

Suikerterrein: Van betonplaat naar smaakvol stadsdeel

Lessen uit een tijdelijke organische ontwikkeling in de stad Groningen

Thema: de adaptieve stad – Raoul Steyvers – s2549697 – supervisie: dr. W. Rauws.



Eigen foto – De betonplaat van het voorterrein

Auteur: Raoul Steyvers

Studentnummer: s2549697

E-mailadres: r.p.j.steyvers@student.rug.nl

Opleiding: Bachelor Technische Planologie
Rijksuniversiteit Groningen

Supervisie: Dr. W. Rauws

12 februari 2018

Kort voorwoord

Voor u ligt een bachelorscriptie over bevorderende en belemmerende factoren voor de tijdelijke organische ontwikkeling van het Suikerterrein in Groningen. De scriptie is geschreven tussen september 2017 en februari 2018 voor het vak *bachelorproject technische planologie*.

Graag wil ik mijn begeleider Ward Rauws bedanken voor de hulp en feedback gedurende het proces. Ook gaat er dank uit naar de Dick Janssen en Paul van Bussel, Rommie Spoelstra en Kim van der Zande, Hiltje van der Wal en Jorne Visser. Ten slotte bedank ik mijn familie en vrienden voor de steun tijdens het schrijven.

Veel leesplezier toegewenst,

Raoul Steyvers

12 februari 2018

Samenvatting

In tijden waar economische en demografische zekerheid geen gegeven meer is, vraagt de ruimtelijke ontwikkeling van steden om een nieuwe aanpak. In plaats van nieuwbouw moet er meer ruimte komen voor herbestemming. Adaptieve planning houdt rekening met onzekerheden. Organische gebiedsontwikkeling is een uiting van adaptieve planning en gaat in tegenstelling tot traditionele gebiedsontwikkeling waarbij alles vooraf is uitgedacht, uit van een stapsgewijze gebiedsontwikkeling. Het Suikerterrein in Groningen is een casus waarbij er tijdelijk op een organische manier wordt gewerkt aan het gebied. Gemeente Groningen heeft een kwartiermaker, Ploeg Id3, aangesteld om dit te organiseren en te beheren.

In de literatuur is er al enige aandacht voor tijdelijk en organisch plannen. Toch kan er nog veel geleerd worden over de mogelijkheden die er in literatuur en rapporten worden aangeboden. Dit onderzoek wil daaraan bijdragen door aanbevelingen te doen aan kwartiermakers en overheden die te maken hebben met een vergelijkbare planningsopgave. Deze aanbevelingen komen voort uit een kwalitatief verklarend onderzoek waarbij concepten uit de theorie worden gekoppeld aan empirische data die vergaard is middels semigestructureerde interviews. Concepten die worden aangehaald in de theoretische inbedding zijn onder andere organische gebiedsontwikkeling, publiek-private samenwerkingen, coalitieplanning, en zelforganisatie.

Binnen de casus van het Suikerterrein in Groningen werd er gezocht naar factoren die van invloed waren op de ontwikkeling op het terrein. De factoren werden onderverdeeld in vier categorieën, die samen de hoofdvraag vormen: *Wat zijn de bevorderende en belemmerende financiële, organisatorische, juridische en ruimtelijke factoren voor de tijdelijke organische ontwikkeling van het Suikerterrein in Groningen en hoe gaan de gemeente en kwartiermakers hiermee om?*

Op financieel gebied kwam er naar voren dat er werd gewerkt met een kasstroom gestuurde gebiedsontwikkeling. Dit houdt in dat investeringen en de daarbij horende ontwikkelingen elkaar stapsgewijs opvolgen. Een uitzondering hierop is een grote voorinvestering die is gedaan in de infrastructuur en nutsvoorziening van het terrein. Volgens de kwartiermaker Ploeg Id3 was een dergelijke investering nodig als absolute basis voor de rest van de ontwikkelingen. Een terechte uitzondering op een verder organisch ontwikkelend stuk stad. Organisatorisch gezien viel het op dat er een vorm van samenwerken tot stand is gekomen waarbij de gemeente de regie heeft overgedragen aan Ploeg Id3. Zij werken op een participerende manier mee aan de ontwikkelingen op het terrein. Door het openstellen van het terrein worden er bottom-up allerlei initiatieven opgebouwd, wat opvallend is omdat de initiële ambitie om het gebied te transformeren afkomstig was van de gemeente. Op juridisch vlak werden er vooral belemmeringen gevonden in de rigide en generieke regelgeving van vergunningen. Doordat de gemeente het belang inzag van een meer specifieke aanpak, werd dit opgelost. Wat de ruimtelijke factoren betreft vielen er twee dingen op. Voordelig was de grote open ruimte die werd aangetroffen aan het begin van de transformatie, wat veel mogelijk maakte. Het grootste nadeel op dit vlak, maar ook voor de casus in het algemeen, was de afwezigheid van infrastructuur. Er is hierdoor vertraging opgelopen en daarmee kostbare tijd verloren gegaan waarin het terrein zich had kunnen ontwikkelen.

Er vallen verschillende lessen te leren na het bestuderen van deze casus: zorg er als overheid (gemeente) voor dat je niet boven initiatiefnemers gaat staan maar steek je handen in de aarde en participeer. Daarnaast: specifieke juridische aandacht is cruciaal. Laat initiatiefnemers niet verdrinken in generieke vergunningen maar kijk per gebied wat de wensen zijn.

Inhoud

Kort voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Achtergrond, probleemstelling & onderzoeksvragen	6
1.1 Aanleiding: einde aan de groei.....	6
1.2 Antwoord: rekening houden met de toekomst	6
1.3 Relevantie: wetenschappelijk en maatschappelijk	6
1.4 De casus: Het Suikerterrein	7
1.5 Onderzoeksvragen.....	9
2 Theoretisch kader.....	10
2.1 Organische gebiedsontwikkeling.....	10
2.2 Tijdelijk bestemmen	11
2.2.1 Voordelen tijdelijk bestemmen.....	11
2.2.2 Nadelen tijdelijk bestemmen	11
2.3 Bevorderende en belemmerende factoren	12
2.3.1 Factor 1: Financieel	12
2.3.2 Factor 2: Organisatorisch	13
2.3.3 Factor 3: Juridisch.....	15
2.3.4 Factor 4: Ruimtelijk.....	16
2.4 Conceptueel model	17
2.5 Hypothese	18
3 Methodologie.....	19
3.1 Literatuurstudie (vraag 1 & 2)	19
3.2 Interviews (vraag 3, 4 & 5)	20
3.3 Documentanalyse (vraag 3, 4, 5 & HV).....	21
3.4 Analyse	21
3.5 Ethiek.....	22
4 Resultaten.....	23
4.1 Financieel.....	23
4.2 Organisatorisch.....	24
4.3 Juridisch.....	25
4.4 Ruimtelijk.....	25
5 Conclusie	27
6 Discussie, reflectie en vervolgonderzoek	27
7 Referenties	29
Artikelen/boeken.....	29

Rapporten.....	30
Websites.....	31
Bijlage 1 – Interviewvragen Paul van Bussel	32
Bijlage 2 – Interviewvragen Dick Janssen	33
Bijlage 3 – Interviewvragen Rommie Spoelstra.....	34
Bijlage 4 – Interviewvragen Hiltje van der Wal	35
Bijlage 5 – Coderingsschema transcripten interviews	36

1. Achtergrond, probleemstelling & onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding: einde aan de groei

In de periode van groei na de Tweede Wereldoorlog was er veel zekerheid over de toekomst van het land, wat het mogelijk maakte om veel te bouwen. Overal in Nederland zijn de naoorlogse wijken te vinden en duidelijk te herkennen. Deze wijken konden in grote getalen gebouwd worden dankzij de zekerheid van de groei van het land, economisch en demografisch gezien. Tientallen jaren later komt er toch een einde aan die zekerheid: de periode van groei in veel Nederlandse steden is gestageerd en soms omgedraaid (Janssen-Jansen et al., 2012). Teruglopende geboortecijfers zorgen ervoor dat er minder grote woonwijken hoeven worden gebouwd dan vlak na de oorlog (Worldbank, 2017). Deze trend in combinatie met economische crises hebben ervoor gezorgd dat grootschalige nieuwbouwprojecten hun doelen niet hebben behaald.

Dit geeft aan dat het nodig is om met een kritische blik te kijken naar de traditionele manier van ontwikkelen, waarbij alles vooraf van A tot Z wordt gepland. Deze traditionele manier van ontwikkelen ligt in de (internationale) literatuur onder vuur door gebrek aan flexibiliteit en het niet weten te voldoen aan de uitdagingen van de hedendaagse steden en regio's (Gualdini & Majoor, 2007; Albrechts, 2013). Volgens Buitelaar et al. (2014) is het traditionele planningssysteem zo ontwikkeld dat het geen vermogen heeft om zich aan te passen.

Toch zijn er, met de groei van de realisatie in Nederland dat economische en demografische zekerheid niet vanzelfsprekend zijn, nieuwe manieren van ruimtelijk ontwikkelen opgekomen die daar rekening mee houden. Hergebruik van gebouwen en terreinen wordt bijvoorbeeld een steeds belangrijker alternatief. Ontwikkelingen moeten niet langer buiten de stadsgrenzen plaatsvinden, maar erbinnen (Bergevoet & Van Tuijl, 2013, pp 23). Onzekerheden moeten worden meegenomen in het planproces, wat op zich een paradox is. Dit vraagt om een adaptiviteit in de manier van plannen.

1.2 Antwoord: rekening houden met de toekomst

Adaptieve planning is een manier van plannen die onzekerheden onderkent en wordt door verschillende onderzoekers benoemd als een mogelijk antwoord op de 'traditionele' blauwdrukplanning (Ahern, 2011). Adaptieve planning is gericht op flexibiliteit kan worden gezien als paraplu voor meerdere planningstheorieën en concepten. Organische gebiedsontwikkeling is een manier van plannen die nauw verbonden met adaptieve planning (Rauws & De Roo, 2016). Een van de uitgangspunten van organische gebiedsontwikkeling is de stapsgewijze groei van het ontwikkelgebied. In tegenstelling tot de traditionele gebiedsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een lineair planproces, zijn bij organische ontwikkeling alle ontwikkelstappen bepalend voor de vervolgstappen. Op deze manier wordt er ruimte bewaard voor het meenemen van onvoorziene ontwikkelingen (onzekerheid). Kato en Ahern bestempelen dit als 'learning by doing' (2008).

Ook het tijdelijk benutten van een gebied past onder de paraplu van adaptieve planning. Tijdelijk ontwikkelen heeft in het buitenland al succes laten zien, vooral in Duitsland na de val van de muur (Andres, 2013). In Nederland is het ook al van de grond gekomen, maar worden nog niet alle leegstaande gebouwen en gebieden efficiënt benut vanwege een gebrek aan kennis en ervaring (Kompier & Cevaal, 2011).

1.3 Relevantie: wetenschappelijk en maatschappelijk

Binnen de literatuur is er enige aandacht voor tijdelijkheid in ruimtelijke ontwikkeling. Tijdelijk ontwikkelen wordt in de literatuur gezien als een trend die mogelijkheden biedt voor stedelijke vernieuwing (Andres, 2013; Groth & Corijn, 2005; Kamvasinou, 2017; Madanipour, 2017). Het fenomeen tijdelijk ontwikkelen door Németh en Langhorst (2014) gebruikt in een model waarmee lege

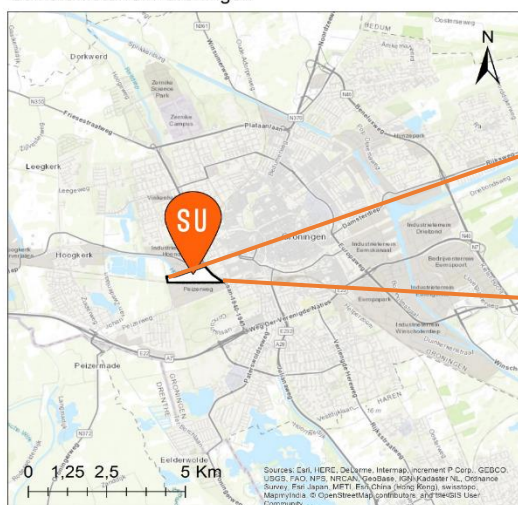
stedelijke ruimte getoetst kan worden voor geschiktheid voor tijdelijk gebruik. Ook worden de mogelijkheden van lege stedelijke ruimtes verkend voor ecologische doeleinden (Lokman, 2017) en culturele doeleinden (Colomb, 2012). Volgens Andres (2013) wordt er slechts in beperkte mate gepubliceerd over de relatie en overgang tussen een tijdelijke bestemming en een permanente bestemming die daarop volgt. Daar poogt dit onderzoek op in te springen door een case te onderzoeken waar een dergelijke transitie het geval is: het Suikerterrein in Groningen.

