Tijdelijk ruimtegebruik als financiële oplossing voor braakliggende grond

- een mogelijkheid tijdens de financiële crisis anno 2014 -

Yoël Schuller
Masterthesis Planologie – Universiteit Utrecht
Studentnummer: 3370682
Datum: 12-12-2014

Begeleider: Prof. dr. T.J.M. Spit

Voorwoord

Voor u ligt een master scriptie voor de masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht. De scriptie is de afronding van mijn studieperiode in Utrecht. Tijdens mijn stageperiode in 2013 bij de Gemeente Nieuwegein heb ik gewerkt aan een project voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom. Die ervaring heeft mij geïnspireerd om een scriptie over de financiële kant van tijdelijk ruimtegebruik te schrijven.

Voor de hulp en de begeleiding bij het onderzoeks- en schrijfproces wil ik een aantal personen hartelijk bedanken. Ten eerste wil ik Tejo Spit, mijn universitaire begeleider bij het schrijven van deze scriptie, bedanken voor het vertrouwen in een goede afronding, de opbouwende kritiek en het naar de kern terugbrengen van het verhaal. Ten tweede wil ik Rex den Heijer en Anja Poot bedanken voor de zeer waardevolle stageperiode. Ten derde wil ik Bram Brouwer bedanken voor de begeleiding van de stage. Ten slotte wil ik mijn vader, mijn vriendin en vrienden bedanken voor hun steun en het benodigde commentaar.

Yoël Schuller

12-12-2014

Samenvatting

In deze masterthesis is een antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre kan tijdelijk (her)bestemmen, als beleidsinstrument, van braakliggende grond op een randstedelijke locatie een financiële bijdrage leveren aan de positie van het grondbedrijf en maatschappelijke en sociale meerwaarde creëren?

Het doel van dit onderzoek naar de tijdelijke (her)bestemming is als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het proces van tijdelijk herbestemmen te evalueren om inzichten te verkrijgen die van toepassing kunnen zijn op andere cases van tijdelijk herbestemmen, opdat een financiële bijdrage aan de grondexploitatie kan worden bijgeschreven en het proces daartoe efficiënter kan verlopen.

In de hoofdvraag en de doelstelling staan een aantal begrippen die om toelichting vragen.

Het actieve grondbeleid van de lokale overheden, dat tot in de 21ste eeuw voortduurde, heeft na de crisis van 2008 geleid tot de braakligging van gronden. In veel gevallen is de gemeente grondeigenaar en heeft het gemeentelijk grondbedrijf een financiële rentelast op de grond. In 2014 komt het steeds vaker voor dat lokale overheden als een ontwikkeling op deze gronden wordt uitgesteld, de oplossing zoeken in een tijdelijke (her)bestemming. Nu duidelijk is geworden dat met zo een tijdelijke (her)bestemming een sociale, maatschappelijk of ruimtelijke meerwaarde behaald kan worden, is het interessant om te onderzoeken of ook een financiële bijdrage een haalbare doelstelling is.
Als wetenschappelijk perspectief voor een tijdelijke (her)bestemming is het institutionele denken gebruikt. Het tijdelijke karakter van de bestemming, bijvoorbeeld 10 of 15 jaar, zorgt voor een laagdynamische ontwikkeling die voor een bepaalde tijd vastligt. Het institutionele denken sluit op een aantal manieren aan bij zo een ontwikkeling. Een discussiepunt is het verklaren van institutionele verandering. Deze wordt enerzijds toegeschreven aan evolutie en anderzijds aan design en creatie. Voor de tijdelijke (her)bestemming is het institutionele denken met de discussie over evolutie versus design een nieuw wetenschappelijk perspectief. Om dit perspectief in de thesis kracht bij te zetten, is gebruik gemaakt van een model om institutionele verandering te verklaren van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007). Dit model is toepasbaar gemaakt op het onderwerp tijdelijke (her)bestemming en wordt in het empirisch onderzoek in twee cases getoetst. Ten eerste wordt de tijdelijke invulling voor 10 jaar van 3,65 hectare van de Sluisbuurt in Amsterdam Oost geëvalueerd aan de hand van 5 evaluatiecriteria. De criteria zijn het proces, de samenwerking tussen actoren, de financiën, de wet- en regelgeving en de meervoudigheid. Ten tweede wordt de tijdelijke invulling voor 15 jaar van de Galecopperzoom, een strook van ongeveer 50 hectare, in Nieuwegein geëvalueerd. Vervolgens worden beide cases met elkaar vergeleken en worden de deelvragen beantwoord.

Uit de data-analyse is naar voren gekomen dat een financiële bijdrage een haalbare doelstelling van een tijdelijke (her)bestemming kan zijn. In Amsterdam is deze doelstelling niet gesteld en is vooral gezocht naar het creëren van maatschappelijke, sociale en ruimtelijke meerwaarde om een gebiedsidentiteit te ontwikkelen en het imago van de Sluisbuurt te verbeteren. Dit had ten doel om toekomstige woningbouw een stimulans te geven. De tijdelijke (her)bestemming is een succes en het doel lijkt dus behaald te gaan worden. In Nieuwegein is naast een maatschappelijke doelstelling ook een financiële doelstelling, in de vorm van beperking van de rentelasten, gesteld. Dit heeft een complex open planproces opgeleverd, waarin de

samenwerking tussen de actoren getest is. Uiteindelijk hangt het behalen van de financiële bijdrage aan de grondexploitatie af van het realiseren van twee troeven. Als deze gerealiseerd worden, dan is het financiële doel behaald. Het maatschappelijke doel wordt behaald met de realisatie van een aantal functies, zoals een horecagelegenheid en een driving range.

Voor beide cases zijn de processen om de inrichting van het gebied te bepalen en vast te leggen onderzocht en geëvalueerd. De wet- en regelgeving omtrent de bestemmingsprocedure biedt op dit moment nog geen eenduidige oplossing voor het vastleggen van een tijdelijke bestemming. Dit vraagt creativiteit van de betrokken actoren om toch tot een goede juridisch planologische oplossing te komen. In Nieuwegein is gebruik gemaakt van een beheersverordening waar met afwijkingsregels in de vorm van omgevingsvergunningen voor de gehele planperiode van kan worden afgeweken. In Amsterdam heeft de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aangevraagd voor een periode van 5 jaar. Dit levert een onzekerheid over de tweede periode van 5 jaar. De gemeente Amsterdam heeft deze onzekerheid proberen te beperken met het sluiten van een grondhuurovereenkomst voor 10 jaar.

