijk gebruik een veel vaker toegepaste methode voor verval. Richard Florida beschrijft in "De opkomst van de creatieve klasse" verschillende mogelijkheden om tijdelijke invulling van leegstaande gebouwen te gebruiken om de creatieve klasse te stimuleren, in de praktijk wordt dit ook vaak toegepast. Waarom is dit bij leegstaande gebouwen wel een normale gang van zaken en bij langdurige ongebruikte grond (nog) niet?

Om lege gaten in de binnensteden op te vullen zijn er verschillende tijdelijke invullingen mogelijk met uiteen lopende doelen. Er kan getest worden wat een nieuw gebruik op die locatie ter weeg brengt, er kan aan tijdelijke behoeften van de buurt voldaan worden en de leef omgevingskwaliteit van de buurt kan behouden blijven na het slopen van oude opstallen.

1.3 Probleemstelling

In veel steden is sprake van braak liggende terreinen in binnenstedelijk gebied. Gezien de huidige economische situatie zal dit in veel gevallen een meer langdurig karakter hebben dan in het verleden. Gemeenten vinden dit vaak niet wenselijk. Een tijdelijke invulling van het terrein zou een oplossing

kunnen zijn. Echter, ondanks steeds meer initiatieven hiertoe, wordt deze mogelijkheid nog onvoldoende benut. Wat zijn de oorzaken dat tijdelijk ruimtegebruik onvoldoende wordt benut en wat zijn voor de gemeente de mogelijkheden om tijdelijk ruimtegebruik te bevorderen.

1.4 Onderzoeksperspectief

Om te onderzoeken welke knelpunten er zitten bij tijdelijk ruimtegebruik en hoe een tijdelijke invulling gestimuleerd kan worden, wordt gekeken vanuit drie kaders die ook de basis structuur van het onderzoek weergeven:

- *Bestuurlijk kader*
De probleemstelling komt voor een gedeelte vanuit de gemeente, zij zien door de stagnerende vastgoedmarkt meer braakliggende terreinen ontstaan binnen hun gemeente. Kunnen gemeenten sturen op welke terreinen ontwikkeld worden? Waarschijnlijk wel op terreinen waar ze zelf grondposities hebben, maar welke middelen hebben zij om eigenaren te stimuleren waarbij geen financiële verwevenheid aanwezig is?
- *Juridisch kader*
Wat is de wet en regelgeving op het gebied van tijdelijk ruimtegebruik en welke mogelijkheden zijn er juridisch gezien, voor eigenaren om tot een tijdelijke invulling van een terrein te komen en vanuit de gemeente om eigenaren aan te sporen tot ontwikkeling.
- *Financieel kader*
In dit kader wordt onderzocht wat voor verschillende opties van tijdelijke invulling de financiële consequenties zijn. Als het financieel niet aantrekkelijk is kunnen de intentie en randvoorwaarden allemaal goed zijn maar is het project moeilijk realiseerbaar. Is het voor eigenaren mogelijk om tijdelijke invulling rendabel te maken of zijn hier andere bronnen voor nodig?

Door de probleemstelling vanuit deze kaders te benaderen zullen de mogelijke problemen uit de probleemstelling getoetst worden en zullen eventuele andere oorzaken voor het probleem tot uiting komen.

Het is niet het doel van dit onderzoek om alle mogelijke oplossingen voor tijdelijke invulling aan te dragen, maar om aan de hand van wetenschappelijke theorie, wet en regelgeving en het toetsen aan de praktijk te komen tot aanbevelingen die het proces om tot tijdelijk ruimtegebruik te komen te optimaliseren en de grenzen weer te geven waarbinnen tijdelijke oplossingen voor lege gaten gerealiseerd kunnen worden.

1.5 Onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag

- Wat zijn de oorzaken dat tijdelijk ruimtegebruik onvoldoende wordt benut en wat zijn voor de gemeente de mogelijkheden om tijdelijk ruimtegebruik te bevorderen?

Deze vraag wordt beantwoord door dit vanuit de drie verschillende kaders te bekijken. Daarnaast wordt in de eerste deelvraag gekeken naar de oorzaken dat terreinen braakliggen. Door deze oorzaken in beeld te brengen wordt meer inzicht verkregen in de achtergrond en kan de onderzoeksvraag beter beantwoord worden.

Deelvragen

- Wat is de oorzaak dat terreinen braak liggen en welke problematiek speelt er?
- Welke middelen zijn er, zowel bestuurlijk als juridisch, om tijdelijke invulling van braakliggende, binnenstedelijke, terreinen te stimuleren en te realiseren?
- Welke financiële consequenties komen voort uit tijdelijke invulling van lege gaten?

1.6 Afbakening

Het is noodzakelijk om de onderzoeksvragen af te bakenen om zo tot de kern van het probleem te komen en niet af te dwalen van het doel van het onderzoek.

- Indien er gesproken wordt over de eigenaar kan hier zowel een private als een publieke partij gesproken worden. Dus ook als de gemeente eigenaar is van een locatie wordt deze aangeduid als eigenaar.
- Als er gesproken wordt over de gemeente wordt er gesproken over de gemeente in zijn publieke functie.
- In dit onderzoek zijn alleen locaties relevant die braakliggend zijn. Als er opstallen aanwezig zijn worden deze als afwezig beschouwd tenzij zij een tijdelijke invulling vervullen.
- De relevante terreinen zijn binnenstedelijke terreinen en dus geen uitbreidingslocaties aan de randen van steden of Vinex-locaties.
- Dit onderzoek richt zich qua cases en aanpak vooral op de steden Groningen en Assen. Dit zijn verschillende steden, met een verschillende economie en structuur en daarom verschillende verhoudingen tussen eigenaren en gebruikers en verschillende mogelijkheden en beperkingen.

De definitie voor tijdelijke ruimte gebruik is overgenomen van Sijbers (2009). Hij ziet de volgende kenmerken van tijdelijk ruimtegebruik:

- Een fysieke functie die vroegtijdig in het ontwikkelingsproces (van het gebied) toe te passen is.
- Een functie voor korte of middellange termijn, maximaal tot de komst van de definitieve invulling.
- Relatief goedkope oplossing met geen of relatief lage (huur-)opbrengsten.
- De functie staat niet in verbinding met de vorige functie en hoeft dat ook niet per definitie met de toekomstige te staan.
- De functie kan verwijzen naar de toekomstige ontwikkeling en aandacht vragen voor het gebied.
- Er hoeft geen verandering van eigendom en ruimtelijke ordening plaats te vinden voor het realiseren van de functie.

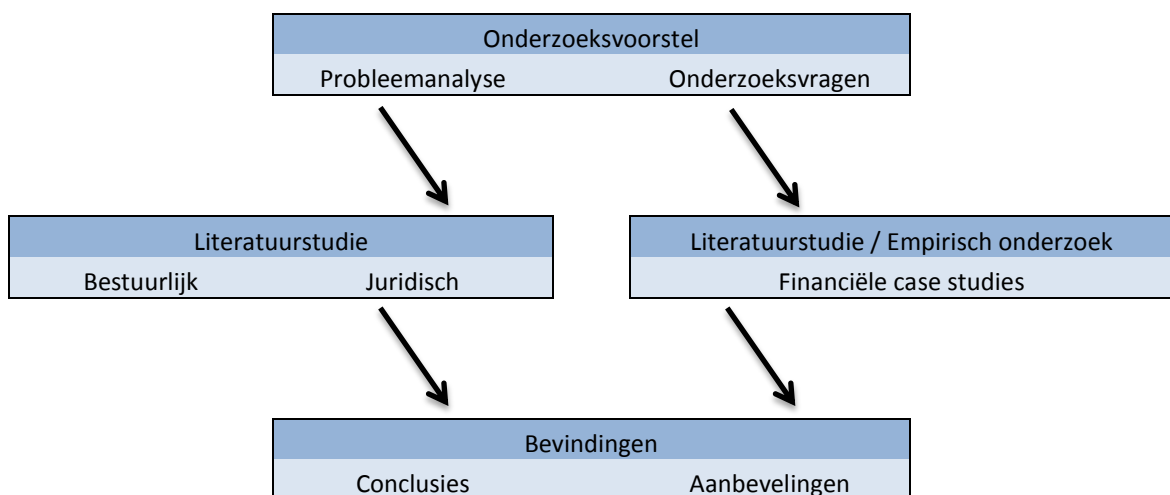
- De functie heeft als doel een positieve bijdrage te leveren aan het stedelijk klimaat.

Ze maakt uit deze kenmerken uiteindelijk de volgende definitie op: *'Het gebruik van een leegstaande ruimte of onbenut gebied, voor korte of middellange duur, op een wijze die niet in verbinding staat met de oorspronkelijke functie. En die tot de komst van de (al dan niet bekende) definitieve functie een positieve bijdrage levert aan het gebied. Deze functies kunnen ontstaan zonder dat daarvoor verandering van de ruimtelijke ordening regelgeving noodzakelijk is'.*

1.7 Methode

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek waarbij verschillende methodes gebruikt worden om de deelvragen te beantwoorden. Hierbij is in eerste instantie literatuur onderzoek de belangrijkste methode. Om de praktijk te toetsen zijn een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen in het proces. Aan de hand van de uitkomsten voortkomend uit de deelvragen zijn vervolgens conclusies en aanbevelingen gegeven.

Schematisch ziet het onderzoek er als volgt uit:



Toelichting per deelvraag

1. *Wat is de oorzaak dat terreinen braak liggen en welke problematiek speelt er?*

Om deze vraag te beantwoorden wordt literatuur onderzoek gedaan. Een belangrijke bron zijn wetenschappelijke artikelen en proefschriften. Daarnaast spelen nota's van gemeenten en rijksoverheden een belangrijke bron. Ook zal de informatie die vergaard wordt bij gemeenten worden meegenomen in deze deelvraag.

2. *Welke middelen zijn er, zowel bestuurlijk als juridisch, om tijdelijke invulling van braakliggende, binnenstedelijke, terreinen te stimuleren en te realiseren?*

Deze vraag is beantwoord door middel van literatuur onderzoek. Hierbij is gekeken naar gemeentelijke nota's en artikelen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met dhr. Schuit, projectleider

op de afdeling wonen en grondzaken bij de gemeente Assen en dhr. Zuidhof, planeconoom bij de gemeente Groningen om te bespreken hoe zij dit aanpakken vanuit hun situatie. Deze gesprekken zorgen voor een praktische blik op de theorie. De juridische kaders zijn bepaald aan de hand van literatuur onderzoek en is gekeken naar jurisprudentie op dit gebied.

3. *Welke financiële consequenties komen voort uit tijdelijke invulling van lege gaten?*

Om de financiële consequenties te onderzoeken wordt in eerste instantie literatuur onderzoek gedaan en worden gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen. Er wordt gekeken naar reeds ontwikkelde projecten en projecten die nog ontwikkeld gaan worden. Op die manier wil ik achterhalen welke knelpunten zich voordoen en de financiële haalbaarheid toetsen van verschillende projecten.

2. De oorzaken en problematiek rondom braakliggende terreinen

2.1 Inleiding

Dat er veel terreinen leeg staan zie je als je een rondje loopt of fietst door een willekeurige stad. Maar hoe komt het dat er met zoveel grond in binnensteden niks gedaan wordt? In deze deelvraag wordt onderzocht wat de aanleiding is voor het ongebruikt laten van terreinen in binnensteden en hoe tijdelijk ruimtegebruik een oplossing kan zijn voor dit probleem.

2.2 Waarom terreinen braak liggen

Uit de Transitiekaart Binnensingel gebied Enschede (september 2012) blijkt dat leegstand hoofdzakelijk geclusterd voorkomt. De leegstand is vooral te vinden in oude voorzieningenstraten en verouderde bedrijventerreinen. Rondom de leegstand gaat ook de leefbaarheid, de staat van onderhoud van andere panden en de kwaliteit van de voorzieningen achteruit. De oorzaken hiervan zijn verplaatsing van voorzieningen naar de periferie, wat een structureel probleem is en overaanbod van ruimte, welke meer conjunctureel is door de zwakke economische periode. Dit is goed te zien bij bedrijventerreinen die door stedelijke uitbereiding midden in de stad zijn komen te liggen. Deze terreinen verouderen vervolgens relatief snel omdat er buiten de stad veel aanbod is van nieuwe terreinen, de oude functie zal hier dus ook niet meer herleven. Hierdoor ontstaan zogenaamde transformatiegebieden (Interview, M. Schuit, Gemeente Assen, 2012). De vaak strategische ligging van deze gebieden binnen de stad bieden veel potentie (Bruil, 2004). Dit biedt kansen om deze gebieden te transformeren naar een hoogwaardige functie. Een groot voordeel is dat de infrastructuur in deze gebieden al aanwezig is, dit helpt enorm bij de herontwikkeling (Hoogendoorn, 2005).

Transformatiegebieden zijn over het algemeen locaties waar oorspronkelijk bedrijvigheid, handel of een industriegebied gelegen was en die worden getransformeerd naar een nieuwe bestemming. De achteruitgang van deze gebieden heeft verschillende oorzaken (Louw, 2004):

- Economische veroudering, het pand of terrein sluit niet meer aan bij de wensen, mode van de tijd of door technische veroudering waardoor het niet meer aansluit bij de eisen en wensen van de gebruiker.
- Structurele veroudering houdt in dat het pand of gebied langzaam achteruit gaat door de tijd dat het in gebruik is, dit kan tegen gegaan worden door onderhoud.
- Relatieve veroudering begint op het moment dat er concurrerende terreinen met dezelfde functie ontstaan. Deze vorm van veroudering is dus afhankelijk van het aanbod. Bij kantoren is dit duidelijk zichtbaar dat grote bedrijven relatief snel verhuizen naar een nieuw kantoor, terwijl deze economisch en structureel nog niet verouderd zijn.

- Eigendom is vaak verspreid over veel eigenaren wat het bemoeilijkt om tot een nieuwe, integrale, ontwikkeling te komen. Hierdoor is de termijn tussen initiatieffase en realisatiefase vaak erg lang.

Sijbers (2009) geeft aan dat door het afnemen van de intensiteit en dynamiek in een gebied de leegstand toeneemt en dat een gebied daardoor in een negatieve spiraal terecht komt waarbij de veroudering steeds sneller gaat. Echter deze terreinen kunnen wel op aantrekkelijke locaties voor andere functies liggen omdat zij een gunstige ligging hebben ten opzichte van het de stadskern.

