

stad²

STADKWADRAAT BIEDT GRIP
OP GEBIEDSONTWIKKELING.



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Tijdelijkheid als aspect van gebiedsontwikkeling

Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een gebiedsgerichte benadering bij implementatie van tijdelijk gebruik.



Colofon

- Titel:** **Tijdelijkheid als aspect van gebiedsontwikkeling**
Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een gebiedsgerichte benadering bij de implementatie van tijdelijk gebruik.
- Auteur:** Sjoerd Gerardus Timmermans
- Studentnummer:** 1692569
- Datum:** 3 mei 2013
- Opleiding:** Master Vastgoedkunde,
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen,
Rijksuniversiteit Groningen
- Begeleider RUG:** drs. F. de Nooij
- Tweede lezer RUG:** prof. dr. E.F. Nozeman
- Begeleiders Stad²:** J.B. Maatman MSc
ing. P.J. Schinkel

Voorwoord

Ongeveer zeven maanden geleden ben ik begonnen aan het afstudeeronderzoek dat voor u ligt. Ik kreeg de mogelijkheid binnen het planeconomisch adviesbureau Stadkwadraat in De Bilt onderzoek te doen naar tijdelijkheid als aspect in gebiedsontwikkeling. Op het moment dat ik begon met de master Vastgoedkunde had ik niet kunnen denken dat ik zoveel tijd aan dit onderwerp zou besteden. De afgelopen zeven maanden heb ik gemerkt dat de term tijdelijkheid in vakliteratuur en websites met betrekking tot gebiedsontwikkeling steeds vaker is genoemd. Ik hoop dat dit onderzoek verder bijdraagt aan de implementatie van tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.

Dit onderzoek zou niet tot stand zijn gekomen zonder de hulp van een aantal personen. Ik maak dan ook graag van de gelegenheid gebruik om hen hier te bedanken. Allereerst wil ik Frans de Nooij bedanken voor zijn begeleiding vanuit de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn kennis en kritische blik hebben mij op het juiste spoor gehouden. Ten tweede wil ik Jitze Maatman en Peter Schinkel bedanken voor de begeleiding vanuit mijn stagebedrijf Stadkwadraat. Zij hebben verschillende achtergronden en hebben hierdoor ook met verschillende blikken naar dit onderzoek gekeken wat mij vaak tot nieuw inzichten heeft gebracht. Eveneens wil ik de rest van mijn collega's bedanken voor de interesse die zij voor dit onderzoek hebben getoond en de prettige werksfeer aan de Utrechtseweg in De Bilt. Voor dit onderzoek zijn een aantal interviews afgenomen. Ik wil dan ook iedereen bedanken voor de nuttige en prettige interviews die het praktijkgedeelte van deze thesis vorm hebben gegeven.

Ten slotte wil ik mijn ouders bedanken voor het mede mogelijk maken van mijn studie en een vijfjarige studententijd in Groningen waardoor ik mijzelf intellectueel heb kunnen ontwikkelen. Zij hebben mij altijd gesteund in de, voor hen soms onbegrijpelijke, studiekeuzes die ik heb gemaakt.

De Bilt, mei 2013

Sjoerd Timmermans

Samenvatting

Veel gebiedsontwikkelingen zijn stil komen te liggen als gevolg van conjuncturele problemen door de economische crisis die in 2008 zijn intrede deed in Nederland. Deze conjuncturele problemen hebben ook een vijftal structurele problemen binnen gebiedsontwikkeling die al onder de oppervlakte zichtbaar waren naar boven gebracht. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van ongebruikt onroerend goed (grond en opstallen) als gevolg van stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces. Ongebruikt onroerend goed is van negatieve invloed op de omgeving. Het geven van een tijdelijke, functionele invulling aan dit onroerend goed maakt dit probleem tot een kans.

In de vakliteratuur met betrekking tot gebiedsontwikkeling wordt met regelmaat gesproken over tijdelijk gebruik. Echter is er nog niet onderzocht of een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijk gebruik een meerwaarde heeft ten opzichte van een objectgerichte benadering. Eveneens is onduidelijk of timing met betrekking tot het implementeren van tijdelijke functies hierbij een rol speelt. Op basis hiervan is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Leidt de gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik van braakliggende terreinen en/of leegstaande panden tot een grotere (financiële) meerwaarde dan enkel een objectgerichte benadering en welke rol speelt timing hierbij?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door het toetsen van twee hypothesen aan bevindingen uit empirisch onderzoek. De opgestelde hypothesen zijn tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek bij het beantwoorden van deelvragen die zijn afgeleid van de hoofdvraag. Het empirisch onderzoek is op een vijftal interviews en casestudies gebaseerd.

De confrontatie van theorie en praktijk heeft aangewezen dat de gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik een meerwaarde heeft ten opzichte van een objectgerichte benadering. Bij het implementeren van tijdelijke functies speelt de het moment waarop deze worden geïmplementeerd wel degelijk een rol. Bevindingen vanuit de literatuur worden door de respondenten van de interviews wel herkend, maar er wordt eveneens aangegeven dat er doorslaggevendere factoren zijn. Op basis van confrontatie tussen theorie en praktijk worden de volgende aanbevelingen gedaan met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik als strategie binnen gebiedsontwikkeling:

- *Verruim de termijn waarin afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is.*
Op dit moment is het mogelijk gedurende vijf jaar van het geldende bestemmingsplan af te wijken. Wanneer deze termijn wordt verlengd zal een sluitende businesscase sneller haalbaar zijn. De wetgever heeft meerdere malen aangekondigd deze termijn te willen verlengen.
- *Een faciliterende en stimulerende (lokale) overheid.*
Een faciliterende lokale overheid staat voor een randvoorwaardenstellende overheid. Een stimulerende overheid is een overheid die welwillend is ten aanzien van tijdelijk gebruik en hierbij actief meedenkt ten aanzien van welke ontwikkelingen wenselijk zijn en welke niet.
- *Stel met alle betrokken actoren een visie op voor een vooraf afgebakend gebied.*
Wanneer er gezamenlijk een gedragen globaal eindbeeld wordt opgesteld in een visie staan de contouren van de beoogde uiteindelijke functie vast, maar zijn er meerdere manieren hoe dit kan worden bereikt. In deze visie wordt ook vastgesteld welke uitstraling een gebied dient te hebben. De betrokken actoren kunnen hier door middel van ‘branding’ op inspelen.

- *Gebruik tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.*
Tijdelijkheid kan worden gezien als een mix tussen ontwikkelings- en toelatingsplanologie. De blauwdrukplanning die gebruikt werd bij grootschalige ontwikkeling wordt hiermee losgelaten, maar wordt er wel richting gegeven aan een wenselijk eindbeeld van een gebied.
- *Speel in op het verband tussen heden en toekomst.*
Wanneer er een visie is opgesteld voor een gebied en contouren zijn aangegeven voor een toekomstige functie is het verstandig om bij het implementeren van tijdelijke functies in te spelen op deze toekomstige functie. Als er bijvoorbeeld infrastructuur moet worden aangelegd voor tijdelijke functies is het handig als deze infrastructuur verderop in het traject ook kan worden gebruikt voor de toekomstige functie.
- *Wees flexibel.*
Uit de literatuur en praktijk blijkt dat een ‘tijdelijke functie’ op den duur plaats zal maken voor een ‘permanente functie’. Het is aan te bevelen om bij deze overgang niet te kiezen om alle tijdelijke functies binnen een gebied in één keer te vervangen door permanente functies, maar geleidelijk aan de tijdelijke functies te vervangen door permanente functies. Wanneer er door omstandigheden, bijvoorbeeld een slecht economisch tij, vertraging wordt opgelopen tijdens het realiseren van de permanente functies zullen er nog steeds voorzieningen aanwezig zijn in de vorm van tijdelijke functies.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
Hoofdstuk 1: Introductie	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling.....	9
1.2.1 Probleemstelling	9
1.2.2 Doelstelling	10
1.2.3 Vraagstelling	10
1.3 Leeswijzer	10
1.4 Relevantie	12
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	12
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.5 Onderzoeksopzet	12
1.5.1 Onderzoekstype	12
1.5.2 Onderzoeksmethode	13
Hoofdstuk 2: Ontstaansgeschiedenis	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Veranderingen in beleid vanaf de jaren negentig	14
2.3 Verandering in verhoudingen op grondmarkt	15
2.4 Aanbodgerichte vastgoedmarkten	18
2.5 Instorten vastgoedmarkten.....	20
2.5.1 Conjuncturele problemen	20
2.5.2 Structurele problemen	20
2.6 Stilstand binnen plannen tot (her)ontwikkeling.....	23
2.7 Mogelijkheden van tijdelijk gebruik	25
2.8 Conclusie hoofdstuk 2	25
Hoofdstuk 3: Tijdelijkheid	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Tijdelijkheid in de Nederlandse literatuur	26
3.3 Tijdelijkheid in de buitenlandse literatuur.....	27
3.3.1 Inleiding.....	27
3.3.2 Definities	27

3.3.3	Vormen.....	28
3.3.4	Verklaringen.....	28
3.3.5	Voorwaarden	29
3.3.6	Aanpak van (lokale) overheden.....	29
3.4	Conclusie hoofdstuk 3	30
Hoofdstuk 4: Gebiedsontwikkeling.....		31
4.1	Inleiding.....	31
4.2	Definities	31
4.3	Proces van gebiedsontwikkeling	32
4.4	Mogelijkheden van tijdelijkheid en gebiedsontwikkeling.....	34
4.5	Conclusie hoofdstuk 4.....	35
Hoofdstuk 5: Window of opportunity.....		36
5.1	Inleiding.....	36
5.2	Theorie stromenmodel.....	36
5.3	Mogelijkheden van het ‘window of opportunity’	38
5.4	Conclusie hoofdstuk 5	39
Hoofdstuk 6: Praktijkonderzoek		40
6.1	Inleiding.....	40
6.2	Opzet interviews.....	40
6.3	Overzicht cases.....	42
6.3.1	GZG-terrein in ‘s-Hertogenbosch.....	42
6.3.2	Schieveste in Schiedam	43
6.3.3	Open Lab Ebbinge in Groningen.....	43
6.3.4	Strijp-S in Eindhoven	44
6.4	Bevindingen interviews	44
6.5	Conclusie hoofdstuk 6.....	46
Hoofdstuk 7: Confrontatie theorie en praktijk.....		47
7.1	Inleiding.....	47
7.2	Confrontatie.....	47
7.2.1	Theorie en praktijk: Eerste hypothese	47
7.2.2	Theorie en praktijk: Tweede hypothese.....	49
7.3	Conclusie	49
Hoofdstuk 8: Conclusie		50
8.1	Inleiding.....	50
8.2	Beantwoording deelvragen.....	50
8.3	Beantwoording hoofdvraag	51

8.4	Reflectie op het onderzoek	52
8.5	Aanbevelingen.....	52
Bronnenlijst:	.....	54
Boeken, rapporten en tijdschriften:	.....	54
Websites	.....	57
Bijlage 1: Vragenlijst ten behoeve van interviews	.....	59
Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen	.....	62

Hoofdstuk 1: Introductie

1.1 Aanleiding

“De gemeente Amsterdam ziet graag dat braakliggende kavels een tijdelijke functie krijgen.” Zo luidt de eerste zin van een artikel in het Nieuw Amsterdams Peil (Hommes, 2012). Ook vele andere steden spreken de wens uit om tijdelijke functies te geven aan braakliggende terreinen en/of leegstaande panden. Het geven van een tijdelijke functie aan een locatie die anders is dan de tot dan toe beoogde functie lijkt hiermee een verschijnsel van de laatste jaren. Wanneer er besloten wordt een (her)ontwikkeling te laten plaatsvinden zal er altijd een periode van stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces voorkomen. De economische crisis waarin Nederland en de rest van de wereld verkeert wordt vaak als oorzaak genoemd van tijdelijk gebruik. Het is echter niet de oorzaak van tijdelijk gebruik, maar van de verlenging van de periode van stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces. Tijdelijk gebruik kan worden gezien als een toevoeging aan de keten van het (her)ontwikkelingsproces. De periode van stilstand binnen een (her)ontwikkelingsproces blijft voortduren zolang de economische crisis blijft aanhouden.

Braakliggende terreinen brengen verschillende negatieve gevolgen met zich mee. Ontwikkelaars, het Rijk, provincies en gemeenten hebben samen het grootste deel van braakliggende terreinen in handen (Van Aalst, 2011). Er worden geen opbrengsten gegenereerd, terwijl er wel rentelasten moeten worden betaald als er een lening is afgesloten voor de terreinen. Doordat de terreinen minder waard worden dienen de partijen afboekingen door te voeren op de grondposities (Bayer, 2011). Braakliggende terreinen hebben een negatieve invloed op hun omgeving; dit werkt op zijn beurt weer door op marktwaardes van omliggende objecten (Bergevoet & Van Tuijl, 2010). Leegstaande panden leiden eveneens tot negatieve effecten, waaronder devaluatie van kapitaalwaarden en verloedering van de betreffende locatie (NVM Business, 2009).

Het geven van een tijdelijke, wellicht totaal andere, invulling van deze terreinen en/of panden zorgt ervoor dat deze plekken weer in gebruik worden genomen. Dit kan leiden moeilijk te kwantificeren meerwaardes. Daarnaast kunnen financiële opbrengsten die worden gegenereerd kunnen de kosten die worden gemaakt, of een gedeelte daarvan, zoveel mogelijk dekken.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

1.2.1 Probleemstelling

Het aantal vierkante meters aan braakliggende terreinen in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal leegstaande panden dat op de lijst staat voor sloop of herontwikkeling is de afgelopen jaren eveneens toegenomen. Veel partijen stellen zich terughoudend op ten aanzien van het implementeren van tijdelijk gebruik. Velen houden nog vast aan de geplande toekomstige bestemming die nog lang op zich kan laten wachten als gevolg van onzeker economisch herstel. In de vakliteratuur wordt met regelmaat gesproken over tijdelijk gebruik. Echter is er nog niet onderzocht of een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijk gebruik van grotere meerwaarde is dan een objectgerichte benadering. Eveneens is onduidelijk of timing met betrekking tot het implementeren van tijdelijke functies hierbij een rol speelt. De probleemstelling van deze scriptie luidt:

Het is onduidelijk of een gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik van braakliggende terreinen en/of leegstaande panden tot een grotere

(financiële) meerwaarde leidt dan enkel een objectgerichte benadering en welke rol timing hierbij speelt.

1.2.2 Doelstelling

Op basis van bovenstaande probleemstelling is de volgende doelstelling voor deze scriptie opgesteld:

Onderzoeken of een gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik van braakliggende terreinen en/of leegstaande panden tot een grotere (financiële) meerwaarde leidt dan enkel een objectgerichte benadering en onderzoeken wat de rol van timing hierbij is.

1.2.3 Vraagstelling

Passend bij de bovenstaande probleem- en doelstelling is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Leidt de gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik van braakliggende terreinen en/of leegstaande panden tot een grotere (financiële) meerwaarde dan enkel een objectgerichte benadering en welke rol speelt timing hierbij?

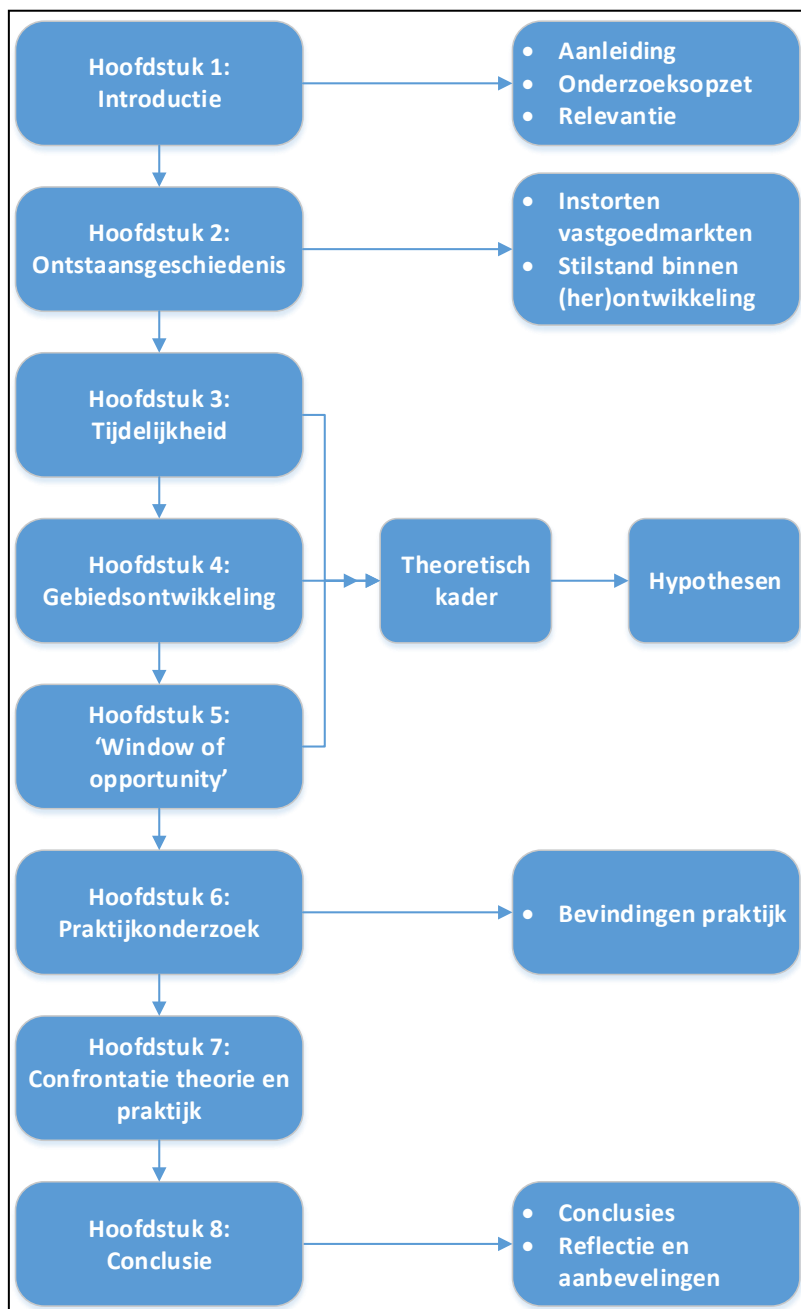
Van deze hoofdvraag zijn een aantal deelvragen afgeleid. Op basis van bevindingen uit de literatuur om tot beantwoording van deze deelvragen te komen zijn twee hypothesen opgesteld. Deze hypothesen zijn vervolgens aan bevindingen uit het empirisch onderzoek getoetst om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen. De deelvragen luiden:

1. *Waardoor is het aantal leegstaande panden en braakliggende terreinen toegenomen?*
 - De hedendaagse vastgoedmarkten functioneren niet zoals voorheen. Welke ontwikkelingen hebben er de afgelopen decennia plaatsgevonden en welke problemen spelen er op dit moment binnen het (her)ontwikkelingsproces van een gebied?
2. *Wat is tijdelijkheid?*
 - Tijdelijk gebruik is een mogelijkheid om leegstaande panden en braakliggende terreinen (wederom) een functionele invulling te geven. Zijn er verschillende soorten tijdelijkheid te onderscheiden? Wat is er in buitenlandse literatuur geschreven over tijdelijkheid?
3. *Wat is gebiedsontwikkeling?*
 - Een gebiedsgerichte benadering bij het toepassen van tijdelijk gebruik zou van grotere meerwaarde kunnen zijn dan een objectgerichte benadering. Wat wordt er onder gebiedsontwikkeling verstaan en hoe verloopt het proces van gebiedsontwikkeling?
4. *Op welke manier kan een strategische beslissing tot tijdelijk gebruik binnen een gebied worden genomen?*
 - Het stromenmodel van Kingdon is een agendavormingstheorie die lijkt te kunnen worden gebruikt bij het nemen van deze strategische beslissing. Wat is de achterliggende gedachte achter het stromenmodel en kan het worden toegepast bij het implementeren van tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling?

1.3 Leeswijzer

Het onderstaande figuur geeft schematisch weer hoe deze scriptie is opgebouwd. In het eerste hoofdstuk is het onderwerp van de thesis geïntroduceerd, tevens zijn de onderzoeksopzet en zowel de maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie behandeld. In hoofdstuk twee is uiteengezet hoe periodes van stilstand binnen (her)ontwikkeling ontstaan en hoe dit tot een toename van het aantal

braakliggende terreinen en/of leegstaande panden leidt. Hoofdstuk drie vormt het eerste deel van het theoretisch kader. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden van tijdelijk ruimtegebruik kort behandeld en wordt er een definitie van tijdelijkheid opgesteld. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt de eerste veronderstelling van deze thesis gedaan. Het vierde hoofdstuk behandelt literatuur omtrent gebiedsontwikkeling en gaat verder in op de toepassing van tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk vijf wordt het stromenmodel van Kingdon behandeld. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt een tweede veronderstelling gedaan. Hoofdstuk zes behelst de bevindingen uit het praktijkonderzoek. In hoofdstuk zeven worden de bevindingen op basis van de theorie geconfronteerd met de bevindingen uit de praktijk. Hoofdstuk acht is het concluderende hoofdstuk waarin conclusies worden getrokken en aanbevelingen voor verder onderzoek worden gedaan.



Figuur 1.1: Onderzoeksopzet

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Nederland bevindt zich sinds 2008 in een crisis; deze crisis heeft ook de vastgoedmarkten getroffen. De problematiek van braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed wordt dan ook breed uitgemeten in de media. De mogelijkheden van tijdelijk gebruik zijn eveneens opgemerkt door de media. Gemeentewerken (2012) heeft een artikel geplaatst met de kop: “Tijdelijk grondgebruik helpt braakliggend terrein de crisis door”. In een artikel van de Volkskrant luidt een zin die betrekking heeft op kantoorpanden: “Slopen kan; ombouwen tot hotel, studentenhuus of broedplaats is veel leuker” (Hannema, 2012).

In de media lijkt het besef te leven dat er mogelijkheden voor tijdelijk gebruik zijn binnen gebiedsontwikkeling. In Nederland is dan ook een aantal succesvolle voorbeelden van tijdelijk ruimtegebruik te vinden. Voor veel eigenaars, ondernemers, overheden, burgers en andere betrokkenen is het tot op heden onduidelijk welke mogelijkheden tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling allemaal biedt.

De maatschappelijke relevantie van deze thesis is het feit dat in Nederland veel braakliggende terreinen en leegstaande panden bestaan. Deze terreinen en panden oefenen geen functie uit terwijl zij wel ruimte in beslag nemen en veelal van negatieve invloed zijn op hun omgeving. Tevens zit in deze onroerende goederen vermogen van zowel private als publieke partijen. Eén van de voordelen van tijdelijk gebruik is het genereren van opbrengsten waarmee de kosten die worden gemaakt zoveel mogelijk kunnen worden gedekt. Ook andere mogelijkheden zijn in deze scriptie uiteengezet. Eveneens is onderzocht of een gebiedsgerichte aanpak met betrekking tot tijdelijk gebruik tot een grotere meerwaarde leidt dan een objectgerichte aanpak.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Vanuit de wetenschap is reeds aandacht besteed aan verschillende factoren van tijdelijk ruimtegebruik. Onlangs is er door Meijboom (2011) een scriptie geschreven over: “Tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed”. De Boer (2012) heeft onderzocht waar een regievoerende actor rekening mee dient te houden tijdens het implementeren van tijdelijk ruimtegebruik. In de scriptie die voor u ligt wordt aan de wetenschap bijgedragen door te onderzoeken of een gebiedsgerichte aanpak met betrekking tot tijdelijk gebruik tot een grotere (financiële) meerwaarde leidt dan een objectgerichte aanpak. Eveneens is onderzocht of het toepassen van het stromenmodel van Kingdon bij het implementeren van tijdelijk gebruik van toegevoegde waarde is.