Uit het onderzoek zijn vier conclusies naar voren gekomen die als aanbeveling voor toekomstige processen van tijdelijke (her)bestemming meegegeven kunnen worden.

Wet- en regelgeving volgt initiatieven. Afstemming tussen de processen om een tijdelijke inrichting te vinden en realiseren en om deze vast te leggen is noodzakelijk. Als de wet- en regelgeving de initiatieven volgt, dan kan in het op te stellen product worden voorgesorteerd op de verwachte ontwikkelingen. De processen lopen idealiter parallel. Het voordeel hiervan is dat de doorlooptijd verkort wordt en duidelijkheid wordt gecreëerd.

De kracht van samenwerking. Samenwerking tussen actoren om initiatiefnemers te vinden en tussen initiatiefnemers om de tijdelijke ondernemingen te realiseren is van essentieel belang.

Duidelijke randvoorwaarden, uitgangspunten en spelregels in het (participatie-)proces leveren een proces op waarbij alle actoren een duidelijk beeld hebben van wat wel en niet kan en wat wel en niet gaat gebeuren.

Meervoudigheid is een haalbare bijvangst. Een tijdelijke (her)bestemming kan een meervoudige oplossing voor braakliggende grond bieden.

Inhoudsopgave

Voorwoord p. 3

Samenvatting p. 4

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding p. 9

§1.1 **Aanleiding**
§1.2 **Wetenschappelijke relevantie**
§1.3 **Doelstelling**
§1.4 **Hoofdvraag en deelvragen**
§1.5 **Conceptueel model**
§1.6 **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2. De institutionele theorie en de doorwerking in de planning theorie p. 17

§2.1 **Inleiding**
§2.2 **De institutionele theorie**
2.2.1 Formele en informele instituties
§2.3 **Institutionele theorie in de ruimtelijke planning**
2.3.1 Theorie – 3 scholen van institutionalisme
2.3.2 Theorie – institutionele verandering
2.3.3 Empirie – gebruik van de institutionele theorie in empirisch onderzoek
§2.4 **Conceptueel model voor de tijdelijke herbestemming**
§2.5 **Conclusie**

Hoofdstuk 3. Tijdelijke (her)bestemmen p. 25

§3.1 **Inleiding**
§3.2 **Formele en procedurele vereisten van bestemmen**
§3.3 **Tijdelijk (her)bestemmen en de spanningsvelden bij het gebruik van dit beleidsinstrument**
3.3.1 De tijdelijke bestemming als beleidsinstrument
3.3.2 De tijdelijke bestemming – een inleiding, het doel en verschillende typologieën
3.3.3 De tijdelijke bestemming – de functies
3.3.4 De tijdelijke bestemming – het proces
3.3.5 De tijdelijke bestemming – verschillende varianten
3.3.6 De tijdelijke bestemming – spanningsvelden
§3.4 **Conclusie**

Intermezzo – conclusies uit de literatuur en de invloed op het conceptuele model p. 34

Hoofdstuk 4. Onderzoeksopzet p. 35
§4.1 **Inleiding**
§4.2 **Operationeel model**
4.2.1 Momentweergave van balans en tijdsvolgorde spanningsvelden
4.2.2 Operationeel model
§4.3 **Verwachtingen**
§4.4 **Evaluatiecriteria**
§4.5 **Kwalitatieve onderzoeksstrategie met een case study ontwerp**
§4.6 **Methoden van onderzoek**
4.6.1 Literatuuronderzoek
4.6.2 Krachtenveld analyse
4.6.3 Semigestructureerde interviews
§4.7 **Selectie van de cases**
§4.8 **Kwaliteit van het onderzoek**
4.8.1 Betrouwbaarheid
4.8.2 Validiteit

Hoofdstuk 5. De Sluisbuurt, Amsterdam-Oost – een tijdelijke invulling van 10 jaar p. 47
§5.1 **Inleiding**
§5.2 **De Sluisbuurt**
5.2.1 De locatie en haar omgeving
5.2.2 Een prijsvraag voor een tijdelijke invulling van 10 jaar
5.2.3 Het krachtenveld van actoren
§5.3 **Data-analyse**
5.3.1 De start van de tijdelijke herbestemming
5.3.2 Het proces en de samenwerking
5.3.3 Financiën
5.3.4 Wet- en regelgeving
5.3.5 Parallelle processen
5.3.6 Succes- en faalfactoren
§5.4 **Conclusie**

Hoofdstuk 6. De Galecopperzoom, Nieuwegein – Voor 15 jaar een bruisend Energielab p. 56
§6.1 **Inleiding**
§6.2 **De Galecopperzoom**
6.2.1 De locatie en haar omgeving
6.2.2 Een tijdelijke invulling voor 15 jaar
6.2.3 Het krachtenveld van actoren
§6.3 **Data-analyse**
6.3.1 De start van de tijdelijke herbestemming
6.3.2 Het proces en de samenwerking
6.3.3 Financiën
6.3.4 Wet- en regelgeving
6.3.5 Parallelle processen
6.3.6 Succes- en faalfactoren
§6.4 **Conclusie**

Hoofdstuk 7. Conclusie p. 71
§7.1 **Inleiding**
§7.2 **De Sluisbuurt en de Galecopperzoom – een vergelijking met beantwoording van de deelvragen**
7.2.1 De start van de tijdelijke herbestemming
7.2.2 Het proces en de samenwerking
7.2.3 Financiën
7.2.4 Wet- en regelgeving
7.2.5 Lineaire of parallelle processen
7.2.6 Institutionele ontwikkeling – design versus evolutie
7.2.7 De spanningsvelden
7.2.8 Verwachtingen
§7.3 **De hoofdvraag en conclusies**
7.3.1 De financiële bijdrage
7.3.2 De succesfactoren
7.3.3 Stakeholders en samenwerking
7.3.4 Het proces
7.3.5 Meervoudigheid
§7.4 **Epiloog**
7.4.1 Het onderzoeksproces
7.4.2 Aanbevelingen

Bronvermelding en Literatuurlijst p. 82

Bijlagen p. 85
Bijlage 1. Vragenlijst semi-gestructureerde interviews
Bijlage 2. Analyseschema vragenlijst

Hoofdstuk 1. Inleiding

§1.1 **Aanleiding**

Lokale overheden hebben na de crisis van 2008 te maken gekregen met financiële problemen. De doorwerking van deze crisis op gemeentelijk niveau wordt versterkt door afnemende budgetten van hogere overheden. De gevolgen zijn een lager gemeentebudget en minder arbeidskrachten, maar meer taken (Gemeente Den Haag, 2013, p. 1). Lokale overheden zijn hierdoor genoodzaakt tot bezuinigingen en reorganisaties. De omvang van dergelijke maatregelen is aanzienlijk zoals bijvoorbeeld blijkt in de gemeente Nieuwegein. De maatregelen resulteren in Nieuwegein in een bezuiniging van ongeveer 7 miljoen euro structureel in 2016 op een budget van 150 miljoen euro (Gemeente Nieuwegein, 2013).

