

De tijdelijke stad

Steeds vaker zien we tijdelijke initiatieven gebruik nemen van leegstaand vastgoed en ongebruikte locaties. Variërend van een pop-up store of tijdelijk restaurant in een leegstaand winkelpand, tot een stadsstrand of complex voor creatieve ondernemers. Sommige van die initiatieven zijn heel populair, zoals de activiteiten die nu op het voormalig vliegveld Tempelhof in Berlijn plaatsvinden. In de stedelijke toekomst kunnen we niet meer om tijdelijk ruimtegebruik heen en dat vraagt ontwikkelingsstrategieën waar tijdelijkheid onderdeel van vormt.

door drs. ing. Martijn Drost MCD en dr. Wouter Jan Verheul MSc.

Momenteel wordt veel gesproken over een 'gebiedsontwikkeling nieuwe stijl' waarvoor tijdelijk ruimtegebruik een van de ingrediënten vormt (Lindemann & Schutten, 2012). Werd tijdelijk ruimtegebruik voorheen vaak beschouwd als suboptimale (of soms zelfs onwenselijke) voor even te gedogen invulling van een plek of gebouw, steeds vaker wordt de waarde voor placemaking vanuit tijdelijke functies erkend. Tijdelijk ruimtegebruik is meer dan een locatiegedreven vraagstuk; het levert een bijdrage aan de stad als geheel.

De afgelopen jaren verschenen verscheidene blogs en vakpublicaties waarin met actuele voorbeelden de aard van tijdelijk ruimtegebruik werd beschreven (zie o.a. Bergevoet & Van Tuijl, 2013; Bishop & Williams et al., 2012). Wetenschappelijk onderzoek naar de rol en betekenis van tijdelijk ruimtegebruik voor de stad is echter beperkt. Het kwalitatieve onderzoek naar praktijken van tijdelijk gebruik in dit artikel biedt inzicht in de betekenis en sturingsmogelijkheden voor tijdelijk gebruik als onderdeel van ge-

bieds- en stadsontwikkelingsstrategie. Deze inzichten hebben ook praktijkrelevantie. Stedelijke partijen met sturende ambities zullen zich namelijk moeten verhouden tot de tijdelijkheid van stedelijke ontwikkeling.

Aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en bestudering van vier praktijkvoorbeelden – het Open Lab Ebbinge in Groningen, de Spoorzone in Tilburg en voormalig vliegveld Tempelhof en het RAW-terrein, beiden in Berlijn – is onderzocht wat de drijvende krachten achter tijdelijk ruimtegebruik zijn, welke waarde en betekenis wordt toegekend aan tijdelijk gebruik en welke mogelijke strategieën en instrumenten gehanteerd kunnen worden.

Dit artikel behandelt de vraag hoe tijdelijk ruimtegebruik als strategisch ruimtelijk planningsprincipe in gebiedsontwikkeling wordt ingezet en welke handelingsperspectieven daarbij horen. Allereerst wordt behandeld wat de kenmerken, functies en verschijningsvormen van tijdelijk ruimtegebruik zijn. Vervolgens wordt toegelicht hoe onderzoek naar tijdelijk ruimtegebruik

in Berlijn en in Nederland inzicht heeft geboden in het strategisch gebruik ervan. Dit artikel sluit af met enkele uitdagingen en spanningsvelden die met tijdelijk ruimtegebruik gepaard gaan. Afsluitend worden enkele ingrediënten geformuleerd waaraan de vorming van een strategie voor geleidelijk ruimtegebruik moet voldoen.

Drijvende krachten achter tijdelijk gebruik

Bij het definiëren van tijdelijk ruimtegebruik rijst de vraag wanneer ruimtegebruik eigenlijk tijdelijk is. Want strikt genomen is alles tijdelijk. Tijdelijkheid is een relatief begrip. Het heeft dan ook weinig zin om het begrip in een aantal jaren af te bakenen ten overstaande van permanent ruimtegebruik. Het gaat bij tijdelijk gebruik veeleer om een beoogde situatie van gebruik door de eigenaar of gebruiker van leegstaand vastgoed (Bishop & Williams, 2012; Kompier, 2012). Permanentie onderscheidt zich van tijdelijkheid door de mate van vooropgezette plannen en geïnstitutionaliseerde sturing voor definitief gebruik. Overigens kan het in eerste instantie tijdelijk bedoelde gebruik later wel definitief worden. Tijdelijk ruimtegebruik wordt door ons zodoende als volgt gedefinieerd: 'Het gebruik van gebouwen en gebieden, anders dan de oorspronkelijke functie, waaraan geen plan ten grondslag ligt dat een definitieve invulling als doel heeft, al dan niet ter overbrugging van de periode tot de definitieve invulling.'