Transformatiegebieden en braakliggende terreinen hebben de overeenkomst dat er geen functie is voor het gebied of dat deze functie aan het veranderen is. Transformatiegebieden hebben altijd al een andere functie gehad, bij een binnenstedelijk braakliggend terrein hoeft dit niet maar zal in veel gevallen wel zo zijn, echter kan dit verder in de historie liggen. Een transformatie gebied krijgt pas die naam op het moment als er ook plannen zijn voor een transformatie (Sijbers, 2009). Bij een braakliggend terrein moeten deze plannen in veel gevallen nog ontwikkeld worden.

Braakliggende terreinen kunnen in verschillende groepen in gedeeld worden (Northam, 1971):

- Grond die is overgebleven na andere ontwikkelingen, vaak te klein om als zelfstandige kavel te ontwikkelen. Gebruik als openbaar groen of kleine speelplek is vaak de oplossing of eventueel verkoop aan particuliere eigenaren van naast gelegen percelen.
- Grond die op geografische grondslag niet te ontwikkelen is door steilheid of gevaarlijke ligging. Deze vorm komt in Nederland alleen voor in de buurt van zware industrie.
- Uitbreidingskavels die bedrijven met het oog op groei in bezit houden vaak gelegen naast het bestaande onroerend goed en goed te gebruiken als extra parkeer gelegenheid of opslag. Ook andere vormen van tijdelijk gebruik zijn hier goed toepasbaar doordat er in veel gevallen een goede inschatting gemaakt kan worden van de termijn waarop de uitbereiding plaats zal vinden.
- Grond in het bezit van grondspeculanten welke gelegen zijn binnen andere bebouwing, in veel gevallen gaat het om transformatiegebieden. Ook hierbij is tijdelijk gebruik een goede methode voor de speculant om de kosten te drukken en het imago van het gebied te bepalen.
- Grond in het bezit van (semi)overheidsinstellingen die deze terreinen, in een later stadium, willen ontwikkelen voor eigen gebruik of voor strategische ontwikkelingen. In veel gevallen worden deze locaties gebruikt als groen voorziening en is tijdelijk gebruik een goede optie doordat een goede tijdsinschatting gemaakt kan worden.

Naast deze indeling is er ook literatuur die op een concretere manier verschillende oorzaken weergeeft van de oorzaken dat terreinen braak liggen (Mhatre, P 2006):

- Verandering in de omgeving; De levensloop van een gebied vergeleken worden met de levensloop van een product en kan onderverdeeld worden in verschillende fases: ontwikkeling, opkomst, overgang, neergang en vernieuwing. Gebieden blijven vaak hangen in de neergang doordat belangrijke stakeholders wegtrekken hierdoor ontstaat leegstand en worden gebouwen gesloopt.

- Grondvervuiling; Als de grond vervuild is brengt dit bij ontwikkeling vaak hoge kosten met zich mee waardoor het onaantrekkelijker is om deze locaties te ontwikkelen. Dit is vaak het geval bij oude bedrijfslocaties en onder andere tankstations en garages.
- Demografische verandering; Door suburbanisatie naar buiten gebieden en uitbreidingswijken kunnen binnenstedelijke gebieden leeg raken. Echter is in veel grote Nederlandse gemeenten het omgekeerde gaande, mensen trekken juist naar de binnensteden toe (NVM 2011).
- Markt omstandigheden; Op het moment dat het aanbod de vraag overstijgt ontstaat er leegstand, dat het aanbod stijgt of de vraag daalt, ligt in de verschillende oorzaken die al benoemd zijn.
- Bureaucratie; Door investeringen van overheden in infrastructuur kunnen gebieden andere functies krijgen en kan leegstand ontstaan, een voorbeeld hiervan zijn grote woonmalls buiten het centrum. De overheid kan dus een rol hebben in het ontstaan van leegstand, zowel positief als negatief.

Nu duidelijk is hoe het probleem ontstaat, kan er gekeken worden wat de gevolgen zijn van deze braakliggende terreinen en hoe tijdelijk ruimtegebruik daar een rol in kan spelen.

2.3 Wat zijn de gevolgen van braakliggende terreinen

In deze paragraaf wordt ingegaan op het probleem van braakliggende grond. Het is van belang om de gevolgen van braakliggende terreinen te onderzoeken om te begrijpen wat de problematiek is en hoe tijdelijk ruimtegebruik daar een rol in kan spelen. Hiervoor worden de verschillende gevolgen van braakliggende terreinen en de positieve en negatieve gevolgen van tijdelijk ruimte gebruik vanuit verschillende theorieën behandeld.

Veiligheid in verhouding tot onderhoud

Braakliggende terreinen zorgen niet alleen voor een esthetisch probleem maar geeft ook een achteruitgang van de algemene gezondheid van een buurt aan. Gebouwen en terreinen die worden verwaarloosd impliceren afnemende belangstelling van bewoners en investeerders en geven een dalende markt vraag aan. Burchell en Listokin (1981) beschrijven de nadelige gevolgen van verlaten terreinen. Braakliggende terreinen zijn een teken van armoede, geselecteerde migratie en verlies van werkgelegenheid. Hierbij ontbreekt het aan duidelijke feedback en hierdoor wordt het stedelijk verval versneld. Hieraan kan de gebroken ruiten theorie van Wilson en Kelling (1982) gekoppeld worden. Zij beschrijven in het artikel "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety" dat leegstaande terreinen gevolgen heeft voor de sociale veiligheid en criminaliteit in die buurt. Uit verschillende empirische studies blijkt dat de onderhoudsstaat van vastgoed invloed heeft op de criminaliteit in een buurt. Ook het omgekeerde is waar, goed onderhoud zorgt voor minder criminaliteit. In deze theorie voortkomend uit de criminologische wetenschap stellen Wilson en Kelling dat de verloederding van de omgeving te maken heeft met een aantal factoren:

- Hoe gaat men om met sociale signalen en criminaliteit
- De normen van de omgeving en hoe de bewoners daarmee omgaan
- De mate van sociale controle van de buurt op de buurt
- De mate waarin onderhoud wordt uitgevoerd

Vastgoed specifiek toont deze theorie aan dat een betere waarneming van de staat van onderhoud en uitstraling gevolgen heeft op de vastgoed waarde. Door het aantal 'gebroken ramen' te verminderen wordt een buurt aantrekkelijker om te wonen voor mensen met een hoger inkomen. In New York en Chicago zijn aan de hand van deze theorie verschillende buurten tot bloei gebracht waarbij het aanbieden van een veilige en plezierige leefomgeving voorop stond (Harcourt & Ludwig, 2006). Een ander voorbeeld hiervan, dichterbij huis, is de Gerbrand Bakkerstraat in de Oosterparkwijk te Groningen. Deze jaren-20 straat bestond uit sociale huurwoningen en zat in een neerwaartse spiraal door groot verloop en een slechte bouwkundige staat. De eigenaar (een corporatie) heeft destijds besloten de woningen te renoveren en grotendeels verticaal samen te voegen waardoor ruime stadswoningen ontstonden voor de kopersmarkt. Een deel van de oorspronkelijke bewoners is terug gekomen in de straat en veel jonge gezinnen zijn erbij gekomen. Dit heeft er toe geleid dat de straat een gevarieerd aanblik heeft qua bewoners en is geupgrade naar een straat die er weer jaren tegen aan kan (Verbeteren in plaats van slopen, Kromhout, Wilkens, Keers, oktober 2007).

Het toevoegen van activiteiten aan een braakliggend terrein herstellen de negatieve sporen van het economische en technische verval en bereiden het gebied voor op de nieuwe toekomstige ontwikkeling (Burgin, 1999). Tijdelijk ruimtegebruik geeft identiteit aan een gebied. Het organiseren van een festival of het aanleggen van een stadstrand geeft een bepaalde identiteit aan een braakliggend terrein. Deze tijdelijke functies zorgen voor veel positieve effecten op een gebied, dit is zowel in binnenlandse als buitenlandse bronnen terug te vinden:

- Het voorkomen van leegloop van omliggende gebieden en de stad door een verbetering van het leefklimaat (Verlag, 2007)
- Het op gang brengen en of versnellen van de herontwikkeling en permanente invulling van het gebied (Wellink, 2008)
- Het verminderen van negatieve effecten op het gebied zoals vernieling, criminaliteit en onveiligheid (Verlag, 2007).
- Het bieden van ruimte aan innovatieve en creatieve ondernemers en mensen. Deze maatschappelijke doelstelling van tijdelijk ruimtegebruik beantwoordt aan de acute vraag naar ruimte en voorzieningen in een stad (Burgin, 1999).
- Het rendement voor betrokken partijen verhogen, hetzij commercieel, cultureel of politiek gezien. Dit hangt samen met de identiteit van het gebied en de verkoopbaarheid.
- Indien de tijdelijke activiteiten een grote samenhang hebben met de beoogde permanente invulling zullen deze tijdelijke functies kunnen doorgroeien tot een definitieve functie waarmee afzet wordt gegenereerd voor de toekomst en daarmee zekerheid (Burgin, 1999).

Daarnaast komen er uit de literatuur ook een aantal mogelijke probleempunten naar boven die een oorzaak kunnen zijn waardoor tijdelijk ruimtegebruik wordt bemoeilijkt:

- De huidige eigenaar van de grond wil zijn medewerking niet verlenen aan tijdelijk ruimtegebruik (Verlag, 2007)
- Relatief hoge investering om huidige opstellen en infrastructuur geschikt te maken. De huren van tijdelijk ruimtegebruik liggen vaak ver onder de markthuur waardoor investeren in deze projecten minder aantrekkelijk wordt (Saris, 2008).

- In Nederland gelden dezelfde bouwbesluit regels voor tijdelijke activiteiten als voor permanente activiteiten. Hierdoor worden de investeringskosten ten opzichte van het aantal jaar dat de activiteit kan blijven bestaan vaak scheef (Saris, 2008).
- Financieel gezien is het mogelijk dat een terrein een hoge vastgoedwaarde heeft door de bestemming van de grond en of de ligging. De eigenaar zou zo lang mogelijk willen vasthouden aan deze hoge residuele waarde. Als een ontwikkeling niet mogelijk is doordat de theoretische waarde te hoog is voor de marktomstandigheden is het mogelijk dat een terrein lang braak ligt. Het is afhankelijk van de eigenaar of deze er voor kiest om tijdelijk gebruik toe te laten of dat hij meer vrijheid wil door het terrein braak te laten liggen (Sijbers, 2009).

2.4 Waarde creatie door tijdelijk gebruik

Het gebruik van grond in een stad is van essentieel belang bij het definiëren van de ruimtelijke kenmerken van een stad. De waarde van de grond wordt bepaald door de locatie, vraag, toegankelijkheid, staat (vervuiling, gebruik), beperktheid in de mogelijkheden (bestemmingsplannen), sociale waarden en plannen voor de toekomst (Peirce, 1995). Als deze omstandigheden dus veranderen, zoals gebeurd als grond braak komt te liggen kan dit negatieve effecten hebben op de waarde ontwikkeling van de grond zelf en omliggend vastgoed. Door deze ontwikkeling en weinig ingrijpen op de situatie kan een negatieve spiraal ontstaan die er voor zorgt dat de buurt onaantrekkelijker wordt voor gebruikers. Hierdoor neemt de economische en sociale kracht extra af (Mikelbank, 2008). Het verlies van waarde kan doorbroken worden door de ongebruikte terreinen, tot dat er een permanente functie is, in te vullen met “nieuwe” tijdelijke functies en gebruikers die waarde toevoegen aan het terrein op de korte termijn (van de tijdelijke invulling) en bijdragen aan de lange termijn (permanente invulling). Een tijdelijke invulling kan het beste getypeerd worden als een overbruggingsfase van twee (meer) permanente invullingen voor een gebied. In deze periode kan er gewerkt worden aan het einddoel voor een bepaalde locatie. Door een tijdelijke invulling ontstaat een ander planvormingsproces waarin de huidige situatie als uitgangspunt dient in plaats van het centraal stellen van het einddoel van het plan. Het tijdelijke gebruik kan als onderzoekstool dienen voor de ontwikkelingsrichting van het gebied (Sulsters, 2010).

Meerdere literaire bronnen onderbouwd de stelling dat de tijdelijke activiteit een grote relatie moet hebben met het einddoel.

- De tijdelijke invulling moet aansluiten bij het imago wat bereikt wil worden en moet daarmee een belangrijk aandachtspunt zijn bij de invulling daarvan (Sulsters, 2010).
- Er is weinig onderzoek gedaan naar de economische waarde creatie van een tijdelijke invulling maar er kan wel gesteld worden dat er een relatie gelegd kan worden tussen het tijdelijke gebruik van de identiteit van de ruimte. Deze is het sterkst wanneer de tijdelijke functie een relatie heeft met het einddoel wat voor ogen is (Sijbers, 2009).
- Tijdelijk gebruik kan bijdragen aan de permanente invulling van een gebied en kan sterk bijdragen aan het imago van een locatie (Blummer, 2005).

Een belangrijk aandachtspunt, ter onderbouwing, komt van Burgin en Cabane (1999). De tijdelijke functie moet een relatie hebben met de toekomstige ontwikkeling. De belangrijkste reden daarvoor

is dat de aanwezige functie, activiteit en levendigheid uiteindelijk bijdraagt aan de nieuwe gebiedsidentiteit. Voor de marketing van de nieuwe ontwikkeling is het handig dat de tijdelijke functie daar al vanaf het begin aan bijdraagt. Dit zorgt ervoor dat de tijdelijke en toekomstige invulling niet te ver van elkaar afwijken en dat er door tijdelijke invulling geen verkeerde of ongewenste associaties ontstaan. Als dit lukt, dan zorgen tijdelijke functies voor een positieve bijdrage aan het gedrag en de activiteiten in het gebied. Dit heeft een gunstige invloed op het ontstaan van een nieuwe gebiedsidentiteit en daarmee de waarde van het gebied.

2.5 Initiatiefnemers

Om tot tijdelijk ruimtegebruik te komen is een grond eigenaar nodig die zijn grond beschikbaar wilt stellen en initiatiefnemers die een activiteit willen ontplooien. Er zijn twee mogelijkheden om tot een project te komen. De eigenaar van de grond ziet mogelijkheden in tijdelijk ruimtegebruik en zoekt daar gebruikers bij of potentiële gebruikers zien kansen en nemen het initiatief richting de eigenaar van de grond.