De financiële positie van lokale overheden is onder andere gerelateerd aan de rol die deze overheden spelen in het grondbeleid (Segeren, 2005, pp. 7-8; Deloitte Real Estate, 2013, p. 9). De actieve rol op de grondmarkt die lokale overheden tot in de 21ste eeuw hebben gespeeld, legt in deze context een extra druk op het budget van de gemeentelijke grondbedrijven. De grondbedrijven verworven tot 2008 namelijk actief grondposities om, bij een ontwikkeling, een winst te maken op de grondexploitatie door de grond te verkopen of te verhuren (Segeren, 2005, p. 7). Landelijk zijn in 2012 gemeentelijke grondbedrijven genoodzaakt om voor 1,1 miljard euro aan directe verliezen te nemen. Daarmee komt het totaal genomen verlies (2,6 miljard euro cumulatief) en verwacht verlies (cumulatief) aan het eind van 2012 op 4 tot 6 miljard euro (Deloitte Real Estate, 2013, p. 3). Het actieve grondbeleid van voor de crisis van 2008 leidt nu dus zowel op lokale als nationale schaal tot financiële verliezen.

Als gevolg van deze verliezen is de actieve rol van lokale overheden op de grondmarkt, anno 2014, gestagneerd. Naast het failliet van het gemeentelijke grondbeleid krijgen gemeenten ook nog eens te maken met uitgestelde infrastructurele en bouwontwikkelingen die in eerste instantie op het provinciale of nationale overheidsniveau zijn geïnitieerd. Een voorbeeld hiervan is de A12-zone tussen Utrecht en Nieuwegein. Op onderstaande foto gelegen in het opgelichte gebied tussen de snelwegen A2 (links verticaal), A12 (horizontaal) en A27 (rechts verticaal) (zie Figuur 1.1).

Figuur 1.1 De A12-zone

Bron. Duic, 2012

De financiële doorwerking van een ontwikkeling op gemeentelijke grondbedrijven is duidelijk geworden door de uitgestelde A12 zone ontwikkeling in de gemeente Nieuwegein. Een bedrijventerrein is eind negentiger jaren niet haalbaar gebleken in de Galecopperzoom en vervolgens is ook de ontwikkeling van de Galecopperzoom als onderdeel van de A12-zone uitgesteld tot in ieder geval 2030. De gemeente heeft de grond op de Galecopperzoom echter al verworven en is eigenaar van het plangebied (Gemeente Nieuwegein, 2013). Uitstel van ontwikkelingen heeft ervoor gezorgd dat de gronden braak blijven liggen en dat resulteert in extra, niet verwachte, rentelasten voor de gemeente.
In dit onderzoek is ervoor gekozen het fysieke object af te bakenen tot randstedelijke braakliggende gebieden. Deze gebieden, zoals de Galecopperzoom in de A12-zone, bieden door de gunstige ligging en de grote afzetmarkt voldoende kansen voor lokale overheden, marktpartijen en (toekomstige) bewoners. Met de keuze wordt het fysieke object van het onderzoek op een aantal manieren afgebakend. Ten eerste betreft het locaties aan de rand van of tussen stedelijke gebieden. Ten tweede gaat het om braakliggende gebieden en niet om leegstaande gebouwen. Daarnaast zijn deze gebieden in het bezit van een lokale overheid en levert de braakligging van het gebied, eventueel door een uitgestelde ontwikkeling, een financiële last op de grondexploitatie op.
Om dergelijke uitgestelde ontwikkelingen op te vangen, is in de jaren 2012, 2013 en 2014 een aantal maatregelen en oplossingen voorgesteld. Het afboeken van de waarde van de grond is een oplossing om de markt te interesseren in de aankoop van de braakliggende grond. Hoewel deze maatregel voor lokale overheden vaak financieel onhaalbaar is - in vakjargon wordt gekscherend de term '*Artikel 12 gemeente*' gebruikt - blijkt uit onderzoek van Deloitte Real Estate (2013, p. 3) toch dat gemeenten tot en met 2012 al voor 3,3 miljard euro aan directe verliezen hebben genomen.
Instanties die beleidsbesluiten nemen en instanties die de besluitvorming ondersteunen zoeken in tijdelijke herbestemming een oplossing voor de financiële problemen die voortkomen uit de braakligging van grond (de Boer, 2013, pp. 30-32; Oosterkamp, 2013, pp. 1-3). Op randstedelijke locaties zijn sociale of duurzame bijvangsten te halen door het al dan niet tijdelijk in gebruik nemen van deze gebieden. Daarnaast kan het imago van het gebied verbeterd worden en kan een gebiedsidentiteit door de tijdelijke functie worden gevormd of versterkt (Meijboom, 2010, pp. 13-15).
Een proces van tijdelijke herbestemming biedt een kans voor een krachtenveld- en procesanalyse waarvan het resultaat gebruikt kan worden om toekomstige herbestemmingsprocessen met de verkregen inzichten efficiënter te laten verlopen. De analyse wordt weergegeven in termen van wet- en regelgeving, van het krachtenveld van stakeholders en de samenwerking, van het (participatie-)proces en van de financiële opbrengsten met eventuele sociale of maatschappelijke bijvangsten (zie §4.4). Als een tijdelijke (her)bestemming een gecombineerd resultaat van financiële opbrengst met sociale meerwaarde of maatschappelijke meerwaarde of ruimtelijke meerwaarde oplevert, dan wordt gesproken van een meervoudige oplossing (Flüggen, Nillesen & Swildens, 2012, p. 11) (zie 3.3.2).