De opkomst van tijdelijk ruimtegebruik moet begrepen worden binnen de huidige context van vastgoed en gebiedsontwikkeling. Leegstand, mislukte vastgoed- en gebiedsontwikkelingsprojecten en risico aversie bij investeerders hebben geleid tot een gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Kleinschaligheid, organisch ontwikkelen en ruimte geven aan lokale initiatieven vormen hierbij het adagium (zie o.a. Peek & Van Remmen, 2012; Van der Krabben et al., 2013). De economische dynamiek van

markten, veranderend ruimtegebruik en snel verplaatsende gebruikers nemen toe, terwijl de ontwikkelsnelheid van vastgoed en gebieden daarmee niet synchroon loopt. De kortere gebruikscycli sturen de markt-vraag naar het gebruik van gronden, gebouwen en locaties, waardoor ruimte ontstaat voor tijdelijk ruimtegebruik. Deze nieuwe vorm van ontwikkeling is veel minder afhankelijk van voortdurende speculatie op grondexploitaties en kwantitatieve groei (Schutten, 2012). De opkomst van tijdelijk ruimtegebruik moet tevens in sociaal-cultureel opzicht serieus genomen worden. Veel gebruikers van tijdelijk vastgoed worden enthousiast ontvangen in de stad (Bishop & Williams, 2012). Experimenteren en ontdekken worden meer dan voorheen gewaardeerd, evenals een onaffe omgeving, in plaats van steriele omgeving.

Vanuit de literatuur en praktijkobservaties is een aantal drijvende krachten achter de ontwikkeling van tijdelijk ruimtegebruik te destilleren. We onderscheiden daarbij zowel endogeen als exogeen gestuurde krachten en zien dat naast stimulerende krachten voor tijdelijk gebruik ook belemmerende krachten bestaan; omstandigheden die tijdelijk gebruik ontmoedigen of negatief beïnvloeden. Endogene krachten vloeien voort uit de directe relatie van tijdelijk ruimtegebruik met het gebied zelf. Endogene stimulerende krachten benutten tijdelijk ruimtegebruik voor waardecreatie. Zo wordt tijdelijk ruimtegebruik ingezet als placemaking, om een gebouw of gebied een aantrekkelijker imago te geven. De angst voor verloederen van leegstaand vastgoed kan ook een stimulerende kracht betekenen. Evenals de lange (her)ontwikkelingstijd van de definitieve plannen voor een plek. Endogene belemmerende krachten daarentegen hebben bijvoorbeeld te maken met conflicterend ruimtegebruik, angst voor overlast, onveilige situaties, kosten voor onderhoud en het moeten afboeken door beleggers.

FIGUUR 1 ► DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK

	Stimulerend	Belemmerend
endogeen	<ul style="list-style-type: none"> • Placemaking: waardevermeerdering door positief imago • Genereren van tijdelijke opbrengsten • Tegengaan van verloederig • Vermindering van beheer- en onderhoudskosten • Lange ontwikkeltijd 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezwaar omwonenden en/of andere gebruikers uit angst voor overlast • Beheer- en onderhoudskosten die noodzakelijk zijn om het tijdelijk gebruik te faciliteren • Conflicterend tijdelijk gebruik met bestaande functies in het gebied • Tegengesteld en daarmee conflicterend gebruik ten opzichte van initiële plannen • Afboeken (bij beleggers) op geprogrammeerd gebruik
exogeen	<ul style="list-style-type: none"> • Vraagtuitval beoogd eindgebruik • Veranderende stedelijke samenleving: meer diversiteit, betrokkenheid, nieuwe actoren en netwerken • Een terugtrekkende overheid • Tijdelijke economie wordt gangbaar • Toenemend belang creatieve milieus • Plaatsonafhankelijk werken • Latente behoefte aan goedkope ruimte • Start ups: noodzaak voor goedkope ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmerende wet- en regelgeving, die tijdelijk gebruik uitsluiten dan wel alleen met aanpassingen daarin mogelijk maakt • Garanties dat het gebruik daadwerkelijk tijdelijk is • Aansprakelijkheidskwesties in geval van calamiteiten • Beperkt politiek- en ambtelijk draagvlak en grondhouding