Het doel van deze studie is het presenteren van lessen of aanbevelingen voor gemeentes en kwartiermakers die een vergelijkbare gebiedstransformatie voor de kiezen hebben. De concepten organische gebiedsontwikkeling en tijdelijk bestemmen worden uiteen gezet en verbonden. Daarnaast worden verschillende dilemma's in de planning belicht. Dit vormt een theoretische basis waarmee empirisch verkregen data over de casus wordt geanalyseerd. Uit deze analyse volgen de genoemde aanbevelingen.

1.4 De casus: Het Suikerterrein

Het Suikerterrein is een gebied in de Nederlandse stad Groningen. Het gebied ligt ten westen van het centrum, net buiten de ringweg en is ontsloten via een spoorovergang en een fiets-/voetgangersbrug (figuur 1) Het gebied heeft een grootte van 130 hectare en is in 2007 door de gemeente aangekocht na een fusie van het suiker-verwerkingsbedrijf Suiker Unie met CSM. Alle bouwsels op het terrein werden gesloopt, op 3 gebouwen na, waarna een grote betonnen vlakke overbleef. De drie bouwsels die nog staan zijn het zeefgebouw, het werkplaatsgebouw en een schoorsteen.

Suikerunierterrein Groningen



Figuur 2 – Het voorterrein – impressie van mogelijke invulling

Figuur 1 – Locatie Suikerterrein

Voor de lange termijn (tot 2050) heeft de gemeente de ambitie om het gehele terrein te transformeren, met een mix van soorten wijken. Het terrein is dan ook opgedeeld in verschillende delen waar die verschillende soorten wijken zullen worden ontwikkeld: de Vloeiervelden, de Kreeken en het voorterrein. Voor de eerste twee genoemden is de ambitie om enkel woningbouw te realiseren. Voor het voorterrein is het doel om een hoogstedelijke stadswijk te ontwikkelen met een mix van functies. Verder moet het gebied als verbindende schakel gaan gelden tussen verschillende wijken in de stad (figuur 3)

Omdat de ambitie van de gemeente stamt uit de tijd van de crisis, werd het verstandig bevonden om niet direct te beginnen aan de permanente bouw maar eerst voor een tijdelijke periode het voorterrein te ontwikkelen. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de *tijdelijke ontwikkeling* van dit voorterrein (figuur 2)

Omdat de gemeente niet direct een plan had werd er een prijsvraag uitgeschreven. Voorwaarde was wel dat de gemeente niet een zak geld beschikbaar zou stellen, enkel en alleen de ruimte. Initiatiefnemers werden uitgedaagd om zelf hun onderneming rendabel te maken en moesten alles qua vergunningen zelf regelen.

Deze prijsvraag werd gewonnen door een organisatie met de naam Ploeg Id3, een samenwerking tussen drie ondernemers. Het winnende idee hield in essentie in dat er een tijdelijke invulling van het terrein zou komen met een mix van functies. Onder leiding van Ploeg Id3 wordt het Suikerterrein nu ontwikkeld en beheerd. Ploeg Id3 heeft in samenwerking met de gemeente een visie opgesteld voor de manier waarop het gebied ontwikkeld moet worden: organisch. Er is gekozen voor deze manier van ontwikkelen door onzekerheden over de toekomst op economisch en demografisch vlak.

Ploeg Id3 is verantwoordelijk voor het vinden van een geschikte invulling. De manier waarop zij dit aanpakten was door het gebied open te stellen voor initiatiefnemers met een idee, en aan te geven dat alles mogelijk is op het terrein. Na verloop van tijd kwamen hier verschillende partijen op af en werd het terrein langzaam ingevuld met een verscheidenheid aan ondernemingen.

Er is gekozen om die bestaande gebouwen gemeenschappelijk te houden (o.a. het Zeefgebouw, zie figuur 4), en de initiatieven die zich aanboden op het lege terrein een kavel te geven waar ze hun eigen 'nederzetting' te laten stichten. Er werd vanuit Ploeg Id3 gezegd dat in principe alles mogelijk was op de kavels ter grootte van een half voetbalveld maar toch werd er ook rekening gehouden met de oorspronkelijke structuren van de suikerfabriek.



Figuur 3 – Impressie toekomstige fietsverbindingen



Figuur 4 – Impressie van het Zeefgebouw in de nieuwe stedelijke omgeving

In het begin van de ontwikkeling had Ploeg Id3 aan de gemeente al duidelijk gemaakt dat wanneer ze woningbouw wilden realiseren op het voorterrein, het direct zou moeten worden aangegeven, omdat er anders wellicht invullingen op het voorterrein gepland zouden kunnen worden die niet wenselijk zijn in een woonwijk, zoals poppodia. Destijds had de gemeente nog niet voorzien dat de woningmarkt zou droogkoken zoals dat in de afgelopen paar jaren is gebeurd, dus werd er afgezien van een versnelde woningbouw op het voorterrein.

In 2016 heeft de gemeente een ontwikkelstrategie opgesteld ter inspiratie, met de naam Nieuwe Energie voor de Suikerfabriek. Hierin zijn onder andere de uitgangspunten voor de openbare ruimte verkend. Later heeft de gemeente een landschapsarchitectenbureau de opdracht gegeven om ook een inspiratiedocument op te stellen. Dit heeft de naam New Sugar District gekregen en biedt een visie voor hoe het er eventueel uit zou kunnen zien. Het verdient wel de opmerking dat deze beide documenten geen definitieve ontwerpen zijn maar puur inspirerend werken.

Het Suikerterrein in Groningen is uniek op een aantal fronten: gebrek aan directe subsidie voor initiatiefnemers in tegenstelling tot andere vergelijkbare projecten (bijvoorbeeld NDSM in Amsterdam) en de grote schaal (130 hectare). Ook de ambitie van de gemeente Groningen (groeierende stad in een regio van krimp) om na een periode van tijdelijkheid een permanente stedelijke wijk te ontwikkelen is bijzonder.

1.5 Onderzoeksvragen

Om tot aanbevelingen te komen, wordt er met de hoofdvraag afgevraagd wat er van positieve en negatieve invloed is op de ontwikkelingen op het terrein. De factoren die de ontwikkeling beïnvloeden worden opgedeeld in vier categorieën.

De hoofdvraag is als volgt:

Wat zijn de bevorderende en belemmerende financiële, organisatorische, juridische en ruimtelijke factoren voor de tijdelijke organische ontwikkeling van het Suikerterrein in Groningen en hoe gaan de gemeente en kwartiermakers hiermee om?

Hierbij worden de volgende deelvragen gesteld om tot een completer beeld te komen:

1. Wat is tijdelijke organische gebiedsontwikkeling?
2. Welke dilemma's zijn er op financieel, organisatorisch, juridisch en ruimtelijk gebied binnen de ruimtelijke planning?
3. Hoe krijgt tijdelijke organische gebiedsontwikkeling vorm binnen de casus van het Suikerterrein en waarom is ervoor gekozen?
4. Hoe is er met de verschillende dilemma's op financieel, organisatorisch, juridisch en ruimtelijk gebied omgegaan bij de ontwikkeling van het Suikerterrein?
5. Welke lessen kunnen er geleerd worden van de casus van het Suikerterrein, voor planners en overheden?

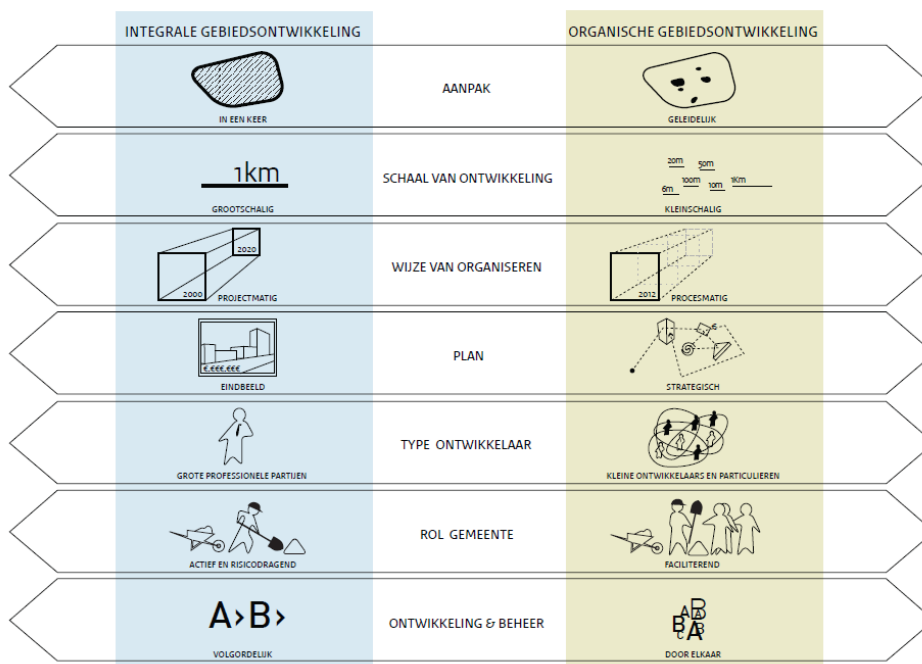
2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de concepten organische gebiedsontwikkeling en tijdelijk bestemmen uitgelicht en verbonden. Daarna worden dilemma's besproken die spelen in de ruimtelijke planning. Samen zal dit de basis vormen voor de analyse in hoofdstuk 4.

2.1 Organische gebiedsontwikkeling

Als tegenhanger van de traditionele integrale gebiedsontwikkeling is er een steeds vaker voorkomende manier van ontwikkelen onder de noemer organische gebiedsontwikkeling. In het licht van economische en demografische onzekerheid heeft de traditionele integrale manier van plannen haar functionaliteit verloren (Buitelaar et al., 2014). Organische gebiedsontwikkeling is een reactie op verschillende aspecten van integraal ontwikkelen die niet meer werken: Waar de integraal ontwikkelen uitgaat van een vast uitvoeringsprogramma en een projectmatige aanpak, is organisch ontwikkelen meer gericht op het proces. Er wordt niet van A tot Z uitgedacht hoe het gebied ingevuld gaat worden maar de planonderdelen volgen elkaar stap voor stap op. (PBL, 2012) Op deze manier kan rekening worden gehouden met contextuele onzekerheden gedurende de ontwikkeling van het gebied. Dit kunnen veranderingen zijn in de woningmarkt maar ook een wijzigend economisch klimaat. In figuur 5 is een schematisch overzicht te zien van de verschillen tussen integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling.

Het begrip organische gebiedsontwikkeling is in de planningswereld van Nederland sinds de crisis enorm in bekendheid toegenomen. Boeken en publicaties als 'De Spontane Stad' van Gert Urrhahn en 'Vormgeven aan de Spontane Stad' van het PBL hebben debat in gang gezet met voorstanders – Frans Soeterbroek (2016) die vindt dat organische gebiedsontwikkeling meer is dan slechts een crisishype – en tegenstanders – Frank ten Have (2016), wie van mening is dat er juist visie en kaders nodig zijn om verder te kunnen komen tijdens de periode van herstel na de crisis. Feit is dat er in Nederland verschillende voorbeelden zijn van gebieden die met organische strategieën worden ontwikkeld en dat er in de (internationale) literatuur aandacht is voor het fenomeen (Buitelaar et al., 2014; Rauws & De Roo, 2016). Bergevoet & Van Tuijl bieden met hun boek 'De Flexibele stad' (2013) een handvat voor de manieren waarop organische gebiedsontwikkeling zich kan vormgeven. De verschillende strategieën worden onderverdeeld onder drie soorten flexibiliteit: lokale flexibiliteit, gebruiksgesichte flexibiliteit en tijdgerelateerde flexibiliteit (Bergevoet & Van Tuijl, 2013, pp 43-47)



Figuur 5 – Overzicht traditionele gebiedsontwikkeling versus organische gebiedsontwikkeling

2.2 Tijdelijk bestemmen

Uit meerdere aspecten die terugkomen in organische gebiedsontwikkeling blijkt dat tijd een belangrijke rol speelt (zie figuur 5). Onder andere het ontbreken van een eindbeeld en de geleidelijke stapsgewijze groei zijn gebonden aan tijd. Hierdoor kan organische gebiedsontwikkeling een geschikte basis bieden voor tijdelijke ontwikkelingen. Het tijdelijk bestemmen van een gebouw, kavel of *cityblock* past goed in de strategie van stapsgewijs plannen. Het kan een geschikte methode zijn om in een onzekere transitieperiode toch gebruik te maken van exploiteerbare ruimte, wanneer gewenste stedelijke toekomst (nog) niet te realiseren is vanwege factoren zoals een tegenvallende vastgoedmarkt of een economische crisis (Andres, 2013; Németh & Langhorst, 2014).