Voor het uitnodigen van initiatiefnemers is het belangrijk dat de eigenaar een duidelijk toekomst perspectief heeft voor het gebied. Dit zorgt er voor dat er ideeën op gang komen en bied enige zekerheid voor investeringsbeslissingen. Het is daarbij belangrijk te zoeken naar middelen en manieren om zekerheden te geven voor de periode dat de activiteit kan duren. Dit kan door een duidelijke visie te hebben op het gebied en daarin prioriteiten aan te geven (Peek en Van Remmen, 2012). Deze visie draagt bij aan de beoogde identiteit van het gebied zoals aangegeven in de vorige paragraaf, dit zorgt voor een positieve relatie met het einddoel.

Ook andersom is goed mogelijk, als initiatieven zich aandienen bij een grond eigenaar zou dit om aanpassingsvermogen van de eigenaar kunnen vragen. Tijdelijk ruimtegebruik is namelijk vaak nog geen standaard optie die mee wordt genomen in het ontwikkelingsproces. Deze werkpraktijken en bedrijfsregels kunnen er voor zorgen dat initiatiefnemers van buiten af moeizaam hun ideeën kunnen uitwerken. De manier van werken binnen een organisatie is moeilijk te veranderen, dit noem je padahankelijkheid (North, 1990). Wanneer er door de eigenaar wordt gekozen voor tijdelijk ruimtegebruik vraagt dit misschien op sommige punten een cultuurverandering. En de eigenaar moet bepalen welke rol hij in de ontwikkeling van de tijdelijke functie wil spelen. Dit zal in veel gevallen een faciliterende rol zijn om mogelijkheden te creëren en zullen zij medewerking verlenen aan een activiteit, dit kan zowel bestuurlijk, juridisch als financieel zijn (Hajer, 2012). Op deze drie manieren van faciliteren wordt in hoofdstuk 3 en 4 uitgebreid op ingegaan.

3. Middelen om tijdelijke invulling van braakliggende terreinen te stimuleren en te realiseren

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat de oorzaken zijn van het ontstaan en wat de problematiek is van braakliggende terreinen en welke rol tijdelijk ruimtegebruik daar in kan spelen. Naar aanleiding van die uitkomsten kijken we in dit hoofdstuk naar wat bestuurders, gemeenten in veel gevallen, kunnen doen om deze ongewenste situatie tegen te gaan. Kunnen gemeenten ingrijpen en in welke mate kunnen zij dit? Dit wordt gedaan aan de hand van literatuur onderzoek en gesprekken met betrokkenen binnen de gemeente Assen en Groningen op het gebied van braakliggende terreinen. Dit zijn dhr. Schuit, projectleider wonen en grondzaken bij de gemeente Assen en dhr. Zuidhof, planeconoom op de afdeling Juridische zaken, Parkeren en Vastgoed bij de gemeente Groningen. In deze gesprekken gaat het om praktijk voorbeelden binnen deze gemeenten en de bestuurlijke aanpak die deze gemeenten hanteren bij braakliggende terreinen.

Daarnaast is het belangrijk om juridische kaders in beeld te brengen waarbinnen een tijdelijke invulling gerealiseerd kan worden en wordt gekeken welke mogelijke aanpassingen in de wet- en regelgeving dit zouden vergemakkelijken.

3.2 Bestuurlijke middelen

Berlijn is één van de beste voorbeelden om te laten zien hoe tijdelijk ruimtegebruik gerealiseerd kan worden. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 was de verwachting dat Berlijn enorm zou groeien naar 6 miljoen inwoners, door economische tegenwind en het verlies van duizenden banen is het huidige inwoners tal rond de 3,5 miljoen. Vele lege panden en gaten bleven achter, wat op zich al enorm aantrekkelijk is voor pioniers op het gebied van tijdelijke invulling. Deze pioniers weten de geschikte plekken te vinden voor hun doeleinden waar ontwikkelaars en investeerders geen heil in zien. Op deze plekken komen vaak creatieve producten tot ontwikkeling waar kunst, commercie en vermaak bij elkaar komt. De Berlijnse dienst voor de stadsontwikkeling geeft aan dat dit tijdelijke ruimtegebruik een belangrijke factor is voor de ontwikkeling van de stad en stimuleren dit samen met particuliere adviesbureaus. Deze ontwikkelingen geven Berlijn het imago van een creatieve stad en daarmee is het een leerschool voor de 'stedelijke ondernemer' (Kompier, 2008).

Wat dit aangeeft is dat de bottom-up benadering zoals dat in Berlijn tot stand is gekomen onmisbaar is bij het realiseren van een tijdelijke invulling. Plekken waar ontwikkelaars en investeerders nog niet uit de voeten kunnen zien anderen kansen. Berlijn is een goed voorbeeld waar de gemeentelijke overheid de private initiatieven stimuleert door de ruimte te geven de activiteiten te ontplooiën. Nu is de vrijheid in een stad als Berlijn makkelijker te geven doordat er veel meer ruimte is in

tegenstelling tot de dichtbevolkte steden en strakke regels in Nederland, maar particuliere initiatieven zouden moeten worden gestimuleerd in plaats van ontmoedigd worden (Kompier, 2009).

Er wordt op verschillende plaatsen in Nederland geëxperimenteerd met tijdelijke invullingen op braakliggende terreinen. Vaak is hierbij de angst dat de tijdelijke situatie de nieuwbouwplannen op langere termijn vertraagd. Zo willen gemeenten geen tijdelijke natuur uit de angst dat er beschermd diersoorten gaan nestelen, er worden korte pachtcontracten afgegeven zodat de grond snel weer beschikbaar kan zijn en zijn ze al snel tevreden met een kleine invulling op een groot terrein. Kansen worden niet optimaal benut (Xplorelab Provincie Zuid Holland, 2011).

De inrichting en gebruik van braakliggende terreinen zorgt ervoor dat er een nieuwe methode ontwikkeld moet worden die past bij het ontwikkelen van deze locaties. Het doel, de termijnen en de investeringsmogelijkheden liggen anders dan bij een permanente ontwikkeling. Hierbij is het van belang dat waarde creatie altijd in het oog wordt gehouden. Waarde creatie voor de ontwikkeling zowel financieel als sociaal economisch.

Als grond eerst tijdelijk gebruikt wordt voor een ander doel dan is het belangrijk dat er niet meer alleen naar het eind doel gekeken wordt maar naar het proces, stap voor stap. Hierbij kunnen op basis van haalbare en wenselijke tussenbeelden de doelstellingen gerealiseerd worden. Flexibiliteit om in te kunnen spelen op kansen van een tijdelijke ontwikkeling die zich in de termijn dat er niet permanent gebouwd kan worden voordoen staan daarbij voorop (Xplorelab Provincie Zuid Holland, 2011).

Ook op landelijk niveau komt er steeds meer aandacht voor tijdelijke gebiedsontwikkeling, opgezet vanuit bestuursorganen. In een samenwerking van WINN (waterinnovatieprogramma van Rijkswaterstaat en Deltares), InnovatieNetwerk, CURNET en Dura Vermeer, is het programma Tijdelijk Anders Bestemmen opgezet. Zij beschouwen dit als een nieuw concept waarin flexibel omgaan met de ruimte centraal staat. Dit concept is geschikt voor locaties met veranderende functies en een hoge dynamiek. Bij een tijdelijke bestemming krijgt het gebied een nuttige functie maar blijft het op lange termijn beschikbaar voor toekomstige, vaak onzekere, invulling. Het concept is gericht op een duurzame inrichting en ruimtegebruik in Nederland en heeft de volgende doelen:

- Agenderen en wegnemen van belemmeringen (juridisch/bestuurlijk, economisch)
- Het vinden van 'early adaptors' en het creëren van een publiek/privaat netwerk die de plannen in de praktijk willen brengen.
- De erkenning en implementatie van het concept als volwaardig instrument voor ruimtelijke ordening.

Dhr. M. Schuit (projectleider, afdeling wonen en grondzaken Gemeente Assen) sluit zich aan bij deze doelstellingen. Hij geeft aan dat gemeenten een belangrijke rol spelen in het weg nemen van belemmeringen voor de tijdelijke invulling van een gebied. De gemeente kan de juiste randvoorwaarden scheppen waarbinnen eigenaren, gebruikers en bewoners kunnen participeren, het gaat hierbij om bemiddelen en verbinden.

Gemeenten kunnen zelf eigenaar van braakliggende grond zijn, dan is een invulling gemakkelijker te faciliteren doordat zij zelf het initiatief kunnen nemen en de plannen voor een tijdelijke invulling kunnen maken. Er zijn ook gronden die niet in eigendom van de gemeente zijn maar waarbij de

gemeente wel de noodzaak ziet om dat terreinen niet ongebruikt te laten. Vooral bij terreinen waar veel publiek (langs) komt. Hierbij kan de gemeente initiatief nemen door in gesprek te treden met de eigenaar en met belanghebbende partijen zoals buurtverenigingen, om te tot een samenwerking te komen.

Het faciliteren is dus niet alleen het maken van een visie en kaders en wachten tot gebruikers zich melden. Potentiele gebruikers en grondeigenaren kunnen latent aanwezig zijn en hoeven niet precies te weten wat ze willen, waar en wanneer. De informatie die ze tot hun beschikking hebben is incompleet en potentiele gebruikers zijn er dus bij gebaat dat gemeenten actief mogelijkheden aanbieden (Buitelaar, 2012).

Het voormalige ministerie van VROM heeft onderzoek gedaan naar vervallen panden en leegstaande terreinen in Noord Nederland (VROM, handreiking aanpak vervallen panden, 2007). Hieruit kwam naar voren dat gemeenten weinig doen tegen de aanpak van vervallen locaties in hun gemeente. De aanpak van deze locaties wordt echter van groot belang gezien, mede omdat er regelmatig geluiden uit de maatschappij komen en er monumenten verloren gaan. De oorzaken van het verval vindt de onderzoekscommissie vooral in de sfeer van persoonlijke problemen, financiële overwegingen en belemmeringen in de herbestemming. Als er wordt opgetreden door de gemeente betreft dit vaak alleen de voorkoming van ergere situaties en worden alleen de meest noodzakelijke maatregelen verplicht. Hierbij gaat het om het voorkomen van directe risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid. Bij grotere gemeenten is de aanpak van vervallen panden actiever en ondergebracht bij de afdeling bouw en woningtoezicht. Deze aanpak wordt integraal aangepakt en op basis van een aantal wetten en nota's. Daarnaast hebben deze gemeenten eigen beleid op dit gebied. In deze gemeenten waaronder Groningen en Assen wordt niet alleen passief gereageerd op klachten maar worden eigenaren ook actief benaderd als hun terrein of pand veel achterstallig onderhoud heeft, ook als deze nog niet voor onveilige situaties zorgen. De handhaving begint met overleg met de eigenaar terwijl tegelijkertijd een aanschrijvingstraject wordt ingezet. Bij het traject kunnen ook andere partijen zoals politie, maatschappelijk werk of een corporatie worden ingezet. Door een vrij harde aanpak kunnen korte termijnen worden gehanteerd en zijn problemen vaak het snelst op te lossen.

Het Open Lab Ebbinge in Groningen kan als voorbeeld worden gezien waarbij dezelfde bottom-up benadering plaats vond als in Berlijn. Strategisch gelegen aan de rand van de binnenstad, nabij het ziekenhuis, universiteit en winkelstraat de Nieuwe Ebbinge, ligt het voormalige Circus, Boden- en Gasterrein (CiBoGa). Nadat deze functies zijn vertrokken heeft deze grond lange tijd braak gelegen. In de jaren negentig zijn er plannen ontstaan om het gebied te transformeren. In 2000 zijn de eerste nieuwe woningen opgeleverd, hierna stagneerde de gebiedsontwikkeling. Dit kwam door bouwkundige problemen met de ondergrondse parkeergarage en de geplande bebouwing blijkt niet goed aan te sluiten bij de marktvrage. Dat het gebied braak bleef liggen was een doorn in het oog van omliggende ondernemers aan de aangrenzende Nieuwe Ebbingestraat. Zij zagen teruglopende klandizie en voelden de gevolgen van de verminderde leefbaarheid als eerste en het hardst en vanuit deze groep werden de kansen voor tijdelijk ruimtegebruik gezien. Echter dergelijke initiatieven kunnen alleen gerealiseerd worden met een combinatie van overheden (vergunningverlener) en marktpartijen (investeerders). Nederland is echter een land met veel regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit betekend in de praktijk vaak dat er conflicten ontstaan met de bestaande

regelgeving van de ruimtelijke ordening omdat deze is toegespitst op langdurig gebruik van een ruimte. Op deze aspecten en mogelijkheden en bedreigingen kijken we in paragraaf 3.3. Van belang is om te kijken hoe de gemeente deze situatie aan heeft gepakt.

De gemeente stond in eerste instantie niet open voor tijdelijk gebruik op het Ebbinge terrein. Terwijl dit goed past bij het streven van de stad Groningen om een creatieve stad te zijn. Via een motie van de raad wordt het college verplicht mee te werken aan het tijdelijk gebruik wat dan Open Lab Ebbinge (OLE) wordt genoemd (Zuidhof, gemeente Groningen). Op basis van de definitieve plannen is de grond van het terrein deels opgehoogd en is alvast een fietspad aangelegd. Langs dit fietspad zijn kavels beschikbaar voor tijdelijke activiteiten. Het Ebbinge kwartier heeft de juiste eigenschappen voor een tijdelijk gebied, de ligging vlak bij het centrum, relatief lage huurprijzen en voldoende ruimte en speelse elementen zoals de oude fabrieksschoorsteen. In het liggende bestemmingsplan was voldoende ruimte voor de tijdelijke activiteiten. De verschillende tijdelijke units hebben via een privaatrechtelijke overeenkomst met de gemeente tot 2016. De grond wordt om niet aan de gebruikers ter beschikking gesteld. Het plan voor de integrale gebiedsontwikkeling uit de jaren negentig is inmiddels aangepast in een plan dat beter aansluit bij de omliggende gebieden en de marktvrage (Buitelaar, 2012).

Naast het stimuleren van een bottom-up benadering zijn er nog een aantal middelen die gemeenten vanuit bestuurlijk punt kunnen inzetten om actie te bewerkstelligen (VROM, 2007):

- *Onteigening*

Een middel van gemeenten om bestemmingen te verwerklijken. Er moet hierbij sprake zijn van een concreet bouwplan en het feitelijk gebruik moet afwijken van de te realiseren bestemming. Onteigening is een zwaar middel en vergt een voorinvestering van gemeente of geïnteresseerde ontwikkelaar. Onteigening is dan ook alleen een middel om terreinen permanent te ontwikkelen binnen een korte termijn, een tijdelijke invulling kan geen reden zijn voor onteigening.