Tegenover endogene krachten, staan exogene krachten die worden bepaald door gebiedsonafhankelijke aspecten. Stimulerende exogene krachten zijn trends als flexibiliteit, wegvallen van de behoefte aan kantoorruimte die tot leegstand heeft geleid, of de groeiende behoefte aan creatieve en ruwe werkmilieus. De belangrijkste belemmerende exogene krachten daarentegen, hebben te maken met juridische beperkingen, zoals een bestemmingsplan dat het beoogde tijdelijk ruimtegebruik niet toestaat, de risico's voor de eigenaar op aansprakelijkheid, of het ontbreken van politiek of ambtelijk draagvlak. Zo onderstrepen Oswalt et al. (2013) vooral de conservatieve houding van vastgoedeigenaren en overheden als belemmerende factor. Figuur 1 toont de verschillende typen drijvende krachten.

Ontwikkeling en katalysatorwerking

Hoe ontwikkelen initiatieven van tijdelijk gebruik zich in de loop der tijd? Een tijdelijk ruimtegebruik kan qua bezoekers of

economische activiteit dermate populair zijn dat langduriger gebruik plaatsvindt dan dat vooraf was beoogd. Soms worden dan de aanvankelijke plannen geschrapt of aangepast, zoals in het Schieblock in Rotterdam waar de tijdelijke gebruikers in onderhandeling met de vastgoedeigenaar hun verblijfstermijn aanzienlijk konden verlengen. Een tijdelijk initiatief kan functioneren als een 'parasiet' van leegstaand vastgoed als het gebruik maakt van het potentieel van permanent gebruik (hetgeen belemmerend kan werken voor de oorspronkelijk bedoelde permanente functie), maar het kan ook in co-existentie bestaan; de tijdelijke functies krijgen dan een plek naast de permanente functies (Oswalt et al., 2013).

Tijdelijk ruimtegebruik heeft betekenis op locatie- of gebiedsniveau en op stadsniveau. Tijdelijk gebruik kan een belangrijke aanjager zijn voor een gebied; de mentale associatie met het gebied verandert. Zo is de strandtent Blijburg in Amsterdam van

FIGUUR 2 ► STURINGSINSTRUMENTEN VOOR TIJDELIJK RUIMTEGEBRUIK

communicatief	organisatorisch	financieel	juridisch
plan- en visievormen	coachen	verstrekken subsidies	voorwaarde scheppend
politieke steun	exploiteren	co-financiering	formaliseren
initiatieven	onderhoud en beheer	vermarkten	gedogen
	samenwerken	(voor)investeren	
	managen		
	bemiddelen		

belang gebleken om andere gebruikers dan bewoners naar IJburg te trekken. Nieuwe tijdelijke activiteiten kunnen bovendien meer pioniers aantrekken in het gebied. Ook kan de bestaande bedrijvigheid en vastgoedwaarde zelfs stijgen. Tijdelijke initiatieven wordt vaak een katalysatorfunctie toegedicht; projecten met een sociale, culturele en economische spin-off voor het omliggend gebied (Verheul, 2013). Tijdelijke initiatieven kunnen werkgelegenheid opleveren, de omgeving opwaarderen, innovatieve crossovers opleveren en het stedelijk leven sociaal-cultureel versterken (Kompier & Cevaal, 2011). De causale verbanden zijn echter niet altijd gemakkelijk hard te maken en er is nauwelijks kwantitatief onderzoek over die causale verbanden voorhanden.

Niet alle tijdelijke initiatieven hebben waarde voor de omgeving. Sommige initiatieven zijn slechts een 'stand-in'; ze gebruiken de periode tussen het laatste gebruik en de volgende, zonder blijvend effect op de locatie (Oswalt et al., 2013). De toegevoegde waarde is dan vooral het voorkomen van verloederding door leegstand. Zo hebben Koppels et al. (2011) met hun kwantitatieve analyse aangetoond dat door leegstand de huren in de omgeving kunnen dalen. Voor gebiedsontwikkelaars is het vooral de uitdaging te sturen op tijdelijk gebruik met een aanjagende werking voor de omgeving.