In de literatuur is er enige aandacht voor het fenomeen tijdelijk bestemmen, maar het beeld dat verschillende auteurs ervan hebben loopt uiteen. Volgens Bischoep en Williams (2012) maakt het niet uit *wat* er gedaan wordt met de ruimte maar is de *intentie* dat een bestemming tijdelijk is, bepalend voor de definitie. Németh en Langhorst (2014) stellen in hun definitie dat de tijdelijke bestemming niet bedoeld moet zijn als vervanging van een ander plan waar eigenlijk de voorkeur ligt. Ook de focus binnen het onderwerp verschilt: de mogelijkheden wat betreft cultuur en exploitatie worden belicht (Colomb, 2012; SUC, 2003) maar ook de spanningen tussen het tijdelijke en de gevestigde orde komt aan bod (Andres, 2013; Shaw, 2005).

Wat tijdelijk bestemmen onderscheidt van permanente functies kan worden opgedeeld in een aantal tegenstellingen. Andres (2013) verbindt permanente bestemming aan top-down masterplanning, wat gebaseerd is op stabiliteit, lineariteit en controle terwijl tijdelijke bestemmingen uitgaan van flexibiliteit, innovatie en een bottom-top benadering. Tijdelijke bestemmingen staan daarnaast vaker expliciet niet in het teken van economische doelen, maar dienen doelen als social capital en het hergebruik van bestaande waarden (SUC, 2003). Dit houdt echter niet in dat ze los staan van een markt. Een ander verschil tussen de twee is de strijdigheid met geïnstitutionaliseerde stedelijke planning. Waar er voor permanent gebruik een breed instrumentarium is, wordt tijdelijk bestemmen als een uitzondering gezien. Er zijn wel degelijk regels en mogelijkheden voor, zoals een tijdelijke vergunning, tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan, of de leegstandswet (Bergevoet & Van Tuijl, 2016 pp 89-90; De Graaf, 2017), maar er blijken nog altijd moeilijkheden te zijn als tijdelijke plekken te maken krijgen met de 'gevestigde orde'.

2.2.1 Voordelen tijdelijk bestemmen

Colomb (2012) stelt dat de creatieve sector kan worden beschouwd als de doelgroep voor tijdelijke bestemmingen, maar ook bijdragen aan het unieke 'hippe' imago wat bij tijdelijkheid hoort. Volgens Colomb (2012) biedt dit imago competitieve voordelen voor steden die werknemers willen aantrekken binnen de kenniseconomie. Ondanks dat tijdelijk gebruik soms in verband wordt gezien met een crisis, kan het fenomeen toch worden gezien als een succesvol en innovatief onderdeel van stedelijke cultuur (SUC, 2003). Deze ideeën hangen sterk samen met het gedachtegoed van Richard Florida over de 'creative class' zoals gepresenteerd in zijn iconische werk uit 2002.

2.2.2 Nadelen tijdelijk bestemmen

Een dilemma wat bij tijdelijke bestemmingen voorkomt, en dan met name het authentieke imago wat daarmee samenhangt, is de vraag of deze plekken geïnstitutionaliseerd moeten worden. Shaw (2005) stelt dat de *activiteiten* die plaatsvinden op deze plekken belangrijker is dan de plekken zelf. Zodra de plek door overheden aan banden wordt gelegd, wordt het culturele karakter van de plek beperkt. Daarnaast stelt Shaw (2005) dat authenticiteit niet moet overgaan in toe-eigening door de markt. Ten slotte is het niet ondenkbaar dat tijdelijke bestemmingen overgaan in een permanente bestemming. Andres (2013) koppelt tijdelijke bestemmingen en permanente bestemmingen aan respectievelijk

weak planning en *masterplanning*. Vervolgens worden in die context de termen *tactics* en *strategies* geïntroduceerd als acties waarmee invloed wordt uitgeoefend op de ruimte. *Strategies* worden gekenmerkt door een specifiek actieplan, en hangen samen met regulering en vastberadenheid en worden vaak toegepast door landeigenaren met de macht tot besluitvorming. *Tactics* zijn minder gecoördineerd en vallen niet binnen een *strategy*. *Tactics* zijn geïsoleerde acties die afhankelijk zijn van kansen. Doordat *tactics* mobiel zijn, werken ze goed in de context van adaptiviteit en flexibiliteit. In een transitie zal *masterplanning* de *weak planning* opvolgen, waarbij spanningen kunnen ontstaan. Andres (2013) noemt bijvoorbeeld de verdeling van macht tussen oude en nieuwe stakeholders, door verschil in achtergrond: hoe kan lokale kennis van informele actoren worden erkend en benut in een context waar flexibiliteit en spontaniteit niet welkom zijn (Anders, 2013).

2.3 Bevorderende en belemmerende factoren

Omdat er veel factoren van invloed zijn op het realiseren van een tijdelijk project, is het nodig om keuzes te maken waarop gefocust wordt. Daarom wordt er in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën factoren. Bergevoet en Van Tuijl (2013, pp 65) benoemen vier kern-categorieën die altijd komen kijken bij ruimtelijke ontwikkeling, welke in de internationale planningsliteratuur ook belicht worden. De vier categorieën zijn als volgt:

- Financiën – onder andere Buitelaar et al., (2012) over planeconomie en organische gebiedsontwikkeling
- Proces – bijvoorbeeld Portugali (2000) over zelf-organisatie en De Jong (2016) over samenwerkingsvormen
- Regelgeving – uitgebreid wetenschappelijk debat over de rol van regelgeving in de planning, o.a. Savini (2015); Moroni (2010); Buitelaar (2011).
- Ruimtelijke context – Bergevoet & Van Tuijl (2013, pp 109-121)

In de ruimtelijke ontwikkeling is de situatie van deze vier categorieën van invloed op het succes van het plan. Daarom zullen deze factoren aan de basis staan van dit onderzoek.

2.3.1 Factor 1: Financieel

Een juiste financiële strategie is van belang bij (tijdelijke) ruimtelijke ontwikkelingen. Bij tijdelijke projecten in het bijzonder valt te denken aan vragen als wie de eigenaar is van de grond en hoe de verhuur van de verschillende kavels wordt geregeld. Ook de infrastructurele vereisten aan een gebied moeten op een manier worden bekostigd. Daarnaast is er de uitdaging om het gebied rendabel te maken.

De centrale afweging die binnen deze factor speelt:

Hoe worden de verschillende onderdelen van een ruimtelijke bekostigd en door wie?

Er zijn verschillende manieren waarop een gebied met de financiering kan omgaan. De traditionele wijze waarbij grote voorinvesteringen worden gedaan hebben volgens Bergevoet en Van Tuijl (2013, pp 95) een groot risico gekregen sinds het besef is gegroeid dat economische zekerheid niet vanzelfsprekend is. Daarom wordt er steeds vaker gekozen voor methoden die minder risico met zich mee dragen door flexibiliteit in te bouwen die tijdgerelateerd is. Dit houdt in dat de tijd tussen investeringen en opbrengsten verkort wordt en daarmee het risico verkleind. Er zijn verschillende methoden waarop dat gedaan kan worden, met ieder zijn voor- en nadelen.

Volgens Buitelaar et al. (2012) kan er een zogenaamde transformatie-exploitatie gedaan worden voor de investering in de publieke sfeer, zoals infrastructuur, plantsoenen of parkeerplaatsen. Dit houdt in

dat de gemeente een voorinvestering doet in bijvoorbeeld een weg, en door de transformatie van het gebied en de daarop volgende waardevermeerdering van het gebied een stijging van de erfpachtcanon kan worden gerealiseerd. Met dat extra geld kan vervolgens weer worden geïnvesteerd in de omgeving van het gebouw of gebied. Een dergelijke constructie kan erg voordelig werken in situaties waarin de infrastructuur nagenoeg ontbreekt. Nadeel hiervan is dat er nooit verzekerd kan worden dat de beoogde waardevermeerdering zal worden behaald.

Een dergelijke voorinvestering in bijvoorbeeld infrastructuur druist in tegen het principe van organische gebiedsontwikkeling, dat berust op het stap voor stap investeren in een gebied. De afweging die gemaakt moet worden zal daarom kritisch moeten worden doordacht. Vragen die de gemeente hierbij zou kunnen stellen is wat de tijdsduur is waarin de investering zou moeten worden terugverdiend en of het gebied überhaupt genoeg potentie heeft om de groei te doormaken die benodigd is om genoeg opbrengsten te kunnen vergaren.

Naast publieke investeringen in de infrastructuur is volgens Buitelaar et al. (2012) (gedeeltelijke) privatisering ook mogelijk. In de meest extreme vorm betekent dit een gebiedsexploitatie. Dit houdt in dat alle verschillende domeinen (grond, bouw, vastgoed, beheer) samenkomen bij een private partij. Volgens Stauttner en Zijda (2012) is deze manier van ontwikkelen steeds meer denkbaar. Publiek-private samenwerkingen (PPS) zijn er in Nederland in verschillende vormen en worden toegepast bij onder andere infrastructurele projecten. Er zijn verschillende configuraties denkbaar bij dit soort samenwerkingen als het gaat om financiering en bekostiging van projecten. Binnen de context van transformatiegebieden en de eerdergenoemde privatisering van investeringen in infrastructuur wordt er hier een PPS bedoeld waarbij de investering dus wordt gemaakt door een private partij in het gebied en de financiering ook door deze partij (of meerderen) wordt gedaan. Aziz (2007) noemt dit een 'finance-based' PPS. Volgens Aziz is dit een constructie die vaak wordt toegepast als de publieke middelen beperkt zijn. Deze vorm van samenwerken, waarbij de gemeente een kleinere rol speelt dan bij de traditionele ontwikkelcultuur, is in de context van organische gebiedsontwikkeling goed denkbaar. De rol die de gemeente dan aanneemt is dan vaak faciliterend van aard (Buitelaar et al., 2012).

2.3.2 Factor 2: Organisatorisch

Samenwerking is bij herbestemming erg belangrijk door de vaak grote hoeveelheid bestaande actoren bij een gebied. Een veelvoud van actoren betekent meer diversiteit op verschillende vlakken: belangen, achtergronden, machtsverhoudingen, etc. De manier waarop wordt samengewerkt tussen actoren is van invloed op het succes van de uitkomsten.

Het centrale dilemma van deze factor is dan ook:

Hoe organiseren de verschillende actoren zich in een samenwerking die een ontwikkeling in zijn meest algemene vorm ten goede komt?

Samenwerken kan op verschillende manieren. Een manier is het vormen van coalities tussen de betrokken partijen. Coalition Planning beschrijft de manier waarop deze samenwerkingen vormgegeven kunnen worden en hoe de verhoudingen binnen deze samenwerkingen tot uiting komen. De Jong (2016) definieert coalition planning als volgt: "Coalition planning gaat over het ondersteunen van opzettelijke keuzes voor rollen, regels en verantwoordelijkheden, gezien vanuit verschillende perspectieven en situaties, opdat er geswitcht, overbrugd en gemengd kan worden tussen verschillende typen coalities, om gevestigde instituties en individuele aspiraties te versterken".