- *Subsidies en leningen*

Subsidie of een lening met een klein rente percentage kan werken als stimulans om te ontwikkelen of een terrein netjes te maken zodat deze voldoet aan de veiligheidseisen. Ook kan een gemeente subsidies verstrekken voor het tijdelijk invullen van een terrein. Het grote voordeel hiervan is dat de verantwoordelijkheid in handen blijft van de eigenaar en de gemeente bij latere overtredingen ook op kan treden. In de praktijk blijkt dat een combinatie van verleiding (subsidies) en dwang (aanschrijving, aankoop) het beste werkt.

Er zijn verschillende subsidies beschikbaar voor tijdelijk ruimte gebruik. De meeste subsidies worden verstrekt door gemeenten in de vorm van het beschikbaar stellen van de grond waar het tijdelijk ruimtegebruik plaats vindt of het meefinancieren van het project. Daarnaast zijn er Europese subsidies beschikbaar:

- SEEDS staat voor Stimulating Enterprising Environments for Development and Sustainability. Dit project signaleert dat er rondom het Noordzeegebied een toename is van braakliggende terreinen en leegstaande gebouwen, die een negatieve impact hebben op de omgeving.

SEEDS wil innovatieve oplossingen voor dit probleem bevorderen. Hierbij moet gekeken worden naar aspecten als planning, netwerken, bevordering ondernemerschap, wet- en regelgeving en privaat-publieke samenwerkingen. Deze subsidies is al door verschillende steden aangevraagd waaronder Kopenhagen, Vlaanderen, Goteburg en Assen. (Memo Eenheid Beleid, Gemeente Assen 2012).

- Europees Fond voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dit fonds is bedoeld om economische verschillen te verkleinen tussen Europese regio's. Om dit te bereiken financiert het fonds activiteiten voor de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en voor transformatiegebieden (industrie/bedrijvigheid naar andere functie). In de meer ontwikkelde regio's van de Europese Unie richt het fonds zich op stimulering van de werkgelegenheid en regionale concurrentiekracht (Europees Parlement, 2012).

Uit de omschrijving van deze subsidies blijkt dat deze vooral gegeven worden ter stimulering van de projecten. Partijen zien de belangen van tijdelijk ruimtegebruik en stellen op basis daarvan een subsidie beschikbaar. Deze zijn echter niet toereikend om doorslaggevend te zijn voor het slagen van een project maar geven gemeenten en andere initiatiefnemers een impuls om te werken aan minder lege gaten in hun steden (Schuit, 2012).

- *Voorkomen van lege gaten*

Vroeger stond er in veel gemeentelijke bouwverordeningen dat er alleen een sloopvergunning afgegeven mocht worden als er een bouwvergunning voor de vervangende bouw was afgegeven. In de afgelopen periode is er veel gebouwd en waren gemeenten minder bang voor lege gaten, hierdoor is deze regel in veel verordeningen verdwenen. Ook zien gemeenten het vaak als een betere oplossing om panden te slopen dan te onderhouden omdat hierbij de kosten lager zijn en de brandveiligheid beter is gewaarborgd. Echter het is vanuit esthetisch oogpunt een goede oplossing om voor het tegen gaan van lege gaten deze passage weer op te nemen in de bouwverordeningen. Dit kan lijden tot verpaupering van panden maar daartegen kunnen gemeenten strenger optreden.

Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de Gemeente Assen. Een voormalig meubelzaak in het centrum van de stad, bestaande uit een aantal samengevoegde panden, staat al jaren leeg. De panden zijn eigendom van een projectontwikkelaar die geen haast maakt in de herontwikkeling van de locatie. De gemeente stuurde aan op sloop van de panden omdat sprake was van een onveilige situatie. Aan de andere kant vond de gemeente dit onaantrekkelijk omdat daardoor een leeg gat op een prominente locatie in het centrum zou ontstaan. Uiteindelijk is een deel van de winkelwand op initiatief van de gemeente met kunstobjecten afgedicht en een deel wordt tijdelijk verhuurd.

3.3 Juridische middelen

In Nederland zijn alle beperkingen van ruimtelijke ontwikkelingen vastgelegd in bestemmingsplannen. Hierin is opgenomen welke activiteiten mogelijk zijn en wat er op welke manier gebouwd mag worden. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) staat dat een bestemmingsplan elke 10 jaar moet worden herzien. Echter deze termijn wordt door veel gemeenten niet gehandhaafd omdat zich in veel gebieden geen of weinig ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot aanpassing van deze plannen.

Bij het realiseren van een tijdelijke invulling voor een gebied maken gemeenten gebruik van de Wro en de Wet Algemene Bepaling Omgevingsrecht (Wabo). Als een activiteit een looptijd heeft, korter dan 5 jaar, kunnen gemeenten dit oplossen met een tijdelijke omgevingsvergunning. Echter er zijn veel tijdelijke invullingen denkbaar die langer zijn dan 5 jaar maar korter dan 10 jaar. Ook zijn er veel projecten waarbij de realisatie van de uiteindelijke invulling nog niet duidelijk is.

Hieronder worden de wettelijke mogelijkheden besproken vanuit juridisch oogpunt, daarna worden deze met een aantal voorbeelden in de praktijk gebracht. Deze informatie is verkregen op basis van het project Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB), een initiatief van Innovatie Netwerk en Rijkswaterstaat uitgevoerd in juli 2011 en de verschillende wet- en regelgeving die beschikbaar is op dit gebied.

Wettelijke mogelijkheden

Het toestemming verlenen van publiekrechtelijke toestemming voor ruimtelijke activiteiten is vastgelegd in de Wro en de Wabo. Hieruit komen *bestemmingsplannen* (artikel 3.1 Wro) voort waarin toestemming wordt gegeven om in een afgebakend gebied activiteiten uit te oefenen bijvoorbeeld; wonen, bedrijvigheid of recreatie. Daarnaast staat aangegeven in welke mate er bebouwing plaats mag vinden. Het bestemmingsplan is het belangrijkste en zwaarste plan voortkomend uit de wet. Andere planningsvormen zijn hieraan ondergeschikt en hebben niet de bedoeling om dergelijke regelingen vast te leggen.

In het bestemmingsplan kan al rekening gehouden worden met een mogelijke wijziging van de bestemming zonder dat daarvoor de gehele herzieningsprocedure voor doorlopen hoeft te worden. Dit is de *wijzigingsbevoegdheid* (3.6 lid 1 sub a Wro). Het voordeel van deze regeling is dat als de bestemming gewijzigd dient te worden, deze wijziging veel sneller zal gaan dan bij een bestemmingsplanwijziging. De termijn om een bestemmingsplan te wijziging is 6 maanden en als van tevoren aan de voorwaarden is voldaan geldt een termijn van 8 weken. Dit komt door de onderzoek plicht, die al gedaan dient te zijn bij de vaststelling van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Hierdoor kunnen burgemeester en wethouders het plan aanpassen en hoeft dit niet door de raad te worden goed gekeurd. De methode wordt vooral toegepast bij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling die gefaseerd wordt gerealiseerd en niet zo zeer bij tijdelijke invullingen.

Tijdelijke invullingen kunnen worden toegestaan op basis van de *tijdelijke omgevingsvergunning*. Hierbij dienen de activiteiten niet langer dan 5 jaar te duren, alleen dan kan een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend (artikel 2.12 lid 2 Wabo). Het bestemmingsplan hoeft in deze situatie niet gewijzigd te worden. Het grote nadeel van deze methode is dat de jurisprudentie erg streng is met de 5 jaren termijn, dit is voor veel initiatiefnemers tekort of is vanuit de planning voor de definitieve invulling onwenselijk (Smeenk, 2010). Sinds de Wabo in werking is getreden (oktober 2010) is er ook geen tijd winst te behalen via deze wet aangezien de beslistermijn verlengd is van 4 weken na de ter inzage legging tot een termijn van 6 maanden voor de gehele procedure. In de crisis- en herstelwet die op 6 juli 2012 is aangenomen wordt voorgesteld de termijn voor een tijdelijke bestemming te verlengen naar 10 jaar. De aparte procedure voor het aannemen van een tijdelijke bestemming verdwijnt en deze wordt overgenomen door artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Hierdoor hoeft de uitgebreide Wabo procedure, die 26 weken duurt, niet meer doorlopen te worden maar de reguliere termijn van acht weken. Dit zorgt voor een beter

aansluitende regelgeving bij tijdelijk ruimtegebruik en het is te hopen dat deze op korte termijn wordt doorgevoerd.

De raad kan medewerking verlenen aan projecten van gemeentelijk belang, dit is de *omgevingsvergunning voor een project*, deze is opgenomen in de Wabo (artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo). Deze bevoegdheid ligt bij burgemeester en wethouders mits er een goede ruimtelijke onderbouwing gegeven wordt. De beslistermijn voor deze regeling is met de nieuwe Wro in 2010 verlengd van 12 weken na de ter inzage legging tot 6 maanden na de ontvangst van de aanvraag. Bij deze wet zat de verplichting dat binnen een jaar na het verlenen van de vergunning een bestemmingsplan procedure gestart moest worden. Door de Crisis- en Herstelwet is deze verplichting echter ongedaan gemaakt omdat deze een ongewenste remming had op de toepassing van deze vergunning. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning kunnen voorwaarden worden gesteld, waaronder een beperkte termijn. Echter heeft deze dezelfde nadelen als de tijdelijke omgevingsvergunning.

Toepassingsmogelijkheden

Er zijn verschillende vormen mogelijk waarin planologische onzekerheden naar voren komen en geen duidelijke procedure voor handen is. Hieronder staan de drie meest voor de hand liggende situaties omschreven:

1. De tijdelijke invulling is bekend, qua omvang, gebruik en tijd en de uiteindelijke, permanente invulling is bekend
2. De tijdelijke invulling is bekend, qua omvang, gebruik en tijd en de uiteindelijke, permanente invulling is onbekend
3. De tijdelijke invulling is onbekend, qua omvang, gebruik en of tijd en de uiteindelijke, permanente invulling is bekend

Deze situaties zijn hier onder weergegeven aan de hand van voorbeelden, komend uit de handreiking voor juristen van Tijdelijk Anders Bestemmen. Deze voorbeelden zijn ter verduidelijking van het juridische aspect. De situaties hoeven niet overeen te komen met de afbakeningscriteria van het onderzoek.

1. Valkenburg, militair vliegveld

In de toekomst worden op voormalig vliegveld Valkenburg woningen ontwikkeld. Tot die ontwikkeling van de grond komt kunnen de bebouwingen gebruikt worden voor bedrijven, die inmiddels al gestart zijn. Hierbij is sprake van een tijdelijke invulling die qua omvang, gebruik en tijd goed afgebakend kan worden. Een duidelijke situatie omdat er geen onzekerheden bestaan over beide ontwikkelingen. In eerste instantie was hier een tijdelijke vrijstelling op basis van de oude Wro voor verleend, deze termijn loopt nu af. Als de termijn die deze functie nog blijft uitoefenen korter is dan 5 jaar kan een tijdelijke omgevingsvergunning volstaan, mits niet al eerder een tijdelijke omgevingsvergunning is verleend. Als de einddatum van deze tijdelijke invulling nog niet vaststaat dan zal een nieuw bestemmingplan uitkomst moeten bieden. Hierin kan dan de combinatie gemaakt worden met een wijzigingsbevoegdheid. Hierin wordt dan al de uiteindelijke wijziging van de bestemming vastgesteld, waardoor er geen lange procedure gevoerd hoeft te worden op het moment dat de permanente invulling gerealiseerd kan worden. Deze methode van werken geeft dus

duidelijkheid voor alle partijen, mits ingeschat kan worden wanneer de permanente ontwikkeling plaats kan gaan vinden.

2. Almere, Floating Life

In de Pampushaven te Almere zal de expositie Floating Life worden gepresenteerd. Deze expositie gaat over leven en werken op het water. De termijn van deze expositie is 5 jaar en de functie die het terrein krijgt na deze expositie is nog niet duidelijk. In dit geval kan een tijdelijke omgevingsvergunning van artikel 2.12 lid 2 Wabo volstaan omdat de tijdelijke invulling niet langer dan 5 jaar is. Als de termijn langer dan 5 jaar zou zijn en de einddatum is niet zeker dan zouden er twee mogelijkheden zijn:

- Het bestemmingsplan wordt aangepast en hierin wordt een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. Door deze bevoegdheid toe te voegen aan het bestemmingsplan kunnen in de toekomst meerdere functies worden gerealiseerd in het gebied zonder dat daarvoor de gehele bestemmingsplan procedure doorlopen hoeft te worden.
- Er wordt een omgevingsvergunning afgegeven voor het project. Echter aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden over de termijn van de functie. De procedure voor een omgevingsvergunning verschilt niet veel van die van het vaststellen van een bestemmingsplan en deze bied meer mogelijkheden.

3. Noord Limburg, uiterwaarden

De uiterwaarden van de Maas in Noord Limburg worden op een bepaald moment in de toekomst hoogwaterbergingsgebied. Bedrijven die hier nu gevestigd zijn willen hun activiteiten blijven voortzetten tot dat de nieuwe functie echt in gebruik wordt genomen. De tijdelijke invulling is dus onzeker qua tijd en het toekomstige gebruik ligt al vast.

Dit plan kan alleen met een bestemmingsplan wijziging worden vastgelegd, wederom in combinatie met een wijzigingsbevoegdheid. In het bestemmingsplan worden dan de functies zoals die nu gewenst zijn opgenomen en de functie die het terrein zal krijgen met de beoogde activiteit in de toekomst.

De eerste stap, vastleggen welke functies nu en in de toekomst plaats mogen vinden in het gebied, is genomen. De tweede stap is om te regelen hoe de tijdelijke, huidige, functie wordt beëindigd op het moment dat de nieuwe functie in werking treedt. In de volgende paragraaf zal dit probleem worden toegelicht.

Beëindiging van een tijdelijke activiteit

Van te voren is afgesproken met de initiatiefnemers van de tijdelijke invulling gedurende welke termijn zij hun activiteiten mogen uitvoeren. In de praktijk zorgt dit echter regelmatig voor problemen. Uitbaters, eigenaren en of gebruikers van de tijdelijke invulling stoppen niet vrijwillig met hun activiteiten. Door de gemeente of eigenaar van de locatie zijn daartoe een aantal publiek- en privaatrechtelijke maatregelen tegen te treffen.