Onderzoek naar tijdelijkheidsinstrumenten

De vraag is welke handelings- en sturingsperspectieven zijn te ontwikkelen voor een stedelijke praktijk waarin tijdelijk ruimtegebruik plaatsvindt. De klassieke sturingsperspectieven die onder anderen De Bruijn et al. (1995) hebben verwoord, kunnen hiervoor als basis dienen. Vier sturingsperspectieven zijn door ons nader uitgewerkt voor tijdelijk ruimtegebruik (zie figuur 2), op basis van wat er in de beperkte literatuur en webpublicaties over tijdelijk ruimtegebruik is geschreven. Door middel van casusonderzoek is de vorm en mate van toepassing van deze instrumenten onderzocht.

Naar enkele praktijken in Berlijn en Nederland is onderzoek gedaan. Berlijn is nuttig omdat het wordt beschouwd als de bakermat van de huidige populariteit van tijdelijk ruimtegebruik. De cases zijn op basis van een aantal criteria geselecteerd: er is sprake van een doelbewuste inzet van tijdelijk ruimtegebruik; er sprake van enkele jaren van tijdelijk ruimtegebruik; er is vanuit stedelijk perspectief sprake van een strategische locatie en gebiedsontwikkeling; er zijn voldoende gegevens en respondenten beschikbaar.

In Berlijn is het voormalig vliegveld Tempelhof onderzocht, waarbij tijdelijk ruimtegebruik in 2008 nadrukkelijk door de overheid is ingezet als gebiedsontwikke-

FIGUUR 3 ► STURINGSINSTRUMENTEN TEMPELHOF

communicatief	organisatorisch	financieel	juridisch
plan- en visievormen	coachen	verstrekken subsidies	voorwaarde scheppend
politieke steun	exploiteren	co-financiering	formaliseren
initiatoren	onderhoud en beheer	vermarkten	gedogen
	samenwerken	(voor)investeren	
	managen		
	bemiddelen		

□ vrijwel afwezig ◻ incidenteel toegepast ■ structureel toegepast

lingsstrategie. Daarnaast is de voormalige spoorwerkplaats RAW Gelände onderzocht, waarbij het tijdelijk ruimtegebruik door omwonenden is geïnitieerd op een terrein in privaat eigendom. In Nederland is de spoorzone Tilburg onderzocht in een stad met veel braakliggende voormalige fabrieksterreinen en waarbij uiteenlopende tijdelijke functies in de spoorzone bewust werden ingezet ter overbrugging van de periode tot definitieve herontwikkeling. Tevens is in Groningen het braakliggende terrein Open Ebbinge Lab onderzocht, waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is om het terrein na vijf jaar weer schoon op te leveren.

De casestudies zijn systematisch onderzocht aan de hand van locatiebezoeken en interviews met sleutelfiguren (zowel gebruikers, eigenaren als overheden) en door relevante documenten te bestuderen, zoals beleidsstukken, ruimtelijke visies, bestemmingsplannen en zo meer. De respondenten hebben een oordeel gegeven over de wijze en mate van toepassing van de sturingsinstrumenten. De cases worden beschreven aan de hand van een korte introductie, de kenmerken en doelen van het tijdelijk gebruik, welke drijvende krachten er spelen, wat de betekenis voor de stedelijke omgeving is en welke interventies hebben plaatsgevonden om het tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed en plekken te sturen.

Tempelhof

Op het voormalig vliegveld Tempelhof is tijdelijk ruimtegebruik sinds 2008 door de overheid nadrukkelijk ingezet als gebiedsontwikkelingsstrategie. Door de omvang van het terrein en de historische betekenis ervan is sprake van een voor de stad betekenisvolle gebiedsontwikkeling. De sterke pro-actieve sturing in het tijdelijk gebruik heeft geresulteerd in gebruik van het terrein en de gebouwen voor sport, kunst en cultuur, stadslandbouw en diverse evenementen. Het gebruik is nadrukkelijk tijdelijk bedoeld, met in eerste aanleg een horizon van 2014-2016.

De inzet van tijdelijk gebruik is daarmee sterk strategisch van aard: het is mede bedoeld om inhoud te geven aan een definitieve invulling van het gebied. Het tijdelijk gebruik wordt nadrukkelijk als broedplaats gepositioneerd en wordt gezien als middel om het gebied te promoten (*place marketing*) en daarmee aantrekkelijk te maken voor derden om te investeren. Afgezien van de kosten voor beheer en onderhoud van de bestaande gebouwen (die door de omvang ervan fors zijn), zijn geen grote ruimtelijke ingrepen en daarmee grote (voor)investeringen in het gebied gedaan om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken.