1.5 Onderzoeksopzet

1.5.1 Onderzoekstype

Ten aanzien van tijdelijk gebruik is er op dit moment geen geldende denkwijze of theorie die wordt gehanteerd. Wanneer een duidelijke theorie ontbreekt raden Baarda & De Goede (2001) aan om een explorerend onderzoek uit te voeren. Een explorerend onderzoek richt zich op het formuleren van een theorie en een scherpe formulering van hypothesen. Op basis hiervan is gekozen voor een explorerend onderzoek.

1.5.2 Onderzoeksmethode

De deelvragen die in paragraaf 1.2.3 zijn opgesteld zijn veelal kwalitatief van aard. Baarda & De Goede (2001) geven aan dat voor het beantwoorden van kwalitatieve vragen noodzakelijk is om kwalitatieve gegevens te verzamelen. Voor deze thesis bestaan de kwalitatieve gegevens uit artikelen, boeken, rapporten, casestudies en internetpagina's. Het eerste deel van dit onderzoek, het theoretisch kader, is aan de hand van kwalitatieve gegevens opgesteld. Er is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen, dit vergroot volgens Yin (1994) de juistheid van een onderzoek.

In het theoretisch kader van deze thesis is een aantal hypothesen opgesteld. Deze hypothesen zijn aan de hand van praktijkonderzoek getest, in de vorm van interviews met verschillende vastgoedprofessionals. De geïnterviewde personen en de vragen die zijn gesteld tijdens de interviews zijn in de bijlage te vinden. De interviews zijn 'face-to-face' afgenomen en bestaan uit semigestructureerde vragen. Dit houdt in dat er voor elk interview dezelfde vragen zijn gesteld waarop verschillend kon worden geantwoord. Op deze manier was het mogelijk om tijdens het interview in te spelen op relevante informatie die aan bod kwam tijdens het beantwoorden van de vragen. Aan de geïnterviewde personen is een uitwerking van het interview toegestuurd waarop zij hebben kunnen reageren zodat eventuele misinterpretaties zijn voorkomen.

Hoofdstuk 2: Ontstaansgeschiedenis

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opkomst van grootschalige private projectontwikkeling vanaf de jaren negentig beknopt uiteengezet. Een aantal veranderingen in beleid is hierop van invloed geweest en heeft deze opkomst versterkt. Vervolgens worden meerdere oorzaken voor het instorten van de verschillende vastgoedmarkten behandeld. Onder andere het intreden van de economische crisis in 2008 en het aanbodgericht bouwen, terwijl de vastgoedmarkten een verschuiving lieten zien van aanbod- naar vraaggericht, hebben hieraan bijgedragen. Het instorten van de verschillende vastgoedmarkten heeft tot een toename van het aantal braakliggende terreinen en leegstaande panden geleid. In eerste instantie lijkt deze toename enkel tot negatieve effecten te leiden, maar tijdelijk gebruik kan ervoor zorgen dat de braakliggende terreinen en leegstaande panden weer functioneel in gebruik worden genomen.

2.2 Veranderingen in beleid vanaf de jaren negentig

Een aantal veranderingen in beleid vanaf de jaren negentig is van invloed geweest op de ontwikkelingen die hebben geleid tot een toename van grootschalige projectontwikkeling. Deze veranderingen worden in deze paragraaf beknopt behandeld.

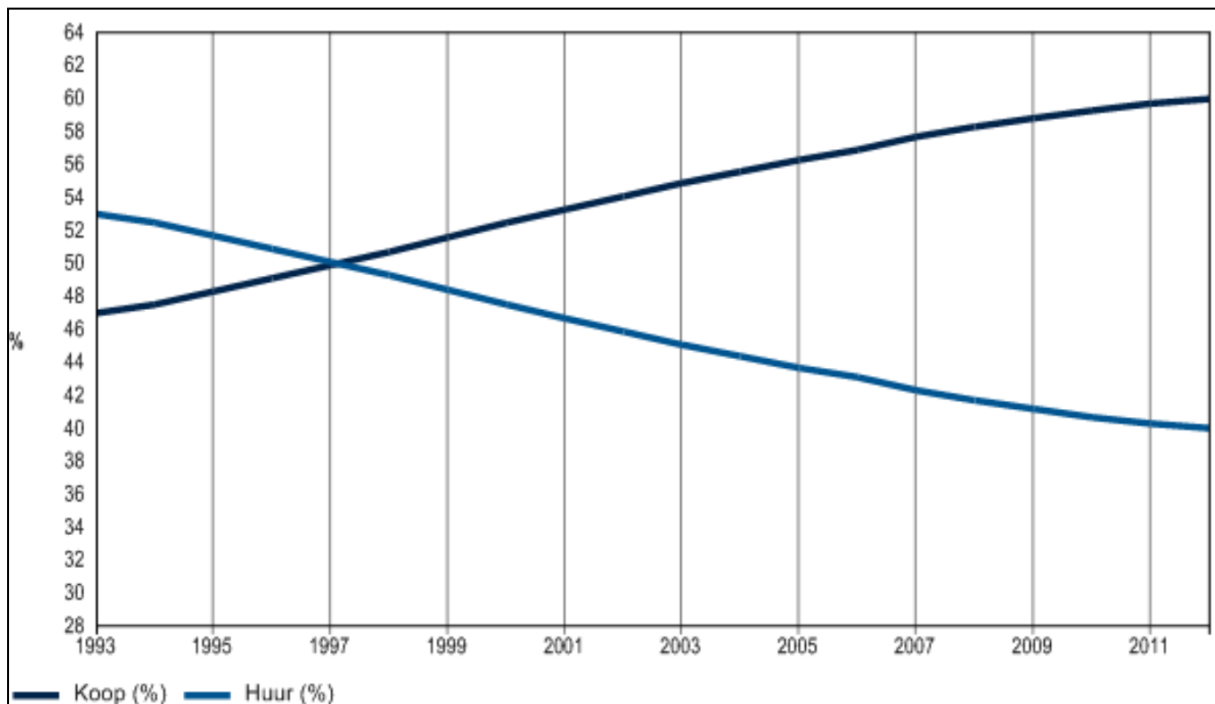
De eerste verandering in beleid vond plaats op het gebied van volkshuisvesting. Het Rijk zette hierbij in op decentralisatie en verzelfstandiging. Lokale overheden kregen hierdoor meer verantwoordelijkheid voor taken die betrekking hebben op hun inwoners. Hierdoor veranderden de manier van besturen en de verhoudingen tussen partijen. Tegelijkertijd werden subsidies op locatieontwikkeling en woningbouw gekort, wat aanleiding gaf tot het voeren van actief grondbeleid door gemeenten.

De tweede verandering in beleid vond plaats op het gebied van ruimtelijke ordening. Tot aan de jaren negentig waren voldoende groen en woningbouwproductie speerpunten van het Rijk. Vanaf de jaren negentig zette het Rijk echter in op schaarste met betrekking tot woningbouw, zodat het groen gespaard bleef en lokale overheden de inkomsten die zij misliepen door verminderde subsidies konden compenseren met inkomsten uit woningbouw. Hiervoor presenteerde het Rijk in 1990 de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), 1991). Hiermee pleitte het voor verstedelijking van 635.000 woningen in de periode van 1995 tot 2005. Redenen hiervoor waren de steeds kleiner wordende huishoudens en de wens vanuit steden om koopkrachtige bevolkingsgroepen aan te trekken (RO Web, 2013). Het Rijk dwong aan op garanties tot het realiseren van deze ambitie door de uitvoerende partijen. Deze garanties werden vastgelegd in uitvoeringsconvenanten met gemeenten en marktpartijen. Het uitvoeren van de convenanten ging gepaard met financiële risico's die zowel door de gemeenten als marktpartijen werden gedragen.

Gezamenlijk hebben de twee bovenstaande veranderingen geleid tot een verandering op het gebied van grondbeleid. De door het Rijk gecreëerde schaarste had tot gevolg dat gemeenten de verminderde inkomsten als gevolg van minder subsidies konden compenseren door het realiseren van hogere grondprijzen. Begin jaren negentig werd het residuele rekenen geïntroduceerd als methode om opbrengsten uit grondexploitaties tussen private en publieke partijen te verdelen. Hierbij ontstond een meer commerciële kijk op grondwaarden. De gemeenten kregen voorkeur voor actief grondbeleid

boven passief grondbeleid omdat dit hen betere mogelijkheden bood om gemaakte kosten tijdens de ontwikkeling van bouw- en woonrijpe grond te verhalen. De voorkeur van het Rijk lag bij het voeren van passief grondbeleid, wat leunt op kostenverhaal. In de afgelopen decennia zijn voor beide vormen van grondbeleid veranderingen doorgevoerd (Boon e.a., 2006).

Met de komst van de Vinex-locaties verschoof het accent op de woningbouwmarkt begin jaren negentig van sociale woningbouw naar duurdere koopwoningen (zie figuur 2.1). Projectontwikkelaars en bouwers traden toe op de woningbouwmarkt aangezien met duurdere koopwoningen aanzienlijke winsten vielen te behalen (Boon, Filius & Jókövi, 2006).



Figuur 2.1: Verhouding tussen huur- en koopwoningenvoorraad in Nederland (Volkshuisvesting Informatie Systeem, 2013)

2.3 Verandering in verhoudingen op grondmarkt

De veranderingen die zijn beschreven in de bovenstaande paragraaf hebben geleid tot een verandering in verhoudingen op de grondmarkt. In deze paragraaf wordt deze verandering beknopt uiteengezet.

Op de grondmarkt¹ bevinden zich vooral gemeenten en marktpartijen. Gemeenten voerden reeds in de negentiende eeuw actief grondbeleid op het gebied van infrastructuur. Na de Tweede Wereldoorlog werd actief grondbeleid in het kader van de wederopbouw ook op het gebied van woningbouw toegepast. Vanaf die tijd is het een veel gebruikt instrument voor de Nederlandse woningbouwproductie. Buitelaar (2010) definieert actief grondbeleid als: “Het verwerven van grond door gemeenten, al dan niet met de hulp van onteigening, deze bouw- en woonrijp maken en vervolgens weer verkopen aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers.”

¹ Met de grondmarkt wordt enkel de landbouwgrondmarkt bedoeld, de prijs van de grond stijgt hier zowel relatief als absoluut gezien het meest wanneer een bestemmingswijziging plaatsvindt.

Gemeenten streven met het actieve grondbeleid vier doelen na (Buitelaar, 2010). Het eerste doel is het sturende vermogen op het gebied van ruimtelijke ordening. Het tweede doel is financieel van aard en behelst het verhalen van de kosten die zij maken tijdens het planvormingsproces. Het derde doel is eveneens financieel van aard en houdt in dat gemeenten de financiële baten die zijn ontstaan gedurende het planvormingsproces kunnen afromen. Ten slotte kan worden gepleit voor actief grondbeleid doordat sommige markten, in dit geval publieke goederen, in de welvaartseconomie falen. Het leveren van bouwrijpe grond voor onder andere sociale woningbouw, infrastructuur en bedrijven wordt hierdoor soms als publieke taak gezien omdat dit bij een falende markt anders niet van de grond zou komen (Kruyt, Needham & Spit, 1990).

Bij het derde doel is onder andere door De Greef (1997) een kanttekening geplaatst. Gemeenten zouden niet alleen uit zijn op een kostendeekkende grondexploitatie, maar eerder geneigd zijn winstmaximalisatie na te streven.

Dit is niet verwonderlijk aangezien, buiten de inkomsten van het Rijk om, de inkomsten van gemeenten uit grond- of vastgoedexploitaties de enige bron van inkomsten zijn voor gemeenten. Gemeenten met een hogere inkomstencapaciteit uit de Onroerendezaakbelasting (OZB) worden namelijk gekort op hun uitkering van het Rijk, zodat gemeenten met veel inkomsten uit de OZB niet relatief meer inkomsten dan andere gemeenten krijgen. Elke gemeente kan hierdoor invloed uitoefenen op het aandeel van deze inkomsten uit grond- of vastgoedexploitaties ten opzichte van inkomsten verkregen via het Rijk (Marlet, 2003). Twee doelen van actief grondbeleid zijn contradicterend. Aan de ene kant proberen gemeenten met beleid te sturen op ruimtelijke ordening, aan de andere kant hebben zij de mogelijkheid winst uit grond- of vastgoedexploitaties te maximaliseren wat gepaard gaat met nemen van risico's. In figuur 2.2 worden de verschillende vormen van grondbeleid weergegeven. De pijl geeft weer in welke mate er risico wordt gelopen, hierbij staat rood voor veel risico en groen voor weinig risico.

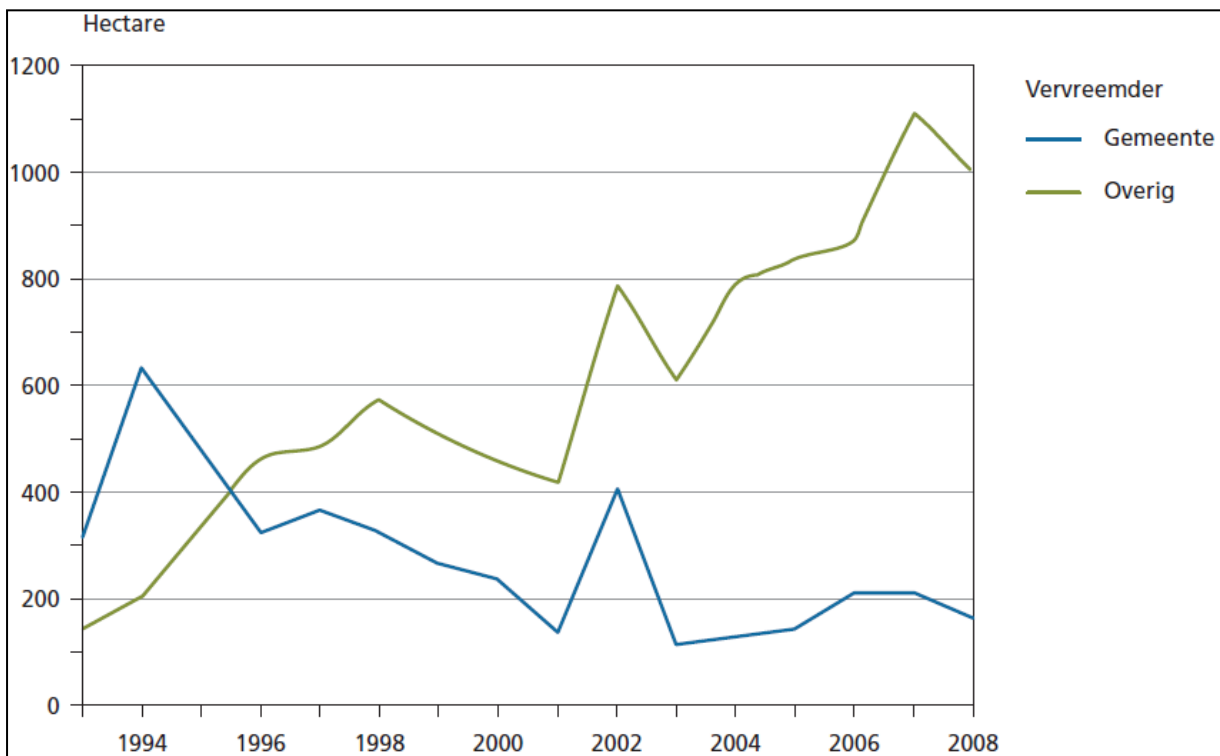
	Actieve regie	Reactieve regie
Actieve productie	Regisserend ondernemerschap.	Gelegenheidsaankopen.
Productie via samenwerking	Actieve regie i.c.m. bouwclaim.	Op voorstel van corporatie kosten in beeld brengen/verdelen in herstructureringsgebieden.
Facilitaire productie	Actieve regie met overlating van de risicodragende grondproductie aan eigenaren.	Ondersteunende rol particuliere initiatieven.

Figuur 2.2: Vormen van grondbeleid (Stadkwadraat, 2013)

Tot aan de jaren negentig waren de gemeenten bij uitstek de grootst vertegenwoordigde partij op de grondmarkt. Vanaf begin jaren negentig namen ontwikkelaars op grote schaal grondposities in op door het Rijk aangewezen Vinex-locaties. Gemeenten hadden onvoldoende financiële middelen door de verliezen die zij hebben geleden op hun grondexploitaties als gevolg van de crisis begin jaren tachtig of waren te laat om gronden te verwerven (Segeren, 2007). Eveneens kregen gemeenten minder rijkssubsidies voor locatieontwikkeling en woningbouw, zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven.

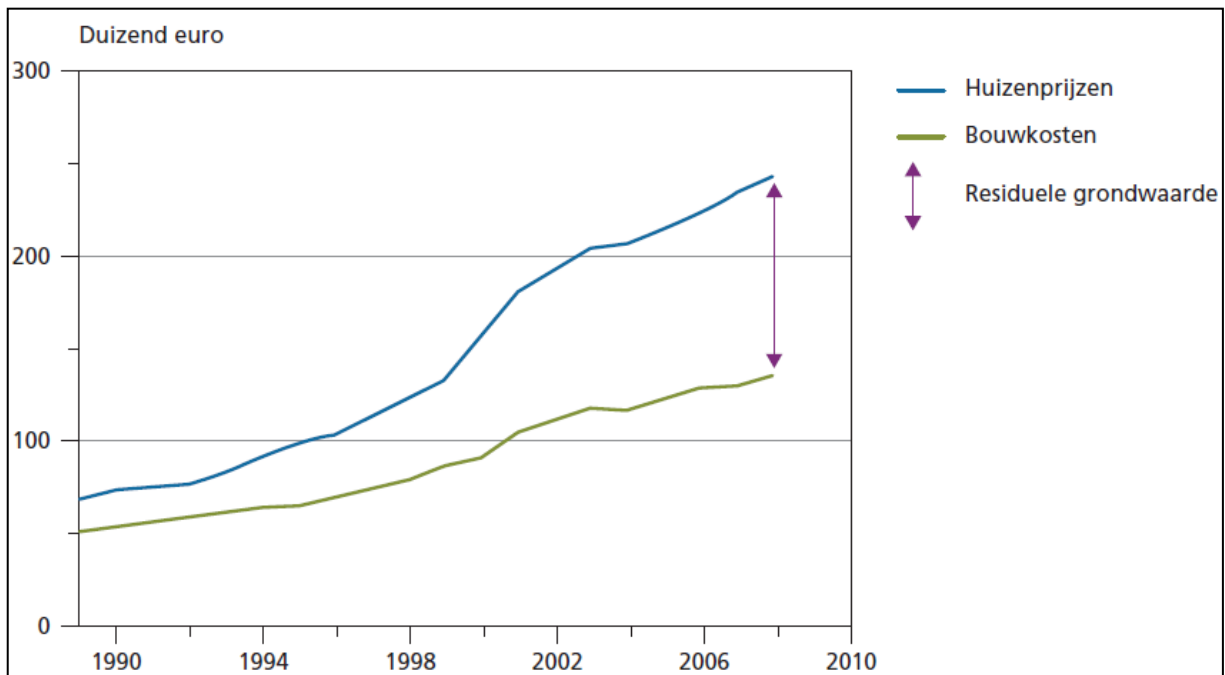
Marktpartijen streven andere doelen na dan gemeenten, sommige streven naar winstmaximalisatie andere naar bouwproductie wat de continuïteit van hun onderneming ten goede komt. De marktpartijen op de grondmarkt bestaan veelal uit projectontwikkelaars, beleggers, bouwers en

woningcorporaties. Andere marktpartijen zagen in dat het verwerven van de grondposities de ontwikkelaars voordelen gaf, met name het op peil houden van hun eigen bouwproductie, en kochten eveneens gronden aan. De grondprijzen stegen door toegenomen vraag op de markt. Maar ook door het feit dat ontwikkelaars de hele bouwkolom voor hun rekening namen. De ontwikkelaars konden meer voor de (land)bouwgronden betalen dan gemeenten aangezien zij, naast de marge op gronden, ook nog marges in grondontwikkeling en vastgoed hadden. Al snel werden eveneens grondposities bemachtigd op locaties anders dan Vinex-locaties. Boeren en marktpartijen wisten op deze manier een deel van de marge, die ontstaat wanneer een bestemmingswijziging plaatsvindt, ten koste van gemeenten toe te eigenen (Segeren, 2007). De onderstaande figuur geeft weer van wie woningcorporaties in Nederland bouwgrond hebben afgenomen. Hierin is een duidelijke toename van marktpartijen waar te nemen.

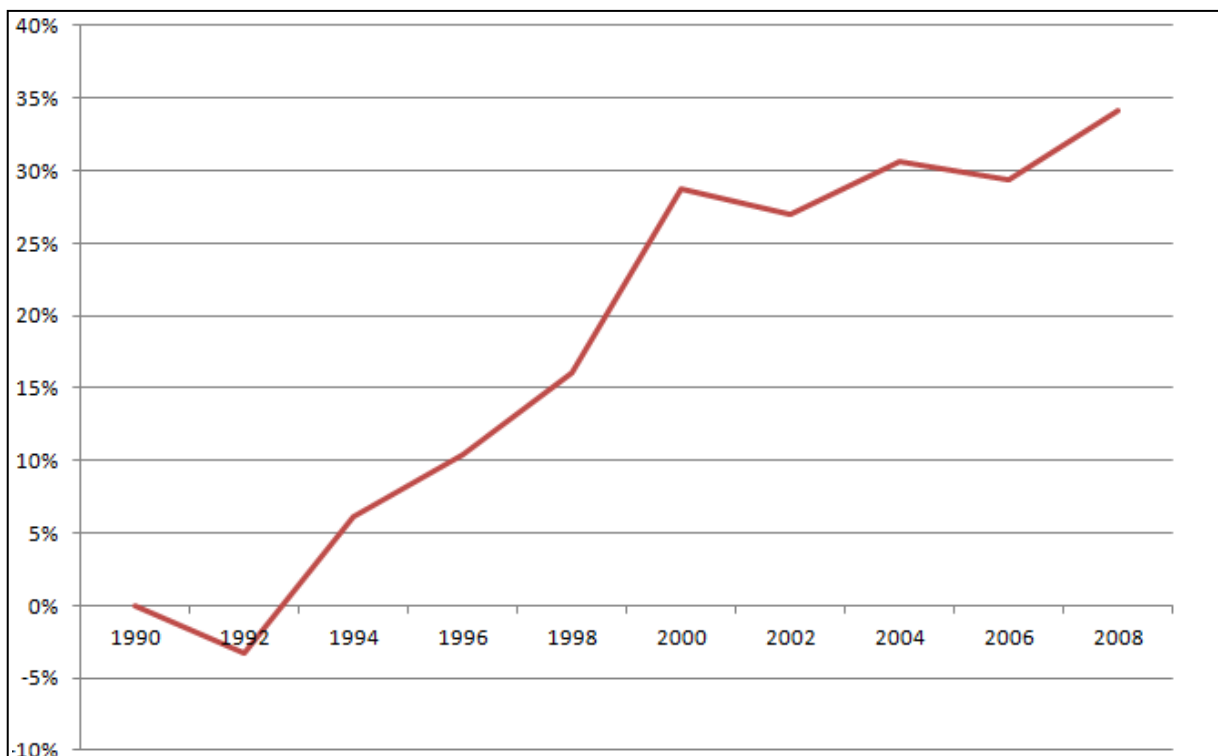


Figuur 2.3: Grondverwerving woningcorporaties in Nederland (Van den Broek, Buitelaar & Segeren, 2009)

Al met al heeft deze verandering in verhoudingen voor toegenomen druk op de grondmarkt gezorgd. Dit komt voornamelijk door gestegen grondprijzen. Het is niet gemakkelijk inzicht te krijgen in welke mate grondprijzen zijn gestegen aangezien de grondmarkt weinig transparant is. Naast afspraken over grondprijzen worden namelijk ook aanvullende afspraken over onder andere toekomstig gebruik gemaakt. Buitelaar & de Kam (2012) hebben cijfers van gemiddelde koopwoningprijzen met gemiddelde bouwkostenprijzen vergeleken. Zij merken hierbij op dat bouwkostenprijzen zijn gebaseerd op bouwkostenprijzen van alle woningen in Nederland. Kosten voor huurhuizen zijn hierdoor eveneens meegenomen, waardoor daadwerkelijke cijfers van gemiddelde bouwkosten voor koopwoningprijzen in de vrije sector nog hoger zullen uitvallen. De volgende figuur geeft de residuele grondwaardestijging weer. In deze grafiek lijkt de stijging van de residuele grondwaarde erg imposant, vandaar dat de tweede figuur de procentuele stijging van de residuele grondwaarde gecorrigeerd met de inflatie weergeeft.