Publiekrechtelijk

Indien de termijn van de (tijdelijke) vergunning is verstreken en de initiatiefnemer van de tijdelijke invulling stopt niet vrijwillig met zijn activiteiten kan de gemeente met bestuursrechtelijke middelen

deze situatie veranderen (last onder dwangsom en bestuursdwang). Met deze vergunning is immers een afwijkend gebruik toegestaan, buiten het bestemmingsplan om. Daardoor kan de gebruiker worden gedwongen te stoppen met activiteiten die buiten het bestemmingsplan vallen.

Als de bestemming van het terrein verandert door middel van een wijzigingsplan, zoals eerder besproken, gaat deze methode niet op. De gebruiker van de grond kan het huidige gebruik dan voortzetten op basis van het standaard overgangsrecht voor gebruik (artikel 3.2.2 Bro). Deze regeling houdt in dat als een bestemming wordt gewijzigd (bijvoorbeeld van bedrijfsdoeleinden naar wonen) het bestemmingsplan verplicht voorzien moet zijn van een overgangsrecht, dit recht zorgt er voor dat bestaande uitvoering voortgezet mag worden (Magazine Recycling Benelux, september 2009). De enige publieksrechtelijke mogelijkheid om dan alsnog het doel te bereiken is de gronden te verwerven of het zwaar rechtelijke en zo min mogelijk toegepaste middel van de onteigening toe te passen met als doel een nieuwe bestemming te realiseren.

Privaatrechtelijk

Bij privaatrechtelijke handhaving is het belangrijk om vooraf duidelijke afspraken te maken en deze contractueel vast te leggen. In deze overeenkomst worden de voorwaarden afgesproken waarbinnen de initiatiefnemer zijn activiteiten kan ontplooiën en waarbinnen de gemeente het bestemmingsplan wil aanpassen. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de termijnen waarop de activiteiten ook weer beëindigd worden en de bestemming dus ook veranderd. Indien deze overeenkomst niet wordt nageleefd kan de overheid zich wenden tot de civiele rechter om naleving van het contract te vorderen. In de praktijk passen gemeenten dit niet snel aan omdat de doorkruisingsleer verbiedt de privaatrechtelijke weg te kiezen indien er een publieksrechtelijke methode is om het zelfde doel te behalen. (Windmill-arrest van de Hoge Raad, 26 januari 1990, NJ 1991/393). De Hoge Raad heeft deze voorwaarden ook in een aantal gevallen minder streng toegepast waarbij het de eigenaar was toegestaan striktere beperkingen van het grond gebruik op te leggen dan in het bestemmingsplan waren vermeld.

De eigendomsverhoudingen zijn belangrijk voor de inhoud van de overeenkomst. Een overheid als eigenaar heeft meer privaatrechtelijke mogelijkheden dan wanneer er alleen afspraken worden gemaakt over het aan te passen bestemmingsplan en de voorwaarden daarvoor.

Een overheid is eigenaar

Als de grond in gebruik is gegeven aan de hand van een huur- of erfpachtovereenkomst, kan op basis van die overeenkomst ook de beëindiging van de activiteiten worden vastgesteld. Er wordt in de jurisprudentie onderscheid gemaakt tussen het beëindigen van een activiteit op basis van illegaal gebruik, dit is gebruik zonder overeenkomst of toestemming en beëindiging op basis van een overeenkomst.

De overheid is geen eigenaar

Indien de gemeente geen eigenaar is van de grond en een plan wil realiseren op deze grond zonder dat de huidige eigenaar daarmee instemt, biedt de Onteigeningswet mogelijkheden om een onteigeningsprocedure te beginnen. Hierbij zijn wel een aantal strikte voorwaarden noodzakelijk (Onteigeningswet Artikel 1.1 & Artikel 17)

- De ontwikkeling moet het algemeen belang dienen en dit belang kan niet op een andere manier gerealiseerd worden
- Een gemeente kan alleen een onteigeningsprocedure starten op het moment dat zij, aantoonbaar heeft geprobeerd de grond op een normale manier te verkrijgen (minnelijke schikking)
- De eigenaar heeft het recht op zelfrealisatie. Als de eigenaar kan aantonen dat hij dezelfde ontwikkeling kan realiseren als de gemeente wenselijk vindt, kan de gemeente niet onteigenen.

De onteigeningsprocedure kan gestart worden tegelijk met de wijziging van de eindbestemming in het bestemmingsplan. Binnen zes maanden is het dan mogelijk de gerechtelijke procedure in gang te zetten. Een belangrijk aspect is wel dat de overheid de middelen en de wil heeft de grond zelf te verwerven. De kosten bestaan niet alleen uit de schadeloosstelling van de eigenaar maar ook de juridische kosten van het gehele traject.

Ook in het geval de overheid geen eigenaar is van de grond hebben zij wel de mogelijkheid om voorwaarden contractueel vast te leggen bij de wijziging van de planologische plannen. Hierin kunnen ook de termijnen van gebruik worden opgenomen en net als bij het geval de overheid ook de eigenaar van de grond is kunnen deze verplichten worden afgedwongen via de civiel rechtelijke macht.

Wetgeving aanpassen

Om tijdelijke invullingen te bevorderen zal de wet en regelgeving dan ook versimpeld kunnen worden. Met de Crisis- en herstelwet is een goede stap gemaakt door de termijn te verlengen van 5 tot maximaal 10 jaar. De regelgeving betreffende de beëindiging van tijdelijke invulling is wel te verbeteren. Hierdoor kan meer zekerheid geboden worden aan de eigenaar en het ontwikkelen van een tijdelijke invulling gestimuleerd worden.

Een eenvoudige methode om dit te bewerkstelligen is het aanpassen van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit is een ministeriele regeling die bij vaststelling, ter kennisgeving, moet worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede kamer. In het Bro is de standaardregeling voor overgangsrecht vastgelegd, hierdoor is het voor de gebruiker mogelijk zijn activiteiten door te zetten op het moment dat de bestemming verandert door middel van een wijzigingsplan. Deze kan op een relatief eenvoudige manier worden aangepast, zodat deze de mogelijkheid biedt in bepaalde situaties het beroep op het standaard overgangsrecht uit te sluiten. Hiervoor zal een extra lid aan artikel 3.2.2 Bro toegevoegd dienen te worden om de kracht van lid 1 van dit artikel te verminderen.

Artikel 3.2.2 lid 1 Bro is als volgt:

Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

Een toevoeging als hieronder zal er voor kunnen zorgen dat deze regel bij een tijdelijke invulling niet rechtsgeldig is:

Het eerste lid is niet van toepassing indien uit het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid de bestemming wordt gewijzigd of de geplande bestemming in het bestemmingsplan wordt uitgevoerd.

Met een dergelijke toevoeging aan dit artikel zal geen beroep meer kunnen worden gedaan op het standaard overgangsrecht bij een wijzigingsbevoegdheid, welke de intentie al in een vroegtijdig stadium weergeeft (TAB, 2011).

4. Financiële consequenties van tijdelijk ruimtegebruik

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het financiële aspect van tijdelijk ruimtegebruik. Aan de hand van theorie en een aantal case studies wordt gekeken naar verschillende projecten en op basis waarvan deze projecten aantrekkelijk waren/zijn om te ontwikkelen en welke partijen daarin investeren. Kortom; is het rendabel om een terrein tijdelijk te ontwikkelen of is het financiële aspect een oorzaak dat veel plannen niet van de grond komen?

4.1 Financiële aantrekkelijkheid

Bij het ontwikkelen van vastgoed is het behalen van een positief resultaat in de meeste gevallen het uitgangspunt, het project moet financieel haalbaar zijn (uitzonderingen daar gelaten). Hiervoor moeten dus de kosten en opbrengsten van het project bepaald worden. De opbrengsten worden bepaald aan de hand van markt gegevens (huur en koop) en aan de hand van berekeningen met rendementseisen zoals het bruto aanvangsrendement, netto aanvangsrendement en discounted cashflow methode (Nozeman, 2008). Echter zulke verdienmodellen zijn voor een tijdelijke invulling vaak moeilijk te vinden (Interview, H. Zuidhof, Gemeente Groningen).

Er zijn verschillende soorten kosten gemoeid met tijdelijk ruimtegebruik, zowel voor de eigenaar als de gebruiker, hierbij is er sprake van:

Investeringskosten worden voor het belangrijkste deel bepaald door de stichtingskosten: grondkosten, bouwkosten, bijkomende kosten (architect, adviseurs) en opslag voor winst en risico. Echter een aantal kosten posten zijn lastiger te bepalen dan bij een permanente ontwikkeling omdat hier weinig ervaring mee is er zijn kostenposten die soms onzeker zijn zoals de verplaatsingskosten (locatie en afstand vaak onbekend). Naast het vaststellen van de kosten is het belangrijk om te bepalen welke partij welke kosten voor zijn rekening neemt. Dit is mede afhankelijk van wie welk belang heeft. Indien de eigenaar van de grond als initiatiefnemer te werk gaat en het in zijn belang acht dat zijn grond tijdelijk gebruikt wordt zal hier voor de ontwikkelaar/gebruiker een financieel voordeel te behalen zijn.

Maatschappelijke opbrengsten voor de eigenaar zijn moeilijk in cijfers om te zetten maar hebben wel degelijk invloed op de exploitatie van de tijdelijke invulling en de permanente invulling daarna. Zoals eerder al besproken kan tijdelijk ruimtegebruik een belangrijke bijdrage leveren aan het imago van het gebied en daarmee waarde verhogend werken. Ook de omliggende gebruikers (winkels, woningen) hebben baat bij een tijdelijke invulling in plaats van een stuk braakliggend terrein omdat de leefbaarheid vergroot wordt en het gevoel van onveiligheid wordt weg genomen.

Indien de tijdelijke invulling wordt geïnitieerd door de (toekomstige) gebruiker moet hij een stuk grond tot zijn beschikking hebben en hier mogelijk huurkosten voor betalen. Daarnaast moet hij afhankelijk van de soort uitoefening en schaal waarin deze plaats vind een gebouw hebben. Een

bepoefd concept hierin is het gebruik van zeecontainers en andere vormen van modulaire bouw. De tijdsduur dat de gebruiker de grond kan exploiteren is van groot belang voor de investering die gedaan kan worden omdat de investering in die periode terug verdiend moet worden (tenzij de vaste onderdelen gemakkelijk verplaatsbaar zijn). Bij veel concepten blijkt de terugverdiendtijd langer te zijn dan de tijd dat de tijdelijke invulling mag blijven bestaan en dit zorgt voor onzekerheid bij de ontwikkelaar/eigenaar (Oosting 2010). Uit onderzoek van Postma (2011) blijkt dat de minimale exploitatie termijn (break even point) voor bedrijfsunits op 5 jaar ligt en voor woningbouw tussen de 10 en 15 jaar. Dit betekent dat een vervolg locatie in veel gevallen noodzakelijk is om het project rendabel te maken, dit blijft in veel gevallen de onzekere factor (Zuidhof, Gemeente Groningen).

Opvallend is dat beleggers en grote bouw- en ontwikkelpartijen (nog) niet meewerken aan tijdelijke projecten. Deze partijen zitten nog steeds op het principe van grote projecten met veel woningen in één keer realiseren, hun aanpassingssnelheid is erg laag. Deze partijen zullen zich steeds meer aan moeten passen aan de veranderende markt. Hierbij is de vraag laag en zal de realisatie van een groot project dus moeten bestaan uit het realiseren van meerdere kleine aantallen (Zuidhof, Gemeente Groningen). Toch ligt er een grote kans voor grote partijen in het tijdelijke ruimtegebruik. Door tijdelijk ruimtegebruik kan een te ontwikkelen gebied opbrengsten genereren waar dit anders juist hogere kosten met zich mee zou brengen (zie kopje voorbeelden Groningen). Door te investeren in bijvoorbeeld container woningen, die op dit moment door veel corporaties in 25 jaar worden afgeschreven, kunnen er opbrengsten gegenereerd worden op een stuk grond dat tot dat moment alleen maar rente heeft gekost. Containerwoningen die een levensduur van 25 jaar hebben kunnen op deze manier 3 tot 4 keer verplaatst worden en kunnen een extra verdienmodel bieden bij het ontwikkelproces. Doordat grote partijen verder kunnen kijken dan de stadsgrenzen (in tegenstelling tot gemeenten en corporaties) hebben zij meer mogelijkheden tot het verplaatsten van deze units als de permanente bestemming gerealiseerd gaat worden.

Financiering van projecten

Een belangrijk punt bij een financiering is wie er ontwikkelt en wie het risico van de ontwikkeling draagt. Dit is vaak erg afhankelijk van de partij die de grond in eigendom heeft. Gemeenten met eigen grondposities en corporaties zijn vaak initiatiefnemers van een tijdelijke invulling en kunnen de grond voor een aantrekkelijke prijs of om niet beschikbaar stellen aan een gebruiker terwijl marktpartijen de grond kostendekkend willen verhuren om geen verlies te draaien. In de praktijk worden de meeste tijdelijke projecten tot stand gebracht door gemeenten die grond posities hebben en corporaties. Zij hebben de grond en zien verdienmodellen of maatschappelijke doelen waarbij een tijdelijke invulling een rol kan spelen. Private partijen komen vaak kijken bij de uitvoering van het project of hebben ideeën over de invulling. Het financieringsmodel van tijdelijke projecten is bijna altijd publiek, waarbij corporaties de grootste financiers rol vervullen. Dat private partijen de financiering vaak niet rond krijgen komt door de extra onzekerheid die komt kijken bij tijdelijk ruimtegebruik door de termijn van de exploitatie en dat er vaak sprake is van pilot projecten en daarmee de omzet in veel gevallen onzeker is. Een positief voorbeeld hiervan is het Infoversum, dat gerealiseerd gaat worden op het Ebbingekwartier in Groningen. Dit is een 3D theater waarin zowel commerciële als informatieve films geshowd kunnen worden. De financiering hiervan loopt voor 75% via een bank, de rest van het project wordt gefinancierd door de Universiteit Groningen, de

gemeente en twee private partijen en het initiatief komt van professor Valentijn van de Rijks Universiteit Groningen (Zuidhof, Gemeente Groningen).