Het tijdelijk ruimtegebruik op Tempelhof trekt veel bezoekers en kan op grote sympathie van de stadsbewoners rekenen. Zo

FIGUUR 4 ► STURINGSINSTRUMENTEN RAW GELÂNDE

communicatief	organisatorisch	financieel	juridisch
plan- en visievormen	coachen	verstrekken subsidies	voorwaarde scheppend
politieke steun	exploiteren	co-financiering	formaliseren
initieren	onderhoud en beheer	vermarkten	gedogen
	samenwerken	(voor)investeren	
	managen		
	bemiddelen		

□ vrijwel afwezig □ incidenteel toegepast ■ structureel toegepast

populair dat het de ontwikkeling van de door de *Senatsverwaltung* beoogde definitieve functies in de weg staat. Hoewel het beoogde plan voorziet in bebouwing aan de randen van het gebied is de weerstand tegen het beoogde plan namelijk groot. Zo groot dat in een recent stadsreferendum het plan door de bevolking is afgewezen. Het tijdelijk gebruik keert zich hier tegen de oorspronkelijke plannen.

RAW-Gelände

Op dit voormalig spoorwerkplaatsterrein vindt het oorspronkelijk bedoelde tijdelijk ruimtegebruik - ontstaan op initiatief van omwonenden die hun buurt zagen verloederen - inmiddels al geruime tijd plaats. De gronden en bebouwing zijn, anders dan bij Tempelhof, in privaat eigendom en de overheid speelt slechts een intermediaire rol tussen gebruikers en eigenaren van de locatie. De RAW-Tempel e.V. is een stichting die vier gebouwen en omringende ruimtes huurt en als vertegenwoordiger optreedt van de tijdelijke gebruikers. Er is sprake van diverse kunst- en culturele activiteiten, horeca, vergaderzalen voor bewoners en (semi) professionele partijen en er is ruimte voor nieuwe bedrijven in de creatieve sector. Een aantal daarvan is 'permanent' op het terrein aanwezig en jaarlijks komen er zo'n 350.000 bezoekers naar het gebied.

Wat duidelijk uit deze case naar voren komt is het spanningsveld tussen het beoogd

eindgebruik van de eigenaren van de locatie en het tijdelijk gebruik. De eigenaren zien het tijdelijk gebruik als een belemmering voor herontwikkeling en het wordt niet als een positieve impuls beschouwd dan wel als een meerwaarde om het in het eindplan te incorporeren.

Dit beeld bevestigt een eerder beschreven negatief drijvende kracht: het onvoldoende garanderen van de tijdelijkheid van het gebruik en het conflict tussen het tijdelijk gebruik en het beoogd gebruik. Er zijn diverse aanwijzingen dat de strategie van de eigenaren er op gericht is om het tijdelijk gebruik zo snel mogelijk te beëindigen. Vanuit RAW-Tempel e.V. is men overigens overtuigd van de toegevoegde waarde van het huidige tijdelijke gebruik. De overlast is gestopt en de aangrenzende straten ontwikkelen zich positief in de vorm van nieuwe bedrijvigheid, zoals horeca. Deze opvatting wordt gedeeld door de lokale politiek: het lokale *Bezirksamt* heeft juridisch afgedwongen dat het tijdelijk gebruik toegestaan wordt en tevens dat het uiteindelijk in de beoogde definitieve plannen (deels) een plek krijgt.

Spoorzone Tilburg

De Spoorzone Tilburg is een treffend voorbeeld van het introduceren van tijdelijke functies in het gebied ter overbrugging van de periode tot definitieve herontwikkeling, ingegeven door de lange ontwikkeltijd

FIGUUR 5 ► STURINGSINSTRUMENTEN SPOORZONE TILBURG

communicatief	organisatorisch	financieel	juridisch
plan- en visievormen	coachen	verstrekken subsidies	voorwaarde scheppend
politieke steun	exploiteren	co-financiering	formaliseren
initiëren	onderhoud en beheer	vermarkten	gedogen
	samenwerken	(voor)investeren	
	managen		
	bemiddelen		