In Nieuwegein heeft de gemeenteraad in 2012 het college van Burgemeester en Wethouders de opdracht gegeven te onderzoeken of met een tijdelijke invulling van de ruimte (een deel van) de rentelasten van de Galecopperzoom zijn terug te verdienen. Na nader onderzoek, afgerond met het collegevoorstel 'Onderzoeksrapportage Galecopperzoom – Ontwikkelstrategie tijdelijke invulling' (2013), bleek dat de ervaringen met tijdelijk herbestemmen in Nederland welliswaar schaars zijn maar dat er voldoende vertrouwen is om dit alternatief verder uit te werken. De Galecopperzoom is een van de twee cases van het empirisch onderzoek (zie Hoofdstuk 6). De tweede casus is de Sluisbuurt in Amsterdam (zie Hoofdstuk 5).

§1.2 **Wetenschappelijke relevantie**

In dit onderzoek is de institutionele theorie toegepast als nieuw wetenschappelijk perspectief ten aanzien van tijdelijke herbestemming. De institutionele theorie beschouwt organisaties als instituties, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen formele en informele instituties. Een institutie wordt gedefinieerd als de formele en informele procedures, routines, normen en overeenkomsten die zijn ingebed in de organisatorische structuur van de staatsinrichting (Hall en Taylor, 1996, p. 938). Formele instituties bestaan uit normen en regels, daar waar informele instituties bestaan uit waarden en gedragscodes (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 1). Een institutionele analyse zoekt ten eerste naar hoe de relatie tussen instituties en gedrag wordt uitgelegd en ten tweede naar hoe het proces van institutionele verandering of ontwikkeling wordt verklaard (Hall en Taylor, 1996, p. 936). Het verklaren van institutionele verandering is een discussiepunt binnen het institutionele denken. Het traditionele denken stelt dat instituties organisch groeien, een institutioneel pad vormen en gaat uit van institutionele evolutie. Bromley (1991) ziet instituties daarentegen als relaties die gecreëerd kunnen worden. Alexander (2002) voegt daar institutioneel ontwerp aan toe. Deze denkers over institutionele verandering gaan uit van institutioneel design en de mogelijkheid om instituties te vormen.

De institutionele theorie onderscheidt zich van andere theorieën over organisaties en instituties, zoals de Contingency Theory (Lawrence & Lorsch, 1967), de Population Ecology Theory (Odum, 1959) en de Resource Dependency Theory (Pfeffer & Salancik, 1978), door de nadruk op het menselijke binnen organisaties. Emoties, traditie, een eigen organisatiecultuur, een set van normen en waarden, gebruiken, routines en belangen zijn de onderscheidende elementen van organisaties in deze theorie.

De inzichten van de institutionele theorie zijn in de ruimtelijke planning toegepast door onder andere Alexander (2005), Healey (2005) en Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007). Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) introduceren een model om institutionele verandering te verklaren (zie §2.3). Door institutionele reflectie, institutioneel design en windows of opportunity in dit model op te nemen, geven de bedenkers van dit model aan wel degelijk een rol weggelegd te zien voor de creatie van instituties. Aan de hand van twee voorbeelden, namelijk de Nederlandse stadsprovincies en de VINEX wijken, wordt het model vervolgens in de praktijk getoetst.

In dit onderzoek worden met behulp van de institutionele theorie twee cases van tijdelijke herbestemming geanalyseerd. Dit vormt een aanvulling op het gebruik van de institutionele theorie in de ruimtelijke planning. Tevens kan de analyse van de cases bijdragen aan de discussie over institutioneel design versus institutionele evolutie. Na het empirisch onderzoek wordt beargumenteerd in hoeverre sprake is van institutionele verandering en welke vorm herkend kan worden. Daarnaast kan empirisch onderzoek naar de spanningsvelden binnen een casus van tijdelijke herbestemming een bijdrage leveren aan het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007, p. 897). Om de spanningsvelden onderzoekbaar te maken, worden deze toegevoegd aan het model (zie 3.3.6 en 4.2.2) en wordt vervolgens getoetst in hoeverre deze aanwezig zijn in de praktijk (zie 7.2.7).

Een punt van kritiek op de institutionele theorie is dat het gebruik van de theorie niet geschikt is voor het verklaren van dynamische ontwikkelingen (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 891). Tijdelijk herbestemmen is een laagdynamisch proces, omdat een gebied met een tijdelijke functie van ruimtegebruik voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld 5, 10 of 15 jaar, wordt vastgelegd. Dit punt van kritiek geldt dus niet in het geval van tijdelijke herbestemming. Aan dergelijke laagdynamische processen van tijdelijke (her)bestemming is in de theorievorming (nog) weinig aandacht besteed (de Boer, 2013, pp. 29-32). Tijdens een proces van tijdelijk herbestemmen lopen de betrokken actoren aan tegen het onbekende en nieuwe karakter van de voorgestelde juridisch planologische oplossingen om een tijdelijke (her)bestemming vast te stellen. Het empirisch onderzoek draagt bij aan het verkennen van deze oplossingen.

§1.3 **Doelstelling**

Na de uiteenzetting van de aanleiding, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, volgen de doelstelling, de hoofdvraag en deelvragen. In het empirisch onderzoek worden twee processen van tijdelijk herbestemmen geëvalueerd. De institutionele theorie wordt daarbij gebruikt als hulpmiddel. Deze evaluatie heeft het volgende doel:

Het doel van dit onderzoek is het proces van tijdelijk herbestemmen te evalueren om inzichten te verkrijgen die van toepassing kunnen zijn op andere cases van tijdelijk herbestemmen, opdat een financiële bijdrage aan de grondexploitatie kan worden bijgeschreven en het proces daartoe efficiënter kan verlopen.