Het is voor private partijen moeilijk om de financiering van tijdelijke projecten rond te krijgen. De gemeente Groningen is daarom een garantieplan aan het opstellen tussen banken, private partijen en de gemeente. Waarbij de gemeente garant kan staan voor een ondernemer. Hierbij ontstaat echter een spanningsveld. In hoeverre moet een gemeente in de bres springen voor private projecten? (Zuidhof, Gemeente Groningen)

Exploitatiefase

Als het project gerealiseerd is, is er sprake van de exploitatiefase van de functie. Bij een tijdelijke invulling is deze fase korter dan bij een permanente invulling maar nog altijd de langste fase uit het gehele traject. Daarbij komt dat bij een tijdelijke invulling de verplaatsingsmogelijkheden van het project een belangrijke rol spelen. Nozeman beschrijft in het handboek projectontwikkeling (2008) vier verschillende kasstromen die bij de exploitatie van vastgoed horen:

- Huuropbrengsten, de inkomsten uit de verhuur van het onroerend goed, jaarlijks geïndexeerd naar de inflatie of vooraf vastgesteld percentage.
- Exploitatiekosten, kosten om het gebouw draaiende te houden zoals dagelijks onderhoud, vaste lasten (energie, water en gemeentelijke heffingen).
- Groot onderhoud, dit is bij een tijdelijke invulling van minder belang aangezien de exploitatie termijn kort is en hier bij de realisatie rekening mee gehouden is.
- De restwaarde is de eenmalige geldstroom bij de verkoop van het vastgoed aan het einde van de exploitatietermijn. De veiligste methode is om het tijdelijke vastgoed volledig af te schrijven in de periode dat zeker is dat de exploitatie plaats kan vinden echter is dit niet geheel realistisch aangezien de technische levensduur in veel gevallen veel langer is. De restwaarde wordt bepaald door de bruikbaarheid van het object en de geldstromen die hiermee te realiseren zijn. Aangezien de exploitatietermijn korter is dan bij permanent vastgoed is de restwaarde belangrijker en drukt zwaarder op de stichtingskosten opzet.

Bij deze stromen wordt geen rekening gehouden met de verplaatsingskosten die een zware last hebben op de exploitatie van het project. Deze kosten zouden het beste geplaatst kunnen worden onder de exploitatiekosten omdat in veel gevallen vooraf duidelijk is welke termijnen er aan het plan gebonden zijn. Indien een vergunning of ontheffing is gegeven voor een periode van vijf jaar kan je als exploitant direct opzoek naar een nieuwe locatie voor over vijf jaar en weet je dat je over vijf jaar kosten moet maken voor de verplaatsing.

Aan de hand van het vaststellen van bovenstaande kasstromen kan iedere individuele eigenaar en gebruiker op basis van een rendementsberekening bepalen of het project aantrekkelijk is of niet (Nozeman, 2008).

4.2 Voorbeelden gemeente Groningen & Assen

Hieronder volgen twee voorbeelden uit de Gemeente Groningen waarbij verschillende financiële constructies en uitgangspunten worden belicht.

Ebbingekwartier

Het Ebbingekwartier komt voort uit het voormalige Circusterrein, het Bodenwagenterrein en de Gasfabriek, deze historie is terug te zien op het terrein in de vorm van een aantal overblijfselen uit deze periode zoals een oude schoorsteen. Het terrein is bestemd voor nieuwbouw van wonen, winkels en bedrijvigheid en een uitbereiding van het Universitair Medisch Centrum Groningen. Het project bureau Open Lab Ebbinge (OLE) geeft haar op site aan dat het gaat om een proeftuin in de tijdelijkheid van de stedenbouw, waarbinnen de mogelijkheden van het kortstondige en veranderlijke heden worden onderzocht, uitgewisseld en gepresenteerd. Juist op het moment dat er veel (economische) onzekerheden zijn, biedt dit laboratorium de ruimte om innovatie te stimuleren binnen de grenzen die de tussentijd nu stelt en altijd zal blijven stellen (website Open Lab Ebbinge). Op het Ebbingekwartier worden tijdelijke activiteiten gerealiseerd. Het gaat hierbij om een tiental paviljoens met verschillende functies zoals: horeca, stadsstrand, festivalterrein, hotel en woningen. Een uniek project door de verscheidenheid van functies en de locatie nabij het stadscentrum. Bij het OLE is de eind datum nu vastgesteld op 2016, echter geeft de gemeente Groningen aan dat dit afhangt van de ontwikkeling van de definitieve plannen voor het terrein (Zuidhof, Gemeente Groningen).

Vanuit het Open Lab Ebbinge is de hoofd doelstelling om het gebied een oppepper te geven. Het gebied staat na jaren van braak liggen en een slecht imago weer positief op de kaart. De leegstand van omliggende panden neemt af, er zijn veel bouwplannen en er komen nieuwe ondernemers naar het gebied. Daarnaast heeft een nieuw fietspad er toe geleid dat er veel fiets- en wandel verkeer over het terrein loopt. Voor de toekomstige ontwikkelingen is er een nieuw bestemmingsplan geschreven voor het terrein. Hierin zijn de ervaringen die opgedaan zijn met het tijdelijk ruimtegebruik meegenomen. Het OLE geeft aan dat ook de grondeigenaren; Gemeente Groningen, corporatie Nijestee, ontwikkelaar AM en het UMCG tevreden zijn over de ontwikkelingen in het gebied wat getransformeerd is van een 'rotte kies' tot een positieve plek in de mentalmap van de Groninger, zoals het OLE dit mooi omschrijft.

Het tijdelijke ruimtegebruik wordt geïnitieerd door de gemeente en corporatie Nijestee in samenwerking met ondernemers. De gemeente en corporatie bieden hierbij de grond aan (om niet)en ondernemers plaatsen hun units op het terrein. De rentelast op de grond wil de gemeente terug verdienen uit de grondexploitatie van de uiteindelijke ontwikkeling. Doordat investeringen in de openbare ruimte, zoals het fietspad, naar voren te halen aanspraak kunnen maken op Europese subsidies. Deze subsidies worden ook gebruikt om het project bureau te financieren. Ontwikkelaar AM heeft geen belangen in het tijdelijk ruimtegebruik en ontwikkeld aan de andere zijde van het terrein grondgebonden woningen en appartementen.

De gemeente Groningen heeft onder het gehele terrein een grote parkeergarage (1250 plekken) aangelegd om in de parkeervoorziening van de toekomstige functies te voorzien. Op dit moment is er nauwelijks sprake van een grondwaarde, geeft dhr. H. Zuidhof, plan econoom van de gemeente Groningen aan. Deze wordt berekend door de lasten van de baten af te trekken. De rente last van de grond drukt hierbij zwaar op het resultaat. De parkeergarage levert een positief rendement op, mede door de bezoekers, werknemers en bewoners van het tijdelijke ruimtegebruik. In tegenstelling tot de

parkeergarage leveren de tijdelijke gebouwen de gemeente nauwelijks tot geen inkomsten op. Het uitgangspunt van de gemeente is dat de exploitatielasten gedekt zijn en dat is het geval.

Hieronder volgen twee business cases van paviljoens op het Ebbingekwartier:

Kinderdagopvang

De eerste plannen waren uitbereidingsplannen voor een jongerenhotel dat grenst aan het terrein, deze ontwikkeling bleek niet rond te kunnen komen. De ontwikkelaar heeft daarop de plannen gewijzigd en een kinderdagopvang toegevoegd en daarbij een kinderopvangorganisatie gevonden die de exploitatie voor zijn rekening neemt. Uiteindelijk bleek dat alleen de kinderopvang haalbaar zou zijn.

Het paviljoen is opgebouwd uit standaard modulaire units. Hierdoor kunnen de units gemakkelijk hergebruikt worden in dezelfde of andere functies. Voor de haalbaarheid van het project is een minimale exploitatie termijn van 10 jaar noodzakelijk. Daarom heeft de ontwikkelaar met de gemeente een contract gesloten dat na het verstrijken van de 5 jaar dat tijdelijk ruimtegebruik wordt toegestaan op het Ebbingekwartier een andere tijdelijke plek krijgt in de stad. Ook is er met de kinderopvang een huurcontract voor 10 jaar getekend. Door deze zekerheden is het gelukt de financiering rond te krijgen bij een bank (Buitelaar, 2012).

Het Gasfornuis

Het idee voor een gasfornuis komt voort uit de gedachten om mensen bewust te maken van verduurzaming en voedsel- en energieconsumptie en folly's (vaak onzinnige, kunstzinnige voorwerpen in het landschap). In het gasfornuis is plaats voor horeca (take away, restaurant en café), expositieruimte en vergaderruimte. Mede door sponsors als Boretti (het vooraanzicht is duidelijk herkenbaar als Boretti fornuis), Gasuni en GasTerra was de realisatie van dit, met zeecontainers gebouwde, paviljoen mogelijk. Boretti is tevens de exploitant van de horeca.

De zaalhuur en opbrengsten uit de horeca moeten voldoende zijn voor de financiële exploitatie van het gebouw.

Dezelfde initiatiefnemer als die van het gasfornuis is bezig met zijn tweede project bestaande uit studentenhuusvesting gecombineerd met een Boretti outletstore. Het verdienmodel hierbij is anders dan bij het Gasfornuis. Het tevens modulaire gebouw zal worden geleased van de producent. De verhuur van de units zorgt ervoor dat de huur kan worden betaald (Buitelaar, 2012).

Suiker Unie terrein

In augustus 2011 is de gemeente Groningen eigenaar geworden van het voormalige Suiker Unie terrein aan de west kant van de stad Groningen. Het gebied is circa 130 hectare groot. De stad Groningen beschikt de komende jaren over voldoende locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren en daarom krijgt het terrein voorlopig geen definitieve bestemming. In deze periode (15 – 20 jaar) is er ruimte voor nieuwe, tijdelijke functies op het terrein.

Het is een terrein met veel karakteristieken die verbonden zijn met een lange geschiedenis van suiker productie. Zoals de gemeente het op haar website omschrijft: "De Suiker Unie maakt deel uit van het

collectief geheugen van stad en stadgers". Er zijn veel Groningers die op het terrein gewerkt hebben en de jaarlijkse geur van de fabriek kent iedereen die in Groningen woont. Het terrein is uniek door de omvang en de ligging vlakbij de binnenstad. Aan de ene kant grenzend aan een bedrijventerrein, aan de andere kant aan een woonwijk (www.gemeente.groningen.nl).

De Gemeente Groningen dacht in eerste instantie aan tijdelijke huisvesting van jongeren. Uit onderzoek hierna is gebleken dat deze locatie daar niet geschikt voor is omdat er geen voorzieningen zijn in de nabije omgeving en vrij geïsoleerd ligt, ingeklemd tussen een spoorlijn, de ringweg en slecht bereikbaar is voor fietsers en voetgangers. Om het terrein dus geschikt te maken voor tijdelijke woningbouw zal er geïnvesteerd moeten worden en aangezien corporaties in de stad geen belangstelling hadden voor deze locatie is daarvan afgezien (H. Zuidhof, Gemeente Groningen).

Om tot creatieve plannen te komen en als vorm van gebiedsmarketing heeft de gemeente daarom gekozen om een prijsvraag te organiseren voor stadgers en studenten. De opdracht hierbij was: Maak van het suikerfabriekterrein de meest aantrekkelijke plaats van het noorden. Uit de ideeën die hier uit voort zijn gekomen heeft een jury een keuze gemaakt welke functies ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen en mogen worden op het terrein. Er zijn van te voren weinig beperkingen opgelegd om de prijsvraag laagdrempelig te houden en tot zoveel mogelijk verschillende inzichten te komen.

De heer Zuidhof, plan econoom bij de gemeente Groningen geeft aan dat het uitgangspunt is om break even te draaien in de komende 15 jaar dat er tijdelijk functies worden toegelaten op het terrein. Om dit te bereiken wordt gebruik gemaakt van een vorm van try and error. Door veel functies toe te laten zullen er altijd een paar toppers tussen zitten die het verlies van de minder succesvolle ondernemingen compenseren. Daarnaast speelt betrokkenheid van de participanten een grote rol in het verdienmodel van de gemeente. Gebruikers van de grond wordt gevraagd ook een stukje onderhoud van het terrein op zich te nemen, zoals grasmaaien en vuil ruimen.

De uitgangspunten van de jury onderstrepen de visie van de gemeente (Juryrapport Suikerprijsvraag, februari 2012):

- Het idee moet zichzelf bekostigen en dus zonder subsidies staande blijven
- Het idee moet een aanvulling zijn op andere activiteiten en niet concurrerend
- Het idee moet aantrekkelijk zijn voor veel mensen.

In totaal zijn er 180 inzendingen binnen gekomen, wat de betrokkenheid van particulieren en bedrijven weer geeft bij het ontwikkelen van initiatieven voor de stad. In het kort een aantal van de 15 winnende projecten, uit een lopend van totaal projecten tot kleine deel projecten:

- Titia Punt; verzameling losse plannen zoals windmolens, groente kassen, paardenstallen, openbare barbecue plaats, een extra locatie voor festivals, ateliers en oefenruimtes. Als centraal punt een restaurant die als spil in het midden van de activiteiten staat.
- Suikerpad; een fietsverbinding tussen de Campinglaan en de Diamantlaan en een nieuwe brug over het Hoendiep. Dit fietspad zorgt voor een betere verbinding tussen Vinkhuizen en het Stadspark en daarmee voor meer veiligheid in het Stadspark en een betere bereikbaarheid van de bedrijven aan de Peizerweg en Hoendiep.

- Boerenmarkt; op het terrein worden gewassen verbouwd en dieren gehouden in volkstuinen. De biologisch en milieubewust geproduceerde producten worden verkocht op een boerenmarkt waar ook andere producenten hun producten kunnen aanbieden. Daarnaast moet er de mogelijkheid zijn om te eten en eten te bereiden.
- Stopplaats voor campers; een campercamping met voorzieningen voor 50 tot 100 campers. Hierdoor meer kampeergasten naar de stad trekken. Het beheer kan in samenwerking worden gedaan met de camping in het stadspark en opgezet worden als werkgelegenheidsproject.

Zo zijn er vanuit veel verschillende invalshoeken plannen ontstaan die op dit moment worden beoordeeld op uitvoerbaarheid door de gemeente Groningen. Duidelijk is wel dat niet alle plannen precies voldoen aan de uitgangspunten. Veel van de plannen zijn mogelijk financieel haalbaar zonder subsidie gelden maar plannen als een fietsverbinding zullen geld kosten.

Wat hieruit duidelijk wordt is dat betrokkenheid vanuit de maatschappij zorgt voor een grote diversiteit aan ideeën en visies op een gebied en dat dit de ontwikkeling van het gebied, zowel in de nabij als in de verdere toekomst positief kan beïnvloeden. Bij de selectie van plannen die hierboven zijn weergegeven is goed te zien dat er verschillende verdienmodellen mogelijk zijn. Zo zitten er goed exploiteerbare plannen tussen en plannen die hun waarde op een andere manier uitdrukken dan in geld. Dit tijdelijke ruimtegebruik zorgt ervoor dat een terrein zoals het Suikerunie terrein een leefbare omgeving kan worden voor de komende 15 – 20 jaar en kosten neutraal beheerd kan worden door de eigenaar.