□ vrijwel afwezig ◻ incidenteel toegepast ■ structureel toegepast

en een door de crisis verder vertraagde gebiedsontwikkeling. Deze tijdelijke functies zijn divers: ze zijn gericht op uiteenlopende doelgroepen; sommigen hebben een semi-permanent karakter; of het betreft een eenmalige activiteit of evenement. De gemeente Tilburg heeft in dat proces een actieve en sturende rol gespeeld, mede ingegeven door de risicodragende rol die zij in deze gebiedsontwikkeling heeft. Het tijdelijk gebruik is sterk verankerd in opeenvolgende beleidsvormende documenten. Het tijdelijk ruimtegebruik is sterk geïncorporeerd in de gebiedsontwikkeling, waarbij de organisatie ervan in handen is gelegd van een afzonderlijke BV. Het tijdelijk gebruik is daarbij niet afgedwongen door externen uit oogpunt van verloederen, maar is vanuit een positief drijvende kracht ingezet in de gebiedsontwikkeling; als *place-makings* instrument en het voorzien in de behoefte van lokale partijen die goedkope en ‘alternatieve’ ruimte zoeken voor hun activiteiten. De gemeente heeft geen exit-strategie voor de tijdelijke gebruikers anders dan beëindiging, maar denkt daar inmiddels wel over na.

Open Lab Ebbinge

Op het terrein van het Open Lab Ebbinge, een fors braakliggend stuk grond in de stad Groningen, heeft inmiddels een mix aan uiteenlopende tijdelijke functies een plek gevonden. Er is sprake van een doelbewuste strategie en rolopvatting van de gemeente

Groningen om het tijdelijk ruimtegebruik toe te staan en te stimuleren. Voorinvesteringen (zoals de aanleg van een fietspad) en beheer en onderhoud zijn daar voorbeelden van. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat het tijdelijk gebruik na vijf jaar eindigt. Door de expliciete einddatum van het tijdelijk gebruik en de communicatie daarover lijkt een mogelijke strijd tussen eigenaren en gebruikers c.q. publieke opinie wat betreft behoud van tijdelijke gebruik niet aan de orde.

Het ontstaan van het tijdelijk gebruik op Open Lab Ebbinge vindt primair zijn oorsprong in het belang en de betrokkenheid van omwonenden en aangrenzende ondernemers. Angst voor verloederen van het gebied en de aangrenzende straten heeft geleid tot het initiële idee bij deze actoren om het terrein voor tijdelijk gebruik te benutten. Het in de loop der tijd ontstane politieke draagvlak heeft de weg vrij gemaakt om op basis van visie en beleid, organisatorische, financiële en juridische middelen in te zetten om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken. In organisatorische zin speelt de Stichting OLE een cruciale rol. De gemeente Groningen heeft de stichting het mandaat gegeven en de beschikking over de verworven subsidiegelden om het tijdelijk ruimtegebruik op het terrein te managen. De Stichting vervult de rol van ‘matchmaker’: het bijeenbrengen van vraag en aanbod. En dat is gelukt, getuige de uiteenlopende activiteiten en functies op het terrein.

FIGUUR 6 ► STURINGSINSTRUMENTEN OPEN LAB EBBINGE

communicatief	organisatorisch	financieel	juridisch
plan- en visievormen	coachen	verstrekken subsidies	voorwaarde scheppend
politieke steun	exploiteren	co-financiering	formaliseren
initiëren	onderhoud en beheer	vermarkten	gedogen
	samenwerken	(voor)investeren	
	managen		
	bemiddelen		

□ vrijwel afwezig ◻ incidenteel toegepast ■ structureel toegepast

De tijdelijkheidsparadox

Dit artikel laat zien dat tijdelijk ruimtegebruik meer is dan een tijdelijke oprisping, maar een wezenlijke en structurele vorm van gebiedsontwikkeling is. Dit vraagt om het opnemen van tijdelijkheid in stedelijke ontwikkelingsstrategieën. De casestudy doet echter ook de vraag oproepen of tijdelijk ruimtegebruik een doel op zich moet zijn. De gebruikers zitten er namelijk niet omdat het tijdelijk is. Voor hen zijn de omstandigheden interessant om hun activiteiten te ontplooiën. De casestudy laat zien dat er een paradox zit in tijdelijk ruimtegebruik; naarmate het tijdelijk gebruik succesvoller is in termen van bezoekersaantallen of economische activiteit, wordt het moeilijker om het te beëindigen.