Uit deze definitie kan worden beredeneerd dat flexibiliteit een belangrijke kernwaarde is van coalities. Waar machtsverhoudingen traditioneel onveranderlijk zijn en vaak hiërarchisch, is het bij coalities juist

van belang dat macht en de daarbij behorende verantwoordelijkheden verspreid worden over de partijen op een manier die het doel ten goede komt. Dit kan een andere opstelling vragen van gevestigde partijen zoals overheden die traditioneel top-down georiënteerd zijn.

De Jong (2015) introduceert drie soorten coalities die naast elkaar bestaan. De coalities zijn in realiteit niet zo begrepsd als binnen de definitie, maar lopen in elkaar over.

- Besluitvormingsgerichte coalities: de ambitie tot het bereiken van een doel komt vanuit één partij. Deze partij staat aan het roer en regisseert de rest van de betrokken partijen. Vaak komt deze vorm van coalities voor als er vanuit overheden een wens is. Deze overheid neemt dan vaak ook de financiële plicht op zich en maakt de beslissingen.
- Samenwerkingsgerichte coalities: er is een gezamenlijke ambitie aanwezig. De betrokken partijen hebben alleen iets te halen en te brengen en zijn *shareholders* in plaats van *stakeholders*. Doordat iedere partij in de coalitie verantwoordelijkheid heeft en voelt, kunnen er voordelen worden behaald ten opzichte van de situatie zonder coalitie. Belangrijk om te realiseren bij deze vorm van coalities is dat de betrokken partijen nog altijd te maken hebben met het institutionele karakter van de eigen organisatie. Dit kan voor frictie zorgen als partijen niet bereid zijn zich kwetsbaar op te stellen of willen investeren in de anderen.
- Netwerkgerichte coalities: De ambitie komt voort uit een enkele of meerdere partijen en inspireert anderen om mee te doen. Bottom-up is een kwalificatie die bij deze vorm past. Informele contacten en netwerken zijn in deze vorm van coalities van groot belang. In plaats van een eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt, volgen stappen elkaar op zonder harde deadlines. De gevestigde actoren spelen een faciliterende rol, wat zij wellicht niet gewend kunnen zijn.

Met name de laatste soort coalitie is een van bijzondere vorm. Waar planners vaak geneigd zijn om ruimtelijke ontwikkelingen vanuit het perspectief van een overheid te belichten, komt in dit geval de ambitie en het daarbij behorende handelen vanuit de initiatiefnemers zelf. Deze bottom-up ontwikkelingen passen binnen het concept van *zelforganisatie*. Hoewel de term zelforganisatie in andere vakgebieden geworteld is, komt Portugali (2000) met het idee dat een stad een zelf-organiserend systeem is. Zelforganisatie gaat uit van het idee dat in een complexe situatie als een stad, met veel actoren, er niet een sturende actor kan bestaan in een praktisch oneindig speelveld van actoren en interacties tussen die actoren. Alle aanwezige actoren organiseren zichzelf zoals ze wensen. Dit complexe speelveld resulteert in stedelijke vormen en patronen. Portugali (2000) stelt vervolgens dat wanneer planners of beleidsmakers de stad op deze manier zien, “er een nieuw type stadsplanning nodig is, waarbij er niet wordt bedwongen, maar wordt geparticipeerd”. Volgens Rauws et al. (2014) is een implicatie van zelforganisatie dat planning en beleid gericht moet zijn op faciliteren: condities moeten worden geschapen die stimulerend werken voor het zelf ontkiemen van stedelijke ontwikkeling.

Bij het bepalen op welke manier overheden en initiatiefnemers samen kunnen werken aan een ruimtelijke ontwikkeling kan dus worden gekeken naar waar de ambitie vandaan komt. Mocht het initiatief ter ontwikkeling van een gebied vanuit de gemeente komen, dan is een besluitvormingsgerichte coalitie wellicht een optie. Mochten initiatiefnemers een idee hebben voor een bottom-up ontwikkeling, dan zal er mogelijk een netwerkgerichte coalitie ontstaan. In realiteit zullen de grenzen niet zo rigide zijn als er hier wordt gesuggereerd en zal een coalitie eigenschappen bevatten die niet onder één type vallen.

2.3.3 Factor 3: Juridisch

De derde categorie factoren die van invloed is op de ontwikkeling van het project is de juridische kant. Het is evident dat ruimtelijke ontwikkelingen gebonden zijn aan wetgeving en regels. Deze zijn er niet voor niets: ze waarborgen veiligheid en voorkomen overlast. Tegelijkertijd kan wetgeving beperkend werken voor ondernemingen door strenge eisen en normen. Er is dus een spanningsveld: regulering is noodzakelijk voor een veilige en ordelijke maatschappij maar zorgt tegelijkertijd voor beperking van mogelijkheden.

Het centrale dilemma onder deze factor kan als volgt worden samengevat:

Hoeveel regulering is wenselijk in de ruimtelijke planning zodat individuen hun gang kunnen zonder dat het de maatschappij en openbare orde verstoord?

In de literatuur wordt dit dilemma uitvoerig besproken. Savini et al. (2015) erkennen dit 'regulation dilemma' als een van de drie grote dilemma's in de ruimtelijke planning, naast het 'intervention dilemma' en het 'investment dilemma'. In dit dilemma wordt algemene wetgeving tegenover specifieke wetgeving geplaatst. Moroni (2010) plaatst in dit debat twee benaderingen van planning tegenover elkaar, de *nomocratic approach* en de *teleocratic approach*.

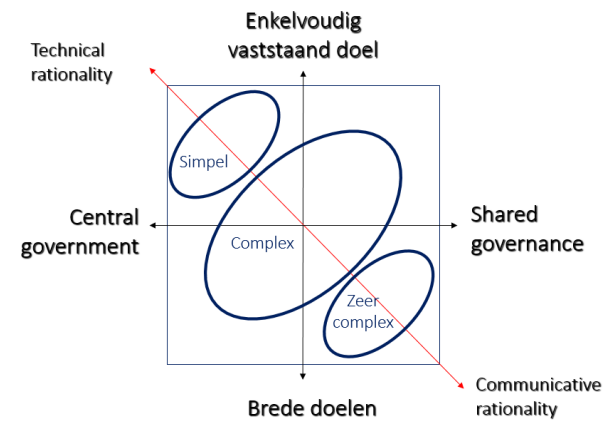
De laatstgenoemde *teleocratic* benadering gaat uit van de traditionele opvatting van ruimtelijke planning waarbij handelingen worden gereguleerd aan de hand van zowel algemene, tijd-onafhankelijke eigenschappen als specifieke, tijdsafhankelijke eigenschappen. Deze benadering is geworteld in de veronderstelling dat overheden de kennis en mogelijkheden hebben om het geheel aan ruimtelijke ontwikkelingen te managen.

De *nomocratic* benadering gaat in deze context uit van de 'spontane ordelijkheid' van een complex systeem zoals een stad, zoals is ontstaan door zelf-organisatie (zie ook Portugali, 2000). De regulering van de ruimte is hierbij gebaseerd op een empirisch perspectief en gaat uit van *urban codes* – simpele algemene regels – in plaats van *urban plans* (zoals bestemmingsplannen). De simpele regels kunnen – in tegenstelling tot een veelvoud van zeer specifieke regels – zorgen voor een begrijpelijker systeem van regulering. In plaats van een flexibel systeem van regulering, stellen *urban codes* de maatschappij in staat om flexibel te zijn (Moroni, 2010).

De vraag hoeveel regulering er wenselijk is bij een planningsopgave is niet eenvoudig te beantwoorden. Het framework van De Roo (2003, pp 144) kan hier een handvat voor bieden door de complexiteit van de planningsopgave te herleiden en aan de hand daarvan de mate van regulering te bepalen (figuur 6). Samenvattend vragen 'simpele' opgaven om centrale sturing en complexe opgaven om specifiekere

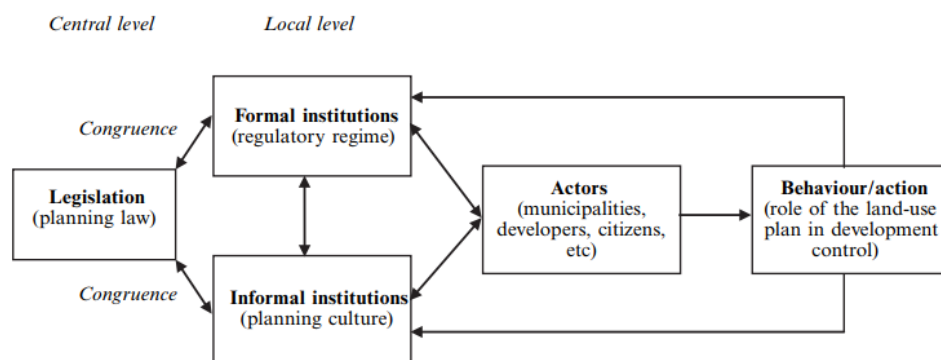
Het is belangrijk om te realiseren dat de complexiteit van een planningsopgave door de tijd heen kan veranderen. Door een toenemend aantal actoren lopen de doelen ook verder uiteen. Een dergelijke verschuiving kan zorgen voor nieuwe wensen wat betreft wetgeving.

Wat ook moet worden gerealiseerd is dat wetten en kaders niet van definitieve invloed zijn. Het soort initiatiefnemer dat veelal betrokken is bij organische gebiedsontwikkeling neigt naar het opzoeken van de wettelijke grenzen (Buitelaar et al., 2014). Deze grenzen worden vervolgens daar ook door beïnvloed. Buitelaar et al. (2011) stellen namelijk dat de actoren die betrokken zijn bij een ontwikkeling handelen volgens de formele en informele instituties maar deze ook zelf vormgeven via het gedrag en acties wat ze uiten.



Figuur 6 – Complexiteit van planningsopgaven

Dit past binnen het gedachtengoed van Giddens over dualiteit van handelen en structuren (1984). Heel simpel gezegd kunnen *regels* en *middelen* worden gezien als twee structuren. Regels kunnen in deze zin wetten zijn maar ook sociale normen. Met middelen wordt onder andere geld bedoeld. Aan de andere kant heb je het handelen van actoren. Handelen en structuren worden als twee zaken gezien die naast elkaar bestaan en elkaar beïnvloeden. In figuur 7 kunnen formal institutions en legislation worden gezien als de structuren, en staat het handelen rechts in het model bij behaviour/action. Dit laat zien dat er ondanks centrale en lokale wetgeving er op lokaal niveau toch een bepaalde planningscultuur ontstaat.



Figuur 7 - Conceptueel framework van de wetgeving, instituties, actoren en gedrag (Buitelaar et al., 2011)

2.3.4 Factor 4: Ruimtelijk

Meer dan bij nieuwbouw is bij hergebruik en revitalisatie van bestaande stadsdelen de ruimtelijke context van invloed op de ontwikkeling. Met 'ruimtelijk' worden onder andere de volgende factoren bedoeld: schaal, bestaande bouwsels, ruimtelijke omgeving, inbedding in bestaande stedelijke structuren en verhouding ten opzichte van de rest van de stad en de binnenstad in het bijzonder. Bij het analyseren van ruimtelijke vraagstukken wordt de ruimtelijke context vanzelfsprekend vaak meegenomen. Een voorbeeld in de context van urban brownfields wordt gegeven door Andres & Grésillon (2013), in het analytisch framework waarin zij de dynamieken bespreken binnen de transformatie van een aantal brownfields.

Ook komt de ruimtelijke component voor in het boek 'De Flexibele Stad'. Bergevoet en Van Tuijl (2013, pp 109) beargumenteren dat er voor hergebruik van kavels en panden een andere insteek nodig is dan bij het bouwen van nieuwbouw buiten de stadsranden. Kort gezegd is er bij hergebruik meer behoefte

aan flexibel maatwerk en in mindere mate behoefte aan generieke oplossingen. Generieke oplossingen kunnen in deze zin worden gezien als bijvoorbeeld cataloguswoningen in Vinex-wijken. Doordat er bij herbestemming moet worden omgegaan met bestaand stedelijk weefsel, vergt dit een flexibelere aanpak. De ruimtelijke situatie van een leegstaand gebied moet dus grondig worden geanalyseerd om tot een plan te komen dat geen kansen laat liggen en de eventuele belemmeringen goed weet aan te pakken. Tegelijkertijd moet er meebewogen kunnen worden met de maatschappelijke dynamiek.