Figuur 2.4: Stijging residuele grondwaarde in Nederland (Buitelaar & De Kam, 2012)



Figuur 2.5: Procentuele stijging residuele grondwaarde gecorrigeerd met inflatie in Nederland (Buitelaar & De Kam, 2012; CBS, 2013; eigen bewerking)

2.4 Aanbodgerichte vastgoedmarkten

Bovenstaande ontwikkelingen hebben deels bijgedragen aan het feit dat de vastgoedmarkt een aanbodgerichte markt is geweest vanaf de jaren negentig tot aan de eerste vijf jaar van dit millennium. Hieronder wordt dit voor elk van de segmenten op de vastgoedmarkt toegelicht.

Er zijn factoren die de vraag en factoren die het aanbod van de woningmarkt vanaf de jaren negentig hebben beïnvloed. Het nationaal inkomen is gestegen en de rente is gezakt, dit heeft doorgewerkt in stijgende prijzen. De hypotheekrenteaftrek bleef een factor die ervoor zorgde dat huishoudens meer konden besteden aan rente en aflossing, wat een toename van de vraag naar koopwoningen in de hand heeft gewerkt. Het meetellen van het tweede inkomen bij hypotheekverstrekking heeft eveneens tot een hogere vraag naar koopwoningen en daarmee hogere prijzen geleid. Een factor die van invloed is geweest op het aanbod van woningen is het terughoudende beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Hierdoor is het aanbod achtergebleven bij de vraag wat een prijsstijging als gevolg heeft gehad (Renes, Thissen & Segeren, 2006). Deze factoren hebben ertoe geleid dat er een aanbodgerichte woningmarkt is ontstaan waarbij het toegenomen aantal marktpartijen weinig aandacht schonk aan de kwaliteit van de te realiseren woningen. Het motto luidde: kwantiteit, niet kwaliteit. Grootschalige woningbouwprojecten werden gerealiseerd en vaak waren de betreffende woningen op voorhand al verkocht aangezien door het Rijk bewuste schaarste werd gecreëerd.

De vraag en het aanbod op de kantorenmarkt verhoudt zich anders tot elkaar dan op de woningmarkt. Deze markt is sinds het midden van de jaren zeventig aanzienlijk veranderd. Tot het midden van de jaren zeventig was het namelijk gebruikelijk dat gebruikers zowel voor eigen rekening als voor eigen risico kantoren lieten bouwen om in hun eigen ruimtebehoefte te voorzien. Het initiatief tot realisatie van een kantoorpand kwam hier vanuit de gebruiker. Vanaf midden jaren zeventig is de kantorenmarkt veranderd van koopmarkt naar huurmarkt. Het initiatief is hierbij verschoven van gebruiker naar ontwikkelaar. Het was niet ongebruikelijk dat kantoren werden ontwikkeld waar nog geen eindgebruiker (huurder) voor was. Deze manier van ontwikkelen wordt ontwikkelen op risico genoemd. Er is sprake van ontwikkelen op risico als nog geen afnemer of gebruiker is gevonden voor start van de bouw van het kantoor. Via deze manier van ontwikkelen en het huisvesten van gebruikers kon zowel voor ontwikkelaar als voor belegger rendement worden gerealiseerd (Kohsiek, 2006). De tendens is dat in economisch rooskleurige tijden meer kantoren op risico worden ontwikkeld dan in tijden van economische neergang. Echter worden deze panden pas vaak opgeleverd in tijden van economische neergang aangezien de doorlooptijd van projectontwikkeling enkele jaren in beslag neemt. Vanaf begin jaren negentig heeft het aanbod de opname op de kantorenmarkt altijd oversteegen (DTZ, 2005; DTZ 2013).

Voor grond voor bedrijventerreinen geldt dat het aanbod de vraag domineert. In totaal zijn de gemeenten voor 80% eigenaar van alle grond op de bedrijventerreinenmarkt. Ten aanzien van beleid dat gemeenten op gebied van bedrijventerreinen voeren zijn kritische noten te plaatsen. Allereerst is het gemeentelijke beleid voor bedrijventerreinen contraderend met het terughoudende beleid van het Rijk voor woningbouw, waardoor het aanbod (te) groot is. Ten tweede is er weinig regionale samenwerking tussen gemeenten, zij concurreren onderling waardoor de grondprijzen voor bedrijventerreinen (te) laag zijn. Dit werkt verhuisbewegingen van bedrijven in de hand aangezien verhuizen relatief goedkoop is. Voor veel bedrijven is dit een reden weinig geld te investeren in onderhoud van de panden wat leidt tot verpaupering. Leegstaande, verouderde bedrijfspanden zijn het gevolg. Op het moment dat de vraag naar grond voor bedrijven terreinen terugloopt neemt het oppervlak aan braakliggende terreinen snel toe. Dit is te verklaren door het feit dat bij bedrijven per gebruiker meer ruimte nodig is dan bij gebruikers van kantoren en woningen (Groen, Needham & Segeren, 2005).

2.5 Instorten vastgoedmarkten

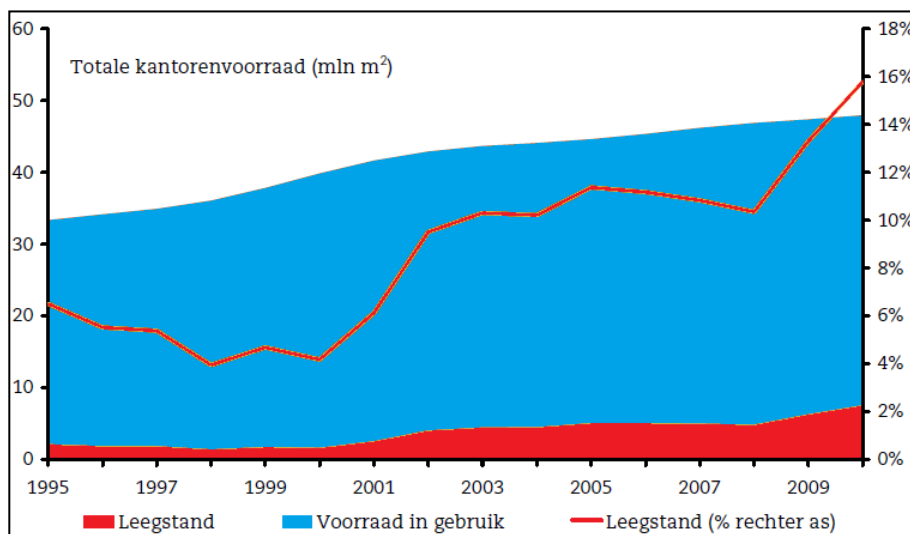
De bovenstaande veranderingen in overheidsbeleid en op de grondmarkt hebben samen met de groei van de economie onder andere geleid tot overheersend aanbodgerichte vastgoedmarkten met weinig oog voor kwaliteit. Het intreden van de economische crisis in Nederland bracht een aantal conjuncturele problemen met zich mee. Echter heeft het ook een aantal structurele problemen die hiervoor al onder de oppervlakte zichtbaar waren naar boven gebracht. In de volgende subparagrafen worden zowel de conjuncturele als structurele problemen beknopt behandeld.

2.5.1 Conjuncturele problemen

Onder andere het overtreffen van de vraag door het aanbod en verminderd vertrouwen in de economie zijn conjuncturele problemen die spelen tijdens een crisis. In een economische crisis is vaak sprake van economische krimp, stijgende inflatie en stijgende werkloosheid. Ook binnen gebiedsontwikkeling zijn de gevolgen van de economische crisis merkbaar. Binnen de vastgoedmarkt is voor vrijwel elk segment de vraag afgenomen. Veel consumenten stellen de aankoop van een huis uit in verband met onzekerheid omtrent het herstel van de economie en het behoud van hun baan. Banken zijn onder strenger toezicht komen te staan sinds de kredietcrisis van 2007. Hierdoor is het voor private partijen lastiger geworden om ontwikkelingen gefinancierd te krijgen. Alle partijen binnen gebiedsontwikkeling zijn risicomijdend geworden. Als zij al een mogelijkheid tot investeren hebben, zullen zij terughoudend zijn (Franzen, Van Rheenen & De Zeeuw, 2011; Spakman, 2011).

2.5.2 Structurele problemen

Allereerst was voordat de economische crisis zijn intrede deed in Nederland reeds sprake van overprogrammering binnen de meeste vastgoedsegmenten. Conjuncturele vraaguitval heeft een toename van leegstandcijfers in de hand gewerkt. Zo stond halverwege 2012 12% van de bedrijfsruimten structureel leeg (NVM Business, 2012b). Binnen de kantorenmarkt is eveneens sprake van forse structurele leegstand. In Nederland stond begin 2012 14,5% van de kantoren leeg, hierbij is wel sprake van regionale verschillen (NVM Business, 2012a). De winkelsector is onderhevig aan invloed van het toenemende percentage consumenten dat gebruik maakt van online winkelen (IVBN, 2012). Aangezien het aanbod zich niet direct kan aanpassen aan de vraag heeft dit tot toenemende leegstand geleid.

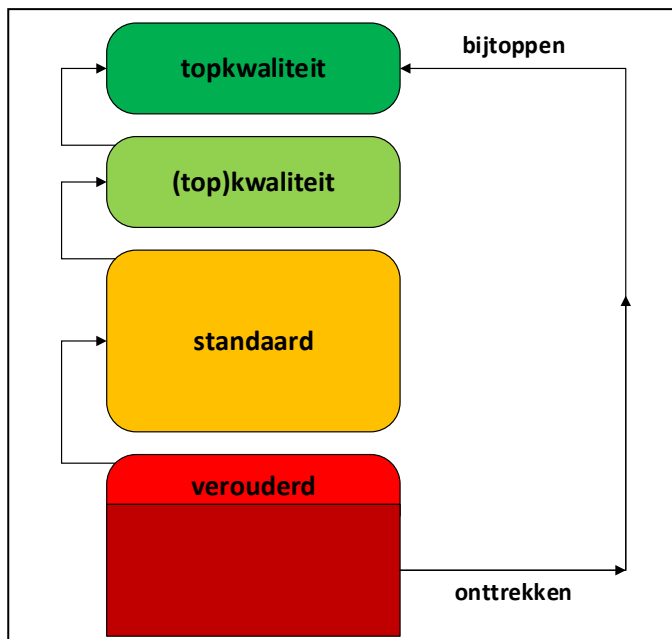


Figuur 2.6: Kantorenavoorraad in gebruik en leegstand (Van Elp & Zuidema, 2010)

Ten tweede is er een mismatch tussen vraag en aanbod binnen de verschillende vastgoedsegmenten. Voor de woningmarkt geldt dat er nog steeds een grote vraag naar woningen is. Het aanbod sluit echter niet goed aan bij de vraag. Van der Molen (2012) geeft aan dat kopers de huidige vraagprijzen te hoog vinden of de financiering niet voor elkaar krijgen. Verkopers zijn bezig vraagprijzen te verlagen, maar op dit moment heeft dit nog niet tot een match tussen vraag en aanbod geleid. Een opmerking bij deze mismatch is dat zowel per regio als per prijsklasse grote verschillen zijn. Een ander punt wat leidt tot een mismatch tussen vraag en aanbod is de toenemende individualisering binnen Nederland. De komende twintig jaar zullen er naar schatting 970.000 huishoudens bijkomen, waarvan tweederde alleenstaanden zullen zijn. Ook hier is sprake van regionale verschillen. De grootste toename zal in de provincies Noord- en Zuid-Holland zijn². Het terughoudende beleid van het Rijk op gebied van ruimtelijke ordening heeft geleid tot het achterblijven van de woningbouw ten opzichte van de vraag. De geschatte uitbreiding van woningen tot 2020 blijft achter bij deze geschatte vraag. De Jong, Van Leeuwen & Den Otter (2011) stellen dat er in 2020 een tekort van bijna 70.000 woningen zal zijn.

Op de kantorenmarkt is er eveneens sprake van een mismatch. Dit kan deels worden verklaard door een toename van 'het nieuwe werken'. De bezettingsgraad binnen traditionele kantoren is van 85% naar 70% gedaald. De vraag naar kantoren die voldoen aan eisen van 'het nieuwe werken' neemt toe. Het huidige, bestaande aanbod sluit hier niet op aan. Grotere organisaties die minimaal 2.500 m² aan kantoorruimte nodig hebben, zijn goed voor de helft van de opname van kantooroppervlak in de Nederlandse kantorenmarkt. Een andere ontwikkeling die heeft bijgedragen aan de mismatch op de kantorenmarkt is het ontwikkelen van kantoren op risico. Voor de kantorenmarkt geldt dat er veel vraag is naar hoogwaardige kantoren. Veel bedrijven zijn geneigd 'omhoog te verhuizen'. Dit houdt in dat zij hun 'oude' kantoorpanden die nog lang niet zijn afgeschreven verlaten voor net gerealiseerde kantoren. Dit verschijnsel was mogelijk doordat ontwikkelaars die kantoorpanden realiseerden op risico vanaf eind jaren zeventig een huurder naar het kantoorpand lokten. Vaak werd er een huurcontract afgesloten met eerst een huurvrije periode. Na deze periode werd het pand verkocht aan een institutionele belegger waarbij de transactie niet de werkelijke huurwaarde vertegenwoordigde. Dezelfde institutionele belegger kon niet achterblijven bij de ontwikkelaar en ging eveneens over tot het geven van huurvrije perioden. In de beleggersmarkt wordt het geven van een huurvrije periode een 'incentive' genoemd. Muijsson (2010) definieert een incentive als een factor (financieel of niet-financieel) die een bepaalde huisvestingskeuze mogelijk maakt of stimuleert. Incentives worden zowel toegepast voor nieuwbouw als bestaande bouw. De 'oude' kantoorpanden die nog niet zijn afgeschreven komen hierdoor leeg te staan terwijl net gerealiseerde kantoren vaak snel door de markt worden opgenomen (Huizinga, 2006). Dit verschijnsel werkt leegstand in de hand aangezien het, zelfs bij grote leegstandspercentages, aantrekkelijk kan blijven om nieuwbouw te ontwikkelen. Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur; het donkere gedeelte binnen het verouderde segment geeft de structurele leegstand weer die hierdoor ontstaat.

² Het lijkt erop dat in de provincies Noord- en Zuid-Holland de druk op de woningmarkt, ondanks de crisis en voorspelde krimp, het grootst blijft. Tijdelijkheid kan wellicht een middel zijn om de druk in stedelijke gebieden voor een deel op te vangen.

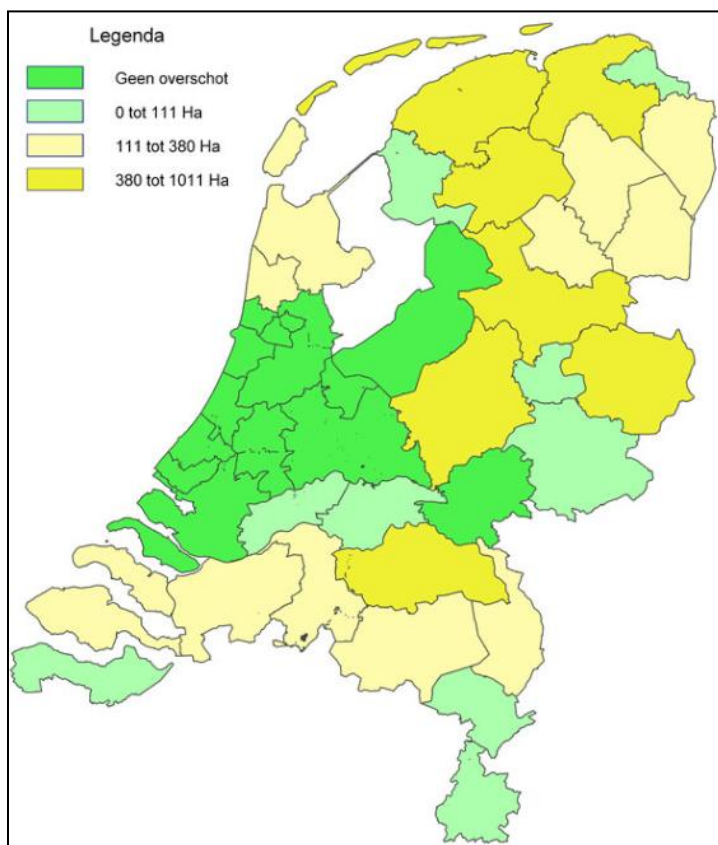


Figuur 2.7: Omhoog verhuizen door kantoorgebruikers (Huijzinga, 2006)

Voor de bedrijventerreinen geldt dat het aanbod de vraag domineert. In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe dat leegstand in de hand werkt.

Ten derde is het voor zowel private als publieke partijen moeilijker geworden om te investeren. Binnen alle overheidslagen is bezuinigd, hierdoor hebben publieke partijen minder middelen om te investeren tot hun beschikking. Voorwaarden voor het verstrekken van leningen aan bedrijven en hypotheek aan consumenten zijn strenger geworden. Hierbij wordt voor bedrijven een lagere 'leverage' geëist. 'Leverage' is de verhouding tussen het vreemde en eigen vermogen (Kramer, 2012). Voor consumenten wordt een lagere 'loan-to-value' geëist. Dit is de verhouding tussen de hoogte van de hypotheek en de waarde van een woning (Rijksoverheid, 2013). Het dalen van de vraag naar woningen werkt door in de marktwaarde van woningen. Private partijen dienen hierdoor af te boeken op opstallen en gronden. De afgelopen jaren zijn veel (grote) ontwikkelaars failliet gegaan. Ontwikkelaars die nog overeind staan hebben hun personeel soms tot 40% zien slinken. Institutionele partijen hebben weinig vertrouwen in de vastgoedmarkten (Franzen e.a., 2011).

Een vierde punt is veranderingen op de grondmarkt die hebben geleid tot een meer commerciële kijk op grondwaarden. Dit heeft op zijn beurt tot hogere grondprijzen geleid. In tijden van economische voorspoed zullen grondprijzen stijgen, maar in tijden van economische tegenspoed zullen dezelfde prijzen ook moeten dalen. Veel partijen zijn echter geneigd om in tijden van economische tegenspoed te wachten op herstel van de economie, aangezien het afboeken van grondposities zorgt voor verlies. Op het moment dat men zich blijft vasthouden aan de beoogde toekomstige functie zal er weinig speelruimte zijn voor mogelijkheden die tijdelijke functies bieden. Veel private partijen hebben reeds afgeboekt op hun grondposities en hebben hun blik hiermee op de toekomst gericht. Publieke partijen hebben daarentegen nog lang niet allemaal afgeboekt op hun grondposities (Franzen e.a., 2011). Dit werkt langdurige stilstand binnen gebiedsontwikkeling in de hand. Een bijkomend feit is dat veel gemeenten een overschot aan grondposities hebben (zie figuur 2.5). Wederom lijkt het erop dat in de Randstad de druk op de woningmarkt, ondanks de crisis en voorspelde krimp, het grootst blijft.



Figuur 2.8: Overschotten van grondposities op basis van COROP-regio's (DHV, 2012)

Een vijfde punt is toenemende complexiteit binnen gebiedsontwikkeling. Het accent is de laatste jaren verschoven van uitleglocaties naar binnenstedelijk gebied, terwijl afgelopen perioden is gekort op subsidies vanwege bezuinigingen. In 2014 loopt het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), een subsidie van het Rijk aan gemeenten, af. Spakman (2001) geeft aan dat het aantal partijen, die veelal verschillende belangen hebben, binnen gebiedsontwikkeling is toegenomen. Tevens wordt getracht steeds meer onderdelen tot de gebiedsontwikkeling te rekenen zodat profijtelijke projecten niet-profijtelijke projecten kunnen compenseren.

2.6 Stilstand binnen plannen tot (her)ontwikkeling

De bovenstaande conjuncturele en structurele problemen hebben hun uitwerking gehad binnen (her)ontwikkeling van gebieden. Plannen tot (her)ontwikkeling van een gebied stagneren, worden uitgesteld of (gedeeltelijk) geschrapt. Janssen-Jansen & Mulders (2012) geven aan dat woningbouwprojecten niet of slechts met hele grote moeite van de grond komen doordat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Het gevolg is dat slechts een enkel project de voorverkoop haalt. Bouwwerkzaamheden starten niet, hiermee blijven braakliggende terreinen wachten op ingebruikname met een definitieve functie. Leegstaande panden die zijn bestemd voor (her)ontwikkeling blijven leegstaan. Met andere woorden leidt de periode van stilstand binnen (her)ontwikkeling, die enkele tot tientallen jaren betreft, tot een toename van leegstaande panden en braakliggende terreinen wachtend op een andere invulling.

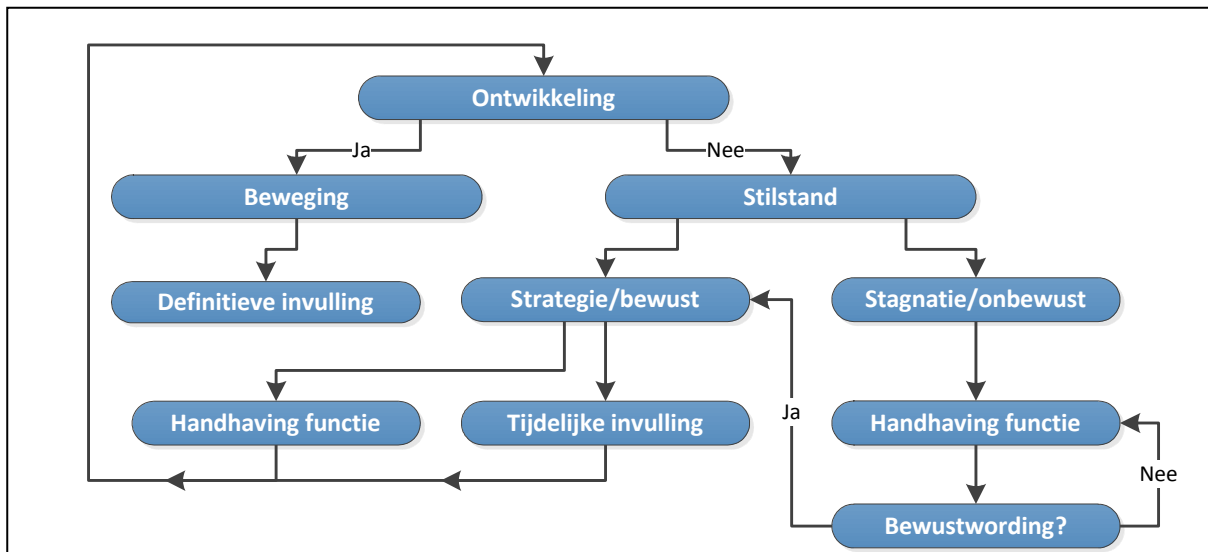
In bovenstaande alinea is beknopt uiteengezet hoe verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een ongewenste toename van ongebruikt onroerend goed. Er is ook een mogelijkheid dat bewust wordt gekozen om onroerend goed gedurende een bepaalde periode niet te gebruiken. Een

verwervingsstrategie van een ontwikkelaar binnen een bepaald gebied is hier een voorbeeld van. Hierbij wordt op voorhand rekening gehouden met een periode van stilstand binnen de (her)ontwikkeling, en hoe hier verder invulling aan zal worden gegeven op basis van een investeringsbeslissing. De ontwikkelaar heeft een strategie opgesteld waarbij hij pas begint met (her)ontwikkelingswerkzaamheden op het moment dat hij een bepaald percentage van het gebied in zijn bezit heeft. Bij het reeds verworven onroerend goed handhaaft hij de betreffende functie totdat zijn doel bereikt is. Wanneer de ontwikkelaar een pand in portefeuille heeft waarvan hij weet dat het gedurende langere tijd leeg zal staan, kan hij op zoek gaan naar een geschikte invulling. Dit is vaak tijdelijke verhuur.