§1.4 **Hoofdvraag en deelvragen**

In dit licht bezien wordt in deze scriptie de volgende hoofdvraag onderzocht:

In hoeverre kan tijdelijk (her)bestemmen, als beleidsinstrument, van braakliggende grond op een randstedelijke locatie een financiële bijdrage leveren aan de positie van het grondbedrijf en maatschappelijke en sociale meerwaarde creëren?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatief onderzoek (verantwoording methoden: zie Hoofdstuk 4) naar een aantal deelvragen.
In het theoretisch kader in de hoofdstukken 2 en 3 is verder ingegaan op de centrale begrippen uit de hoofdvraag. In het volgende hoofdstuk wordt de institutionele theorie toegelicht, vervolgens komt in hoofdstuk 3 tijdelijk herbestemmen aan bod. Het theoretisch kader is opgebouwd aan de hand van twee theoretische deelvragen:

Deelvraag 1: In hoeverre is de institutionele theorie toepasbaar op het beleidsinstrument tijdelijk herbestemmen?

Deelvraag 2: Wat is er bekend over de tijdelijke (her)bestemming en hoe past tijdelijke (her)bestemming in de huidige bestemmingswet- en regelgeving?

Naast theoretische deelvragen zijn een aantal empirische deelvragen opgesteld voor de krachtenveld- en procesevaluatie van de cases.

Deelvraag 3: Onder welk krachtenveld van stakeholders en instituties staan de cases?

Deelvraag 4: Wat kenmerkt de start van een proces voor de tijdelijke herbestemming?

Deelvraag 5: Hoe is het proces om te komen tot de intiatieven voor een tijdelijke herbestemming verlopen?

Deelvraag 6: Wat kenmerkt de financiële aspecten van de tijdelijke herbestemming?

Deelvraag 7: Welke juridisch planologische producten zijn gebruikt om de tijdelijke herbestemming vast te leggen?

Deelvraag 8: In hoeverre is er sprake van lineaire of parallelle processen bij een tijdelijke herbestemming?

Deelvraag 9:	In hoeverre is er sprake van institutionele verandering, is deze verandering evolutionair of door design gecreëerd?
Deelvraag 10:	In hoeverre komen de spanningsvelden van een tijdelijke (her)herbestemming terug in de cases?
Deelvraag 11:	Welke succes- en faalfactoren zijn uit de cases de Sluisbuurt in Amsterdam en de Galecopperzoom in Nieuwegein te halen, opdat processen van tijdelijk herbestemmen in de toekomst efficiënter kunnen verlopen?

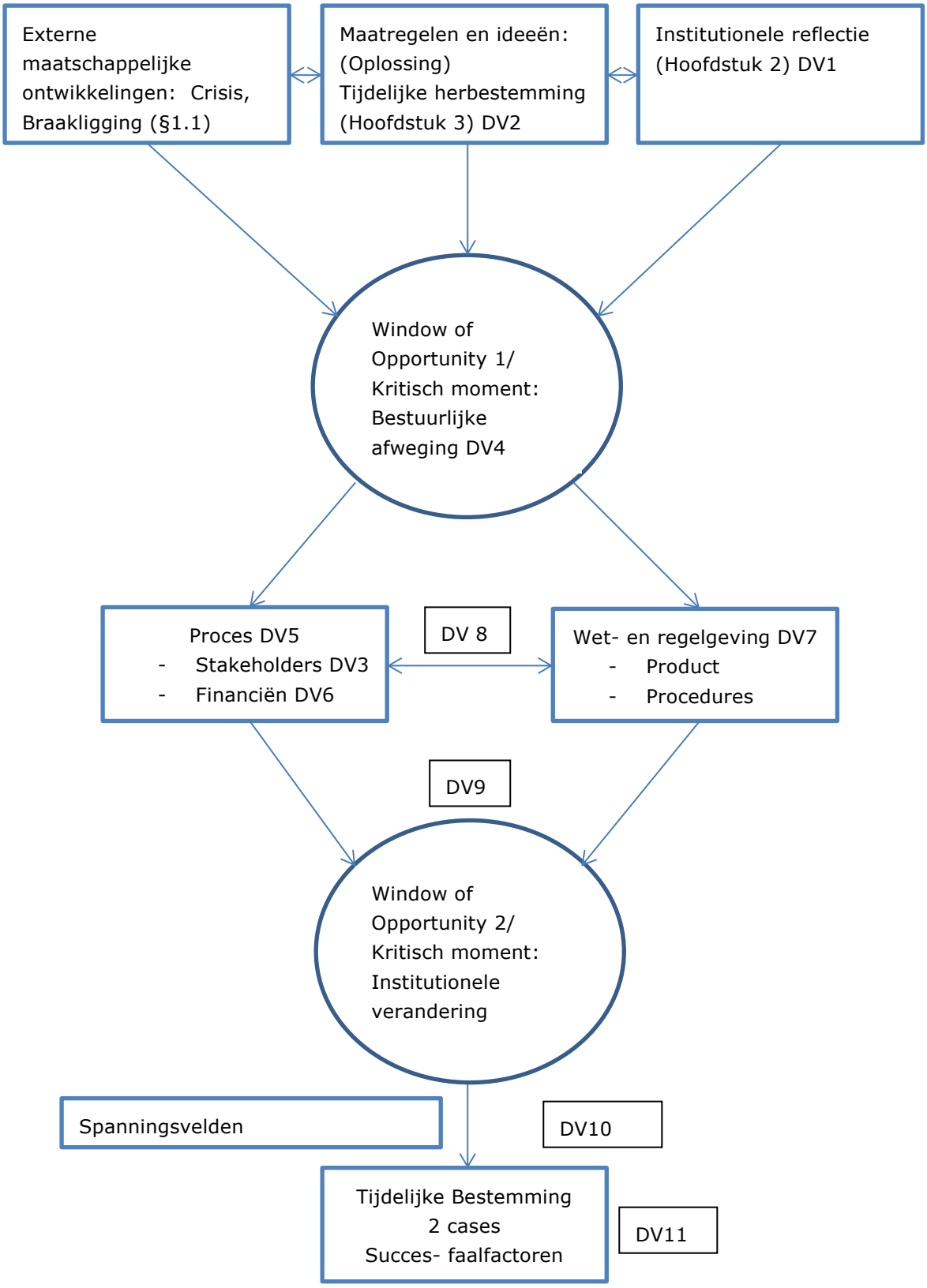
§1.5 **Conceptueel model**

In deze paragraaf wordt het conceptuele model geïntroduceerd. In het model is de samenhang tussen de deelvragen weergegeven. In hoofdstuk 2 worden de elementen uit het conceptuele model uitgewerkt en wordt de link met het model over institutionele verandering van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007, p. 897) gelegd (zie §2.3 en §2.4).