Als de stad wordt gezien als het product van zelforganisatie zoals uitgelegd onder 2.3.2, dan betekent dat volgens Boonstra en Boelens (2011) dat er een urgentie is om onder andere de bestaande eigenschappen van een plek om te vormen naar de wensen van de maatschappij zelf. Deze argumentatie neemt mee dat de ruimtelijke context van een plaats invloed heeft op de manier waarop actoren middels zelforganisatie vorm geven aan de stad als geheel.

De centrale afweging in de ruimtelijke categorie kan als volgt worden beschreven:

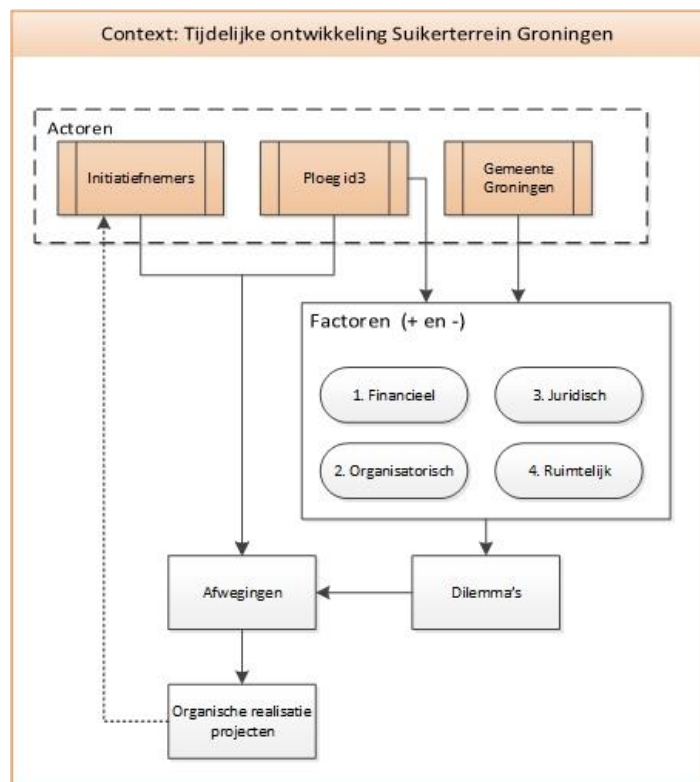
Hoe kan de inrichting van de ruimte aan de ene kant genoeg houvast en stabiliteit bieden terwijl flexibiliteit wordt meegenomen zodat er kan worden omgegaan met economische en demografische onzekerheid?

2.4 Conceptueel model

In het conceptueel model (figuur 8) is een overzicht te zien van de verschillende concepten en hoe die in verhouding tot elkaar staan. De context waarin dit onderzoek zich plaatsvindt is de tijdelijke ontwikkeling van het Suikerterrein te Groningen.

Bovenin het model staan de verschillende actoren die betrokken zijn bij het gebied: de initiatiefnemers, Ploeg Id3 en de gemeente. Ploeg Id3 en de initiatiefnemers zorgen ervoor dat de projecten van de initiatiefnemers tot realisatie worden gebracht, wat wordt gerepresenteerd met de pijl naar *Organische realisatie projecten*. Dit gebeurt niet zonder *afwegingen* van de *dilemma's* die voorkomen binnen de verschillende *categorieën factoren*, welke rechts in het blok staan. Dit zijn zowel positieve (+) als negatieve (-) invloeden voor de ontwikkeling.

De gemeente Groningen heeft samen met Ploeg Id3 invloed op een aantal factoren die bevorderend of belemmerend kunnen werken op de ontwikkelingen op het terrein. In realiteit komt dit samen in de afspraken die zijn maken op bijvoorbeeld financieel of juridisch gebied.



Figuur 8 – Conceptueel model

De verschillende projecten die op het terrein gerealiseerd worden hebben ook weer invloed op de initiatiefnemers die zich al dan niet vestigen op het terrein. Dit wordt weergegeven met de stippellijn aan de linkerkant van het model.

2.5 Hypothese

Er zijn veel factoren van invloed op de ontwikkeling van het Suikerterrein. Echter is gebleken uit de literatuur, zoals besproken in hoofdstuk 2, dat een groot deel van het wetenschappelijk debat gaat over de rol van de overheid in het planproces. Dit komt naar voren in zowel de financiële, de organisatorische en juridische aspecten. Het centrale dilemma komt dus neer op de vraag hoeveel er van het planproces van bovenaf gestuurd (en gefinancierd) moet worden. Verwachting is dan ook dat deze spanning vaak terug zal komen en van aanzienlijke invloed kan zijn op de ontwikkelingen op het terrein, zowel positief als negatief. De belemmerende factoren zullen waarschijnlijk opgelost kunnen worden door een goede manier van samenwerken en veel communicatie. Naar verwachting zal de organisatorische factor daarom een extra belangrijke rol spelen.

3 Methodologie

De hoofdvraag van dit onderzoek is op zich een beschrijvende vraag. Er wordt gezocht naar de verschillende bevorderende en belemmerende factoren voor de ontwikkeling op het Suikerterrein. De vergaarde data wordt vervolgens geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader om te kijken of er verklaringen zijn voor de gemaakte keuzes binnen de casestudie.

Bij dit verklarende onderzoek zal er gedeeltelijk een literatuurstudie worden gedaan en gedeeltelijk data worden vergaard door middel van interviews.

In de onderstaande tabel 1 is een schematische weergave te zien van hoe de verschillende deelvragen zich verhouden tot de onderzoeksmethoden en delen van het onderzoek. Ook is de hoofdvraag meegenomen in dit overzicht.

Vraag#	Te verkrijgen data	Gebruikte techniek	Onderzoeksdeel
1	Kenmerken organisch en tijdelijk ontwikkelen	Literatuurstudie	Theorie
2	Kenmerken en dilemma's verschillende factoren	Literatuurstudie	Theorie
3	Toepassing van organische gebiedsontwikkeling op SU terrein	Documentanalyse/interviews	Empirie
4	Afwegingen bij dilemma's gekoppeld aan de factoren	Documentanalyse/Interviews	Empirie
5	Lessen/aanbevelingen	Analyse interviews /documentanalyse	Empirie
HV	Bevorderende en belemmerende factoren	Interviews/documentanalyse	Empirie/conclusie

Tabel 1 – Overzicht vragen en methoden

Er is gekozen voor een onderzoekstructuur waarbij verschillende soorten onderzoekstechnieken gebruikt worden. De technieken hebben elk hun kracht bij het naar boven halen van verschillende soorten informatie, en vullen elkaar aan tot een compleet onderzoek. Hierdoor is dit de beste combinatie van methoden om tot het eindproduct te komen.

De theoretische achtergrond wordt vergaard middels literatuurstudie. Deze theoretische informatie wordt gebruikt als bril waarmee gekeken wordt naar de empirische data, die wordt vergaard middels semigestructureerde interviews. De theoretische achtergrond zorgt ervoor dat er verklaringen kunnen worden gevonden voor de gemaakte afwegingen die zijn gevonden tijdens de casestudie.

3.1 Literatuurstudie (vraag 1 & 2)

Voor deelvraag 1 en 2 zal de benodigde informatie voortvloeien uit een literatuurstudie.

Voor het verkrijgen van de secundaire data is gebruik gemaakt van zoekmachines op het internet, te weten *Smartcat* en *Google Scholar*. Er is gezocht naar de volgende en vergelijkbare zoektermen binnen ofwel 'keyword' of 'titel' bij geavanceerde zoekactie: *vacancy*, *temporary urban renewal*, *organic urban development*, *dilemmas in urban planning*, *tijdelijke ruimtelijke ontwikkeling*, *organische gebiedsontwikkeling*, *transformatiegebieden*, *stadsvernieuwing*. Ook is er gebruikgemaakt van de referentielijsten binnen artikelen om relevante literatuur te vinden.

De selectie van literatuur vond plaats op basis van een aantal criteria. De belangrijkste voorwaarde was relevantie. De gezochte theorie en concepten moesten passen in de context van het onderzoek

en in lijn liggen met de overige concepten die in het onderzoek worden gebruikt. Ook werd er geselecteerd op relevantie qua locatie en actualiteit.

3.2 Interviews (vraag 3, 4 & 5)

Voor de vergaring van primaire data is gekozen voor het afnemen van interviews. Interviews bieden een geschikte methode om in-depth informatie te vergaren over complexe onderwerpen (Longhurst, 2010). De ervaring en kennis van de geïnterviewde persoon staat centraal in de beantwoording van de vraag waarom bepaalde afwegingen en keuzes zijn gemaakt. Er wordt met deze methode gezocht naar de gedachtegang achter deze afwegingen.

Er is niet gekozen voor het houden van een focusgroep omdat er van te voren nog weinig kennis was over de casus. Het kunnen regisseren van een focusgroep is dan niet eenvoudig omdat de deelnemers dan over zaken kunnen discussiëren waarvan de onderzoeker nog geen weet heeft. Ook de beperkte onderzoekservaring van de onderzoeker heeft een rol gespeeld in deze afweging.

Er is niet gekozen voor enquêtes vanwege de ongeschiktheid van die onderzoeksmethode voor het doel van dit onderzoek. Het gebruik van enquêtes is meer geschikt voor een kwantitatief onderzoek waar getracht worden verbanden te vinden tussen variabelen en dat past niet binnen deze case studie.

De empirische data is vergaard door middel van interviews met betrokkenen bij het Suikerunie terrein. Door betrokkenen te vragen naar hun ervaringen tijdens de ontwikkelingen op het terrein en dan met name over de specifieke rol die zij hebben binnen de ontwikkeling, zal er meer duidelijk worden over wat er van positieve en negatieve invloed is op de ontwikkelingen. Omdat de betrokkenen waarmee gesproken wordt 'expert' zijn binnen hun eigen initiatief of vakgebied, zijn de interviewvragen specifiek opgesteld voor die expertise. Op deze manier wordt er doelgericht naar informatie gezocht.

De interviews zijn gestructureerd aan de hand van van te voren opgestelde interviewvragen. De interviews zijn semi-structured afgenomen, wat betekent dat er vaste vragen zijn maar er ruimte wordt overgehouden voor conversatie en vervolgvragen. In bijlage 1 is een overzicht te zien van de verschillende interviewvragen per gesproken expert met daarbij een koppeling naar de bijbehorende deelvraag en de positie in het conceptueel model. In tabel 2 is een overzicht te zien van de gesproken personen.

Als algemeen interview is er gesproken met Paul van Bussel, architect bij De Unie Architecten en van daaruit betrokken bij de oprichting van Ploeg id3, de organisatie die de ontwikkeling en het beheer van het Suikerterrein op zich neemt. Vanuit die zelfde organisatie is er gesproken met Dick Janssen, tevens partner bij Rizoem, een adviesbureau voor ruimtelijke ontwikkeling en leefbaarheid. Dick Janssen is binnen Ploeg Id3 de financiële expert, wat ook de insteek betrof van het interview met hem. Er is tevens een oriënterend gesprek gehouden met Kim van der Zande. De inhoud hiervan was meer praktisch van aard, bijvoorbeeld over wie er betrokken zijn bij het project, en is daarom niet meegenomen in de resultaten. Daarnaast is er gesproken met Rommie Spoelstra. Zij was vanuit Procap, een advies en projectmanagement-bureau betrokken bij het Suikerterrein en was de voorganger van Kim van der Zande. Ten slotte is er gesproken met Hiltje van der Wal, beleidsmedewerker bij gemeente Groningen, wie veel ervaring heeft met tijdelijke projecten binnen de gemeente.

Persoon	Functie	Type contact	Datum
Paul van Bussel	Architect bij De Unie Architecten, oprichter Ploeg Id3	Interview	01-12-2017
Kim van der Zande	Adviseur bij Procap, assistent projectleider ontwikkeling	Oriënterend gesprek	07-12-2017

	Suikerterrein bij Gemeente Groningen		
Dick Janssen	Partner bij Rizoem, oprichter Ploeg Id3	Interview	03-01-2018
Rommie Spoelstra	Adviseur en projectmanager bij Procap, voorheen betrokken bij het Suikerterrein	Interview	06-02-2018
Hiltje van der Wal	Beleidsmedewerker Gemeente Groningen, ervaring met tijdelijk ontwikkelen (o.a. Open Lab Ebbinge)	Interview	06-02-2018

Tabel 2 – overzicht gesproken personen

3.3 Documentanalyse (vraag 3, 4, 5 & HV)

Er is naast de interviews ook informatie gehaald uit een aantal sleuteldocumenten. In tabel 3 is een overzicht van de belangrijkste documenten die zijn gebruikt. Er is vooral gekozen voor documenten die een visie uitspreken over het gebied, vanuit Ploeg Id3 maar voornamelijk ook vanuit de gemeente. Zo kan de informatie over de daadwerkelijke ontwikkelingen uit de interviews naast de visies worden gehouden.