Bij de keuze voor tijdelijke ontwikkelingen op het Suiker Unieterrein is mede bepaald door andere ontwikkelingen in de stad Groningen. Uitbereidingswijk Meerstad is op dit moment een zorgkind van de gemeente Groningen door tegenvallende kavelverkoop. Indien er gekozen was voor permanente woning ontwikkeling op het Suiker Unieterrein had de gemeente een eigen concurrent gecreëerd. Echter is de vraag welke locatie aantrekkelijker is om te ontwikkelen als woonlocatie. Meerstad is een uitbereidingswijk in het groen en het Suiker Unieterrein een binnenstedelijke locatie, de gemeente Groningen kiest voor Meerstad.

Ook in de gemeente Assen zijn er een aantal voorbeelden te vinden van braakliggende terreinen in de binnenstad. Bij deze terreinen is er geen of slechts deels een tijdelijke invulling gerealiseerd.

Rolderstraat

Aan de Rolderstraat, dicht tegen het stadshart van Assen ligt een groot perceel braak. Op dit perceel staat nog één twee onder een kap woning waarvan de helft nog wordt bewoond. Met uitzondering van de bewoonde woning is het gehele perceel eigendom van een projectontwikkelaar. Deze wou een aantal jaar geleden graag ontwikkelen maar kon de laatste partij niet uitkopen. Op dit moment is de wil tot ontwikkeling veel kleiner en blijft het terrein braak liggen. Een keer per jaar wordt er op dit terrein een tijdelijk invulling gerealiseerd, namelijk een steile wand voor motoren tijdens het jaarlijkse TT festival in de stad (Schuit, Gemeente Assen).

Acmesa terrein

Tegenover het NS station in Assen ligt het Acmesa terrein, het terrein van een voormalige melkfabriek. Dit terrein is in eigendom van een projectontwikkelaar die al meerdere plannen voor dit gebied heeft ontwikkeld maar het financieel niet rond kan krijgen. De projectontwikkelaar heeft niet de wil om een tijdelijke invulling te initiëren, de bewoners wel. Bewoners kunnen een belangrijke rol spelen bij het bedenken en uitvoeren van een tijdelijke invulling voor een leegstaand stuk grond. Overleg met bewoners door de eigenaar en gemeente kunnen een invulling genereren waarbij dit een grote meerwaarde creëert voor de buurt. De bewoners vereniging van de naast gelegen woonbuurt heeft bij de eigenaar en gemeente aangegeven dat zij graag een tijdelijke invulling voor het terrein zien in de vorm van een speelplaats. In samenwerking met de gemeente is deze gerealiseerd. Wat hierbij van belang is, is de termijn tot wanneer de tijdelijke voorziening aangeboden kan worden. Gewenning aan een speelplaats met veel groen naast de deur kan snel wennen en zorgt voor grote teleurstelling op het moment dat er uiteindelijk toch permanent gebouwd gaat worden (Schuit, Gemeente Assen).

Conclusie

De oorzaak dat er lege ruimtes in steden ontstaat, begint bij het afnemen van de intensiteit en de dynamiek binnen een gebied (Sijbers, 2009). Hierdoor komt een gebied in een negatieve spiraal met verschillende gevolgen zoals het aantrekkelijker zijn van andere (nieuw ontwikkelde) gebieden, functie verandering van een gebied door schaalvergroting of door markt veranderingen (Mhatre, 2006). In veel gevallen zal het een combinatie van deze factoren zijn. Braakliggende terreinen zorgen niet alleen voor een esthetisch probleem maar geven ook een achteruitgang van de algemene gezondheid van een buurt aan. Gezien de huidige economische situatie zal het leeg blijven van terreinen in veel gevallen een meer langdurig karakter hebben dan in het verleden. Gemeenten vinden dit vaak niet wenselijk. Een tijdelijke invulling op een braakliggend is hiervoor een oplossing. Tijdelijke activiteiten zorgen voor een aantal positieve effecten op een gebied. Dit zijn onder andere: het voorkomen van leegloop van omliggende gebieden, het versnellen van de herontwikkeling van het gebied door een verbeterde identiteit, de negatieve aspecten van braakliggende grond worden verminderd, het biedt ruimte aan creatieve ondernemers en er kan een financieel en maatschappelijk rendement behaald worden. Echter, ondanks steeds meer initiatieven tot tijdelijke activiteiten, worden de mogelijkheid nog onvoldoende benut.

Bij de probleemstelling aan het begin van het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

- *Wat zijn de oorzaken dat tijdelijk ruimtegebruik onvoldoende wordt benut en wat zijn voor de gemeente de mogelijkheden om tijdelijk ruimtegebruik te bevorderen?*

Tijdelijk ruimtegebruik is nooit een doel opzich, het is altijd kijken naar de permanente invulling die uiteindelijk gerealiseerd gaat worden. Echter ook tijdelijke projecten komen niet altijd van de grond. Uit het onderzoek is gebleken de volgende punten hieraan ten grondslag liggen:

- De termijn dat de tijdelijke ontwikkeling wordt toegelaten hoeft niet overeen te komen met de minimale exploitatie termijn voor de eigenaar. De kinderopvang op het Ebbingekwartier is hier een goed voorbeeld van. De minimale termijn is 10 jaar en de locatie is voor 5 jaar beschikbaar.
- De belangen van gemeente en eigenaar liggen niet op één lijn, waardoor beide partijen verwachten hebben ten opzichte van elkaar welke niet uitkomen. Dit is het geval als de eigenaar van de grond kijkt naar de lange termijn en de permanente ontwikkeling en niet naar een tussen oplossing. Het Acmesa terrein in Assen is hier een goed voorbeeld van. De tijdelijke invulling kan in de ogen van eigenaar nadelen hebben indien er tussentijds een mogelijkheid is om permanent te ontwikkelen.
- Het juridische vlak, waarbij de bestemming die op de grond rust aantrekkelijk is voor de eigenaar of ontwikkelaar en het niet mogelijk is deze te wijzigen. Dit is op te vangen met een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Hiermee kan in één plan een tijdelijke en een definitieve bestemming worden vastgesteld.
- Het bouwbesluit voor een tijdelijke invulling is niet anders dan die van een permanente invulling. Hierdoor worden investeringskosten ten opzichte van het aantal jaar dat de activiteit kan blijven bestaan scheef (Saris, 2008).

- Tijdelijk ruimtegebruik vergt een relatief hoge investering om de huidige infrastructuur geschikt te maken. Echter valt dit mee als deze gecombineerd kan worden met de infrastructuur van de permanente invulling.

Uiteindelijk zijn de tijdelijke invullingen die hierboven als probleem worden beschouwd wel tot uitvoering gekomen. Bij de kinderopvang zijn afspraken gemaakt over een vervolg locatie en door bemiddeling van de gemeente is op een klein gedeelte van het Acmesa terrein een speelterrein gerealiseerd. Ook voor de andere mogelijke problemen zijn antwoorden te vinden, in veel gevallen is het zoeken naar oplossingen en samenwerkingsverbanden.

Om tot tijdelijk ruimtegebruik te komen is een grond eigenaar nodig die zijn grond beschikbaar wilt stellen en initiatiefnemers die een activiteit willen ontplooiën. Er zijn twee mogelijkheden om tot een project te komen:

- De eigenaar van de grond ziet mogelijkheden in tijdelijk ruimtegebruik en zoekt daar gebruikers bij. Hierbij is het belangrijk dat er een duidelijke visie is om zekerheid te bieden en de beoogde identiteit van het gebied te bepalen (Peek en Van Remmen, 2012). Het Suikerunie terrein is hier een goed voorbeeld van. De gemeente is eigenaar van de grond en biedt de grond aan voor tijdelijke initiatieven, door middel van een prijsvraag zijn gebruikers gezocht en wordt er gewerkt aan de branding van het gebied. Het Suikerunie terrein is een duidelijk voorbeeld dat potentiële gebruikers latent aanwezig zijn en niet precies weten wat ze willen, waar en wanneer (Buitelaar, 2012). Dit komt tot uiting door de verscheidenheid aan ideeën die zijn ingezonden op de prijsvraag. Doordat de informatie die ze tot hun beschikking hebben incompleet is, zijn de potentiële gebruikers er bij gebaat dat de gemeente een actieve rol inneemt.
- Indien de initiatiefnemer een potentiële gebruiker is kan dit om aanpassingsvermogen van de eigenaar vragen. Dit omdat tijdelijk ruimtegebruik vaak niet wordt meegenomen als overweging in het ontwikkelingsproces, dit is terug te zien in de ontwikkeling van het Ebbingekwartier waarbij de gemeente (eigenaar) in eerste instantie geen voorstander was van tijdelijk ruimtegebruik. Ook moet de eigenaar zijn rol in het proces bepalen, faciliterend of juist participierend. In veel praktijk voorbeelden zal dit een faciliterende rol zijn om mogelijkheden te creëren en zullen zij medewerking verlenen aan een activiteit, dit kan zowel bestuurlijk, juridisch als financieel zijn (Hajer, 2012).

Meerdere literaire bronnen onderbouwd de stelling dat tijdelijk ruimtegebruik een grote bijdrage kan leveren aan de permanente invulling van een gebied en hiermee sterk kan bijdragen aan het imago van een locatie. Dit vormt een grote meerwaarde voor de permanente invulling omdat er een relatie is tussen de identiteit van een gebied en de economische waarde. Deze is het sterkst wanneer de tijdelijke functie een relatie heeft met het einddoel wat voor ogen is (Sulsters, 2010, Sijbers, 2009, Blummer, 2005). De belangrijkste reden hiervoor is dat de tijdelijke activiteiten bepalend zijn voor de gebiedsidentiteit en er geen verkeerde associaties met het gebied ontstaan (Burgin en Cabane, 1999). Bij het Ebbingekwartier is zichtbaar dat er een duidelijke visie ligt voor het gebied. De tijdelijke activiteiten sluiten aan bij een aantal permanente ontwikkelingen die al zijn gerealiseerd op het gebied van bevordering van creativiteit, hierdoor is er een eenduidig imago ontstaan. De winst op korte termijn wordt gehaald doordat het terrein weer samenkomt met de andere functies er om

heen. Het gebruikt zorgt voor een vergrote leefbaarheid en gaat een te neergang van omliggende terreinen tegen.

Het oorspronkelijke plan voor het Ebbingekwartier stamt uit de jaren '90, door de stagnatie van de markt en bouwkundige problemen bleef het terrein lange tijd ongebruikt. Dit was een doorn in het oog van omliggende ondernemers aan de aangrenzende Nieuwe Ebbingestraat. Zij zagen teruglopende klandizie en voelden de gevolgen van de verminderde leefbaarheid als eerste en het hardst en vanuit deze groep werden de kansen voor tijdelijk ruimtegebruik gezien. Dit is een goed voorbeeld van bottom-up benadering bij tijdelijk ruimtegebruik zoals deze in Berlijn is ontstaan (Kompier, 2008). De gemeente Berlijn stimuleert deze initiatieven en zorgt dat er ruimte is om activiteiten te ontplooiën. Dit sluit aan hoe de gemeente Assen tegen tijdelijk ruimtegebruik aankijkt en hier mee omgaat. De gemeente speelt een belangrijke rol in het weg nemen van belemmeringen voor de tijdelijke invulling van een gebied. De gemeente kan de juiste randvoorwaarden scheppen waarbinnen eigenaren, gebruikers en bewoners kunnen participeren, het gaat hierbij om bemiddelen en verbinden.

Het scheppen van de juiste randvoorwaarden geldt ook voor het juridische aspect van tijdelijk ruimtegebruik. Tijdelijk ruimtegebruik is een nieuw onderwerp, ook voor wetgever en handhavers. Uit de uiteenzetting van mogelijkheden, in verschillende situaties, blijkt dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn om zowel tijdelijk gebruik toe te staan, vanuit planologisch oogpunt, als weer te beëindigen. Dit is belangrijk omdat eigenaren vooral geïnteresseerd zijn in de eindbestemming van de grond, een tijdelijke invulling kan veel administratie en procedures met zich meebrengen wat afschrikt.

Vanuit de Wet ruimtelijke ordening is het via bestemmingsplannen mogelijk wijzingen van bestemming in de toekomst al vast te leggen zodat deze procedure één keer gevoerd hoeft te worden. Hierdoor hoeft er niet een apart bestemmingsplan voor de tijdelijke activiteit gemaakt te worden. Dit gaat doormiddel van de wijzigingsbevoegdheid. Dit is een korte procedure van 6 weken. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt mogelijkheden om tijdelijke invullingen toe te staan als deze binnen een termijn van vijf jaar vallen (tijdelijke omgevingsvergunning). De procedure is nu nog 26 weken maar binnen de Crisis en herstelwet zijn voorstellen gedaan om deze verkorten naar 8 weken en de termijn te verlengen naar 10 jaar.

Voor het beëindigen van de tijdelijke functie kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke wetten worden toegepast. Publiekrechtelijke sancties zijn vaak minder effectief omdat in veel gevallen gebruik gemaakt kan worden van het standaard overgangsrecht waardoor de gebruiker zijn activiteiten voort kan zetten. Privaatrechtelijk biedt meer mogelijkheden omdat de voorwaarden voor het gebruik en de beëindiging vast worden gelegd in een overeenkomst welke, als deze niet wordt nagekomen, civiel rechtelijk afgedwongen kan worden.

Een project is voor veel partijen pas haalbaar als het financiële plaatje positief is. Tijdelijk ruimtegebruik vraagt in veel gevallen om een andere manier van denken en er moeten nieuwe verdienmodellen worden gevonden om projecten tot uitvoering te brengen. In de projecten van de gemeente Groningen die uitgewerkt zijn komen verschillende modellen naar voren. Tijdelijk ruimtegebruik kan als publiekstrekker fungeren en daarmee opbrengsten genereren voor andere functies (Ebbingekwartier en Rolderstraat). In een ander geval is tijdelijk ruimtegebruik een proeftuin

voor nieuwe concepten en wordt er uitgegaan van een try and error systeem (Suiker Unie terrein) waarbij de sterken de lasten van de minder sterken dragen. Bij beide projecten is het uitgangspunt van de eigenaar om kosten neutraal te werk te gaan. Bij het vierde project op het Acmesa terrein is er sprake van een maatschappelijk gewin voor de buurt/gemeente die daar ook de kosten voor dragen, een financieel verdienmodel is hier niet van toepassing. Individuele projecten zoals het Gasfornuis en de kinderopvang zullen wel vaak een traditioneel verdienmodel hanteren, echter is duidelijk dat ook hier naar andere constructies wordt gezocht.