Het eerste element is de externe maatschappelijke ontwikkeling: een (financiële) crisis die de braakligging van grond ten gevolge heeft, die een financiële last oplevert voor de grondexploitatie van een gemeente. De oorzaken en het probleem van deze braakligging zijn behandeld in §1.1.
Het tweede element bevat de voorgestelde maatregelen en ideeën om het probleem op te lossen. De tijdelijke herbestemming is één van deze voorgestelde oplossingen en wordt behandeld in Hoofdstuk 3 (deelvraag 2).
Het derde element is de institutionele reflectie en institutioneel design en wordt besproken in Hoofdstuk 2 (deelvraag 1).
Het vierde element is de bestuurlijke afweging (deelvraag 4). Aan de hand van een onderzoek over de eerste drie elementen maakt het gemeentebestuur een bestuurlijke afweging die kan leiden tot de start van een tijdelijk (her)bestemmingsproces. Dit element bevat de eerste window of opportunity/opportunities (zie §2.3).
Na het theoretisch kader, bestaande uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3, wordt een verwachting opgesteld over de invloed van de eerste drie elementen op het vierde element. Met andere woorden, hoe de financiële crisis en de braakligging van grond, hoe de tijdelijke herbestemming en hoe institutionele reflectie/institutioneel design de bestuurlijke afweging beïnvloeden. Deze verwachting wordt in het empirisch onderzoek getoetst.
Als de bestuurlijke afweging leidt tot de start van een tijdelijk (her)bestemmingsproces, dan wordt een proces met stakeholders gestart om te komen tot een tijdelijke invulling (deelvraag 5 en 6) en een proces gestart om de tijdelijke (her)bestemming via wet- en regelgeving vast te leggen (deelvraag 7): de elementen vijf en zes uit het model. De relatie en wisselwerking tussen de processen bepaalt in hoeverre er sprake is van lineaire of parallelle processen (deelvraag 8). Als beide processen (voldoende) slagen, is er sprake van een institutionele verandering: het zevende element, het tweede window of opportunity/opportunities (deelvraag 9).
Na de institutionele verandering kan worden geanalyseerd in hoeverre de spanningsvelden, die zijn opgesteld in hoofdstuk 3 over de tijdelijke herbestemming, terugkomen in het empirisch onderzoek (deelvraag 10). Ten slotte leidt de procesevaluatie tot een rangschikking van succes- en faalfactoren voor een tijdelijke herbestemming (deelvraag 11). De evaluatie en rangschikking van succes- en faalfactoren kan toekomstige tijdelijke (her)bestemmingsprocessen een voorsprong geven.

De samenhang tussen de deelvragen is weergegeven in het conceptueel model (zie Figuur 1.2). Ter verduidelijking zijn de deelvragen in het model opgenomen (DVx).

Figuur 1.2. Conceptueel model Tijdelijke herbestemming



§1.6 **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt de institutionele theorie uiteen gezet. De toepassing van de institutionele theorie in de ruimtelijke planning wordt besproken en het conceptuele model gebaseerd op het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) om institutionele verandering te verklaren, wordt verder toegelicht.

In hoofdstuk 3 komt de tijdelijke herbestemming aan bod. Aan de hand van de formele en procedurele vereisten voor een bestemmingsplan of bestemmingswijziging, wordt de tijdelijke herbestemming en wat daar al over bekend is besproken. De spanningsvelden die naar voren komen tijdens zo een proces worden geduid en toegevoegd aan het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs.

In hoofdstuk 4 wordt een operationeel model opgesteld. Vervolgens wordt toegeschreven naar een empirisch onderzoek met verantwoording van de keuzes betreffende onderzoeksstrategie, onderzoeksontwerp en methoden van onderzoek.

In hoofdstuk 5 wordt de casus 'De Sluisbuurt, Amsterdam-Oost' geïntroduceerd en geanalyseerd.

In hoofdstuk 6 wordt de casus 'Tijdelijke Invulling Galecopperzoom, Nieuwegein' geanalyseerd.

In hoofdstuk 7 worden de cases vergeleken en de deelvragen beantwoord, wordt de hoofdvraag beantwoord, wordt het onderzoek kritisch beschouwd en worden een aantal aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2. De institutionele theorie en de doorwerking in de planning theorie

§2.1 **Inleiding**

Dit hoofdstuk begint met een inleiding in de institutionele theorie (§2.2), om vervolgens het verschil tussen formele en informele instituties uit te leggen. Een begrip van de theorie en het verschil tussen formele en informele instituties is van belang om de instituties in de ruimtelijke planning te kunnen onderscheiden en deze in een casus van tijdelijk herbestemmen te herkennen. In §2.3 wordt de toepassing van de institutionele theorie in de ruimtelijke planning beschreven aan de hand van de drie scholen van institutionalisme. Om het element institutionele verandering uit het conceptuele model (zie §1.5) te behandelen, worden vier verschillende perspectieven op institutionele verandering of ontwikkeling geïntroduceerd. In §2.4 wordt de link gelegd tussen het conceptuele model van dit onderzoek en het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007, p. 897). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin de eerste deelvraag (zie §1.4) over de toepasbaarheid van de institutionele theorie op het onderwerp tijdelijke herbestemming wordt beantwoord.

§2.2 **De institutionele theorie**

De institutionele theorie beschouwt organisaties als instituties, net als bijvoorbeeld het huwelijk en de familie. Een organisatie is volgens deze theorie niet langer een uiterst rationeel en geformaliseerd systeem, maar een institutie. Organisaties zijn niet alleen losse eenheden die inputs omvormen tot outputs, maar ook menselijke organisaties die worden gedreven door emotie en traditie. Organisaties hebben een eigen cultuur, set van normen en waarden, gebruiken, routines en belangen (Alexander, 2005, p. 210; Healey, 2005, p. 302; Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 891).

Meyer en Rowan (1977, pp. 346-347) stellen dat naast de organisaties ook de omgeving een proces van institutionalisering doormaakt. Zodoende ontstaat er een institutionele omgeving, waarin voorwaarden voor het bestaan van een organisatie worden ontwikkeld alvorens deze gezien wordt als een organisatie. Om legitimiteit van de omgeving te krijgen moet de organisatie aan de voorwaarden voldoen. Een voorbeeld is de methode waarop de resultaten van een organisatie worden gemeten. Wanneer uit de omgeving maatschappelijk verantwoord ondernemen institutioneel raakt ingebed als een criterium voor succes van een organisatie, dan zal hetzelfde gebeuren in de organisatie. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt dan het gangbare criterium voor het meten van de behaalde resultaten.