Document	Auteur	Omschrijving
Bidboek 'Visie op de Suikerunie voor de stad'	Ploeg Id3	Rapport waarin de visie van Ploeg Id3 over de tijdelijke ontwikkeling op het terrein omschreven staat. Onderwerpen die aan bod komen: ruimtelijke visie, ruimtelijke context, beheer, businesscase, actoren.
Raadsvoorstel: Uitgangspunten ontwikkelstrategie en kredietaanvraag voormalig terrein suikerfabriek (februari 2016)	Gemeente Groningen	Uitgangspunten voor de te maken ontwikkelstrategie voor het gebied. Bevat tevens feitelijke data over te maken kosten
Nieuw Energie voor de Suikerfabriek – een draaiboek voor de toekomst (oktober 2016)	Gemeente Groningen	Bevat de ontwikkelstrategie voor het terrein vanuit de gemeente. Gold als “opzet van het college om partijen in de stad uit te dagen om mee te denken.”
New Sugar District (augustus 2017)	DELVA Landscape Architects	Inspiratiedocument Suikerfabriek terrein Groningen. Opgesteld in opdracht van de gemeente om de mogelijkheden van de te bouwen stadswijk te laten zien als “verbinder van Stad, ommeland en omliggende wijken”.
Uitvoeringsprogramma Suikerfabriek-terrein (november 2017)	Henk Heijerman & Rommie Spoelstra	Geeft inzicht in welke investeringen gedaan moeten worden in het gebied in de komende dertig jaar. Hiermee kunnen besluiten worden genomen over de te reserveren budgetten.

Tabel 3 – Gebruikte sleuteldocumenten

3.4 Analyse

De audio van de interviews is opgenomen met een mobiele telefoon. Naderhand werden deze audiobestanden getranscribeerd en gecodeerd aan de hand van verschillende onderwerpen, te weten

de onderscheidde factoren zoals genoemd in de hoofdvraag. Een schema van de coderingen is te vinden in bijlage 4. Per factor worden de bevorderende en belemmerende factoren besproken. Met behulp van de besproken theoretische achtergronden uit het theoretisch kader zal worden gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen praktijk en theorie. De stellingen en bevindingen worden ondersteund door passages uit de gehouden interviews. Daarnaast wordt de informatie uit de interviews vergeleken met de visies en strategieën uit de geselecteerde documenten om te kijken of de ervaringen van de betrokkenen verschillen van bijvoorbeeld de visie van de gemeente.

3.5 Ethiek

Wat ethiek betreft is er stilgestaan bij de gevoelige punten die dit onderzoek zou kunnen raken. Er is de mogelijkheid geboden aan de respondenten om anoniem te blijven teneinde privacy doeleinden te bewaken maar hier is geen gebruik van gemaakt.

4 Resultaten

Doordat de hoofdvraag is opgedeeld in vier aparte factoren, zullen deze factoren ook los worden behandeld in dit hoofdstuk. Per factor zullen de bevorderende en belemmerende zaken worden besproken, begeleid door fragmenten uit de interviews. De empirische bevindingen worden naast de theoretische achtergrond gelegd, om verschillen en overeenkomsten te kunnen identificeren. Op deze manier wordt er toegewerkt naar de aanbevelingen.

4.1 Financieel

Wat op financieel vlak bepalend is geweest voor de ontwikkeling zijn de constructies waarmee de verschillende onderdelen van het terrein worden gefinancierd. De initiatiefnemers krijgen geen subsidie van de gemeente en moeten dus zelf zorgen dat hun onderneming rendabel is. Op zich kan dit worden gezien als nadeel. Volgens Rommie Spoelstra hadden veel initiatiefnemers in de aanloop naar de ontwikkelingen dit niet verwacht waardoor er weinig initiatiefnemers overbleven. Maar Dick Janssen stelt dat dit juist als uitdaging gezien kan worden om de ontwikkelingen toch mogelijk te maken, doordat het feit dat er geen subsidie wordt verkregen ervoor zorgt dat het een sterker project is dan andere projecten elders in het land die wel afhankelijk zijn van de gemeentelijke subsidie. De initiatiefnemers hoeven enkel niet voor de infrastructuur te zorgen, wat een finance-based PPS zoals beschreven door Aziz (2007) uitsluit.

De constructie waarmee geïnvesteerd wordt in het terrein wordt door Dick Janssen bestempeld als een kasstroom gestuurde gebiedsontwikkeling. De investeringen volgen elkaar stapsgewijs op en gaan gepaard met ruimtelijke ontwikkelingen op het terrein. Relaterend aan de derde deelvraag past deze manier van groei in het beeld van organische gebiedsontwikkeling zoals beschreven in hoofdstuk 2.1 (Buitelaar et al., 2012). Ploeg Id3 heeft voor deze manier van investeren gekozen vanwege het onzekere financiële klimaat rondom de crisis. Een uitzondering op deze groeistrategie is de voorinvestering van de infrastructuur op het terrein die door de gemeente gedaan wordt, wat laat zien dat organisch en integraal ontwikkelen een continuüm vormen en elkaar in de hand kunnen werken, wat Janssen bevestigt. Daarnaast is er besloten, zoals te vinden in het uitvoeringsprogramma (pp 34), dat de voorinvesteringen moeten voldoen aan de eisen van de BBV (commissie Besluit, Begroting en Verantwoording), wat inhoudt dat de investeringen binnen tien jaar moeten zijn terugverdiend. Spoelstra benadrukt dit en geeft aan dat de gemeente tevens onder strenge accountancy controle staat om zeker te zijn dat het risicoprofiel van de investeringen niet te hoog is. Geconcludeerd kan worden dat de afwegingen zijn gemaakt terwijl de in kaart gebrachte risico's zoals beschreven in het uitvoeringsprogramma in acht zijn genomen.

De manier waarop er met de financiën wordt omgegaan past in de tijdsgeest zoals beschreven door Stauttner en Zijda (2012): een transformatieproces waarbij waardeontwikkeling plaatsvindt. Zij stellen daar tevens bij dat dit bijdraagt aan de *branding* van het gebied. Volgens Janssen is deze waardecreatie met branding als motivering doorslaggevend geweest voor de afweging die de gemeente gemaakt heeft voor deze financieringsstrategie. Met name in de beginjaren moet het gebied op de kaart gezet worden om "het vliegwiel aan de gang te krijgen" zodat het terrein lucratief wordt in de tien jaar die daarop volgen. Een goed voorbeeld hiervan is volgens Janssen de rode trap die als entree geldt voor het zeefgebouw. Ten tijde van het lustrum van studentenvereniging Vindicat, wat het eerste grote evenement op het terrein was, moest er een investering worden gedaan in vluchtrappen. Er is toen afgesproken om geen tijdelijke trappen aan te schaffen maar te investeren in een permanente trap die als iconische entree kon gelden. Deze investering was mogelijk door de gemeente het belang hiervan te laten inzien, en een hogere lening hiervoor te nemen.

4.2 Organisatorisch

Op organisatorisch vlak zijn de vele samenwerkingen tussen alle betrokkenen van belang voor de ontwikkeling van het gebied. De gemeente is als eigenaar van de grond een grote belanghebbende. Volgens Rommie Spoelstra is de gemeente zowel op privaat terrein – middels bijvoorbeeld de huurovereenkomsten – als op publiek terrein – vanwege de controlerende rol wat betreft vergunningen – betrokken bij het gebied. Ook kwam in beginsel de gemeente met de ambitie om het terrein te transformeren. Dit zou theoretisch gezien een goed opstartpunt zijn geweest voor een besluitvormingsgerichte coalitie zoals beschreven door De Jong (2015). Door de aanstelling als kwartiermaker werd door de gemeente de regie uit handen gegeven aan Ploeg Id3 naar aanleiding van het winnen van de prijsvraag. Volgens Van Bussel is dat van belang geweest doordat de gemeente zelf te dicht op haar ambtelijk apparaat en de politiek staat. De institutionele kaders waar de gemeente zich aan dient te houden zouden kunnen zorgen voor frictie, zoals beschreven door De Jong. Dit past ook binnen de visie van Portugali (2000) waarin de planners en beleidsmakers minder directief moeten meewerken maar participeren. Ploeg Id3 is in dit geval de participerende ‘regisseur’.

De manier waarop Ploeg Id3 in de organische groei zoals besproken in hoofdstuk 1 structuur aanbrengt in de groep actoren is in de context van coalitie planning (De Jong, 2015) niet te vatten onder één noemer. De ambitie afkomstig vanuit de gemeente en Ploeg Id3 zou duiden op een directieve coalitie. Echter wordt door het openstellen van het terrein mogelijkheid gegeven aan bottom-up initiatieven wat past bij een netwerkgerichte coalitie. De faciliterende rol van de gevestigde partijen wordt aangenomen door Ploeg Id3. Het feit dat Ploeg Id3 als participerende regisseur deelneemt in het gebied, is wenselijk voor de initiatiefnemers. In het Bidbook wordt dit benadrukt en wordt de visie uitgesproken “[...] dat beheer in de eenentwintigste eeuw vooral gericht moet zijn op mogelijk maken [...], stimuleren en faciliteren in plaats van sturen en verbieden.” Dit wordt geoperationaliseerd door het feit dat Ploeg Id3 samenwerkt met de gebruikers van het terrein om aanpassingen en uitbreidingen van hun gebouwen te realiseren naar hun wensen.

Wel is het volgens Hiltje van der Wal zo dat de gemeente zelf nog grip houdt op de ontwikkeling door de vooraf opgestelde ontwikkelstrategie (Nieuwe Energie voor de Suikerfabriek) voor het gebied en dat daarop getoetst wordt. Ook valt in het uitvoeringsprogramma te lezen dat er de beperking wordt gesteld dat de tijdelijke ontwikkelingen niet in strijd mogen zijn met de ambities op de lange termijn in de ‘permanente’ invulling van het gebied. Een voorbeeld daarvan zijn de doelen die de gemeente heeft wat betreft infrastructuur en verbindingen. De spanning die hier ontstaat kan worden verklaard door de in hoofdstuk 2.2 besproken *strategies* en *tactics* (Andres, 2013). De ambities van de gemeente op lange termijn kunnen worden gezien als *strategy* terwijl de tijdelijke bestemmingen meer weg hebben van *tactics*. Andres (2013) onderkent wel dat *tactics* kunnen evalueren in *strategies*. Rommie Spoelstra bevestigt dit door aan te geven dat er ook kansen worden gegeven aan initiatiefnemers op het terrein om ‘ingebed’ te worden in de toekomstige wijk. Van der Wal noemt dat een voordeel van de tijdelijkheid: “als functies tot het DNA van de plek gaan behoren, dan is dat fijn”. In het inspiratiedocument New Sugar District (pp 32) worden dit de Urban Activators genoemd. “[...] zij groeien door tot vaste waarden in het gebied”.

De aard van de initiatiefnemers op het terrein kan worden beschouwd als creatief en informeel, wat aansluit bij het beeld wat Groth en Corijn (2005) hebben van de initiatiefnemers in ‘urban residual spaces’. Volgens Spoelstra is het een mix van mensen die daar goed past. De keerzijde van deze creatieve ondernemers in de entertainmentindustrie is het feit dat zij behoorlijk wat geluid kunnen creëren. Dit beperkt het voorterrein in de mogelijkheden wat woningbouw betreft, in ieder geval tot de tijdelijke periode is afgelopen. De muziekorganisaties hebben het recht om geluid te kunnen maken

tot hun contract is afgelopen. Een onoverkomelijk stukje tolerantie dat past bij een spannend en kleurrijk stadsdeel, volgens Dick Janssen.