In bovenstaande alinea is uiteengezet hoe stilstand binnen het proces tot (her)ontwikkeling kan ontstaan. Het kan namelijk het gevolg zijn van ontwikkelingen/omstandigheden (onbewust) of het gevolg zijn van een gekozen verwervingsstrategie (bewust). In de volgende alinea wordt uitgelegd hoe plannen onbewust tot stilstand kunnen komen.

Plannen tot (her)ontwikkeling komen niet van de ene op de andere dag tot stilstand. Het is een proces dat langzaam zijn intrede doet. De economische crisis is zeker in haar eerste jaren niet door alle actoren erkend. Indien het wel werd erkend, werd het vaak met het nodige positivisme bekeken dat uitging van geringe vertraging en geen verregaande stagnatie. In de loop der jaren hebben de meeste actoren echter wel erkend dat plannen voor (her)ontwikkeling van gebieden gedurende langere tijd zijn komen stil te staan. Dit wordt uitgelegd aan de hand van een voorbeeld van een ontwikkelaar met plannen voor (her)ontwikkeling van een gebied (interviews, 2013). Vlak voor of op het moment dat de ontwikkelaar tot aankoop van gronden en/of panden is overgegaan doet de economische crisis zijn intrede in Nederland. Deze crisis heeft een negatieve uitwerking op de plannen van de ontwikkelaar, waardoor hij op een gegeven moment besluit zijn plannen in de koelkast te plaatsen tot de economie weer is aangetrokken. De ontwikkelaar ziet op dit moment de ernst van de situatie nog niet in, aangezien hij zijn mening over de economische crisis baseert op voorgaande (kortere) crises. Er zullen geen wijzigingen in de functies van de onroerende goederen worden doorgevoerd aangezien de ontwikkelaar binnen afzienbare tijd verwacht te beginnen met ontwikkelen. Na verloop van tijd zal de ontwikkelaar zich bewust worden van het feit dat zijn plannen nog gedurende langere tijd in de koelkast zullen blijven staan. Hij kan besluiten de functie van het onroerend goed te handhaven, of hij kan vanaf dat moment een tijdelijke functie aan het onroerend goed geven.

De twee bovenstaande vormen van stilstand worden verduidelijkt aan de hand van onderstaande figuur. Het tijdsbestek is geheel buiten beschouwing gelaten aangezien het per locatie verschilt hoeveel tijd verstrijkt tussen het moment dat iets leeg komt te staan of niet wordt gebruikt en het moment dat er een functionele invulling aan wordt gegeven.



Figuur 2.9: Verschillende soorten stilstand binnen het proces van (her)ontwikkeling (eigen bewerking)

2.7 Mogelijkheden van tijdelijk gebruik

Ongebruikt onroerend goed dat is ontstaan als gevolg van stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces lijkt in eerste instantie enkel tot negatieve effecten te leiden. Zo is onroerend goed, wachtend op het moment van (her)ontwikkeling, van negatieve invloed op de omgeving wat in negatieve zin doorwerkt op marktwaardes van omliggende objecten (Bergevoet & van Tuijl, 2010). Eveneens worden terreinen die al bouw- en woonrijp zijn gemaakt steeds minder waard waardoor eigenaren afboekingen moeten uitvoeren (Bayer, 2011).

Aangezien het niet zeker is dat de economie zich de komende jaren herstelt, kan het zijn dat het onroerend goed voor langere tijd ongebruikt zal blijven. Dit biedt mogelijkheden om flexibel om te gaan met het ongebruikte onroerend goed door het een tijdelijke, functionele invulling te geven. Zo kunnen plekken met ongebruikt onroerend goed weer betekenisvol worden voor de omgeving binnen de periode van stilstand binnen het proces van (her)ontwikkeling. Wanneer het een uiterst succesvolle tijdelijke invulling betreft zou het zelfs een (financiële) meeropbrengst kunnen leveren.

2.8 Conclusie hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk is beknopt beschreven hoe verschillende ontwikkelingen tot een toename van ongebruikt onroerend goed binnen het proces van (her)ontwikkeling hebben geleid. Het geven van een tijdelijke, functionele invulling aan dit onroerend goed maakt dit probleem tot een kans. Tijdelijk gebruik kan zorgen dat een gebied weer betekenisvol wordt en op deze manier meerwaarde creëert. Dit wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

Hoofdstuk 3: Tijdelijkheid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ontstaansgeschiedenis van leegstaande panden en braakliggende terreinen beknopt uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt dieper op literatuur betreffende tijdelijk gebruik ingegaan. In vakbladen en op websites met betrekking tot gebiedsontwikkeling wordt de term tijdelijkheid met regelmaat genoemd, terwijl deze niet wordt gedefinieerd. Daarom wordt op basis van de behandelde literatuur in de concluderende paragraaf een definitie van tijdelijkheid opgesteld.

3.2 Tijdelijkheid in de Nederlandse literatuur

Onroerend goed (dus zowel opstallen als grond) dat leeg staat wacht vaak op een volgende definitieve invulling. Het wordt niet meer actief beheerd, maar er is ook nog niet begonnen met sloop- en bouwwerkzaamheden voor deze definitieve invulling. Zoals in het bovenstaande hoofdstuk is uitgelegd komt dit met name doordat plannen tot (her)ontwikkeling stilliggen en/of dat men wacht op economisch rooskleuriger tijden. Sinds de jaren negentig is men begonnen met grootschalige projectontwikkelingen en vanaf dat moment is het nooit voorgekomen dat een economische crisis zo langdurig van invloed is geweest als het geval is met de huidige crisis. Het geven van een tijdelijke invulling aan een leegstaand pand of een braakliggend terrein, anders dan leegstandsbeheer, is relatief nieuw binnen Nederland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hier beperkt over is geschreven binnen de Nederlandse literatuur met betrekking tot gebiedsontwikkeling.

Het begrip tijdelijkheid kan vanuit verschillende kanten worden benaderd. Vanuit de alledaagse logica luidt een van de vele wetten van ruimtevaartingenieur Edward A. Murphy: “niets zo permanent als tijdelijkheid en niets zo tijdelijk als wat permanent wordt genoemd” (De Bruin, Drogendijk, Duynstee & Van Wageningen, 2012). De achterliggende gedachte hiervan is vrij simpel: alles is tijdelijk. Een kerk die honderd jaar heeft bestaan, wordt in het algemeen door velen als permanent beschouwd aangezien de kerk de meeste mensen in levensjaren zal hebben overleefd. Maar absoluut gezien blijft er sprake van tijdelijkheid. De kerk is op een bepaald moment gebouwd, maar ook op een bepaald moment gesloopt. Dit gedachtegoed betreffende tijdelijkheid wordt in deze scriptie niet gedeeld, dit wordt hieronder toegelicht.

Het geven van een tijdelijke en functionele invulling aan ongebruikt onroerend goed wordt in de literatuur ook wel tijdelijk gebruik of tijdelijk ruimtegebruik genoemd. Hieronder worden verschillende definities van deze begrippen behandeld.

Kennis- en Projectenbank Herbestemming (2012) geeft aan dat er geen eenduidige definitie van tijdelijk gebruik bestaat maar dat zij het definiëren als: “het tijdelijk aanbieden van gebouwen tot een andere, meer definitieve bestemming zich aandoet.”

Bomas (2012) definieert een tijdelijk landschap als: “Een voorlopig landschap dat ontstaat als gevolg van tijdelijk ruimtegebruik en dat relatief kortstondig bestaat binnen de ritmiek(en) van een tijdreeks of een tijdcyclus.”

Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB) (2012), een initiatief van onder andere Rijkswaterstaat, definieert tijdelijk ruimtegebruik als: “het geven van nuttige functie aan een gebied wat voor de langere termijn beschikbaar blijft voor een toekomstige, vaak nog onzekere, functie.”

Sijbers (2009) heeft in haar scriptie een definitie van tijdelijk ruimtegebruik gegeven op basis van literatuuronderzoek. De definitie luidt: “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.”

Seghers (2012) geeft aan dat er twee soorten van tijdelijk gebruik zijn. De eerste is het tijdelijk gebruik wat wordt gebruikt om een gebied tijdelijk op te leuken. De tweede vorm van tijdelijk gebruik speelt in op de lokale context en de kwaliteiten hiervan en probeert hieruit bij te dragen aan stadsontwikkeling.

Oosting (2010) definieert het begrip tussentijd als een onzekere overspanning tussen twee relatief zekere momenten. Het benutten van de tussentijd noemt hij tijdelijk ruimtegebruik. Oosting stelt dat het op korte termijn kan zorgen dat het gebied weer onderdeel van het stedelijk weefsel wordt. In de vorm van een experiment kan het op lange termijn bijdragen aan de vorming van een nieuwe, wellicht andere identiteit voor het gebied.

Volgens Verbree (2012) bieden tijdelijke functies, als gevolg van onzekerheid en onduidelijkheid, de mogelijkheid om ongeplande activiteiten te ontplooiën die een bijdrage kunnen leveren aan het stedelijke klimaat

3.3 Tijdelijkheid in de buitenlandse literatuur

3.3.1 Inleiding

Zoals in bovenstaande paragraaf is beschreven, is het tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed en braakliggende terreinen in Nederland relatief nieuw. Ongebruikt onroerend goed ontstond altijd al bij (her)ontwikkeling van gebieden maar nog niet eerder was het op grote schaal problematisch zoals nu het geval is. In het buitenland is dit wel het geval. In internationale literatuur is dan ook sinds het begin van de twintigste eeuw een aantal onderzoeken verschenen. In deze paragraaf worden bevindingen uit het buitenland in het kort uiteengezet.

3.3.2 Definities

In recent onderzoek van Lehtovuori & Ruoppila (2012) wordt tijdelijk gebruik gedefinieerd als gebruik van leegstaande gronden of gebouwen op plekken waar geen directe vraag is naar permanente ontwikkelingen. Elke vorm van gebruik, anders dan de oorspronkelijke functie, voor een bepaalde tijdsperiode wordt als tijdelijk gebruik gezien. Lehtovuori & Ruoppila maken onderscheid tussen ‘primair’ en ‘secundair’ gebruik. Primair gebruik wordt gezien als de definitieve ontwikkeling van een gebied. Secundair gebruik wordt gezien als gebruik in tussentijd van ontwikkelingen van de ene primaire functie naar de andere primaire functie. Tegenwoordig is de grens tussen primair en secundair gebruik lastig te trekken aangezien economische herstructurering de basis van steden transformeert. Tevens is de vraag naar bepaalde soorten stedelijke landschappen, die voortkomen uit secundair

gebruik, toegenomen. Tijdelijk gebruik kan ook aan de orde zijn wanneer er nog helemaal geen vraag is naar primaire functies, of het kan gebruikt worden als strategie of experiment om de vraag naar een bepaalde primaire functie te bepalen. Campo (2002) stelt dat tijdelijk gebruik formeel kan zijn afgestemd met de eigenaar, maar dat het ook informeel kan plaatsvinden. Kijkend naar het verleden zijn tijdelijke functies vaak ongeplande activiteiten die plaatsvonden buiten of voor de officiële planvorming. Aangezien tijdelijke functies de laatste tijd aan populariteit hebben gewonnen worden zij steeds vaker in het officiële planningsproces als een fase van het ontwikkelingsproces opgenomen. Een goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van tijdelijke functies in de stad Berlijn. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 werd het duidelijk dat in het oostelijke gedeelte van de stad ongeveer 25.000 verlaten woningen stonden. Dit was meer dan twee keer het aantal verlaten woningen in het westelijke gedeelte van de stad (Sheridan, 2008). Voor het herenigen van de twee delen van Berlijn en Duitsland is het plan 'Kritische Rekonstruction' opgesteld. Dit plan ging uit van een significante groei van het aantal inwoners in Berlijn. Echter was het plan voornamelijk gericht op het centrale gedeelte van Berlijn, waardoor er weinig aandacht werd geschonken aan het oostelijke gedeelte van de stad. Hierdoor bleven de omstandigheden in Berlijn-oost grotendeels hetzelfde, waardoor het zich uitstekend leende voor tijdelijke activiteiten in leegstaande panden en braakliggende terreinen. Sheridan (2008) geeft aan dat de tijdelijke activiteiten variëren van nachtclubs en kroegen tot andere sociale, culturele en commerciële activiteiten. Aangezien men in het centrale deel van Berlijn bezig was met het realiseren van commercieel vastgoed conform het plan 'Kritische Rekonstruction' werd er weinig aandacht geschonken aan de tijdelijke ontwikkelingen in Berlijn-oost. Gestaag wonnen tijdelijke functies, al dan niet legaal, aan populariteit en namen in aantallen toe. Onderzoek van Studio Urban Catalyst uit 2001 heeft gewezen op de economische voordelen van tijdelijk gebruik van leegstaande panden en braakliggende terreinen. Dit was de aanzet tot het opnemen van tijdelijk gebruik in het Duitse Plannings Systeem. Na een andere publicatie van Studio Urban Catalyst in 2003 werd tijdelijk gebruik een veel gebruikt instrument in Duitsland (Zagami, 2009).

3.3.3 Vormen

Met betrekking tot de aanwezigheid van tijdelijk gebruik zijn verschillende vormen te onderscheiden. Er kan sprake zijn van een eenmalige, kortstondige functie. Lehtovuori & Ruoppila (2012) noemen dit vergankelijke tijdelijkheid. Er kan ook sprake zijn van een terugkerende vorm van tijdelijkheid, zoals een jaarlijks terugkerend evenement. Een derde mogelijkheid is tijdelijk gebruik van migrerende aard. Deze vorm van tijdelijkheid verplaatst zich op het moment dat geplande ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Een vierde mogelijkheid is dat tijdelijk functies op één locatie dusdanig populair zijn geworden dat zij als onmisbaar worden beschouwd. Op dat moment kan het voorkomen dat tijdelijke, secundaire functies in permanente, primaire functies veranderen (Lehtovuori & Ruoppila, 2012).

3.3.4 Verklaringen

Bishop & Williams (2012) geven aan dat er verschillende verklaringen zijn waardoor interesse in tijdelijk gebruik afgelopen tijd is toegenomen. Allereerst leidt de huidige economische crisis tot leegstand waardoor het een vraag creëert naar alternatieve, adaptieve strategieën waarin tijdelijk gebruik kan voorzien. De huidige economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat eeuwige economische groei niet bestaat. Hierdoor zijn zowel private als publieke partijen terughoudender met investeringen in gebiedsontwikkeling. Ten tweede heeft er een herstructurering in de economie plaatsgevonden. De economie heeft afgelopen decennia een verschuiving laten zien van de industrie naar de dienstensector (CBS, 2008). Technologische vooruitgang heeft ervoor gezorgd dat productieprocessen minder ruimte per medewerker in beslag nemen. Deze twee ontwikkelingen

hebben ervoor gezorgd dat de vraag naar grote industriële terreinen en panden is verminderd. In de kantorenmarkt is eveneens sprake van toenemende leegstandscijfers als gevolg van de opkomst van flexibel werken. Veel bedrijven zijn kritisch gaan kijken naar daadwerkelijk benodigde ruimte per werknemer. Tevens is in toenemende mate sprake van multifunctioneel gebruik van verschillende objecten. Een derde punt is veranderingen in het gebruik van openbare plekken in steden. Tegenwoordig worden openbare plekken in steden steeds populairder, dit is onder andere te merken aan toename van entertainment op de straten van steden. Ten slotte is er een toename van het aantal non-profit projecten en van het aantal beginnende bedrijven. Zij maken graag gebruik van betaalbare werkplekken, tijdelijk gebruik kan daarin voorzien.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot een toename in populariteit van tijdelijk gebruik. Bishop & Williams spreken van ‘tijdelijk urbanisme’ wat volgens hen wellicht de tool met de meeste potentie voor gebiedsontwikkeling van deze tijd is. Dit mag betrokkenen bij gebiedsontwikkeling vanuit de lokale overheid niet ontgaan. Op het moment dat planologen en beleidsmakers eveneens gaan experimenteren kan tijdelijk urbanisme een krachtig instrument zijn bij het inspelen op het heden en wat komen gaat in de toekomst.

Havik, Patteuw & Teerds (2011) pleiten voor een omslag in het denken van planologen en stedenbouwkundigen zodat ze kunnen inspelen op hedendaagse onzekerheid. Dit kan door functionele, tijdelijke invullingen te geven aan ongebruikt vastgoed. Hiermee wordt de ruimte op dit moment ingevuld, maar staat de toekomst nog open voor verschillende invullingen.

3.3.5 Voorwaarden

In de literatuur komen verschillende voorwaarden naar voren voor (succesvol) tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed of braakliggende gronden.

Er moeten panden of terreinen beschikbaar zijn waarin of waarop tijdelijk gebruik kan plaatsvinden. Een ander belangrijk punt is dat er vraag moet zijn naar deze ruimte. De betreffende locatie dient goed bereikbaar en toegankelijk te zijn voor een groot publiek. Er moet sprake zijn van een goede verstandshouding tussen eigenaren en huurders. Aangezien de huurders veel zullen experimenteren met de gebouwen en gronden dient de eigenaar hier wel voor open te staan. In bepaalde gebieden is er sprake van één institutionele eigenaar van het gebied. In dat geval is het verstandig om een organisatie op te zetten die zowel belangen van de eigenaar als belangen van gebruikers behartigt. De lokale overheid in een stad die welwillend tegenover tijdelijk gebruik van functies staat is geen absolute voorwaarde voor succes, maar het draagt er zeker aan bij. Steden kunnen besluiten verkapte subsidies te geven door het aanbieden van ruimten onder de markthuurlij. Zij kunnen eveneens het oprichten van een belangenvereniging bevorderen (Lehtovuori & Ruoppila, 2012).

3.3.6 Aanpak van (lokale) overheden

Bishop & Williams (2012) stellen dat op dit moment door de economische crisis minder publieke middelen zijn. De blauwdrukplanning, waarbij een masterplan wordt opgesteld waar men niet van af dient te wijken, zou niet meer op handen moeten worden gedragen. Deze vorm van planning leunt tegen de kant van het in Nederland bekende ontwikkelingsplanologie aan. Er dient een gewenst eindbeeld te worden opgesteld waarbij de tussenstappen om tot dat eindbeeld te komen nog niet zijn vastgesteld. Tijdelijk gebruik zou onderdeel kunnen vormen van deze vorm van planning. Arlt (2006) stelt dat de lokale overheid en onafhankelijke actoren die tijdelijk gebruik proberen te bevorderen de rol van ‘tacticians’ dienen te vervullen. Zij kunnen partijen zoals eigenaren van onroerend goed, consumenten, media en andere actoren samenbrengen en op deze manier bijdragen aan het opstellen

van een visie voor het gebied. De lokale overheid zou bovendien in toenemende mate niet beschikken over de middelen om (her)ontwikkeling van gebieden uit te voeren waardoor zij wordt gedwongen met anderen samen te werken. Urban Pioneers (2007) stelt dat de lokale overheid een facilitaire rol dient uit te voeren wanneer het tijdelijk gebruik betreft. De regelgeving met betrekking tot tijdelijk gebruik zou zo kunnen worden aangepast dat het tijdelijk gebruik stimuleert.

3.4 Conclusie hoofdstuk 3

In de behandelde literatuur komt een aantal verschillen voor met betrekking tot definities die worden gehanteerd ten aanzien van tijdelijk gebruik en tijdelijk ruimtegebruik. Op basis van deze verschillen is een tweedeling te maken. Sommige definities gaan enkel in op de mogelijkheid tot tijdelijke exploitatie van één pand of één stuk grond. Andere definities benadrukken de mogelijkheid om op langere termijn in te spelen op de ontwikkeling van het gebied waarbinnen tijdelijk gebruik plaatsvindt. Aangezien de tweede groep van definities van grootst toegevoegde waarde lijkt, wordt op basis van deze groep een definitie van tijdelijkheid opgesteld die in het vervolg van deze scriptie wordt gehanteerd:

In de periode van stilstand ongebruikt onroerend goed functioneel invullen zodat het, voor zowel korte als lange termijn, een positieve (financiële) bijdrage levert aan het gebied waar het zich in bevindt.

De bovenstaande definitie speelt in op het gebied waarin de tijdelijkheid plaatsvindt. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk de literatuur omtrent gebiedsontwikkeling beknopt behandeld.

Hoofdstuk 4: Gebiedsontwikkeling

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is literatuur omtrent tijdelijk gebruik behandeld en op basis daarvan is een definitie van tijdelijkheid opgesteld. Deze definitie speelt in op het gebied waarin de tijdelijkheid zich voortdoet. In dit hoofdstuk wordt daarom beknopt de theorie omtrent gebiedsontwikkeling behandeld. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt vervolgens de eerste hypothese van deze scriptie opgesteld.

4.2 Definities

Gebiedsontwikkeling is een vakterm die sinds het begin van deze eeuw steeds meer wordt gebruikt. De in 2006 vastgestelde Nota Ruimte (Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken & Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006) is de eerste nota van de Rijksoverheid waarin de term wordt genoemd. In dit document wordt gesteld dat gebiedsontwikkeling leidt tot:

- meer investeringen in duurzame ruimtelijke kwaliteit;
- meer snelheid in realisatie van gezamenlijke plannen;
- meer betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij hun leefomgeving.³

De Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) is het meeste recente beleidstuk op het gebied van mobiliteit en ruimte. In dit document wordt het begrip gebiedsontwikkeling niet opnieuw gedefinieerd, maar er wordt wel gesteld dat er een andere weg moet worden ingeslagen binnen gebiedsontwikkeling. Op dit moment zou er sprake zijn van bestuurlijke drukte, complexe regelgeving of een sectorale blik die leidt tot negatieve gevolgen met betrekking tot de ontwikkeling van Nederland. Met de Structuurvisie brengt het Rijk ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven, vindt er meer decentralisatie plaats naar lagere overheden en komt de gebruiker centraal te staan.

Winsemius (2006), destijds minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verstaat onder gebiedsontwikkeling: “een werkwijze waarbij overheid, private partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten.”

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg & de Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappij (2011) hebben de volgende definitie opgesteld: “Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd”.

In het tijdschrift Vastgoed ziet De Zeeuw gebiedsontwikkeling als: “plannen gekoppeld aan investeringen van de overheid en markt en altijd met een multifunctioneel karakter” (Van Ent, 2006).

³ Van Rooy (2009) stelt in het Praktijkboek Gebiedsontwikkeling II dat uit veertig geanalyseerde cases geconcludeerd kan worden dat de bovenstaande stelling juist is.