Aan de hand van de term 'institutional isomorphism (één enkele vorm)' hebben Meyer en Rowan (1977, pp. 348-352) gepoogd om de gelijkenis te verklaren tussen organisaties die zich bevinden in een zelfde organisatorisch veld. Er zijn drie mechanismen die voor de gelijkenis verantwoordelijk zijn; mimetische krachten, normatieve druk en coërcieve mechanismen. Mimetische krachten wijzen erop dat organisaties procedures en structuren imiteren van de organisaties die als succesvol worden beschouwd door de omgeving. Normatieve druk bestaat uit kanalen om gedragingen van organisaties in de gewenste richting te sturen. Coërcieve mechanismen zijn bepaalde formele consequenties voor het niet voldoen aan regels en vereisten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om producteisen voor de farmaceutische bedrijfstak. Het centrale thema van de institutionele benadering is dat organisaties een binding ontwikkelen tot een procedure of routine, die niet noodzakelijkerwijs de beste manier is om een gesteld doel te bereiken, hoewel dit wel wordt verondersteld.

Hoewel het lijkt alsof de institutionele benadering organisaties beschouwt als stabiele eenheden is dat per definitie niet het geval. Er zijn talloze factoren waardoor instituties kunnen veranderen, bijvoorbeeld factoren die zorgen voor de – institutionalisering, zoals een verandering in regelgeving

of nieuw personeel. Bovendien zijn er binnen een organisatie personen aanwezig die de institutioneel ingebedde procedures proberen te vervangen door hun eigen gewenste methoden en procedures. Het gaat hierbij om zogenoemde change agents. Deze proberen eerst de institutioneel ingebedde procedures te de-institutionaliseren waarna ze hun eigen procedures proberen te institutionaliseren. Dit leidt echter weer tot reacties van degenen in de organisatie die de institutioneel ingebedde procedures willen behouden. Er ontstaat een conflict door verschillen in de institutionele visie van menselijke actoren in de organisatie (Jaffee, 2001, pp. 226-236).
De institutionele theorie zoekt naar een verklaring van interacties. Daarbij staan drijvende, structurele vaak top-down krachten tegenover lokale bottom-up krachten die zoeken naar institutionalisering.

2.2.1 Formele en informele instituties

In de institutionele theorie is een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Formele instituties bestaan uit normen en regels, daar waar informele instituties bestaan uit waarden en gedragscodes (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 1). In de ruimtelijke ordening zijn instituties aanwezig in de institutionele context van een planningopgave. Formele instituties, zoals een wet, worden nageleefd door organisaties. Netwerken van actoren hebben te maken met deze formele en informele instituties, bijvoorbeeld tijdens de interactie tussen actoren of wanneer een actor een plan aanpast aan de hand van een wettelijke restrictie.

§2.3 **Institutionle theorie in de ruimtelijke planning**

De institutionele theorie kent zijn doorwerking in de ruimtelijke planning. Om deze doorwerking te verduidelijken wordt ten eerste de wetenschappelijke literatuur over institutionele theorie in de ruimtelijke planning besproken. Dit zal gebeuren aan de hand van de drie scholen van institutionalisme. Het doel van de scholen is om de verklarende waarde voor interactie tussen drijvende krachten en lokale initiatieven te achterhalen. Ten tweede wordt institutionele verandering besproken, omdat dit een element is in het conceptuele model (zie §1.5) en omdat binnen het denken over institutionele verandering de discussie over evolutie versus design speelt. Vier perspectieven van denken over institutionele verandering staan aan de basis van deze discussie en worden verder uitgewerkt.
Ten derde komt de toepassing van de institutionele theorie in empirische ruimtelijke onderzoeken naar voren. Aan de hand van ervaringen uit eerdere onderzoeken naar institutionele verandering in de ruimtelijke planning wordt vervolgens in hoofdstuk 4 een keuze gemaakt over de toepassing van de institutionele theorie in het empirische onderzoek van deze scriptie.

2.3.1 Theorie – 3 scholen van institutionalisme

In de politicologie wordt vanaf 1980 de term 'New Institutionalism' steeds frequenter genoemd. Het nieuwe institutionalisme heeft tussen de jaren 1980 en 1996 ten minste drie verschillende analytische gedachtenstromingen voortgebracht. Deze stromingen zijn door Hall en Taylor (1996, p. 936) de drie scholen van het nieuwe institutionalisme genoemd, daar zijn: het historische institutionalisme, het rationele keuze institutionalisme en het sociologische institutionalisme. Een belangrijke overeenkomst is dat alle drie de gedachtenstromingen de rol die instituties spelen in sociale of politieke besluiten willen ophelderen. Voor iedere institutionele analyse zijn twee zaken van essentieel belang, namelijk hoe de relatie tussen instituties en gedrag wordt uitgelegd en hoe het proces van institutionele verandering of ontwikkeling wordt verklaard.
Historisch institutionalisme gaat uit van het idee dat conflicten tussen groepen voor schaarse middelen in het hart liggen van de politiek. De beslissingen betreffende deze middelen en de ongelijkheid in deze beslissingen wil historisch institutionalisme analyseren. De verklaring is gevonden in de manier waarop institutionele organisaties bij een conflict sommige belangen voor andere belangen stellen. De staatsinrichting wordt gezien als een systeem met onderdelen die op