4.3 Juridisch

Op juridisch vlak kwamen er in de beginjaren wat belemmeringen naar voren. Deze belemmeringen kunnen het best worden samengevat als een discrepantie tussen wensen en wetgeving. Een aantal partijen op het terrein waren gefocust op het houden van evenementen. Dit zijn bijvoorbeeld Paradigm en Psy-Fi, twee creatieve partijen die muziekevenementen organiseren. In eerste instantie organiseerden zij slechts sporadisch evenementen, waarbij een evenementenvergunning voldeed, en waren ze elders gehuisvest. Bij een evenementenvergunning zijn de eisen redelijk los en komen controleurs van bijvoorbeeld de brandweer iedere keer kijken of er wordt voldaan aan die eisen. Ook wordt er dan niet streng omgegaan met ruimtelijke eigenschappen van de locatie.

Toen de overgang werd gemaakt van sporadische evenementen naar ook daadwerkelijk (tijdelijk) huisvesten van kantoren van deze organisaties, werden de eisen strenger. Er moesten investeringen worden gedaan in bijvoorbeeld rookmelders en vluchtwegen. Daarnaast voldeed slechts een gebruiksvergunning niet meer en moest er een horecavergunning komen. Volgens Paul van Bussel was deze juridische complexiteit een moeilijke hobbel die genomen moest worden.

“Die tijdelijkheid en dit soort ontwikkelingen, die passen natuurlijk niet in de structuren van vergunningen en bouwprocessen”

Naar aanleiding van deze juridische belemmering was het mogelijk om een apart, lossier beleid te krijgen in de vergunningen in het gebied. Dick Janssen legt uit dat er een aparte jurist op deze casus is gezet, wat Rommie Spoelstra bevestigt. Volgens haar is er ter inspiratie gekeken naar andere voorbeelden in het land waar er zelfs met regel-luwe zones wordt gewerkt. Dat is hier niet het geval. Normaal gesproken toetste VTH (Vergunningverlening, Toetsing en Handhaving) van de gemeente alsof de bouwwerken op het terrein permanent waren. Volgens Spoelstra keken ze heel zwart-wit en was de uitkomst simpelweg ja of nee, goed of niet goed. Dit past binnen het beeld van de teleocratische benadering (Moroni, 2010) zoals besproken in hoofdstuk 2.3.3, en kan naar verwachting, op basis van kenmerken van initiatiefnemers van tijdelijke bestemmingen (hoofdstuk 2.2), botsen met de acties van deze initiatiefnemers (zie ook het framework bij 2.3.3 over wetgeving, instituties, actoren en gedrag).

Dat alles vast zat maakt duidelijk dat de planningsopgave steeds complexer werd. In het diagram van De Roo (2003) zou de situatie een verschuiving maken naar rechtsonder (figuur 6). De wetgeving die in het begin wellicht voldeed, bleek steeds meer beknellend te werken in plaats van faciliterend. Wat hielp, was volgens Rommie Spoelstra dat het gesprek met VTH werd geopend waarbij de initiatiefnemers ook betrokken werden, en werd besproken wat redelijk was om op te toetsen. Er is toen op een compromis gekomen waarbij getoetst zou worden op brandveiligheid, gezondheid en bouwkundige aspecten. Deze oplossing past binnen een communicatief rationele benadering en was niet mogelijk geweest zonder dat het Suikerterrein hoofd op de *urban agenda* staat, waar Groth en Corijn (2005) het belang van beargumenteren. Dit benoemde spanningsveld is een voorbeeld van wat Savini (2015) beschrijft als het *regulation dilemma*.

4.4 Ruimtelijk

De vorm waarin het terrein achter is gelaten en beschikbaar is gesteld is van grote invloed geweest op de ontwikkelingen. Tijdens de sloop van de Suikerfabriek zijn er drie bouwsels onaangetast gebleven: het zeefgebouw, het werkplaatsgebouw en de schoorsteen. Als voordeel van deze overgebleven gebouwen noemt Van Bussel dat er hierdoor beter kan worden voorgesteld wat er allemaal mogelijk

is op een dergelijke locatie. Zonder deze overblijfsels is het moeilijker om te bedenken wat er allemaal kan op een leeg canvas. Een bevorderende factor dus.

“... die bestaande gebouwen nodigen uit om veel makkelijk in te vullen. Mensen hebben daar veel meer een beeld bij wat je er mee kan doen” – Van Bussel

De structuur op het terrein van nederzettingen op kavels maakt het volgens het Bidbook mogelijk dat er aan de ene kant snel kan worden uitgebreid maar aan de andere kant ook kan worden teruggeschakeld naar een kleiner schaalniveau. Deze flexibiliteit is opgenomen om ruimte te bieden voor een onzekere toekomst. De kavels maken het ook mogelijk dat er in de bouwfase na de tijdelijkheid cityplots gecreëerd kunnen worden zoals beschreven in het inspiratiedocument New Sugar District (pp 32) . De plots hebben geen eindbeeld maar scheppen condities, en kunnen in een verscheidenheid aan variëteiten worden ingericht (zie figuur 10).



Figuur 10 – Cityplots – bron: New Sugar District, 2016

Los van het feit dat in principe alles mogelijk is op het terrein, is er volgens Van Bussel toch ook een ‘stip op de horizon’ nodig om naar toe te werken. Dit is ook een aanbeveling die hij meegeeft voor soortgelijke ontwikkelaars:

“Het gaat om het doen, en vanaf het doen weer kijken wat de volgende stap is, maar wel altijd nog een soort richtsnoeren hebben. We hebben wel een soort punten op de horizon, maar dat zijn er heel veel en heel breed. En zolang we maar koers hebben op een mooi punt, en geen lelijk punt, dan komt het altijd goed moet je maar denken.” – Van Bussel

Deze quote van Van Bussel omvat de kern van organische gebiedsontwikkeling, het *learning by doing*, zoals omschreven door Kato en Ahern (2008).

De grootste belemmerende factor op ruimtelijk – maar ook financieel - gebied is volgens Dick Janssen het feit dat alle infrastructuur van het terrein gesloopt was. Hierdoor heeft de ontwikkeling behoorlijk wat vertraging opgelopen. De kosten van deze belemmering werden in het raadsvoorstel voor de kredietaanvraag al vastgesteld en meegenomen. De infrastructuur kan volgens Janssen worden gezien als een basisvoorwaarde voor verhuur van de kavels.

“Als we de infrastructuur al hadden liggen, dan was het voor iedereen gewoon plug en play geweest. Dan was het aansluiten en gaan.”

Ook het spoor aan de zuidzijde van het terrein kan worden gezien als een groot obstakel, wat wordt benadrukt door Hiltje van der Wal. Er wordt wel gepraat over tunnels of bruggen die de ontsluiting aan die kant zouden kunnen bevorderen. Janssen noemt ook nog op de lange termijn de optie van een treinstation, wat boekdelen spreekt over het optimisme van de betrokkenen.

5 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: *‘Wat zijn de bevorderende en belemmerende financiële, organisatorische, juridische en ruimtelijke factoren voor de tijdelijke organische ontwikkeling van het Suikerterrein in Groningen en hoe gaan de gemeente en kwartiermakers hiermee om?’*

Er is gebruik gemaakt van interviews om verklaringen te vinden voor de gemaakte keuzes in het ontwikkelproces van het Suikerterrein. In het hoofdstuk resultaten is er per categorie factoren langs gegaan bij de afwegingen en dilemma's bij de ontwikkeling.

Deze studie draagt bij aan het wetenschappelijk debat doordat de casus van het Suikerunie de concepten organisch ontwikkelen en tijdelijk bestemmen combineert in een situatie waarin er voor de langere termijn ook een ontwikkel-ambitie is. Deze aspecten maken het een unieke casus waar waardevolle aanbevelingen uit voort kunnen vloeien.

Zoals in de hypothese werd verwacht kwam het centrale dilemma over de rol van de overheid in de ruimtelijke planning terug op het Suikerterrein, verspreid over meerdere factoren. Meerdere dilemma's hadden in de kern hiermee te maken. Ook het tweede deel van de hypothese kon enigszins worden bevestigd. Goede communicatie heeft op meerdere vlakken oplossingen kunnen bieden.

De belangrijkste vinding op financieel vlak is de financiering van de infrastructuur. Waar het gebied in het algemeen wordt bekostigd op een organische wijze, is er voor de infrastructuur en nutsvoorziening een grote voorinvestering gedaan. Deze voorinvestering heeft qua geld en tijd veel gekost. Door de waarde die stap voor stap gecreëerd wordt op het terrein, wordt het langzaam een steeds interessantere en rendabele plek die in de toekomst voor de gemaakte kosten kan opdraaien.

Organisatorisch gezien zijn de samenwerkingen op het Suikerterrein zeer van belang. De gemeente geeft als eigenaar het beheer uit handen aan Ploeg Id3, een kwartiermaker die samen met de initiatiefnemers bouwt aan de groei van de projecten op het terrein. Er komen wel voortvloeiels uit de verschillende machtsposities voort, zoals dat de tijdelijke projecten de lange termijn doelen van de gemeente niet in de weg mogen staan, maar desondanks heeft dit vooralsnog niet voor problemen gezorgd.

Op juridisch vlak vormden vooral de vergunningen een belemmering. Harde generieke regels zorgden voor vertraging bij de initiatiefnemers. Doordat de gemeente het belang inzag van lossere wetgeving die beter past bij het gebied, lukte het door goede communicatie deze drempel te overwinnen.

Ruimtelijk gezien werkte het feit dat het terrein nagenoeg leeg werd aangetroffen erg bevorderend. In principe is was er alles mogelijk. Door het opdelen in de kavels kon er voor de initiatiefnemers een sfeer worden gecreëerd die paste bij de projecten. Het grote ruimtelijke nadeel was het feit dat de infrastructuur bij de sloop was weggevaagd. Dit zorgde voor frustrerende vertraging. Ook zorgen de barrières aan de grenzen van het gebied voor een isolerende werking, wat ook een barrière is voor de ontwikkeling van het gebied.

6 Discussie, reflectie en vervolgonderzoek

Op financieel vlak viel de voorfinanciering van de infrastructuur op door strijdigheid met de meest pure vorm van organisch ontwikkelen. Echter bevestigt dit wat er in de literatuur over wordt geschreven, dat organisch en traditioneel ontwikkelen elkaar niet uitsluiten. Tevens past dit in het beeld van een transformatie-exploitatie zoals beschreven door Buitelaar et al. (2012). Het advies wat Janssen hierbij geeft en door de auteur ondersteund wordt is dat in transformatiegebieden een basisvoorwaarde als

fysieke infrastructuur zoveel mogelijk behouden moet worden om eventuele toekomstige ontwikkelingen in de hand te spelen.

De manier waarop de actoren op het terrein zich organiseren en samenwerken wordt door beheerder Ploeg Id3 van grote waarde geschat. In het licht van coalitie planning zoals beschreven door De Jong (2015) neemt Ploeg Id3 een faciliterende rol aan en werkt op een participerende manier mee met de initiatiefnemers aan de groei van de projecten op het terrein. Het feit dat de gemeente de regie aan een partij als Ploeg Id3 heeft overgedragen laat zien dat de 'gevestigde orde' anders durft op te stellen dan traditioneel gezien gedaan wordt. Deze opstelling beveelt de auteur aan voor overheden die in een vergelijkbare situatie staan. Tevens past dit binnen de visie die Portugali (2000) uitdraagt. Ditzelfde geldt voor het juridisch vlak. Doordat het Suikerterrein een groei doormaakt qua aantal actoren, wordt de planningsopgave complexer. Waar de generieke maar vooral rigide wetgeving eerst als belemmering gold, werd er na appèl van Ploeg Id3 en initiatiefnemers door de gemeente ingezien dat er gebiedsspecifieke aandacht nodig was. Er kan worden beargumenteerd dat het lokale handelen zoals te zien in het model (figuur 7) van Buitelaar et al. (2011) invloed heeft op de (in)formele instituties. Voor planners en gemeentes is dit een dilemma waar kritisch naar gekeken kan worden. Is het altijd nodig om via een uitzondering op een communicatieve wijze tot een oplossing te komen of ligt de problematiek in de aard van het ruimtelijk-juridisch systeem dat te directief werkt? Urban codes zoals beschreven door Moroni (2010) zouden hier een oplossing kunnen bieden. Een mogelijk vervolgonderzoek zou dan ook kunnen gaan over urban codes bij tijdelijk bestemmen.