Als de roep om verlenging of permanentheid van het tijdelijk gebruik groter wordt, dan staat dit op gespannen voet met het beoogde eindgebruik, zoals Tempelhof en RAW-Gelände laten zien. De respondenten wezen ook op een pervers effect: de tijdelijke ruimtegebruikers profiteren doorgaans niet van de waardestijging van de locatie. Het risico bestaat dat succesvol tijdelijk gebruik uiteindelijk alleen maar verliezers kent: de tijdelijke gebruiker die zijn activiteiten moet stoppen zonder alternatief; de eigenaar die zijn plannen gedwarsboomd ziet; en de overheid die de publieke opinie tegen zich gekeerd ziet. Dit vraagt om een nauwkeurige toepassing van instrumenten en perspectieven die

tijdelijk gebruik voor de verschillende betrokken partijen wenselijk maken.

De instrumenten nader beschouwd

De casestudies tonen inzicht in het gebruik van de vier sturingsperspectieven en bijbehorende instrumenten. Voor het communicatief sturingsperspectief blijkt dat het werken aan politiek draagvlak cruciaal is. Een initiërende rol van de overheid is niet noodzakelijk (zo laten de voorbeelden van RAW-Gelände en Open Lab Ebbingezie zien), maar politieke steun wel. Tempelhof en Spoorzone Tilburg tonen de waarde van verankering in planvorming en beleid, waardoor meer steun ontstaat bij het doen van noodzakelijke aanpassingen zoals in het bestemmingsplan.

Vanuit organisatorisch sturingsperspectief zou tussen vastgoedeigenaar en tijdelijk gebruiker de overheid een matchmaking-rol kunnen vervullen. De nieuwe toetreders lopen geregeld tegen een kennisachterstand aan en daarom zou het coachen en begeleiden bij procedures, planvorming en subsidieaanvraag helpen, geven respondenten aan.

Een *financieel sturingsperspectief* hanteert directe, maar veelal indirecte financiële instrumenten. In de onderzochte cases uitte zich dat onder meer in: het niet (volledig) doorberekenen van beheer- en onderhoudskosten aan de tijdelijke gebruikers; een niet markconforme huur vragen; of het voorinvesteren in infrastructuur. Hiermee moet

in gebiedsbegrotingen rekening worden gehouden. Ook omzetafhankelijke huur kan worden toegepast. In alle cases blijkt dat sowieso sprake is van enige vorm van financiële steun van tijdelijk ruimtegebruik. Daardoor is kwantitatief vervolgonderzoek naar de meerwaarde voor de omgeving en/of de lange termijn gewenst.

De aard van het tijdelijk ruimtegebruik maakt investeringen in allerlei procedures die het gebruik in de weg staan ingewikkeld. Daarvoor kan vanuit *juridisch perspectief* bijvoorbeeld een tijdelijke ontheffing van 10 in plaats van 5 jaar in het bestemmingsplan plaatsvinden. Dat onderzochte cases laten zien dat dit het verschil kan maken, omdat het break-even punt doorgaans verder weg ligt dan 5 jaar. Vanuit juridisch perspectief behoort verder gedogen tot de mogelijkheden, maar dit maakt tijdelijk ruimtegebruik wel kwetsbaar voor een handhavingverzoek van derden. Een privaatrechtelijke overeenkomst kan dan betere garanties bieden.

Adaptieve strategie

Het omgaan met de tijdelijkheidsparadox vraagt niet alleen om een sturingsinstrumentarium, maar ook om een vervolgperspectief; een 'adaptieve strategie voor stedelijke ontwikkeling' (Verheul & Daamen, 2014). Dat betekent dat een strategie wordt ontwikkeld waarin projectinitiatieven en ontwikkelingsbeleid zich gedurende het verloop van de tijd aan de veranderende omstandigheden weten aan te passen. Overheden kunnen in samenspraak met marktpartijen de tijdelijke gebruikers een perspectief bieden voor een vervolg van hun activiteiten elders. Zodoende wordt het gebruik als zodanig niet meer tijdelijk, maar wel de plaats waar het gebeurt. De beoogde eindontwikkeling komt dan niet in gedrang en er wordt meer recht gedaan aan de investeringen van gebruikers. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of (binnen of buiten de overheid) 'matchmakers' de opdracht kunnen krijgen om te zoeken naar het bij elkaar brengen

van vraag en aanbod; als het gaat om de aard van tijdelijk gebruik, de eigenheid van de plek en het voorzien in nieuwe tijdelijke locaties als een succesvol tijdelijk project beëindigd dreigt te worden op het moment dat wordt overgegaan naar het beoogde eindgebruik. Zodoende ontstaat een stadsbrede strategie voor tijdelijk gebruik.