Bij veel concepten blijkt de terugverdiensperiode langer te zijn dan de tijd dat de tijdelijke invulling mag blijven bestaan en dit zorgt voor onzekerheid bij de ontwikkelaar/eigenaar (Oosting 2010). Uit onderzoek van Postma (2011) blijkt dat de minimale exploitatie termijn (break even point) voor bedrijfsunits op 5 jaar ligt en voor woningbouw tussen de 10 en 15 jaar. Dit betekent dat een vervolg locatie in veel gevallen noodzakelijk is om het project rendabel te maken, dit blijft in veel gevallen een onzekere factor (Zuidhof, Gemeente Groningen). Een goed voorbeeld van hoe dit opgelost kan worden is de kinderopvang op het Ebbingekwartier. Hierbij zijn de gemeente en eigenaar overeengekomen dat de units na 5 jaar verplaatst zullen worden naar een vervolg locatie, met dezelfde exploitant.

Waar kansen liggen is bij de grote bouw- en ontwikkelpartijen en vastgoed beleggers. Er zijn op (inter)nationaal niveau veel meer locaties beschikbaar om tijdelijk ruimtegebruik toe te passen en grote partijen kunnen over stadsgrenzen heen kijken in tegenstelling tot corporaties en gemeenten. Aangekochte gronden die nog niet ontwikkeld worden kunnen door middel van tijdelijk ruimtegebruik opbrengsten genereren en de rentelast drukken. Containerwoningen die een levensduur van 25 jaar hebben kunnen op deze manier 3 tot 4 keer verplaatst worden en kunnen een extra verdienmodel bieden bij het ontwikkelproces.

In de praktijk worden de meeste tijdelijke projecten tot stand gebracht door gemeenten en corporaties. Zij hebben de grond en zien verdienmodellen of maatschappelijke doelen waarbij een tijdelijke invulling een rol kan spelen. Private partijen komen kijken bij de uitvoering van het project of hebben ideeën over de invulling. Een probleem ligt bij de financiering van projecten, deze is vaak niet rond krijgen door de extra onzekerheid die komt kijken bij tijdelijk ruimtegebruik door de termijn van de exploitatie en dat er vaak sprake is van pilot projecten en daarmee de omzet in veel gevallen onzeker is. Voor de ontwikkeling van tijdelijke activiteiten is het dus van groot belang om zo veel mogelijk zekerheden te verkrijgen in de vorm van tijdsbestek en overeenkomsten met exploitanten en grondeigenaren.

Reflectie

Het onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek, een aantal gesprekken bij gemeenten en een aantal casestudies. Tijdelijk ruimtegebruik is een vak gebied in opkomst en dit is terug te zien in het aantal publicaties. Vooral ervaringen over projecten buiten Nederland zijn moeilijk te vinden. Gesprekken bij de gemeente Groningen en Assen waren goed te plannen en zeer nuttig voor het onderzoek en voornamelijk voor de praktijk voorbeelden. Echter was het moeilijk om concrete cijfers te verzamelen. Dit was ook het geval voor financiële cijfers van projecten, deze zijn nergens openbaar en marktpartijen zijn erg terughoudend met het verstrekken van deze gegevens. Dit heeft er toe geleid dat het financiële gedeelte niet zo erg is uitgediept als van te voren was gehoopt.

Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de conclusies aanbevelingen gedaan over hoe het proces om tot tijdelijk ruimtegebruik te komen verbeterd kan worden met als doel dat er vaker voor een tijdelijke invulling gekozen wordt bij braakliggende grond.

Juridisch gezien bestaat er de mogelijkheid om tijdelijke invullingen te bevorderen door wet en regelgeving te versimpelen. Zowel de regelgeving voor het ontwikkelen van een project als het beëindigen van een project om onzekerheid weg te nemen en de ontwikkeling van tijdelijk ruimtegebruik te stimuleren.

Een eenvoudige methode om dit te bewerkstelligen is het aanpassen van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit is een ministeriele regeling die bij vaststelling, ter kennisgeving, moet worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede kamer. In het Bro is de standaardregeling voor overgangsrecht vastgelegd, hierdoor is het voor de gebruiker mogelijk zijn activiteiten door te zetten op het moment dat de bestemming verandert door middel van een wijzigingsplan. Deze kan op een relatief eenvoudige manier worden aangepast, zodat deze de mogelijkheid biedt in bepaalde situaties het beroep op het standaard overgangsrecht uit te sluiten. Hiervoor zal een extra lid aan artikel 3.2.2 Bro toegevoegd dienen te worden om de kracht van lid 1 van dit artikel te verminderen.

Artikel 3.2.2 lid 1 Bro is als volgt:

Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

Een toevoeging als hieronder zal er voor kunnen zorgen dat deze regel bij een tijdelijke invulling niet rechtsgeldig is:

Het eerste lid is niet van toepassing indien uit het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid de bestemming wordt gewijzigd of de geplande bestemming in het bestemmingsplan wordt uitgevoerd (TAB 2011.)

Met een dergelijke toevoeging aan dit artikel zal geen beroep meer kunnen worden gedaan op het standaard overgangsrecht bij een wijzigingsbevoegdheid, welke de intentie al in een vroegtijdig stadium weergeeft.

Het is duidelijk geworden dat het voor private partijen moeilijk is om de financiering van een tijdelijk ruimtegebruik project rond te krijgen. Dit komt voor een groot gedeelte door de onzekerheid van een vervolg locatie, die in veel gevallen noodzakelijk is om een project rendabel te maken. Bijna alle tijdelijke projecten worden gefinancierd door publieke partijen (gemeente en corporaties) en deze partijen zijn lokaal gericht. Daardoor hebben ze maar in beperkte mate mogelijkheid tot verplaatsing.

Waar kansen liggen is bij de grote bouw- en ontwikkelpartijen en vastgoed beleggers. Er zijn op (inter)nationaal niveau veel meer locaties beschikbaar om tijdelijk ruimtegebruik toe te passen en

grote partijen kunnen over stadsgrenzen heen kijken in tegenstelling tot corporaties en gemeenten. Aangekochte gronden die nog niet ontwikkeld worden kunnen door middel van tijdelijk ruimtegebruik opbrengsten genereren en de rentelast drukken. Bijvoorbeeld containerwoningen die een levensduur van 25 jaar hebben kunnen op deze manier 3 tot 4 keer verplaatst worden en kunnen een extra verdienmodel bieden bij het ontwikkelproces.

Vervolg onderzoek

Dit was een verkennend onderzoek over tijdelijk ruimtegebruik en hoe dit gestimuleerd kan worden. Vanuit deze verkenning zijn een aantal onderwerpen naar voren gekomen waarbij het niet mogelijk was om deze binnen de scriptie te behandelen:

- Het was moeilijk om financiële gegevens te verzamelen over specifieke projecten. Zo is het niet mogelijk geweest om break-even-points te berekenen of deze van verschillende projecten te vergelijken. Dit is een belangrijk onderwerp omdat hiermee de haalbaarheid van een project bepaald kan worden.

Een onderzoeksvraag voor een vervolg onderzoek zou dan ook kunnen zijn:

Op wel moment is een tijdelijke invulling financieel rendabel en van welke factoren is dit afhankelijk?

- In dit onderzoek is uitgegaan van locaties waar plannen gemaakt worden voor tijdelijk ruimtegebruik of deze al tot uitvoering zijn gebracht. Dit zijn vaak grote locaties nabij of in binnensteden. Kleine locaties die braak liggen geven ook vaak een slordig gezicht en dit zou opgelost kunnen worden met bijvoorbeeld containerwoningen. Is dit haalbaar? Of zijn het alleen de grote locaties die rendabel geëxploiteerd kunnen worden?

Een onderzoeksvraag voor vervolg onderzoek zou dan ook kunnen zijn:

Welke locaties zijn geschikt voor tijdelijk ruimtegebruik en in hoeverre is de schaal belangrijk voor de kans van slagen?

- Aan het begin van het onderzoek is gesteld dat één van de belangrijkste redenen is dat tijdelijk ruimtegebruik tot ontwikkeling komt de stagnerende bouwmarkt is. Projecten worden uitgesteld en grond blijft daarom ongebruikt liggen. Is tijdelijk ruimtegebruik een conjunctuur verhaal of kan het een manier van projectontwikkeling van alle tijden zijn?

Een mogelijke onderzoeksvraag zou kunnen zijn:

In welke mate is tijdelijk ruimtegebruik afhankelijk van de economische conjunctuur?

Literatuur

Wetenschappelijke literatuur

- Bernard E. Harcourt & Jens Ludwig, 2006, Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment, University of Chicago Law Review, Vol. 73
- Blummer, N., 2005, Planning for the unplanned: Tools and techniques for interim use in Germany and the United States
- Buitelaar, E., 2012, Vormgeven aan de spontane stad, Planbureau voor de leefomgeving
- Burchell, R. W. and D. Listokin, 1981, Property abandonment in the United States, The Adaptive Reuse Handbook
- Burgin, M., Cabane, P., 1999, Akupunktur für Basel, Zwischennutzung als Standortentwicklung auf dem Areal des DB-Güterbahnhofs in Basel
- Bruil A.W., 2004, integrale gebiedsontwikkeling, Amsterdam
- Coleman A., 1982, Dead space in the dying inner city, International Journal of Environmental Studies 19
- Florida, R., 2002, The rise of the creative class, George Mason Universiteit
- Hajer, M., 2011, De energieke samenleving, Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag
- Hoogendoorn R., 2005, Incubators: metaforen van onze tijd, Real estate magazine nr. 43
- Kromhout, S. Wilkens, L. Keers, G., 2007, Verbeteren in plaats van slopen, zes succesvolle voorbeelden van hoe het anders kan, in opdracht van VROM
- Kompier, V., 2008, Zwischennutzung, oplossing voor langdurig ongebruikte locaties?
- Kompier, V., 2009, Tijdelijkheid als nieuw stadsontwikkelingsconcept, Rooilijn, jaargang 42, nummer 6
- Mhatre, P., 2006 Vacant and Abandoned Lands: A Theory Paper, College Station
- Northam, R.M., 1971, Vacant Urban Land in the American City, Land Economics, University of Wisconsin System
- Mikelbank, B., 2008, Spatial Analysis of the Impact of Vacant, Abandoned and Foreclosed Properties, Cleveland State University
- Louw, E. et al, 2004, Planning van bedrijventerreinen, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Nozeman, E.F. en J. Fokkema, 2008, Het handboek Projectontwikkeling, NEPROM
- Oosting, K., 2010, De toekomst van het even, de stad als laboratorium van de tijdelijkheid
- Peek, G., Remmen van, Y., 2012, Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreiking voor samenwerking en verdienmodellen, Ministerie van infrastructuur en milieu, Den Haag

- Peirce, N., 1995, Vacant urban land—hidden treasure, National Journal 9.
- Postma, P.O., 2011, De haalbaarheid en betaalbaarheid van verplaatsbaar vastgoed, Rijksuniversiteit Groningen
- Saris, J., 2008, Nieuwe ideeën voor oude gebouwen, creatieve economie en stedelijke herontwikkeling, Rotterdam
- Sijbers, S., 2009, De waarde van tijdelijke functies. Een praktisch onderzoek naar de toepasbaarheid en de toegevoegde waarde van tijdelijke functies op de gebiedsidentiteit van stedelijke transformatieopgaven, Amsterdam school of real estate.
- Sulsters, W., 2010, Stedelijke transformatie in de tussentijd: Hotel Transvaal als impuls voor de wijk, SUN Trancity
- Verlag, J., 2007, Urban Pioneers: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Temporary use and urban development in Berlin, Berlijn
- Wellink, J., 2008, Met een incubator gaat het beter, MCD
- Wilson, J. en Kelling, G., 1982, "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", Atlantic Monthly

Memo's en rapporten

- Akkerman S., 2012, Memo eenheid beleid Gemeente Assen, benutting Europese subsidie SEEDS
- Europees Parlement, 2012, Projecten regionale ontwikkeling vastgelopen door gebrek aan investeringen
- Gemeente Groningen, Juryrapport Suikerprijsvraag, februari 2012
- Memo Gemeente Assen, april 2012, benutting Europese subsidie SEEDS
- NVM, september 2011, Steeds meer mensen wonen in binnensteden, obv CBS statistieken
- Recycling Benelux , september 2009, Mr. drs. Van Eijk, Advocatenkantoor van Mierlo, Over overgangsrecht
- Transitiekaart Binnensingelgebied Enschede, september 2012, Platform Initiatieven Tijdelijkheid
- Vastgoedmarkt Financieel, oktober 2012, Gemeenten verliezen miljarden op grondposities
- VROM-inspectie, april 2007, Handreiking aanpak vervallen panden
- Xplorelab provincie Zuid Holland, juli 2011, Tijdelijkheid als katalysator, Pilot Schiedam Schieveste, een verkenning naar tijdelijkheid als inspiratiebron voor nieuwe inrichtingsprincipes bij gebiedsontwikkeling.

Wetgeving

- Arresten
 - o Windmill-arrest van de Hoge Raad, 26 januari 1990, NJ 1991/393
- Besluit ruimtelijke ordening
 - o Artikel 3.2.2 Bro
- Onteigeningsweg
 - o Artikel 1.1
 - o Artikel 17
- Wet Algemene Bepaling Omgevingsrecht
 - o Artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo
- Wet ruimtelijke ordening
 - o Artikel 3.1 Wro
 - o Artikel 3.6 lid1 sub a Wro

Persoonlijke gesprekken

- Schuit, M. projectleider, afdeling wonen en grondzaken Gemeente Assen, 4 december 2012
In dit gesprek zijn verschillende praktijk voorbeelden binnen de gemeente Assen aan de orde gekomen. Hierbij is besproken wat de aanpak van de gemeente Assen is in de situatie van ongewenst braakliggende grond.
- Zuidhof, H., Senior Planeconoom Juridische zaken, Parkeren en Vastgoed, Gemeente Groningen, 7 februari 2013
In dit gesprek zijn verschillende praktijk voorbeelden binnen de gemeente Groningen besproken en is dieper ingegaan op het financiële aspect bij de ontwikkeling van tijdelijk ruimtegebruik. Daarnaast is de aanpak van de gemeente Groningen in situaties van braakliggende grond aan de orde gekomen.