De bovenstaande definities bevatten, weliswaar met andere woorden, de volgende overeenkomende punten:

- gebiedsontwikkeling is een proces waarbinnen actoren met verschillende belangen opereren, vooral private en publieke partijen;
- waarbinnen verschillende functies in samenhang worden gerealiseerd in een bepaald gebied;
- wat zowel ontwikkeling als herontwikkeling behelst.

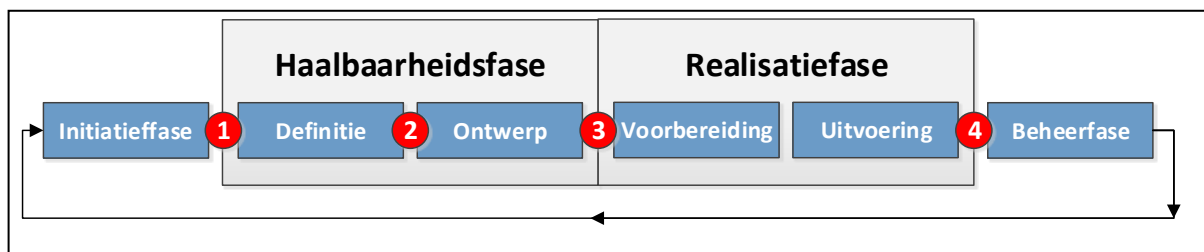
Uit verschillende praktijkboeken komen andere definities van gebiedsontwikkeling naar voren (Praktijktafels Gebiedsontwikkeling, 2007; Van Rooy, 2009). Samenvattend worden de volgende punten genoemd als zijnde gebiedsontwikkeling:

- grensoverschrijdende, samenhangende en gelijktijdige initiatieven voor woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, sociaaleconomische vitaliteit en voor infrastructuur
- een instrument voor dynamische gebieden met complexe, samenhangende problemen met hoge urgentie en een lange doorlooptijd
- de overtuiging dat alles met elkaar samenhangt en het sectorale ‘eilanddenken’ Nederland als geheel niet verder brengt
- een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van Nederland door samenwerking tussen publieke, private en particuliere partijen

4.3 Proces van gebiedsontwikkeling

Uit de verschillende bovenstaande definities blijkt dat gebiedsontwikkeling een samenwerkingsproces tussen publieke, private en particuliere partijen is. Om deze samenwerking zo soepel mogelijk te laten verlopen zodat uiteindelijk de hoogst mogelijke kwaliteit van het gebied wordt bereikt is het van belang duidelijke afspraken te maken tussen de partijen en hun onderlinge verantwoordelijkheden. Aangezien elke gebiedsontwikkeling uniek is, is het proces binnen de verschillende gebiedsontwikkelingen vaak ook uniek.

Echter zijn er wel methoden ontwikkeld die kunnen dienen als houvast gedurende het proces van gebiedsontwikkeling. Een veelgebruikte methode is om het proces op te delen in verschillende fasen die elk de voortgang van het proces op dat moment weergeven. Bij elke fase hoort een globaal stappenplan dat dient te worden doorlopen. De onderstaande figuur geeft de verschillende fasen die binnen het planeconomisch adviesbureau Stadkwadraat worden aangehouden weer. De eerste drie rode stippen geven go/no-go beslissingen weer en de vierde stip geeft het evaluatiemoment weer. De verschillende fasen worden in de volgende alinea’s beknopt toegelicht.



Figuur 4.1: De vier fasen van gebiedsontwikkeling (Stadkwadraat, 2012)

De eerste fase is de initiatiefase. Deze fase is van belang omdat hierin wordt onderzocht of de ontwikkeling gewenst is of dat er betere alternatieven zijn. Het initiatief kan zowel van een marktpartij

als een publieke partij komen. Zoals stip nummer één aangeeft wordt aan het einde van deze fase geëvalueerd en een go/no-go beslissing genomen. Om te kunnen spreken van gebiedsontwikkeling moet de eerste beslissing positief zijn. Wanneer deze beslissing positief is wordt het project daadwerkelijk projectmatig in ontwikkeling genomen, het doel is vervolgens dit project te realiseren.

De volgende fase wordt de haalbaarheidsfase genoemd. Deze fase wordt opgesplitst in twee fasen; de definitie- en de ontwerpfase. Binnen de definitiefase stelt de overheid de algemene planologische en publiekrechtelijke randvoorwaarden. Deze kaders zijn zowel financieel, functioneel als ruimtelijk van aard. Bij de overgang van de definitie- naar de ontwerpfase vindt het tweede moment van evaluatie plaats. De opgestelde kaders worden geëvalueerd en aan de hand van een go/no-go beslissing legt de Gemeenteraad deze kaders al dan niet vast. De ontwerpfase wordt door de marktpartij uitgevoerd. Zij maakt een ontwerp dat past binnen de randvoorwaarden die gesteld zijn in de definitiefase. Het derde moment van evaluatie gaat over het al dan niet uitvoeren van het project, conform gedetailleerd plan en financieel inzicht. Dit gebeurt aan de hand van een go/no-go beslissing.

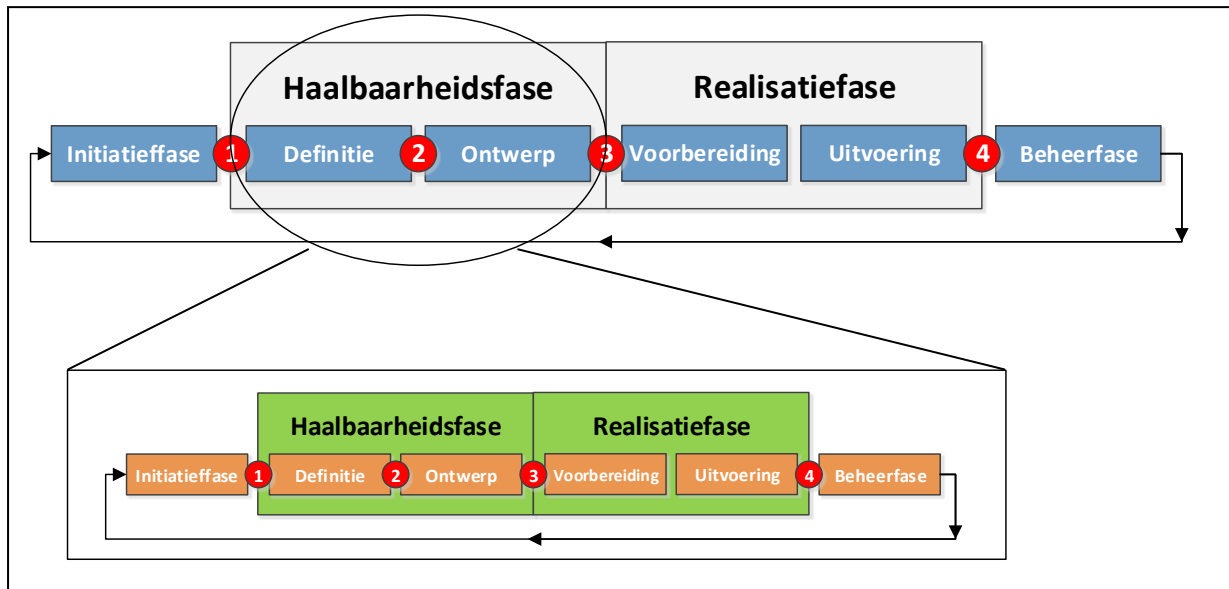
De realisatiefase is de derde fase in het gebiedsontwikkelingsproces. Deze fase bestaat uit de voorbereidings- en uitvoeringsfase. In de voorbereidingsfase wordt het realisatieplan opgesteld; dit plan is gebaseerd op het ontwerp als product van de ontwerpfase. In de uitvoeringsfase wordt het plan daadwerkelijk gerealiseerd. Aan het begin van deze fase dient duidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheid van verschillende partijen en de risico's die de partijen daarbij dragen. Aan het einde van deze fase wordt het betreffende project financieel afgerond en vindt het vierde moment van evaluatie plaats.

De vierde en laatste fase is de beheerfase. Op het moment dat de beheerfase van start gaat is de gebiedsontwikkeling ten einde gekomen. Alles wat is gerealiseerd, dient te worden beheerd en onderhouden zodat het in de loop der tijd waarde behoudt en niet verpaupert. Het proces van gebiedsontwikkeling kan opnieuw beginnen wanneer er ingrijpende ontwikkelingen, zoals verandering in vraag, spelen. Het planvormingsproces begint dan weer van voor af aan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a., 2011; Stadkwadraat, 2012).

Bij de bovenstaande methodiek dient een kanttekening te worden geplaatst. De verschillende fasen van gebiedsontwikkeling volgen elkaar niet geheel chronologisch op, maar verlopen meer iteratief. Hierdoor is het lastig om exact te bepalen in welke fase tijdelijkheid wordt toegepast.

Op het moment dat een pand aan het einde van zijn levenscyclus is zal het vaak niet meer actief geëxploiteerd worden. Op dat moment kan een ontwikkelaar met een verwervingsstrategie binnen het gebied over gaan tot de aankoop van het pand. De eigenaar is van plan het pand te (her)ontwikkelen, hierdoor vindt deze vorm van stilstand ergens in de initiatieffase plaats. De vorm van stilstand die is ontstaan als gevolg van marktomstandigheden en structurele problemen binnen gebiedsontwikkeling zal zich tussen de voorbereiding en de uitvoering van de werkzaamheden manifesteren. Tijdens de voorbereiding is men reeds tot de aankoop van het onroerend goed overgegaan, en wellicht al begonnen met het bouwrijp maken van de gronden. Op een gegeven moment wordt er binnen het (her)ontwikkelingsproces vertraging opgelopen waardoor men niet aan de uitvoering van de plannen begint.

Wanneer er wordt besloten om binnen de periode van stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces tijdelijke functies te gaan exploiteren is er sprake van een tijdelijk ontwikkelingsproces. Hierbij vindt binnen een fase van het overkoepelende (her)ontwikkelingsproces een tijdelijk ontwikkelingsproces plaats. Dit wordt verduidelijkt in de onderstaande figuur. Hierin geeft de bovenste haalbaarheidsfase de fase van het (her)ontwikkelingsproces weer waarin de stilstand is ontstaan. De onderste keten geeft het tijdelijke ontwikkelingsproces weer dat binnen de haalbaarheidsfase van het reguliere ontwikkelingsproces plaatsvindt.



Figuur 4.2: Weergave van een tijdelijk ontwikkelingsproces binnen de haalbaarheidsfase van een regulier ontwikkelingsproces (eigen bewerking)

4.4 Mogelijkheden van tijdelijkheid en gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf worden de verschillende mogelijkheden van tijdelijkheid in het aspect van gebiedsontwikkeling uiteengezet.

Op basis van de verschillende definities van tijdelijk gebruik en tijdelijk ruimtegebruik kunnen twee soorten tijdelijkheid worden opgesteld:

- *objectgerichte tijdelijkheid (één object, vaak in bezit van één partij, sprake van eigen belang);*
- *gebiedsgerichte tijdelijkheid (één of meerdere objecten, verschillende partijen en hierdoor sprake van verschillende belanghebbenden, passend binnen een toekomstperspectief voor het gebied waar het zich voortdoet).*

Diegene die overgaat tot objectgerichte tijdelijkheid handelt vaak vanuit eigenbelang. De tijdelijkheid wordt toegepast omdat de planvorming nog niet is doorlopen of omdat er op economisch gunstiger tijden wordt gewacht. Het doel is het genereren van opbrengsten die de kosten gedeeltelijk compenseren en om verpaupering tegen te gaan.

Met het implementeren van gebiedsgerichte tijdelijkheid is sprake van andere motieven. Tijdelijkheid biedt de mogelijkheid om een ander programma binnen het gebied te hanteren. Door verschillende functies te implementeren kunnen verschillende doelgroepen naar het gebied worden toegetrokken. Dit zorgt ervoor dat het gebied (weer) op de ‘mental map’ van de gebruikers komt te staan. Een mentale

kaart legt de cognitieve processen, waarmee mensen informatie over hun omgeving verzamelen en representeren, bloot (Schubert & Sulsters, 2006). Op deze manier kunnen de toekomstige gebruikers van de definitieve bestemming bekend worden met het gebied. Meerdere actoren ondervinden hinder van de stilstand binnen plannen tot (her)ontwikkeling van gebieden. Tijdelijkheid biedt de mogelijkheid om met verschillende actoren samen te werken aan de problemen die men ondervindt. Ten slotte biedt gebiedsgerichte tijdelijkheid net als objectgerichte tijdelijkheid de mogelijkheid om opbrengsten te genereren zodat de kosten gedeeltelijk kunnen worden gedekt.

4.5 Conclusie hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk is beknopt uiteengezet wat wordt verstaan onder gebiedsontwikkeling en in welke fase van gebiedsontwikkeling tijdelijkheid plaats kan vinden. Eveneens zijn de mogelijkheden van tijdelijkheid in het aspect van gebiedsontwikkeling behandeld. Hierbij zijn twee soorten van tijdelijkheid opgesteld. Op basis het bovenstaande hoofdstuk wordt de eerste hypothese opgesteld:

Een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijk gebruik van onroerend goed levert zowel voor korte als langere termijn een positievere (financiële) bijdrage dan enkel een objectgerichte benadering.

Hoofdstuk 5: Window of opportunity

5.1 Inleiding

In het tweede hoofdstuk is uiteengezet hoe de grote hoeveelheid aan leegstaande panden en braakliggende terreinen in Nederlands is ontstaan. Mogelijke oplossingsrichtingen via gebiedsontwikkeling zijn eveneens behandeld. Er is sprake van uiteenlopende belangen, zowel tussen private en publieke partijen als publieke partijen onderling. Tevens verloopt de samenwerking tussen overheden en binnen één overheid niet voorspoedig. In dit hoofdstuk wordt de theorie van het stromenmodel van Kingdon behandeld. Daarna wordt uitgelegd hoe het stromenmodel zou kunnen bijdragen aan het bevorderen van gebiedsontwikkeling door middel van tijdelijkheid. In de concluderende paragraaf wordt op basis van theorie een hypothese opgesteld.

5.2 Theorie stromenmodel

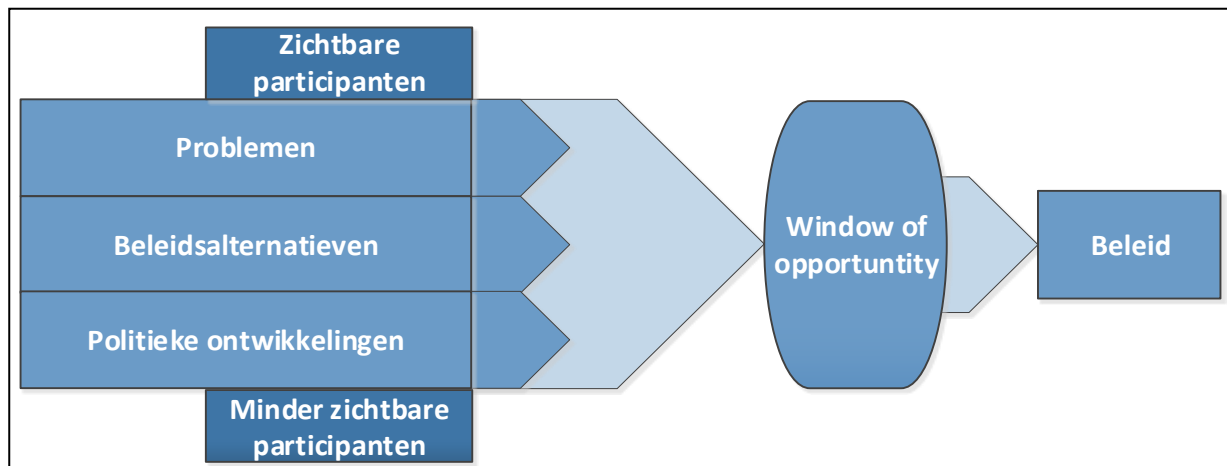
Het stromenmodel van Kingdon gaat uit van de plotselinge koppeling van drie stromen waardoor er een mogelijkheid ontstaat tot vorming van nieuw beleid. Hiermee borduurt Kingdon deels voort op de gedachten van anderen en verwerpt hij het theorieën waarbij beleid gelijkmatig tot stand komt.

In navolging van het een andere politiek wetenschapper, Herbert A. Simon, verwerpt Kingdon het strikt rationele model (Kickert, 1988). Het menselijk brein is namelijk niet in staat alle alternatieven vorm te geven en deze rationeel af te wegen (Van Gestel, 1996). Het fasenmodel van Teisman, waarbinnen verschillende fasen van beleidsvorming elkaar chronologisch opvolgen, wordt eveneens verworpen. Fasen zouden niet in een gelijkmatig patroon verlopen, maar juist tegelijkertijd en naast elkaar (Van Gestel, 1996). Van Gestel (1996) geeft eveneens aan dat Kingdon zich niet aansluit bij het incrementalisme van Lindblom. Hierbij komt beleid tot stand door kleine, intuïtieve stappen te nemen.

Beleid komt volgens Kingdon niet tot stand via het doorlopen van verschillende stappen of fasen maar juist door de plotselinge koppeling van stromen. Het stromenmodel van Kingdon is gebaseerd op de gedachten van het vuilnisbakmodel van Cohen, March en Olsen. Dit vuilnisbakmodel is een metafoor voor de theorie betreffende het tot stand komen van beslissingen binnen complexe organisaties. Binnen deze organisaties komen vier verschillende stromen voor: de beslissingenstroom, de problemenstroom, de oplossingsstroom en een stroom met besluitnemers. Aan de hand van de koppeling van deze stromen wordt beleid gevormd (Klink, 2000).

Kingdon heeft de bovenstaande metafoer toegepast op politieke en bestuurlijke systemen. Met het stromenmodel tracht Kingdon te verklaren waarom bepaalde ideeën al dan niet op de agenda komen en op welke manier beleidsalternatieven tot stand zijn gekomen. Het stromenmodel bestaat uit drie stromen: de problemen, de beleidsalternatieven en de politiek-bestuurlijke stroom. Binnen het stromenmodel maakt Kingdon onderscheid tussen processen en participanten. De processen bestaan uit de bovengenoemde drie stromen. De participanten kunnen worden onderscheiden in zichtbare participanten en minder zichtbare participanten. De eerste partij bestaat uit de ministerraad, ministers en het parlement, en de tweede partij bestaat uit ambtenaren, wetenschappers, adviseurs en de media. De zichtbare partij oefent vooral invloed uit op het politieke proces en de minder zichtbare partij is vooral van invloed op de ontwikkeling van alternatieven. Wanneer problemen, beleidsalternatieven en politieke ontwikkelingen samenkomen dient de mogelijkheid tot agendavorming zich aan. Dit wordt

door Kingdon het ‘window of opportunity’ genoemd⁴. Dat een beleidsraam zich aandient hoeft niet daadwerkelijk te betekenen dat agendavorming zal plaatsvinden (Kingdon, 2003). Onderstaande figuur geeft het stromenmodel schematisch weer.



Figuur 5.1: Schematische weergave van het stromenmodel van Kingdon (Kingdon, 2003)

Binnen de problemenstroom kan door middel van vier factoren een bepaald probleem op de beleidsvormingsagenda worden gezet. De vier factoren zijn een verandering van indicatoren, kritiek op bestaand beleid, een plotselinge gebeurtenis en het vergroten van de aandacht op een bepaald verschijnsel of probleem door de media. Een combinatie van bovenstaande factoren heeft onder andere geleid tot agendavorming van de problemen binnen gebiedsontwikkeling binnen Nederland. De kredietcrisis die is ontstaan in de Verenigde Staten van Amerika heeft geleid tot een economische crisis in Nederland; dit kan worden gezien als een plotselinge gebeurtenis. Dat Nederland zich in een crisis bevindt is aan te tonen aan de hand van indicatoren. Onder andere de vraag naar woningen, de woningbouwproductie en de prijzen van woningen zijn gedaald (CBS, 2011). Bijna elke dag is er zowel in de traditionele als moderne media aandacht voor de problemen binnen gebiedsontwikkeling. Zo luidt een kop in de Telegraaf: “Nederland nog jaren in crisis” (De Telegraaf, 2012). Kritiek op het huidige beleid is onder andere het niet flexibel zijn van de lagere overheden met betrekking tot gebiedsontwikkeling en het onjuist aanpakken van de bezuinigingen om de crisis tegen te gaan. Verbon (2012) schrijft: “Paars doet alles wat je in een crisis niet moet doen”.

Binnen de beleidsalternatievenstroom zijn actoren continu bezig met het ontwikkelen van mogelijke beleidsalternatieven. Kingdon (2003) stelt dat deze actoren bestaan uit beleidsmakers, onderzoekers, adviesorganen en belangenorganisaties. Met betrekking tot gebiedsontwikkeling zijn met name gemeenten, gebruikers en exploitanten van tijdelijk gebruik bezig met het testen van nieuwe beleidsalternatieven. Het Rijk houdt zich meer bezig met onderzoek naar beleidsalternatieven en implementatie hiervan. Recent is onderzoek gedaan naar knelpunten in de nieuwe Omgevingswet door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de huidige focus op rechtszekerheid moet verschuiven naar focus op flexibiliteit, afwegingsruimte, fasering en uitvoeringsgerichtheid (De Boer, Hobma & De Zeeuw, 2012).

Binnen de politiek-bestuurlijke stroom wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal elementen: het politieke klimaat, politieke krachten en de wisselingen van politici en ambtenaren bij de overheid.

⁴ Een Nederlandse vertaling van ‘window of opportunity’ is beleidsraam.

Kingdon (2003) stelt dat het politieke klimaat gevormd wordt door de publieke opinie, welke invloed op de agenda uitoefent. In Nederland is het slechte consumentenvertrouwen met betrekking tot de huizenmarkt hier een goed voorbeeld van. Politieke krachten zijn met name belangengroeperingen. Zij spelen volgens Kingdon (2003) een belangrijke rol aangezien de beleidsmakers afwegingen mede baseren op de balans tussen voorstanders en medestanders van de verschillende belangengroepen. Hierbij geeft hij aan dat belangengroepen vaker tegen verandering zijn in plaats van andersom. Als laatste kan wisseling van ambtenaren en bewindspersonen direct doorwerken op de politieke agenda. Bepaalde onderwerpen kunnen op dat moment namelijk ineens van de agenda verdwijnen of juist op de agenda worden gezet. Met de beëdiging van het kabinet Rutte II was het mogelijk hervorming van de woningmarkt op de agenda te zetten. Al snel werd deze hervorming overschaduwde door de discussie over de inkomensafhankelijke zorgpremie. Inmiddels is de discussie over de hervorming van de woningmarkt weer regelmatig in het nieuws. Dit voorbeeld geeft aan hoe snel een beleidsraam zich kan openen en sluiten (en vervolgens weer openen).

Een beleidsraam kan op verschillende manieren ontstaan aan de hand van ontwikkelingen in de problemenstroom en politiek-bestuurlijke stroom. Dit kan zowel verwacht als onverwacht gebeuren. Klink (2000) geeft aan dat een 'entrepreneur', ofwel een pleitbezorger van nieuw beleid, de mogelijkheid heeft erkende problemen te koppelen aan een beschikbaar beleidsalternatief als de politieke omstandigheden dit toelaten. Een organisatie die zowel de belangen van de eigenaar van het tijdelijk in gebruik genomen onroerend goed als de belangen van de gebruikers behartigt kan deze rol van entrepreneur vervullen. Wanneer er geen actie wordt ondernomen door de pleitbezorger zal het beleidsraam zich op een gegeven moment sluiten. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Allereerst kunnen actoren in de veronderstelling zijn dat zij het probleem hebben opgelost. Het kan ook zijn dat deze actoren geen actie ondernemen. Een derde mogelijkheid is het verdwijnen van de aanleiding tot het openen van het beleidsraam. Het kan ook zijn dat diegenen die het beleidsraam hebben geopend niet meer aanwezig zijn. Ten slotte is het mogelijk dat er geen geschikt beleidsalternatief voor handen is (Kingdon, 2003).