In onze definitie van tijdelijk ruimtegebruik, zoals verwoord aan het begin van dit artikel, spraken we van het 'al dan niet overbruggen van de periode tot de definitieve invulling'. De toevoeging 'al dan niet' is relevant, aangezien tijdelijk uiteindelijk permanent ruimtegebruik kan worden. Deze tijdelijkheidsparadox vraagt om een ruimere omgang van partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling met het begrip 'tijd' door vooral te zoeken naar gezamenlijke doelen en kansen in stedelijke ontwikkeling. In de stedelijke toekomst zal tijdelijkheid de rol van permanentheid vermoedelijk vaker verdringen. De (tijdelijke) gebruikers zijn daarin meer dan de tijdelijke benutters van ruimte, maar zijn gebiedsontwikkelaars geworden. In plaats van tijdelijk ruimtegebruik is het daarom eigenlijk passender te spreken van 'geleidelijk ruimtegebruik'.

OVER DE AUTEURS

Drs. ing. Martijn Drost MCD is hoofd van het team Gebiedsadvies bij Grontmij in Rotterdam.

Dr. Wouter Jan Verheul MSc is onderzoeker en docent aan de TU Delft, Faculty of Architecture & the Built Environment, afdeling Real Estate & Housing.

LITERATUUR

- Bergevoet, T. & M. van Tuijl (2013) *De flexibele stad*. Oplossingen voor leegstand en krimp. Rotterdam: Nai010Uitgevers.
- Bishop, P. & L. Williams (2012) *The Temporary City*. Routledge: London.
- Bruijn, J.A. & E.F. (1995) *Netwerkmanagement*. Strategieën, instrumenten en normen. Utrecht: Lemma.
- Buitelaar, E. en M. Hajer (2011). Het systeem kraakt, systeemverandering als opgave voor de leefomgeving. In: *RO Magazine*, Jaargang 29, nr. 12, december 2011, pp. 12-15.
- Drosten, M. (2014) *Andere tijden*. Een onderzoek naar tijdelijk ruimtegebruik als planingsstrategie voor stedelijke ontwikkeling. Rotterdam: EUR.
- Emenlauer, R. (2007) *Zwischennutzung: Chance für die Immobilienwirtschaft?* In: *Urban Pioneers: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Temporary Use and Urban Development in Berlin*. Berlin: SFS.
-
- Kompier, V. & M. Cevaal (2011). Tijdelijk ruimtegebruik: kansen en onmogelijkheden. In: *Rooilijn*, Jaargang 44, Nr. 6.
- Kompier, V. (2009). Tijdelijkheid als nieuw stadsontwikkelingsconcept. In: *Rooilijn*, Jaargang 42 Nr.6.
- Koppels, Ph., Remoy, H. & El Massiaki, S. (2011) Door leegstand verlaagde huren bij de burens. In: *Real Estate Research Quarterly*, Jaargang 10, nr. 3: 24-34.
- Krabben, E. van der, S. Lenferink, K. Martens, J. Portier en H. van der Stoep (2013) *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Den Haag: *Platform31/Verdus*.
- Oswald, P., Overmeyer, K. en Misselwitz, P. (2013) *Urban Catalyst, The Power of Temporary Use*. Berlin: DOM Publishers.
- Lindemann, S. (red.) (2012) *Balkan in de polder*. Organische gebiedsontwikkeling in Nederland. Amsterdam: Mondriaan Fonds.
- Peek, G.J. & Y. Van Remmen (2012) *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*: handreiking voor samenwerking en verdienmodellen. Den Haag: Ministerie van I&M.
- Schutten, I. (2012) Tussentijd, van pauzenummer naar hoofdact. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, Jaargang 93, nr. 2: 12-13.
- Verheul, W.J. (2013) Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling. In: *Real Estate Research Quarterly*, Jaargang 12, nr. 4: 51-58.
- Verheul, W.J. & Daamen, T.A. (2014) Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie. In: *Bestuurswetenschappen*, Jaargang 68, nr. 3: 68-88.