Een beperking van dit onderzoek is dat het empirische gedeelte berust op interviews die gehouden zijn met een adviesbureau, de gemeente en de kwartiermaker Ploeg Id3. Dit heeft eventuele kleuring van de resultaten teweeg kunnen brengen omdat het perspectief van de initiatiefnemer ontbreekt. Het breder belichten van de casus zou voor soortgelijk onderzoek een tip kunnen zijn. Een aanbeveling waar wellicht waarde uit gehaald zou kunnen worden is dan ook het bijwonen van een meeting van de initiatiefnemers van een dergelijk terrein. Zo zou de manier van samenwerken beter belicht kunnen worden.

7 Referenties

Artikelen/boeken

- Abdel Aziz, A.M. (2007) Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development, *Journal Of Construction Engineering & Management*, 133(12), 918-931
- Ahern, J. (2011) From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4) 341-343
- Albrechts, L. (2013) Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1) 46-63.
- Andres, L. (2013) Differential Spaces, Power Hierarchy and Collaborative Planning: A Critique of the Role of Temporary Uses in Shaping and Making Places. *Urban Studies*, 50(4), 759-775.
- Andres, L. & Grésillon, B. (2013) Cultural brownfields in European cities: a new mainstream object for cultural and urban policies. *International Journal of Cultural Policy*, 19(1), 40-62.
- Bergevoet, T. & Van Tuijl, M. (2013) De Flexibele Stad. Oplossingen voor leegstand en krimp. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Bishop, P., & Williams, L. (2012) *The temporary city*. New York: Routledge.
- Boonstra, B. en L. Boelens, 2011. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122.
- Buitelaar, E., Kooiman, M. & Robbe, C. (2012). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 12, 25-27.
- Buitelaar, E., M. Galle & N. Sorel (2011) Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43(4), 928-941.
- Buitelaar, E., M. Galle & N. Sorel (2014) The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands. In: Andersson, D.E. & Moroni, S. *Cities and Private Planning : Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs*. 248-268, Edward Elgar Publishing, 2014
- Colomb, C. (2012) Pushing the urban frontier: Temporary uses of space, city marketing, and the creative city discourse in 2000s Berlin. *Journal of Urban Affairs*, 34(2), 131-152
- Cozzolino, S., Buitelaar, E., Moroni, S., Sorel, N. (2017) Experimenting in urban self-organization : Framework-rules and emerging orders in Oosterwold. *Cosmos + Taxis*, 4(2), 49-59
- De Jong, M. (2016) Coalition Planning: Directive, collective and connective ways of working on the interface of established institutions and individual aspirations. In: De Roo, G. & Boelens, L. (Red) *Spatial Planning in a Complex Unpredictable World of Change*, 206-307, Groningen: InPlanning
- De Jong, M. (2015) Opgelet! Gewijzigde Situatie: Adaptief Samenwerken in Verschillende Coalities. *SOMSAMMAG*, Januari, 46-57.
- De Roo, G., 2003. *Environmental planning in the Netherlands: Too good to be true: From command-and-control planning to shared governance*. Avebury, Ashgate, Aldershot.

- Groth, J. & Corijn, E. (2005) Reclaiming Urbanity: Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting. *Urban Studies*, 42(3), 503-526.
- Longhurst, R., 2010. Semi Structured Interviews and Focus Groups. In: Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (Red), *Key Methods in Geography*, 103-115, London: Sage.
- Kamvasinou, K. (2017) Temporary intervention and long-term legacy: lessons from London case studies. *Journal of Urban Design*, 22(2), 187-207.
- Kato, S. & Ahern, J. (2008) 'Learning by doing': adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(4), 543-559.
- Kompier, V. & Cevaal, M. (2011) Tijdelijk ruimtegebruik: kansen en onmogelijkheden. *Rooilijn*, 44(6), 440-447.
- Lokman, K. (2017) Vacancy as a laboratory: design criteria for reimagining social-ecological systems on vacant urban lands. *Landscape Research*, 42(7), 728-746.
- Madanipour, A. (2017) Temporary use of space: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity. *Urban Studies*, 54(1), 1-17.
- Moroni, S. (2010) Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137-155.
- Németh, J. & Langhorst, J. (2014) Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land. *Cities*, Volume 40, Part B, 143-150.
- Portugali, J., 2000. *Self-organization and the city*. Heidelberg, Berlin: Springer-Verlag.
- Rauws, W., Cook M. & Van Dijk, T. (2014) How to Make Development Plans Suitable for Volatile Contexts, *Planning Practice and Research*, 29(2), 133-151
- Rauws, W. & De Roo, G. (2016) Adaptive planning: Generating conditions for urban adaptability. Lessons from Dutch organic development strategies. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(6), 1052-1074.
- Savini, F., Majoor, S., Salet, W. (2015) Dilemmas of planning: Intervention, regulation and investment. *Planning Theory*, 14(3), 296-315.
- Shaw, K. (2005) The Place of Alternative Culture and the Politics of its Protection in Berlin, Amsterdam and Melbourne. *Planning Theory & Practice*, 6(2), 149-169.
- Stauttner & Zijda (2012) 'Herwaardering van gebiedsontwikkeling. Nieuwe spelregels voor gebiedsexploitatie', *GidP* 15 december: 6-9.

Rapporten

DELVA Landscape Architects (2017) *New Sugar District – Inspiratiedocument Suikerfabriek Terrein Groningen*

Gemeente Groningen (2016) *Nieuwe energie voor de Suikerfabriek – Een draaiboek voor de toekomst*. Online beschikbaar:

https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/11a_bijlage_nieuwe_energie_voor_de_suikerfabriek.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012) *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.

Ploeg id3 (2015) *Visie op de Suikerunie voor de stad*. Bidbook

Heijerman, H. & Spoelstra, R. (2017) *Uitvoeringsprogramma Suikerfabriek-terrein*. Online beschikbaar:

<https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/1a.%20Uitvoeringsprogramma%20Suikerfabriek%20Uitvoeringsprogramma%20Suikerfabriekterrein%20rv.pdf>

Websites

De Graaf, J. (2017) *Tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 10 februari 2018 <https://www.catchlegal.nl/tijdelijk-afwijken-bestemmingsplan/>

Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D., & van der Krabben, E. (2012). *'Planning in an environment without growth': invited essay for the Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)*, the Netherlands. The Hague: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Geraadpleegd op 7 februari 2018

http://www.rli.nl/sites/default/files/u21/essay_rli_planning_in_an_environment_without_growth.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving. (2015) *Commercieel vastgoed steeds vaker leeg maar toch populair bij beleggers*. Geraadpleegd op 28 september 2017.

<http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/commercieel-vastgoed-steeds-vaker-leeg-maar-toch-populair-bij-beleggers>

Soeterbroek, F. (2016) *Organische stads- en gebiedsontwikkeling crishype? Mooi niet!*

Geraadpleegd op 8 februari 2018 <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>

SUC - Studio Urban Catalyst (2003) *Urban catalysts. Strategies for temporary uses – potential for development of urban residual areas in European metropolises. Final report*. Geraadpleegd op 10 februari 2018 http://www.template.com/think-pool/one786f.html?think_id=4272

Ten Have, F. (2016) *Winnaar MCD-scriptieprijs: Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig*. Geraadpleegd op 8 februari 2018

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>

Worldbank (2017) *Population growth (annual %)*. Geraadpleegd op 6 oktober 2017.

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=NL>

Bijlage 1 – Interviewvragen Paul van Bussel

Paul van Bussel is architect bij De Unie Architecten en van daaruit betrokken geraakt bij de oprichting van Ploeg id3

Vraag #	Vraag:	Deelvraag	Positie in conceptueel model
	Algemeen		
1	Zou u uzelf kort kunnen introduceren?	-	
2	Zou u uw organisatie en uw rol daarin kort kunnen omschrijven?	-	
3	Hoe is dit project tot stand gekomen?	-	Ploeg id3
4	Hoe zou u het doel van het project Suikerunie omschrijven?	-	Ploeg id3
5	Welke aspecten van het project beschouwd u als een succes? En welke factoren zijn daarin bepalend geweest? Kunt u een voorbeeld geven waaruit dit blijkt?	HV	Alle factoren
6	Zijn of waren er tegenslagen bij de ontwikkeling van dit project? En welke factoren hebben daar aan bijgedragen?	HV	Alle factoren
	Categorie Financieel		
7	Zijn er op financieel vlak obstakels of juist kansen die van invloed kunnen zijn op het succes van het project?	HV	Financieel
8	Op jullie website gaat het over 'nieuwe' investerings- en financieringsmodellen. Wat houdt dat precies in?	HV	Financieel
	Categorie Organisatorisch		
9	Zijn er op juridisch vlak obstakels of juist kansen die van invloed kunnen zijn op het succes van het project?	HV	Organisatorisch
10	De gemeente is eigenaar van de grond. Welke rol neemt de gemeente verder aan gedurende het proces? Is die aangenomen rol wenselijk of is een andere manier van samenwerken effectiever voor het realiseren van het masterplan?	HV	Organisatorisch
	Categorie Ruimtelijk		
11	Zijn er op ruimtelijk vlak obstakels of juist kansen die van invloed kunnen zijn op het succes van het project?	HV	Ruimtelijk
12	Is het verleden van dit gebied van invloed op de toekomstige ontwikkeling?	HV	Ruimtelijk
13	Zijn er ruimtelijke aspecten aan dit gebied bijzonder voordelig of juist nadelig voor de ontwikkeling van dit project? Hoe is de ligging van het gebied van invloed op de ontwikkeling? Positief of negatief?	HV	Ruimtelijk
	Afsluitend – tips en aanbevelingen		
14	Als u opnieuw zou moeten beginnen aan dit project, wat zou u dan anders doen?	5	
15	Wat is volgens u het belangrijkste waar initiatiefnemers op moeten letten bij tijdelijke gebiedsontwikkeling?	5	
16	Heeft u documenten die relevant zijn voor mijn onderzoek?		
17	Heeft u advies over welke andere betrokkenen ik nog zou kunnen spreken?		
18	Zijn er zaken die niet in het gesprek aan de orde zijn gekomen en die u toch graag wilt meegeven?		

Bijlage 2 – Interviewvragen Dick Janssen

Vraag #	Vraag:	Deelvraag	Positie in conceptueel model
1	Zou u uzelf kort kunnen introduceren?	-	
2	Wat is volgens u het probleem met het traditionele bouwen en ontwikkelen?	-	
3	Zou u een uitleg kunnen geven van de volgens jullie website 'nieuwe' financiële constructies met betrekking tot de investeringen in het terrein?	3	Financieel
4	Wat zijn op financieel vlak belemmerende en bevorderende factoren geweest voor de ontwikkeling?	4	Financieel
5	Op welke manier hebben jullie adaptiviteit toegepast in de ontwikkeling van het Suikerterrein?	3	
6	Als je aan het begin zou staan van de ontwikkeling, wat zou je dan anders hebben gedaan?	5	

Bijlage 3 – Interviewvragen Rommie Spoelstra

Vraag #	Vraag:	Deelvraag	Positie in conceptueel model
1	Zou u uzelf kort kunnen introduceren?	-	
2	Wat doet de gemeente verder met het terrein behalve eigenaar zijn?	-	
3	Kan je iets vertellen over de vergunningen die voor veel initiatiefnemers moeilijk zijn geweest?	3	Juridisch

Bijlage 4 – Interviewvragen Hiltje van der Wal

Vraag #	Vraag:	Deelvraag	Positie in conceptueel model
1	Zou u uzelf kort kunnen introduceren?	-	
2	Hoe zal het gebied er in de permanente fase uit komen te zien?	-	
3	Wat zijn volgend u de grootste voor- en nadelen van tijdelijk bestemmen op het terrein?	1	
4	Op welke manieren heeft de gemeente nu nog grip op het gebied?	HV	
5	Wat zijn verder nog bevorderende en belemmerende factoren voor de ontwikkeling op het terrein?		

Bijlage 5 – Coderingschema transcripten interviews

De codes omschrijven de informatie die met de bijbehorende kleur is gemarkeerd in de transcripten.

CODE	KLEUR
Factor Ruimtelijk	
Factor Organisatorisch	
Factor Financieel	
Rol gemeente	
Lessen voor andere initiatiefnemers	
Factor juridisch	