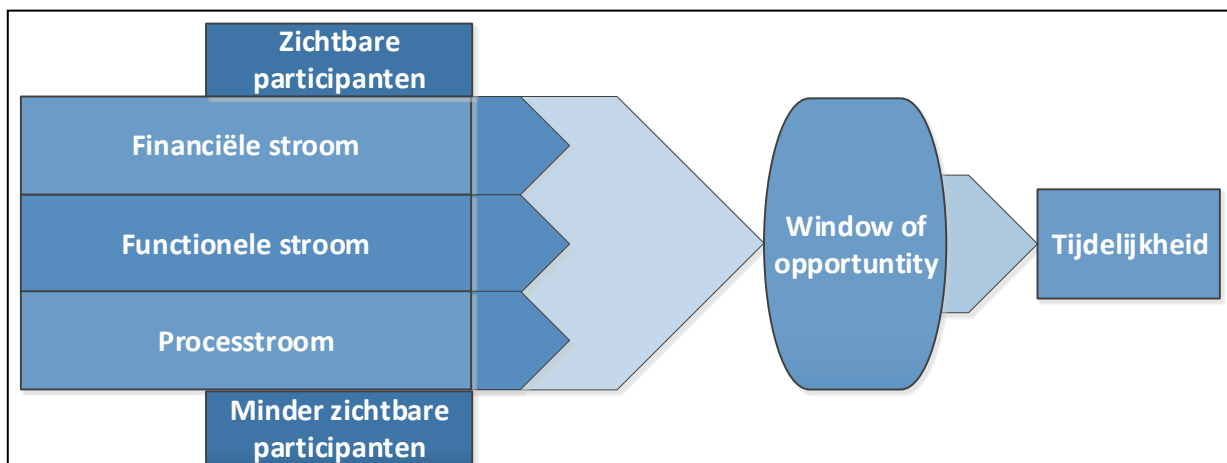
5.3 Mogelijkheden van het 'window of opportunity'

In deze scriptie is meerdere malen aangegeven dat er veel partijen met uiteenlopende belangen zijn binnen gebiedsontwikkeling. Een goede samenwerking tussen deze partijen is daarom van groot belang. Voordat gestart wordt met het bevorderen van de ontwikkeling in een gebied en is het van belang om alle actoren goed in beeld te hebben. Zo is er binnen het model van Kingdon sprake van zichtbare en onzichtbare participanten. Een gemeente wordt vaak gezien als een zichtbare participant aangezien deze vaak prominent aanwezig is bij de ontwikkeling van een gebied. Echter bestaat een gemeente vaak uit verschillende afdelingen, zoals ruimtelijke ordening en sociale zaken. Het komt voor dat de verschillende afdelingen tegenstrijdige belangen hebben of niet (voldoende) op de hoogte zijn van werkzaamheden van een andere afdeling. Deze verschillende afdelingen kunnen als onzichtbare participanten worden gezien. De timing om stilstand binnen gebiedsontwikkeling te bevorderen is hierdoor van belang. Het doel is niet het zo spoedig mogelijk initiëren van tijdelijkheid binnen een gebied. Eerst dienen de verschillende actoren in het gebied worden geanalyseerd alvorens men begint met het opstellen van een visie voor een gebied. Op deze manier kan het 'window of opportunity' ook bijdragen aan procesoptimalisatie van gebiedsontwikkeling.

5.4 Conclusie hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk is de theorie van het stromenmodel beknopt uiteengezet. Binnen elk van de drie verschillende stromen spelen ontwikkelingen die direct of zijdelings een verband met tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling hebben. De economische crisis heeft in 2008 zijn intrede gedaan in Nederland en sindsdien zijn uitwerking gehad op de verschillende vastgoedmarkten. Toch wordt tijdelijkheid nog niet algemeen toegepast als strategie binnen gebiedsontwikkeling.

Om de theorie betreffende het stromenmodel begrijpelijker te maken voor professionals in het werkveld van gebiedsontwikkeling is de theorie gedeeltelijk geherformuleerd. Op deze manier zal het meer tot de verbeelding spreken van de professionals die betrokken zijn bij tijdelijkheid. De problemenstroom wordt de financiële stroom en staat voor de mogelijkheid om opbrengsten te genereren door leegstaande panden of braakliggende terreinen tijdelijk te exploiteren. Deze opbrengsten kunnen de kosten gedeeltelijk compenseren. De beleidsalternatievenstroom wordt de functionele stroom en staat voor de mogelijkheid om verschillende functies met de panden en terreinen uit te oefenen. De politieke ontwikkelingenstroom wordt de processtroom en staat voor de mogelijkheid om gezamenlijk problemen binnen de ontwikkeling van een gebied aan te pakken. De onderstaande figuur geeft het geherformuleerde stromenmodel schematisch weer.



Figuur 5.2: Schematische weergave van het geherformuleerde stromenmodel van Kingdon (eigen bewerking)

In deze conclusie wordt een tweede veronderstelling opgesteld, die luidt:

Wanneer de financiële stroom, de functionele stroom en processtroom samenkomen opent zich een 'window of opportunity' wat kan leiden tot implementatie van tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 6: Praktijkonderzoek

6.1 Inleiding

In het theoretisch kader van deze scriptie is eerst de ontstaansgeschiedenis van leegstaande panden en braakliggende terreinen kort beschreven. Tevens is zowel de binnenlandse als buitenlandse literatuur met betrekking tot tijdelijkheid behandeld. Op basis van deze literatuur is vervolgens een definitie opgesteld waarin wordt gesteld dat tijdelijkheid van meest toegevoegde waarde is wanneer het op gebiedsniveau wordt toegepast. Nadat de literatuur omtrent gebiedsontwikkeling is behandeld, is een veronderstelling gedaan dat tijdelijkheid als strategie een positieve bijdrage kan leveren aan gebiedsontwikkeling. Ten slotte is de theorie van het stromenmodel van Kingdon beknopt uiteengezet en zo aangepast dat deze toepasbaar is op tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.

Voor het praktijkonderzoek zijn verschillende cases bestudeerd. Bij het selecteren van deze cases is gelet op een aantal eigenschappen:

- Variëteit aan tijdelijke functies binnen het gebied
- Zowel private als publieke initiatiefnemers
- Verschillende tijdspannes van tijdelijk gebruik
- Verschillende groottes van gebieden

Naast informatie die beschikbaar is via het internet en traditionele media met betrekking tot de cases is gekozen om interviews te houden ten behoeve van het praktijkonderzoek. De geïnterviewde personen zijn benaderd op basis van de cases waar zij aan werken. Interviews zijn een goede manier om inzicht te krijgen betreft meningen, houdingen, gedachten en kennis. De interviews zijn gebruikt om te testen of de hypothesen op basis van de theorie stroken met de bevindingen in de praktijk.

Om de analyse overzichtelijk te houden is gekozen voor het uitwerken van de interviews per thema die aan bod zijn gekomen. Op deze manier kunnen de antwoorden van de respondenten direct met elkaar worden vergeleken en zullen eventuele verschillen of overeenkomsten sneller worden opgemerkt. In de volgende paragraaf worden de verschillende thema's beknopt behandeld. In bijlage 1 is de volledige vragenlijst bijgevoegd en in bijlage 2 worden de geïnterviewde personen weergegeven. Hieronder wordt de opzet van de interviews in het kort weergegeven.

6.2 Opzet interviews

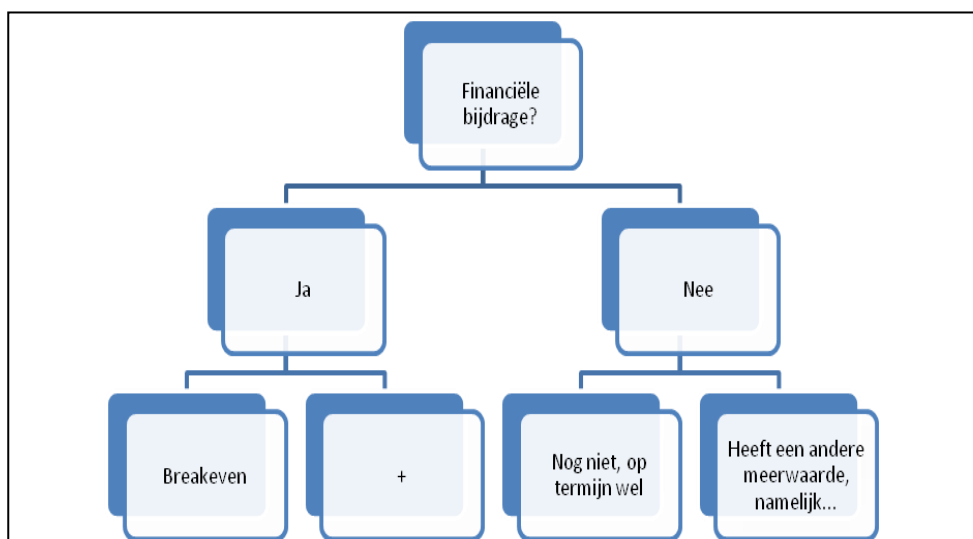
Allereerst is er een aantal algemene vragen aan de respondenten gesteld. Deze vragen hebben betrekking op de organisatie waarvoor de respondent werkzaam is en de functie van de respondent binnen deze organisatie. Vervolgens is een aantal vragen aan bod gekomen waarbij de respondent naar zijn definitie van tijdelijkheid, 'branding' en gebiedsontwikkeling is gevraagd. Ten slotte is gevraagd hoe de tijdelijkheid binnen het betreffende gebied is ontstaan en of de respondent ervaring heeft met tijdelijkheid binnen andere projecten.

Het volgende thema heeft betrekking op de tijdelijke functies binnen het gebied. Hierbij zijn de verschillende tijdelijke functies binnen het gebied door de respondent benoemd. Tevens is aangegeven hoe groot het gebied is waarin de tijdelijkheid wordt toegepast en hoe groot het aandeel van tijdelijk

gebruik is binnen dit gebied. Ten slotte is gevraagd naar de tijdspanne van de tijdelijkheid en de investering die is gedaan om de tijdelijkheid mogelijk te maken.

Het derde thema heeft betrekking op de regelgeving en de actoren in relatie tot de tijdelijkheid. Er is inzicht verkregen in het aantal betrokken actoren en hun rol bij de tijdelijkheid in het betreffende gebied. Tot slot is aandacht gegeven aan de rol van de gemeente binnen het gebied en hoe zij zichzelf heeft opgesteld ten aanzien van de tijdelijkheid van het gebied.

Het volgende thema dat in de interviews aan bod is gekomen is het financiële aspect van de tijdelijkheid binnen het gebied. De respondenten is een schema voorgelegd en gevraagd of ze konden aangeven hoe de financiële bijdrage van de tijdelijkheid aan de gebiedsontwikkeling past binnen het schema. Tevens is gevraagd of er sprake is van subsidies. Het schema is hieronder weergegeven.



Figuur 6.1: Financiële bijdrage als gevolg van tijdelijkheid (eigen bewerking)

Het vijfde thema dat is behandeld heeft betrekking op het soort tijdelijkheid dat is toegepast. De respondenten is gevraagd of zij aan kunnen geven of er sprake is van gebiedsgerichte of objectgerichte tijdelijkheid in het betreffende gebied. Wanneer er sprake is van gebiedgerichte tijdelijkheid of een combinatie van gebiedsgerichte en objectgerichte tijdelijkheid is naar de meerwaarde hiervan gevraagd.

Het volgende aspect dat is behandeld is de timing van de tijdelijkheid binnen dit gebied. Er is onder andere gevraagd of tijdelijkheid is ontstaan als strategie binnen gebiedsontwikkeling of als gevolg van marktomstandigheden.

Hierna is ingegaakt op de in het theoretisch kader behandelde theorie betreffende het stromenmodel van Kingdon. De theorie is eerst algemeen geschetst en vervolgens toegespitst op tijdelijkheid in het aspect van gebiedsontwikkeling. Er is gevraagd wat de belangrijkste motieven zijn geweest om te starten met tijdelijkheid. Eveneens is gevraagd of het van toegevoegde waarde kan zijn als de bovenstaande theorie wordt geoperationaliseerd binnen gebiedsontwikkeling.

Het achtste thema dat onder de aandacht is gebracht is de economische situatie op dit moment en verschillende scenario's betreffende de economische situatie in de toekomst. De respondenten is

gevraagd hoe zowel een positief als negatief scenario van invloed zal zijn op tijdelijkheid binnen het gebied.

Tot slot is een tweetal vragen ten aanzien van tijdelijkheid in het algemeen in Nederland gesteld. Met name over de toekomst van tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling en de obstakels die de respondenten zijn tegengekomen of waar zij nog steeds tegenaan lopen.

Nadat de vragenlijst is doorlopen is de respondenten gevraagd of zij nog iets toe te lichten hadden of ergens een op- of aanmerking bij hadden.

6.3 Overzicht cases

In de onderstaande tabellen worden per case kort de belangrijkste eigenschappen weergegeven. Dit is om meer inzicht te krijgen in de verschillende cases. Vervolgens is per case nog een beknopte beschrijving gegeven.

Tabel 6.1: Geselecteerde cases (eigen bewerking)

Case:	GZG-terrein	Schieveste
Stad:	's-Hertogenbosch	Schiedam
Locatie:	Zuid Willemsvaart (binnenstad)	Schieveste (ten noorden van Schiedam)
Grootte gebied:	5,5 ha	16 ha
Type functies:	Studentenwoningen, werken, parkeren, opnamelocatie en verhuur t.b.v. borrels, congressen etc.	Geen, maar mogelijk stadparkjes, een boomkwekerij of outlet center in zeecontainers.
Tijdspanne:	Varieert, sommige delen tot 2020	Mogelijk tot 2023
Beoogde functie:	Wonen, winkelen en recreëren	Wonen, werken en recreëren

Tabel 6.2: Geselecteerde cases (eigen bewerking)

Case:	Open Lab Ebbinge	Strijp-S
Stad:	Groningen	Eindhoven
Locatie:	Ebbingekwartier (in het noorden van het centrum)	Strijp-S (ten noordwesten van het centrum)
Grootte gebied:	4 ha	27 ha
Type functies:	Kinderopvang, studentenwoningen, horeca, kookstudio, collegezaal, tentoonstellingruimte, stadstrand en speelweide.	Werken, wonen, recreëren en parkeren.
Tijdspanne:	Tot juli 2016	Varieert, sommige delen tot 2025
Beoogde functie:	Wonen, werken, winkelen en ziekenhuis	Wonen, werken, winkelen en recreëren

6.3.1 GZG-terrein in 's-Hertogenbosch

Het GZGterrein staat voor Groot ZiekenGasthuisterrein en is gelegen in het centrum van 's-Hertogenbosch en is 5,5 ha groot. Het heeft gedurende lange tijd dienst gedaan als ziekenhuis. Schriftelijke bronnen maakten reeds in 1274 melding van het GZG in 's-Hertogenbosch. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een aantal monumenten op het GZGterrein staan. In april 2011 werd een

nieuwbouwlocatie van het Jeroen Bosch Ziekenhuis geopend waardoor de locatie op het GZGterrein werd gesloten. Het terrein is sinds 1995 in het bezit van de VOF GZG dat een samenwerking is tussen Heijmans Vastgoed en AM Vastgoed.

Op het GZGterrein is sprake van verschillende tijdelijke functies. In een pand in het noorden van het gebied bevinden zich studentenwoningen. Eveneens is het mogelijk om kantoor te houden op het GZGterrein. Er zitten uiteenlopende bedrijven gevestigd op het GZG terrein, er zit een advocatenkantoor maar ook veel ZZP'ers. Het terrein biedt eveneens parkeerplaatsen aan voor zowel kort- als langdurig parkeren. De kapel op het terrein kan worden gehuurd voor het geven van borrels en congressen. Een deel van het terrein is gebruikt voor de opnamen van een tv-serie. Recent is er ook horeca aanwezig op het terrein in de vorm van een restaurant. De tijdsperiode voor exploitatie van de functies varieert, sommige functies zullen eerder worden beëindigd dan anderen. De planning is dat de laatste tijdelijke functie in 2020 ten einde zal lopen.

6.3.2 Schieveste in Schiedam

Schieveste is een gebied ten noorden van de binnenstad van Schiedam. Het is gelegen nabij het centraal station van Schiedam. In 2003 is het grootschalige plan 'Masterplan Schieveste: Kansrijk voor de regio' vastgesteld. Door marktontwikkelingen is het geplande ontwikkeltempo in het gebied niet gehaald. Dit heeft ertoe geleid dat een gedeelte van het gebied bestaat uit braakliggend terrein. Dit gedeelte heeft een grootte van 2 ha. Het gebied is in bezit van de gemeente Schiedam.

Er is nog geen sprake van tijdelijke functies binnen Schieveste. Een school die reeds is gerealiseerd binnen het gebied hangt een filosofie van wonen, werken en recreëren aan. Een tijdelijke functie dient daarom te passen binnen deze filosofie. Mogelijke tijdelijke functies zijn stadsparkjes, stadslandbouw, een boomkwekerij of een 'outlet center' in zeecontainers. De gemeente neemt enkel een faciliterende rol aan. Dat wil zeggen dat een marktpartij met een initiatief naar de gemeente kan komen, deze beslist vervolgens of het initiatief past binnen visie op het gebied. De ontwikkeling in het gebied kent nog een doorlooptijd van tien jaar, tijdelijk gebruik zal daarom naar alle waarschijnlijkheid tot 2023 mogelijk zijn.

6.3.3 Open Lab Ebbinge in Groningen

Het Open Lab Ebbinge is gelegen op het voormalige CiBoGa-terrein in het noordelijke deel van het centrum van de stad Groningen. CiBoGa staat voor het voormalige circusterrein, het Bodenwagenterrein en de Gasfabriek. Begin jaren negentig is men begonnen met de ontwikkeling van Het Ebbingekwartier. Dit is een multifunctionele nieuwbouwlocatie met onder andere wonen, werken, winkelen en een uitbreiding van het Universitair Medisch Centrum Groningen op het voormalige CiBoGa-terrein. De ontwikkeling heeft vertraging opgelopen doordat de grond in het gebied erg vervuild bleek te zijn, de bouwers het niet eens konden worden en de huidige economische crisis die zijn intrede deed en voor vertraging heeft gezorgd. Aangezien het gebied tot de binnenstad van Groningen behoort is er historisch erfgoed aanwezig in het gebied. Het gebied dat tijdelijk gebruikt wordt heeft een grootte van 4 ha.

Het Open Lab Ebbinge biedt een groot aantal tijdelijke functies. Er bevinden zich zeecontainers die ruimte bieden aan studenten als woonruimte. Er is horeca en een kookstudio aanwezig. Tevens bevindt zich een collegezaal op het terrein. In een van de monumenten zit een expositieruimte voor kunstenaars. Op het terrein is ook een evenemententerrein, een stadsstrand en een speelweide aanwezig. Tevens bevindt de Stichting Open Lab Ebbinge, die fungeert als een 'matchmaker' tussen het gebied en diegenen die er gebruik van willen maken. Naar alle waarschijnlijkheid zal de

ontwikkeling van het Ebbingekwartier in juli 2016 doorgang vinden waardoor de tijdelijke functies ten einde zullen komen.

6.3.4 Strijp-S in Eindhoven

Strijp-S is een voormalig bedrijventerrein ter grootte van 27 ha dat altijd heeft toebehoord aan het bedrijf Philips. Het gebied is altijd afgesloten geweest voor mensen die niet tot de werknemers van het bedrijventerrein behoorden. In 2004 is het terrein in handen gekomen van Park Strijp Beheer B.V., een Publiek-Private Samenwerking (PPS) tussen de gemeente Eindhoven en VolkerWessels. Door het intreden van de economische crisis in 2008 is het bestemmingsplan herzien en is het geplande ontwikkeltempo niet gehaald. In het begin van 2012 is besloten de exploitatietermijn van een aantal gebouwen te verlengen waardoor de tijdelijke functies nog steeds bestaan.

Ook op het terrein van Strijp-S is sprake van een grote variëteit aan functies. Het is mogelijk om ruimtes te huren om kantoor te houden waarvoor ruimtes van 18m² – 10.000m² worden verhuurd. Eveneens is er sprake van tijdelijke parkeerplaatsen. Recreatie is in onder andere een skatehal, een klimhal en een evenementenhal terug te vinden. Ook in Strijp-S varieert de tijdspanne voor exploitatie van de functies, sommigen zullen eerder dan andere worden beëindigd. De laatste tijdelijke functie zal tot 2025 worden geëxploiteerd.

6.4 Bevindingen interviews

Met betrekking tot de begrippen tijdelijkheid en gebiedsontwikkeling worden door de respondenten grotendeels dezelfde definities gehanteerd. Gebiedsontwikkeling wordt gezien als het toevoegen van meerwaarde aan een gebied of het teruggeven van een gebied aan de bewoners van een stad. Tijdelijkheid is een mogelijkheid om mensen (weer) bekend te maken met het gebied en een mogelijkheid om te laten zien wat er allemaal mogelijk is met tijdelijk gebruik. ‘Branding’ in het kader van gebiedsontwikkeling wordt gezien als een soort van marketing, het is een manier om een gebied op de kaart te zetten.

In de bovenstaande tabellen is weergegeven dat er een variëteit is aan tijdelijke functies binnen de verschillende gebieden. Recreëren, in breedste zin van het woord, wonen en werken zijn voorbeelden van tijdelijk gebruik. Wat opvalt is dat de tijdspannes dat de terreinen en/of gebouwen tijdelijk worden geëxploiteerd in grote mate van elkaar verschillen. Wat eveneens varieert is het feit dat in bepaalde gebieden tijdelijk gebruik in zijn geheel wordt beëindigd, terwijl in andere gebieden het geleidelijk wordt beëindigd. De investeringen die zijn gedaan zijn niet allemaal te kwantificeren. Andere investeringen zouden ongeacht of er tijdelijk gebruik plaats zou vinden noodzakelijk zijn geweest. Het aanleggen van infrastructuur en leidingen voor gas, water en licht zijn voorbeelden hiervan.

Een mogelijke beleidsverandering waarbij een tijdelijke functie van tien jaar kan worden uitgeoefend wordt door alle respondenten als positief gezien. Op het moment dat de termijn langer wordt, is de kans groter dat een voorinvestering wordt terugverdiend. Veel tijdelijke functies in containers hebben een terugverdientijd van zeven jaar. Wanneer iets voor maximaal vijf jaar kan worden geëxploiteerd is het niet rendabel. Voor alle gebieden geldt dat er verschillende partijen betrokken zijn bij de tijdelijkheid. De rol van de gemeenten verschilt tussen de gebieden onderling. In Eindhoven is de gemeente een PPS met VolkerWessels gestart, terwijl de gemeente Schiedam enkel een faciliterende rol vervult en grond van een vastgelopen grondexploitatie ter beschikking stelt. In Groningen is de gemeente eigenaar van het gebied, maar vervult het enkel een faciliterende rol. Wel heeft zij de

infrastructuur in het gebied aangelegd. In 's-Hertogenbosch is de gemeente geen (gedeeltelijke) eigenaar van het gebied, terwijl zij wel een actieve rol binnen het gebied vervult. Samen met de eigenaar in het gebied verzorgd zij de planvorming, daarnaast vervult zij een faciliterende rol die toegewezen is aan alle gemeenten in Nederland.

Ten aanzien van de financiële bijdrage van tijdelijkheid binnen de verschillende gebieden wordt geconcludeerd dat het niet tot meeropbrengsten leidt. In het gebied Strijp-S worden de meeste inkomsten gegenereerd door middel van tijdelijke verhuur van kantoren en de verkoop van bouwvelden waardoor men plusminus breakeven loopt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aankoop van het gebied en de rentelasten dat dit met zich meebrengt ook zijn meegenomen in de berekening. Wanneer er enkel wordt gekeken naar het tijdelijke gebruik is er sprake van een meeropbrengst. Op het GZG-terrein verwacht men dat tijdelijk gebruik en de voorinvestering die is gedaan zichzelf binnen afzienbare termijn zal bedruipen. Voor het CiBoGa-terrein in Groningen geldt dat het gebied geen financiële meeropbrengst zal leveren aangezien het voor relatief korte duur, de maximale termijn van vijf jaar, tijdelijk wordt geëxploiteerd. In Schieveste is de tijdelijke exploitatiefase nog niet aangebroken, vandaar dat er niet over wordt geschreven. Uit de interviews met de vastgoedprofessionals bleek dat het financiële aspect niet het enige speerpunt is wanneer het tijdelijkheid betreft, ook het creëren van maatschappelijke meerwaarde is belangrijk. Deze waarde is echter lastig te kwantificeren. Binnen de verschillende gebieden is geen sprake van subsidies die specifiek voor tijdelijkheid zijn toegekend.

Binnen de gebieden is zowel sprake van gebiedsgerichte als objectgerichte tijdelijkheid. De respondenten gaven aan dat er een visie voor het gebied in opgesteld, maar dat er ook sprake is van individuele gebruikers en/of eigenaren met enkel het belang voor het object. De initiatiefnemers van de tijdelijkheid hebben echter allemaal ingezet op gebiedsgerichte tijdelijkheid aangezien dit tot meer voordelen leidt. Deze worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

De respondenten hebben aangegeven dat de stilstand meestal is ontstaan als gevolg van marktomstandigheden. Antwoorden die zij hebben gegeven met betrekking tot timing worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

Tijdelijkheid dient, zeker de laatste jaren, als strategie binnen gebiedsontwikkeling te worden gehanteerd. Wanneer het goed wordt toegepast kan het gebruikers naar een bepaald gebied trekken. Zij raken dan bekend met het gebied en de in de toekomst geplande ontwikkeling. Tevens biedt tijdelijkheid de mogelijkheid om opbrengsten te genereren die kosten gedeeltelijk kunnen compenseren.

Met betrekking tot het stromenmodel van Kingdon kan worden opgemerkt dat de programmatische en beleidsmatige aspecten in het algemeen als doorslaggevende motieven zijn genoemd om met tijdelijkheid te starten in een gebied. De overige twee stromen worden eveneens genoemd als afgeleiden van de voorgaande stromen. De respondenten zijn over het algemeen positief betreffende het toepassen van het stromenmodel op tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling. Zij geven hierbij aan dat samenwerking met verschillende actoren en het gezamenlijk opstellen van een gebiedsvisie essentieel is. Gemeenten dienen zo soepel mogelijk te zijn betreffende regelgeving, hierbij kunnen contouren worden aangegeven wat wenselijk is en wat niet wenselijk is. De tijd van

blauwdrukplanning is voorbij. Er moet ruimte zijn voor initiatieven van burgers en andere marktpartijen. Gemeente Eindhoven is betreft regelgeving een goed voorbeeld.

Op het moment dat de economie in Nederland weer aantrekt zullen alle partijen gemakkelijker een investering kunnen financieren, dit heeft gevolgen voor tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling. Met name de gebieden die in eigendom zijn van één eigenaar zullen sneller overgaan op de definitieve ontwikkeling. Het verleden laat ons echter zien dat grootschalige ontwikkelingen, waarbij een blauwdruk in één keer dient te worden gerealiseerd, niet meer van deze tijd zijn. Er moet dan ook worden ingespeeld op flexibiliteit binnen gebiedsontwikkeling. Dit zal tot gevolg hebben dat gebiedsontwikkeling kleinschaliger zal plaatsvinden. Dit heeft als voordeel dat er ontwikkelingen niet direct stil zullen komen te liggen op het moment dat het economisch tij tegen zit.

Op het moment dat gemeenten welwillend tegenover tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling staan zal het zich in de toekomst sneller kunnen gaan ontwikkelen. In de verschillende cases die zijn behandeld is te zien welke mogelijkheden tijdelijkheid biedt. In Nederland zijn partijen die zich ontfemen over tijdelijkheid hard gegroeid. Er zijn nog tal van plekken waar tijdelijkheid van toegevoegde waarde kan zijn voor de gebieden. Met name juridische beperkingen zijn obstakels voor het implementeren van tijdelijkheid binnen een gebied.

6.5 Conclusie hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk is de keuze voor interviews verantwoord. Eveneens is de keuze voor de verschillende cases verantwoord. Vervolgens is de opzet van de interviews beknopt uiteengezet. In de derde paragraaf zijn de verschillende cases kort behandeld. In de bovenstaande paragraaf zijn de bevindingen uit de praktijk op basis van de interviews per onderwerp voor alle vier de cases beschreven.

De vier cases bevinden zich in verschillende stadia van tijdelijkheid. In Schieveste was er op het moment dat het interview werd afgenomen nog geen tijdelijke functie, terwijl er in Strijp-S op dat moment al op grote schaal kantoren werden verhuurd. Hierdoor verschillen de financiële opbrengsten in de gebieden in grote mate. De definities van de respondenten ten aanzien van de begrippen tijdelijkheid, gebiedsontwikkeling en 'branding' komen grotendeels overeen. De tijdspannes waarin tijdelijke activiteiten worden geëxploiteerd variëren van vijf jaar tot vijftien jaar. De respondenten staan positief tegenover een beleidsverandering waarmee een tijdelijke functie voor tien jaar kan worden geëxploiteerd. Voor alle gebieden is een visie opgesteld waardoor er sprake is van gebiedsgerichte tijdelijkheid. Objectgerichte tijdelijkheid komt ook voor, maar moet wel aansluiten bij de visie die men heeft opgesteld. Verslechterde marktomstandigheden zijn de oorzaak van de stilstand binnen het (her)ontwikkelingsproces. Met name de mogelijkheid om tijdelijk een andere functie uit te oefenen met ongebruikt onroerend goed wordt genoemd als de doorslaggevende reden om te beginnen met tijdelijkheid in een gebied. De respondenten zijn van mening tijdelijke functies sneller plaats zullen maken voor definitieve functies op het moment dat de economie aantrekt. Eveneens zijn zij van mening dat tijdelijkheid zich sneller kan ontwikkelen wanneer het plaatsvindt in een gemeente waarin de ambtenaren positief tegenover tijdelijk gebruik staan.

Nu de bevindingen uit de praktijk zijn beschreven vindt in het volgende hoofdstuk de confrontatie tussen theorie en praktijk plaats.

Hoofdstuk 7: Confrontatie theorie en praktijk

7.1 Inleiding

In hoofdstuk twee van deze scriptie is de ontstaansgeschiedenis van leegstaande panden en braakliggende terreinen kort beschreven. In dat hoofdstuk is tijdelijk gebruik geïntroduceerd als oplossingsrichting om deze problematiek aan te pakken. In het theoretisch kader is vervolgens de literatuur omtrent tijdelijk gebruik en tijdelijk ruimtegebruik behandeld. Op basis van deze literatuur is een definitie van tijdelijkheid opgesteld. Deze definitie speelt in op het gebied waarin tijdelijk gebruik plaatsvindt, vandaar dat in het opvolgende hoofdstuk de literatuur betreffende gebiedsontwikkeling is behandeld. In de concluderende paragraaf van dat hoofdstuk is de *eerste* hypothese gedaan. In de inleiding van hoofdstuk vijf is uiteengezet dat de timing relevant is voor het goed verlopen van een (her)ontwikkelingsproces. Het is derhalve van groot belang de timing goed te kiezen, hiervoor is het begrip ‘window of opportunity’ uit de beleidsvormingstheorie van Kingdon geïntroduceerd. De theorie van Kingdon is daarna beknopt behandeld. Deze theorie is ten slotte geherformuleerd zodat het toepasbaar is voor tijdelijkheid in het aspect van gebiedsontwikkeling. In de concluderende paragraaf van hoofdstuk vijf is vervolgens de *tweede* hypothese gedaan. In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen uit de praktijk beschreven. Nu zowel de theorie als praktijk is behandeld wordt gekeken hoe de theorie zich tot de praktijk verhoudt.

7.2 Confrontatie

Er zijn in deze thesis twee hypothesen op basis van literatuuronderzoek gedaan. Deze zullen achtereenvolgens behandeld worden in subparagrafen.

7.2.1 Theorie en praktijk: Eerste hypothese

De eerste hypothese luidt:

Een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijk gebruik van onroerend goed levert zowel voor korte als langere termijn een positievere (financiële) bijdrage dan enkel een objectgerichte benadering.

In de behandelde literatuur is een aantal aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijkheid tot voordelen zal leiden ten opzichte van enkel een objectgerichte benadering. Uit gesprekken met de verschillende vastgoedprofessionals is gebleken dat zij deze voordelen hebben opgemerkt in de praktijk. De eerste hypothese sluit op basis van de vier interviews aan op bevindingen in de praktijk. De eerste hypothese wordt dan ook zeker niet ontkracht. In deze paragraaf worden de voordelen van een gebiedsgerichte benadering bij tijdelijk gebruik behandeld.

Het toepassen van een gebiedsgerichte benadering bij het implementeren van tijdelijk gebruik gebeurt vaak aan de hand van een visie die wordt opgesteld voor een bepaald gebied. In deze visie komt een globaal eindbeeld naar voren waar de actoren via verschillende stappen naar toe kunnen werken. Op de korte termijn wordt tijdelijkheid toegepast wat ook voordelen voor het gebied kan opleveren op de langere termijn.

Doordat tijdelijk gebruik wordt toegepast binnen één gebied en niet enkel op één kavel of in één pand kunnen er meerdere verschillende tijdelijke functies worden geïmplementeerd. Het voordeel hiervan is dat een multifunctioneel gebied ontstaat waarin het aantrekkelijk is om te recreëren, werken en wonen. De behandelde cases waarin op dit moment tijdelijkheid wordt toegepast waren gedurende decennia niet toegankelijk voor burgers. Door middel van een veelvoud aan verschillende functies worden meer en grotere doelgroepen bereikt. Hierdoor zal het betreffende gebied sneller op de ‘mental map’ van mogelijke gebruikers komen te staan, wat noodzakelijk is gezien het feit dat de gebieden gedurende langere tijd voor burgers afgesloten zijn geweest. Door het toepassen van verschillende tijdelijke functies kan eveneens worden ingespeeld op het karakter van het gebied. Hiermee kan invloed worden uitgeoefend op de uitstraling die het kan hebben op mogelijke gebruikers. Dit wordt ‘branding’ genoemd. ‘Branding’ in het kader van gebiedsontwikkeling is een soort marketing en een manier om het gebied op de kaart te zetten.

‘Branding’ kan ook gebruikt worden om gebruikers attent te maken op de toekomstige functie van het betreffende gebied. Door in te spelen op de kwaliteiten van het gebied probeert men gebruikers te binden aan het gebied. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. ‘Branding’ kan ook worden gebruikt om kennis betreft tijdelijkheid te delen. Door een gebied met haar opstellen tijdelijk te gebruiken en dit te profileren kunnen anderen bekend worden met de mogelijkheden van tijdelijkheid. De case in Groningen is hier een goed voorbeeld van.

Dat een gebied wordt gebruikt voor tijdelijkheid hoeft echter niet te betekenen dat alles wat wordt gerealiseerd in het gebied tijdelijk is. Op het gebied van infrastructuur kan worden ingespeeld op de beoogde eindfunctie in het gebied. Infrastructuur dat wordt aangelegd op een braakliggend terrein hoeft niet tijdelijk te zijn, maar kan ook worden gebruikt voor de beoogde eindfunctie. Hierbij dient een kanttekening te worden geplaatst aangezien bij het aanleggen van infrastructuur ook vaak rekening dient te worden gehouden met bijvoorbeeld het rioleringsplan. Bij het aanleggen van de infrastructuur in een gebied zal eerst een gedetailleerd plan moeten worden opgesteld wat de flexibiliteit niet ten goede komt.

Door het toepassen van gebiedsgerichte tijdelijkheid is het mogelijk om een gebiedsexploitatie op te stellen. Hierbij blijven de geldstromen die worden gecreëerd binnen het betreffende gebied. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van de cases in Eindhoven en ’s-Hertogenbosch. In beginsel zijn veel van de functies tijdelijk, op termijn zal er een mix ontstaan tussen tijdelijke en permanente functies en uiteindelijk zullen er enkel permanente functies ontstaan in de gebieden. De opbrengsten die worden gegenereerd door middel van tijdelijkheid kunnen de bouw en exploitatie van een tijdelijke functie (deels) dekken. Op het moment dat het economisch tij tegenzit kan men zich beroepen op de tijdelijke functies (en de reeds gerealiseerde definitieve functies) waardoor het plangebied flexibel van aard blijft. Hierdoor is elke tussenstap die men bereikt een gewenste situatie. Veel van de voordelen die hierboven zijn genoemd zijn niet (gemakkelijk) te kwantificeren. Bevindingen uit de praktijk wijzen uit dat er aanzienlijke opbrengsten met tijdelijkheid kunnen worden gegenereerd. Dit is niet erg verwonderlijk aangezien professionele vastgoedpartijen die veel investeren in een gebied om tijdelijke functies te gaan implementeren niet zullen overgaan tot een investering als er geen verwachting is dat zij er financieel van kunnen profiteren.

7.2.2 Theorie en praktijk: Tweede hypothese

De tweede hypothese luidt:

Wanneer de financiële stroom, de functionele stroom en processtroom samenkomen opent zich een ‘window of opportunity’ wat kan leiden tot implementatie van tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.

De bovenstaande hypothese is op het stromenmodel van Kingdon gebaseerd. Deze beleidsvormingstheorie gaat uit van een plotselinge koppeling tussen drie stromen. Deze theorie is geherformuleerd zodat deze toepasbaar is op tijdelijkheid in het aspect van gebiedsontwikkeling. Uit de interviews met de vastgoedprofessionals is naar voren gekomen dat dit ‘window of opportunity’ wel wordt herkend, maar dat er tevens factoren zijn die meer van belang zijn om tot het implementeren van tijdelijk gebruik op basis van een gebiedsgerichte benadering te komen. Dit wordt in deze paragraaf verder uitgelegd.

In het algemeen herkennen de vastgoedprofessionals het ‘window of opportunity’. Doordat de verschillende stromen samenkomen doet de mogelijkheid zich voort om tijdelijkheid als strategie te implementeren in het aspect van gebiedsontwikkeling. Echter geven de vastgoedprofessionals ook aan dat de functionele stroom doorslaggevend is geweest dan de financiële stroom en processtroom. Zij geven aan dat deze twee laatste stromen afgeleiden zijn van de functionele stroom. Hierbij dient een kanttekening te worden geplaatst dat er bij professionele vastgoedpartijen op zijn minst de verwachting is dat het tijdelijk implementeren van andere functies tot een positief financieel effect zal leiden. Hierdoor wordt verondersteld dat de financiële stroom wel degelijk van belang is om te komen tot een sluitende businesscase.

De respondenten gaven dat samenwerking essentieel is om tot een succesvolle implementatie van tijdelijkheid binnen een gebied te komen. Een soepele regelgeving en een welwillende gemeente zijn hiervan onderdeel. De respondenten van de gebieden waarin tijdelijkheid daadwerkelijk wordt toegepast zien tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling. Voordat men overging tot het implementeren van tijdelijkheid is een visie opgesteld voor de betreffende gebieden. Bij het opstellen van deze visie is het van belang dat de verschillende actoren erbij betrokken zijn. Het doel hiervan is niet het zo snel mogelijk een tijdelijke functie te implementeren, maar het gezamenlijk komen tot een gedragen visie door de verschillende actoren. Timing is hierbij van belang; er dient eerst te worden gelobbyd alvorens men deze visie opstelt.

7.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de hypothesen die zijn opgesteld op basis van literatuuronderzoek met bevindingen uit de praktijk geconfronteerd. De eerste hypothese die is opgesteld wordt door de respondenten van de interviews herkend zodat de hypothese niet wordt verworpen. Ten aanzien van de tweede hypothese hebben de respondenten aangegeven het ‘window of opportunity’ te herkennen, maar eveneens dat er andere factoren spelen die van belang zijn. Deze factoren zijn onder andere goede samenwerking, soepele regelgeving en een welwillende gemeente.

Hoofdstuk 8: Conclusie

8.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk wordt gevormd door de conclusies, reflectie en aanbevelingen. De conclusies worden besproken door het één voor één beantwoorden van de verschillende deelvragen waarna de hoofdvraag wordt beantwoord. Vervolgens wordt er op het onderzoekstraject gereflecteerd. Ten slotte worden er aanbevelingen aan de actoren die betrokken zijn bij tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling en worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

8.2 Beantwoording deelvragen

1. *Waardoor is het aantal leegstaande panden en braakliggende terreinen toegenomen?*

Een aantal veranderingen in rijksoverheidsbeleid heeft vanaf de jaren negentig geleid tot een verandering in de verhoudingen op de grondmarkt. Het aantal marktpartijen op de grondmarkt nam toe wat heeft geleid tot een toegenomen druk op de grondmarkt. Deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan het feit dat de vastgoedmarkt in Nederland een aanbodgerichte markt is geweest vanaf de jaren negentig tot in de eerste vijf jaar van het huidige millennium.

De intrede van de economische crisis in Nederland in 2008 heeft geleid tot een aantal conjuncturele problemen, zoals economische krimp, stijgende inflatie en stijgende werkloosheid. De crisis heeft echter ook een vijftal structurele problemen binnen gebiedsontwikkeling die reeds onder de oppervlakte zichtbaar waren naar boven gebracht. Zowel de conjuncturele als structurele problemen hebben hun uitwerking gehad binnen de (her)ontwikkeling van gebieden. Dit uit zich in een toename van leegstaande panden en braakliggende terreinen.

2. *Wat is tijdelijkheid?*

De toename van leegstaande panden en braakliggende terreinen kan zinvol worden ingevuld door tijdelijke functies te implementeren. Aangezien het begrip tijdelijkheid nog niet eerder was gedefinieerd is hiervoor op basis van vakliteratuur en eigen inzichten een definitie opgesteld. De definitie gaat uit van tijdelijke functies die binnen een vooraf bepaald gebied worden geïmplementeerd. Tijdelijkheid kan leiden tot een maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld het tegengaan van verpaupering in een bepaald gebied. Tijdelijkheid kan eveneens tot financiële opbrengsten leiden. De definitie die is opgesteld luidt:

In de periode van stilstand ongebruikt onroerend goed functioneel invullen zodat het, voor zowel korte als lange termijn, een positieve (financiële) bijdrage levert aan het gebied waar het zich in bevindt.

3. *Wat is gebiedsontwikkeling?*

Deze deelvraag is beantwoord door op basis van literatuuronderzoek een definitie van gebiedsontwikkeling op te stellen. Gebiedsontwikkeling bevat de volgende punten:

- het is een proces waarbinnen actoren met verschillende belangen opereren, vooral private en publieke partijen;
- waarbinnen verschillende functies in samenhang worden gerealiseerd in een bepaald gebied;

- wat zowel ontwikkeling als herontwikkeling behelst.
4. *Op welke manier kan een strategische beslissing tot tijdelijk gebruik binnen een gebied worden genomen?*

In deze scriptie is onderzocht of het implementeren van het stromenmodel van Kingdon binnen gebiedsontwikkeling een geschikte methode is om een strategische beslissing te nemen om over te gaan tot tijdelijk gebruik binnen een gebied. Uit theorie komt naar voren dat plotselinge koppeling van drie stromen, te weten de financiële stroom, de functionele stroom en processtroom, een ‘window of opportunity’ opent. Bevindingen uit de praktijk geven aan dat dit ‘window of opportunity’ wordt herkend, maar dat het moet worden gerelativeerd. Het ‘window of opportunity’ komt voor in de praktijk, maar opent en sluit zich niet zo plotseling als in de literatuur wordt gesteld. Eveneens zijn er andere factoren die belangrijker zijn dan het ‘window of opportunity’. Een goede samenwerking tussen actoren is essentieel. Hierbij dient de gemeente waarin het gebied met de tijdelijke functies zich bevindt welwillend tegenover implementatie van tijdelijkheid te staan. Het opstellen van een visie voor het gebied waarin een globaal eindbeeld van het gebied wordt opgesteld dient te gebeuren met alle betrokken actoren. Hiervoor moet eerst actief worden gelobbyd, alvorens men overgaat tot het implementeren van tijdelijkheid. Vanuit dit oogpunt is timing wel degelijk relevant met het betrekking tot het nemen van een strategische beslissing tot tijdelijk gebruik binnen een gebied.

8.3 Beantwoording hoofdvraag

Nu antwoord op de bovenstaande deelvragen is gegeven kan de hoofdvraag van deze scriptie eveneens worden beantwoord. De hoofdvraag van deze scriptie luidt:

Leidt de gebiedsgerichte benadering met betrekking tot het implementeren van tijdelijk gebruik van braakliggende terreinen en/of leegstaande panden tot een grotere (financiële) meerwaarde dan enkel een objectgerichte benadering en welke rol speelt timing hierbij?

De gebiedsgerichte benadering leidt tot een grotere (financiële) meerwaarde ten opzichte van enkel een objectgerichte benadering. Voor het toepassen van een gebiedsgerichte benadering is het van belang met alle betrokken actoren een visie op gebied op te stellen met daarin een globaal eindbeeld. Een gebiedsgerichte benadering heeft als voordeel dat er verschillende tijdelijke functies kunnen worden uitgeoefend. Hiermee kan een multifunctioneel gebied ontstaan waarin het aantrekkelijk is om te recreëren, werken en wonen. Met het opstellen van een gebiedsvisie is het van belang een ‘brand’ aan het gebied te geven. Dit is een vorm van marketing waarmee men gebruikers naar het gebied kan aantrekken. Hiermee kan men zowel inspelen op de korte termijn in de vorm van tijdelijke functies als op de langere termijn in de vorm van de beoogde eindfunctie. Bij de realisatie van tijdelijke functies kan men bij het aanleggen van infrastructuur rekening houden met een beoogde eindfunctie, zodat infrastructuur niet opnieuw hoeft te worden aangelegd. De gebiedsgerichte benadering ten aanzien van het implementeren van tijdelijkheid biedt de mogelijkheid tot het opstellen van een gebiedsexploitatie. Hiermee blijven geldstromen binnen het gebied en is het mogelijk te starten met exploitatie van enkel tijdelijke functies om vervolgens de tijdelijke functies geleidelijk te vervangen door beoogde eindfuncties. Dit vergroot de flexibiliteit van een gebied.

De timing met betrekking tot het implementeren van tijdelijke functies op basis van een gebiedsgerichte benadering is relevant. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat goede samenwerking tussen de verschillende actoren binnen een gebied essentieel is. Het vergt tijd om een

goede samenwerking te bewerkstelligen aangezien er eerst actief dient te worden gelobbyd. Timing hierbij is relevant aangezien het niet de intentie is tijdelijke functies zo snel mogelijk te implementeren, maar juist tot een gedragen visie te komen alvorens men overgaat tot het implementeren van tijdelijke functies binnen een gebied. In dit onderzoekstraject is theorie met betrekking tot het ‘window of opportunity’ met bevindingen uit de praktijk geconfronteerd. Hieruit bleek dat het ‘window’ in de praktijk wel wordt herkend, maar dat de bovenstaande factoren met betrekking tot timing relevanter zijn.

8.4 Reflectie op het onderzoek

Aangezien er op dit moment geen geldende denkwijze of theorie ten aanzien van tijdelijk gebruik wordt gehanteerd is er gekozen voor een explorerend onderzoek. Dit onderzoek is geschreven op basis van kwalitatieve gegevens uit artikelen, boeken, rapporten, casestudies en internetpagina’s. Het praktijkonderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van interviews. Het afnemen van interviews bij verschillende respondenten is een geschikte methode gebleken. Tijdens de gesprekken die zijn gevoerd was het mogelijk om door te vragen bij relevante onderwerpen die ter sprake zijn gekomen waardoor er dieper op de stof kon worden ingegaan.

In het begin van dit onderzoekstraject was het de intentie om inzicht te verschaffen in financiële opbrengsten van verschillende tijdelijke functies. Al vrij snel werd het duidelijk dat dit een lastige opgave is. De verschillende cases die nader zijn onderzocht zijn allemaal uniek wat het lastig maakt een model op te stellen voor opbrengsten per functie. Tevens wordt vanuit de gebiedsgerichte benadering naar tijdelijk gebruik gekeken bij de behandelde cases. Hierdoor is het lastig om naar de opbrengst van een specifieke functie te kijken zonder deze in het geheel van het gebied te plaatsen. Hierna is het doel van dit onderzoek geworden om te kijken of een gebiedsgerichte benadering van meerwaarde is ten opzichte van enkel een objectgerichte benadering en of de timing hierbij een rol speelt. Aan de hand van confrontatie tussen theorie en praktijk is hier inzicht in verkregen. Echter is dit onderzoek op basis van vier verschillende cases gebaseerd, waardoor er te weinig cases zijn behandeld om harde conclusies te trekken.

8.5 Aanbevelingen

In dit onderzoek zijn de hypothesen die zijn gebaseerd op bevindingen uit de literatuur geconfronteerd met bevindingen uit de praktijk. Op basis van de vorige paragraaf wordt in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan voor een succesvollere implementatie van tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling. De aanbevelingen die worden gedaan worden hieronder benoemd en beknopt behandeld:

- *Verruim de termijn waarin afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is.*
Op dit moment is het mogelijk gedurende vijf jaar van het geldende bestemmingsplan af te wijken. Wanneer deze termijn wordt verlengd zal een sluitende businesscase sneller haalbaar zijn. De wetgever heeft meerdere malen aangekondigd deze termijn te willen verlengen.
- *Een faciliterende en stimulerende (lokale) overheid.*
Een faciliterende lokale overheid staat voor een randvoorwaardenstellende overheid. Een stimulerende overheid is een overheid die welwillend is ten aanzien van tijdelijk gebruik en hierbij actief meedenkt ten aanzien van welke ontwikkelingen wenselijk zijn en welke niet.

- *Stel met alle betrokken actoren een visie op voor een vooraf afgebakend gebied.*
Wanneer er gezamenlijk een gedragen globaal eindbeeld wordt opgesteld in een visie staan de contouren van de beoogde uiteindelijke functie vast, maar zijn er meerdere manieren hoe dit kan worden bereikt. In deze visie wordt ook vastgesteld welke uitstraling een gebied dient te hebben. De betrokken actoren kunnen hier door middel van ‘branding’ op inspelen.
- *Gebruik tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling.*
Tijdelijkheid kan worden gezien als een mix tussen ontwikkelings- en toelatingsplanologie. De blauwdrukplanning die gebruikt werd bij grootschalige ontwikkeling wordt hiermee losgelaten, maar er wordt wel richting gegeven aan een wenselijk eindbeeld van een gebied.
- *Speel in op het verband tussen heden en toekomst.*
Wanneer er een visie is opgesteld voor een gebied en contouren zijn aangegeven voor een toekomstige functie is het verstandig om bij het implementeren van tijdelijke functies in te spelen op deze toekomstige functie. Als er bijvoorbeeld infrastructuur moet worden aangelegd voor tijdelijke functies is het handig als deze infrastructuur verderop in het traject ook kan worden gebruikt voor de toekomstige functie.
- *Wees flexibel.*
Uit de literatuur en praktijk blijkt dat een ‘tijdelijke functie’ op den duur plaats zal maken voor een ‘permanente functie’. Het is aan te bevelen om bij deze overgang niet te kiezen om alle tijdelijke functies binnen een gebied in één keer te vervangen door permanente functies, maar geleidelijk aan de tijdelijke functies te vervangen door permanente functies. Wanneer er door omstandigheden, bijvoorbeeld een slecht economisch tij, vertraging wordt opgelopen tijdens het realiseren van de permanente functies zullen er nog steeds voorzieningen aanwezig zijn in de vorm van tijdelijke functies.

De bevindingen uit de praktijk hebben tot interessante inzichten geleid, maar hebben ook laten zien dat er nog meer kan worden onderzocht. Een gedeelte van de cases bevindt zich in het stadium waar het er naar uitziet dat zij op termijn de kosten voor de bouw en exploitatie van de tijdelijke functies binnen het gebied kunnen dekken. Voor het andere gedeelte van de cases ziet het er naar uit dat het niet het geval is. Om meer inzicht te krijgen in het financiële rendement van tijdelijke functies kan dit onderzoek nog een keer herhaald worden op andere locaties in Nederland aangezien er op basis van vier cases geen harde conclusies kunnen worden getrokken. Tevens is het aan te bevelen om over een aantal jaar wederom interviews af te nemen bij diegenen die op dat moment dagelijks betrokken zijn bij de cases die in deze scriptie zijn onderzocht. Op die manier kan er inzicht worden verkregen hoe de gebieden zich hebben ontwikkeld.

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat tijdelijkheid niet alleen tot financiële opbrengsten kan leiden, maar ook tot maatschappelijke meerwaarden. Een aantal van de onderzochte gebieden is gedurende langere tijd gesloten geweest voor publiek. Nu de gebieden weer zijn opengesteld en er verschillende tijdelijke functies zijn geïmplementeerd, zijn de gebieden opgenomen als stedelijk weefsel in de steden waarin zij zich bevinden. Voor elk van de gebieden die in deze scriptie zijn behandeld is een visie opgesteld waarin de maatschappelijke meerwaarden voor zowel de korte als langere termijn worden beschreven. Het kwantificeren van deze maatschappelijke meerwaarden is echter een lastige opgave. Het verdient de aanbeveling om voor elk van de gebieden de beschreven maatschappelijke meerwaarden te monitoren zodat inzicht wordt verkregen in of de betreffende meerwaarden al dan niet zijn behaald.

Bronnenlijst:

Boeken, rapporten en tijdschriften:

Aalst, M. van (2011), *Verdienmodel Tijdelijk Benutten*, Gouda: Tijdelijk Anders Bestemmen.

Bayer, M. (2011), *Op de hete blaren van de overmoed*, *RO magazine*, nummer 9, p. 8 - 9.

Bergevoet, T. & M. Van Tuijl (2010), *Een pleidooi voor improvisatie*, Groningen: Zalsman Groningen.

Berns, S.W., E.C.M. van den Bouwhuijsen & H. Celik (2012), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Actualisatie 2012*, Nederland: Deloitte Real Estate Advisory.

Bishop, P. & L. Williams (2012), *The Temporary City*, London: Routledge.

Boer, K. de (2012), *Optimale tijdelijkheid*, Groningen: RuG.

Boer, R. de, F. Hobma & F. de Zeeuw (2012) *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Bomas, B. (2012), *Pauzelandenschappen; over tijdelijk landschap en stedelijke ontwikkeling*, Rotterdam: BVR adviseurs ruimtelijke ordening.

Boon, C., F. Filuis & M. Jókövi, *Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning*, (RPB-studie), Rotterdam: NAI.

Broek, L. van den, E. Buitelaar & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: PBL.

Bruin, S. de, D. Drogendijk, B. Duynstee & D. van Wageningen (2012), *Tijdelijk Amsterdam*, Amsterdam: Project Management Bureau/Leerhuis.

Buitelaar, E (2010), *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid*, *Ruimte & Maatschappij*, nummer 1, p. 5 – 22.

Buitelaar, E. & G. de Kam (2012), *The emerge of inclusionary housing: continuity and change in the provision of land for social housing in the Netherlands*, *Housing, Theory and Society*, nummer 1, p. 56 – 74.

DTZ Zadelhoff (2005), *Cijfers in perspectief*, Utrecht: DTZ Zadelhoff.

DTZ Zadelhoff (2013), *Nederland compleet: kantoren- en bedrijfsruimtenmarkt*, Amsterdam: DTZ Zadelhoff.

Elp, M. van & M. Zuidema (2010), *Kantorenleegstand: probleemanalyse en oplossingsrichtingen*, Amsterdam: EIB.

Ent, A. van (2006), *Nederland is nooit af: In gesprek met de kersverse praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw*, *Vastgoed*, nummer 81, p. 14 - 16.

Franzen, A. (2005), *Vorm blijven geven aan de ruimte: nieuwe allianties in de stadsontwikkeling*, Rotterdam: BVR adviseurs ruimtelijke ordening.

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

Gerend, J. (2007) *Temps Welcome: How temporary uses can revitalize neighbourhoods*, *Planning Magazine*, nummer 12, p. 24 - 27

Greef, J. de (1997), *Het gevecht om het residu: gemeenten versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*, Amsterdam: UvA.

Groen, J., B. Needham & A. Segeren (2005), *De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, (RPB-studie), Rotterdam: NAI.

Havik, K., V. Patteeuw & H. Teerds (2011), *Indeterminacy in spatial design, planning and management*, Rotterdam: NAI.

Huizinga, J.T., (2006), *Leegstand op kantoorlocaties: veel aanbod, weinig aandacht*, Amsterdam: ASRE.

IVBM (2012), *Dynamiek op de winkelmarkt*, Voorburg: IVBN.

Janssen-Jansen L.B. & M.J.C.B. Mulders (2012), *Leegstand, braakliggende terreinen en ontwikkelingsluchtbellen: een nieuw hoofdstuk in de stedelijke ruimtelijke ordening*, *Bestuurskunde*, nummer 1, p. 33 - 40.

Jong, de W., G. van Leeuwen & H. den Otter (2011), *De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Delft: ABF RESEARCH.

Koshiek, G. (2006), *Het risico van op risico: empirische toets van het feitelijke risico bij de speculatieve realisatie van kantoorgebouwen*, Amsterdam: ASRE.

Kramer, M.M. (2012), *Financiering voor vastgoedkunde: college 2*, Groningen: RUG.

Kruyt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *De economische grondslagen van grondbeleid*, Amsterdam: SVB.

Lehtovuori, P. & S. Ruoppila (2012), *Temporary uses as means of experimental urban planning*, Turku: University of Turku.

Marlet, G. (2003), *Gemeentefonds mist grond*, *Economisch-Statistische Berichten*, nummer 88, p. 155-157.

Meijboom, P. (2011), *Tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed: Een ontwikkelmethode voor gebiedstransformatie*, Amsterdam: ASRE.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg & de Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappij (2011), *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken & Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006), *Nota Ruimte*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW.

Molen, M. van der (2012), *Kwartaal bericht woningmarkt*, Utrecht: Kennis en Economisch Onderzoek Rabobank.

Muijsson, M.A. (2010), *Incentives op de kantorenmarkt, kan het niet anders?* Amsterdam: ASRE.

NVM Business (2009), *Structurele leegstand van kantoren*, Nieuwegein: NVM.

NVM Business (2012a), *Stand van zaken Nederlandse kantorenmarkt*, Nieuwegein: NVM.

NVM Business (2012b), *Stand van zaken Nederlandse markt voor bedrijfsruimte*, Nieuwegein: NVM.

Oosting, K. (2010) *Tijd als strategische partner*, *Agora*, nummer 3, p 31 – 34.

Praktijktafels Gebiedsontwikkeling, *Maak meer van Nederland: eindrapport adviseur gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, (RPB-studie), Rotterdam : NAI.

Rooy, P. van (2009), *NederLandBovenWater: praktijkboek gebiedsontwikkeling II*, Gouda: Habiforum.

Schubert, L. & W. Sulsters (2006), *'Mental mapping': op zoek naar de collectieve identiteit van stedelijke gebieden*, Rotterdam: WSA.

Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*, (RPB-studie), Rotterdam: NAI.

- Seghers, A. (2012), *Ontdekking van de tijdelijkheid*, *Stedebouw & Architectuur*, nummer 4, p. 20 – 25.
- Sheridan, D. (2008), *The Space of Subculture in the City: Getting Specific about Berlin's Indeterminate Territories*, *Field Journal*, nummer 1, p. 97-119.
- 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: ASRE.
- Spakman, J. (2011), *Institutes in stedelijke gebiedsontwikkeling: Doorbreken van institutionele barrières bij stagnerende processen van stedelijke gebiedsontwikkeling*, Rotterdam: Master City Developer.
- Stadkwadraat (2012), *Interne documentatie*, De Bilt: Stadkwadraat.
- Stadkwadraat (2013), *Cursus grond- en vastgoedexploitatie*, De Bilt: Stadkwadraat.
- Verbree, M. (2008), *Tijdelijk ruimtegebruik als katalysator voor herontwikkeling*, Amsterdam: UvA.
- Winsemius, P (2006), *Brief aan Tweede kamer*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research; design and methods*, Londen: Sage Publications.
- Zagami, B. (2009), *Indeterminate Spaces: An investigation into temporary uses in Berlin and the implications for urban design and the High Street in the UK*, London: University of Westminster.

Websites

- CBS (2013), *Consumentenprijzen; inflatie vanaf 1963*, Geraadpleegd op 24-04-2013.
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70936NED&D1=0&D2=363,389,415,441,467,493,519,545,571,597,623,636,649&HDR=T&STB=G1&VW=T>
- Gemeentewerken (2012), *Tijdelijk grondgebruik helpt braakliggend terrein de crisis door*, Geraadpleegd op 09-10-2012.
<http://gemeentewerken.nl/?page=14&onderwerp=2&artikel=135>
- Hannema, K. (2012), *Oudbouw*, Geraadpleegd op 24-10-2012.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3282510/2012/07/06/Oudbouw.dhtml>
- Hommel, K. (2012), *Braakliggende kavels in Amsterdam: ruimte voor creativiteit*, Geraadpleegd op 08-10-2012.
<http://napnieuws.nl/2012/02/01/braakliggende-kavels-in-amsterdam-ruimte-voor-creativiteit/>
- Kennis- en projectenbank Herbestemming (2012), *Wat is tijdelijk gebruik?* Geraadpleegd op 16-10-2012.

<http://www.kennisbankherbestemming.nu/kennisdossiers/tijdelijk-gebruik/wat-is-tijdelijk-gebruik>

Rijksoverheid (2013), *Koopwoning: Nieuwe regels hypotheek*, Geraadpleegd op 03-05-2013.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/nieuwe-regels-hypotheek>

RO Web (2013), *VINEX locaties*, Geraadpleegd op 26-2-2013.

<http://www.ro-web.nl/2010/12/vinex-locatie/>

Tijdelijk Anders Bestemmen, *Tijdelijk Anders Bestemmen: ruimte voor flexibel gebruik*, Geraadpleegd op 26-02-2013.

<http://www.tijdelijkandersbestemmen.nl/>

Volkshuisvesting Informatie Systeem, *Ontwikkeling woningvoorraad*, Geraadpleegd op 05-04-2013.

http://vois.datawonen.nl/quickstep/QSReportAdvanced.aspx?report=cow10_102&geolevel=nederland&geoitem=1&period=1985,1990,1995,2000,2005,2010,2011

Bijlage 1: Vragenlijst ten behoeve van interviews

Ten aanzien van de te interviewen persoon:

1. Voor wat voor een organisatie werkt u?
2. Wat is uw functie binnen de organisatie waar u werkzaam bent?
3. Wat verstaat u onder gebiedsontwikkeling en wat is uw rol hierin?
4. Heeft u te maken met tijdelijkheid binnen het project en wat verstaat u hieronder?
5. Hoe is de leegstand, die nu gebruikt wordt voor tijdelijke functies, ontstaan?
6. Heeft u ervaring met tijdelijkheid binnen projecten buiten de voorbeelden van vraag 4?
7. Welke doelstelling hanteert uw organisatie ten aanzien van tijdelijkheid?
8. Wat verstaat u onder 'branding' van een gebied?

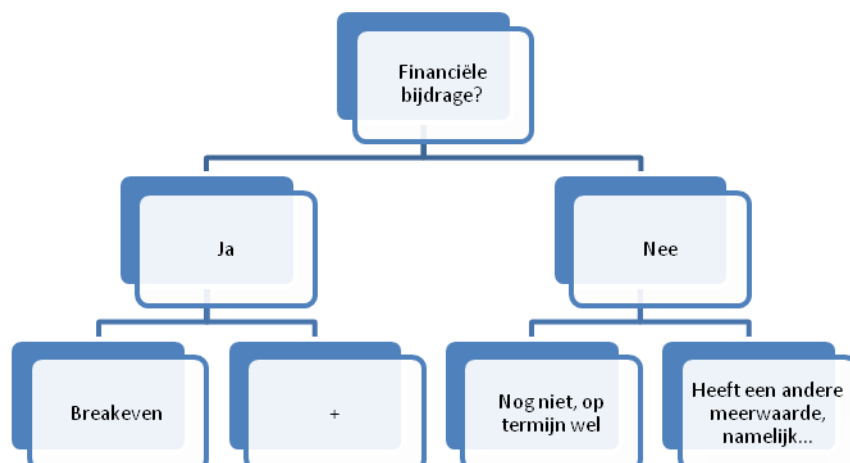
Met betrekking tot de verschillende functies van tijdelijk gebruik binnen het project:

1. Welke verschillende functies kunnen worden onderscheiden binnen het project?
2. Wat is de omvang van het gebied waarin tijdelijkheid wordt toegepast?
3. Hoe groot is het deel van het gebied dat daadwerkelijk tijdelijk gebruikt wordt?
4. Hoe groot zijn de gebouwen en/of gronden die een tijdelijke functie hebben gekregen?
5. Hoe lang zullen de gebouwen en/of gronden deze tijdelijke functie uitoefenen?
6. Wat bedraagt de investering die is gedaan om de tijdelijke functies uit te kunnen oefenen?

Met betrekking tot beleid en regelgeving en de betrokken actoren in relatie met tijdelijkheid:

1. Artikel 2.12 lid 2 van de WABO biedt de mogelijkheid tot bestemmingswijziging van maximaal 2 x 5 jaar. Hoe kijkt u aan tegen een mogelijke beleidsverandering waarbij deze termijn wordt verlengd naar 10 jaar?
2. Welke partijen zijn betrokken bij de tijdelijkheid van het project en wat is hun rol hierin?
3. Welke partij is de initiatiefnemer?
4. Hoe is de eigendomssituatie in het gebied?
5. Hoe heeft de gemeente zich opgesteld?
6. Heeft de gemeente een actieve of faciliterende rol gehad bij het tot stand brengen van tijdelijkheid binnen het project? Hoe uitte dit zich?

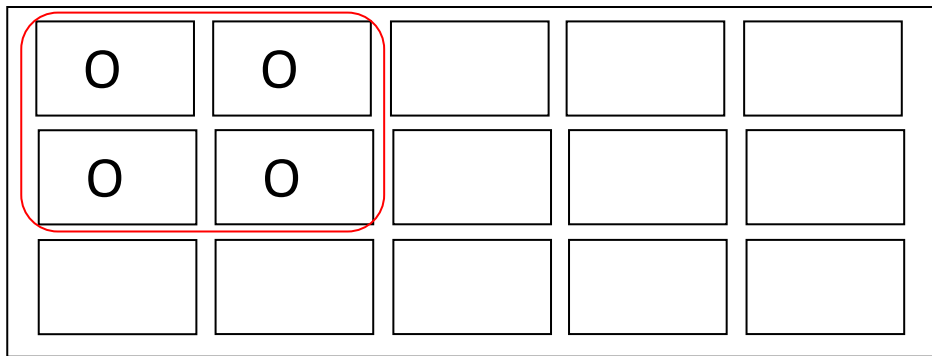
Met betrekking tot het financiële aspect van tijdelijkheid binnen het plangebied:



1. *Waar past de (financiële) bijdrage van tijdelijkheid binnen het bovenstaande schema?*
2. *Is er sprake van subsidie(s) door gemeenten?*

In mijn scriptie maak ik onderscheid tussen twee soorten van tijdelijkheid; namelijk:

- gebiedsgerichte tijdelijkheid (één of meerdere objecten, verschillende partijen en hierdoor meerdere belanghebbenden, passend binnen één toekomstperspectief voor het gebied); en
- objectgerichte tijdelijkheid (één object, vaak van één partij, eigen belang, geen visie op het gebied waarin het object zich bevindt)



3. *Is er, kijkend naar het bovenstaande, sprake van gebiedsgerichte - of objectgerichte tijdelijkheid of een combinatie van deze twee?*

De volgende vraag hoeft alleen te worden beantwoord als er sprake is van gebiedsgerichte tijdelijkheid of een combinatie van de twee verschillende soorten van tijdelijkheid.

4. *Hoe uit dit zich? Wat levert dit op?*
5. *Uit welk 'potje' wordt dit betaald?*
6. *Zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot het beheer van het gebied?*

Met betrekking tot de timing van de toegepaste tijdelijkheid:

1. *Is er bewust gekozen voor het moment waarop de tijdelijkheid is toegepast?*
2. *Zie u tijdelijkheid als strategie binnen gebiedsontwikkeling of speelt u in op marktomstandigheden?*

In mijn scriptie gebruik ik het Stromenmodel van Kingdon als leidraad om de theorie af te zetten tegen de praktijk. Volgens Kingdon zijn er drie verschillende stromen, namelijk de problemen-, de beleidsalternatieven- en de politiekeontwikkelingenstroom. Op het moment dat de drie stromen samenkomen opent zich een 'window of opportunity'. Ik heb deze theorie aangepast zodat deze toepasbaar is op tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling. In mijn beleving zijn er de volgende vier stromen:

- Financieel (braakliggende gronden en leegstaande panden leveren niets op);
- Programma (de gronden en panden kunnen verschillende functies uitoefenen);
- Beleid (het is mogelijk om tijdelijk een andere functie uit te oefenen); en
- Proces (zowel private als publieke partijen stuiten op problemen binnen gebiedsontwikkeling, de mogelijkheid biedt zich aan om deze gezamenlijk op te lossen).

1. *Kunt u aangeven welke van de bovenstaande vier stromen voor u belangrijk is geweest om over te gaan op tijdelijk gebruik van leegstaande panden en/of gronden?*

2. *Denkt u dat tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling kan worden verbeterd door de bovenstaande theorie toegepast op tijdelijkheid binnen gebiedsontwikkeling verder te operationaliseren?*

Stel dat de economie zich de komende 5 à 10 jaar wel/niet hersteld.

1. *Wat heeft dit voor een gevolgen voor de exploitatie van het gebied?*
2. *Werkt dit ook door in de doelstelling zoals deze op dit moment wordt gehanteerd ten aanzien van tijdelijkheid?*

Ten aanzien van tijdelijk in het algemeen in Nederland:

1. *Hoe denkt u dat tijdelijkheid zich in de loop der tijd (de komende tien jaar) zal gaan ontwikkelen binnen gebiedsontwikkeling?*
2. *Heeft u nog obstakels waar u tegenaan liep/loopt tijdens het implementeren van tijdelijkheid?*

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen

Persoon:	Organisatie:	Functie:
Harwil de Jonge	Heijmans Vastgoed	Projectdirecteur VOF GZG
Patrick van 't Loo	Gemeente Schiedam	Projectmanager Schieveste
Gerrit Schuurhuis	Stichting Open Lab Ebbinge	Zakelijk leider
Joep van Eijkeren	SDK Vastgoed	Junior projectontwikkelaar