basis van interactie bestaan, maar dat het individu met sociale, psychologische of culturele eigenschappen dit systeem vormt wordt niet ondersteund. De institutionele organisatie stuurt collectief gedrag (Hall en Taylor, 1996, p. 937).
Een institutie wordt binnen het historisch institutionalisme gedefinieerd als de formele en informele procedures, routines, normen en overeenkomsten die zijn ingebed in de organisatorische structuur van de staatsinrichting (Hall en Taylor, 1996, p. 938). Het belangrijkste kenmerk van historisch institutionalisme is dat institutionele ontwikkeling padafhankelijkheid en ongewilde gevolgen benadrukt (Hall en Taylor, 1996, p. 938; Alexander, 2005, p. 212). Als het gaat om het verklaren van institutionele verandering is deze gedachtenstroming weinig relevant (Alexander, 2005, p. 212).
De rationele keuze institutionalisten hebben het belang van onder andere eigendomsrecht en transactiekosten voor het gebruiken en ontwikkelen van instituties benadrukt. Vervolgens hebben rationele keuze institutionalisten de ontwikkeling van politieke instituties en coalitiegedrag bekeken (Hall en Taylor, 1996, p. 944). De belangrijkste kenmerken van deze school behelzen ten eerste het onderkennen van een vastgestelde set van voorkeuren en smaak van actoren en ten tweede het benadrukken van de rol van een strategische omgang met informatie en gedrag in het ontstaan van instituties of in institutionele verandering. Deze school kent de ontwikkeling of verandering van instituties toe aan bedoeld ontwerp en overeenstemming tussen actoren (Hall en Taylor, 1996, p. 944-945; Alexander, 2005, p. 212).
In mijn onderzoek is de rationele keuze school van institutionalisme belangrijk. Het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (zie 2.3.3) gaat uit van institutioneel design door het samenkomen van stromingen die verandering voorstaan. In het empirisch onderzoek wordt getoetst in hoeverre dit model en de bewerkingen ervan (zie §1.5 Conceptueel model en 4.2.2 Operationeel model) toepasbaar zijn op het onderwerp tijdelijke (her)bestemming.
De derde groep institutionalisten betreft de sociologen. Deze stroming is gestart als een onderdeel van organisatiewetenschap en legt de nadruk op institutionele vormen en procedures binnen organisaties. Een belangrijk verschil met de rationele keuze institutionalisten is dat institutionalisme in organisaties niet gezien wordt als het resultaat van de strategische zoektocht naar maximale efficiëntie, maar om legitimiteit te creëren (Alexander, 2005, p. 212). Met de zoektocht naar legitimiteit van gedrag is deze vorm van institutionalisme voor dit onderzoek weinig relevant.

2.3.2 Theorie – institutionele verandering

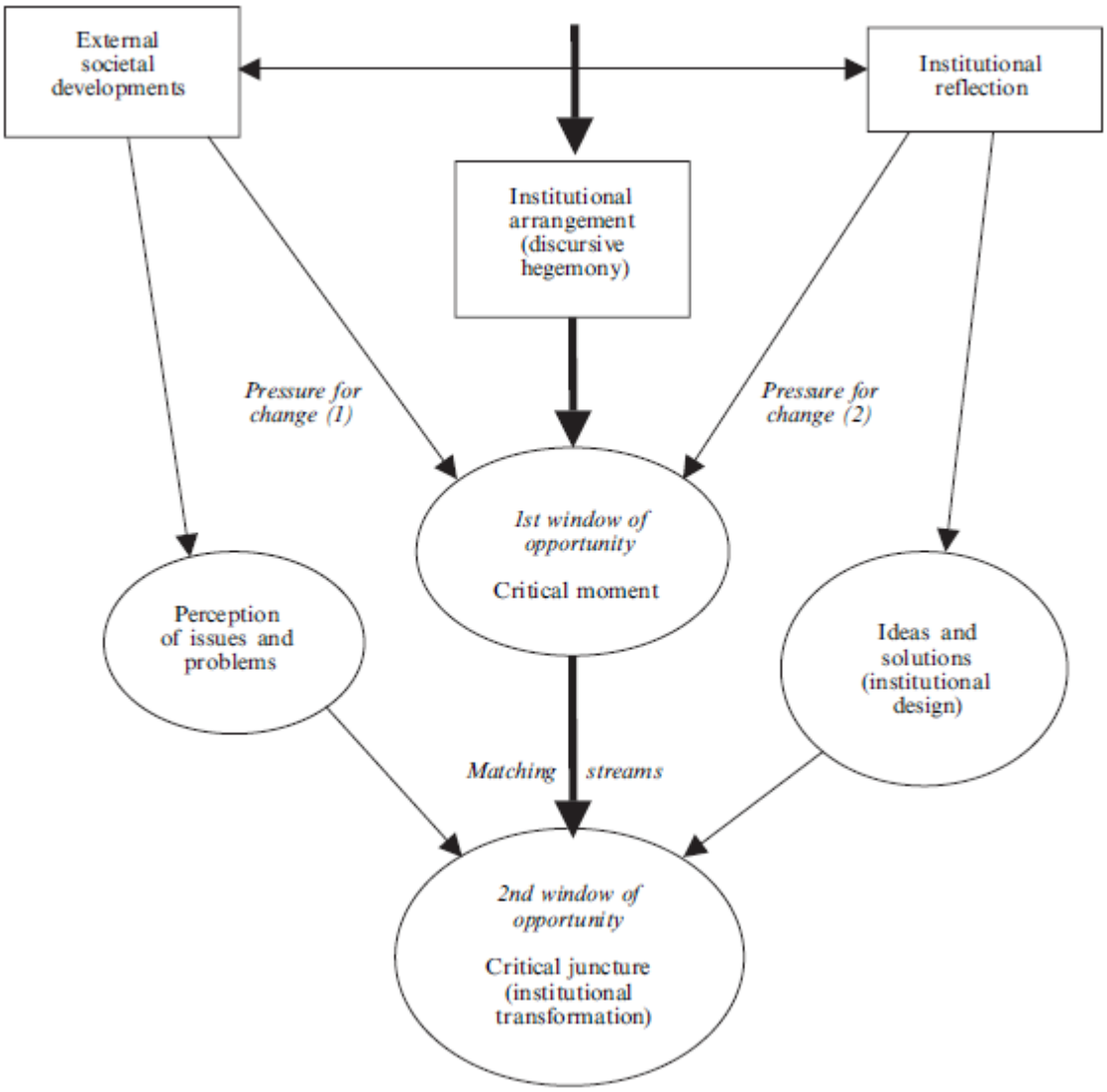
Innes (1995) stelt dat 'institutioneel ontwerp' de essentie van planning is. In navolging hierop is het opbouwen of vergroten van institutionele of governance capaciteit onderwerp van menig wetenschappelijk artikel geweest. Maar er is ook een argument tegen het gebruik van institutionele analyse. Institutionele theorie heeft volgens andere wetenschappers problemen om institutionele verandering te verklaren. De discussie over evolutie of design concentreert zich op de vraag of verandering van een institutie bedoeld of onbedoeld plaatsvindt. De literatuur over institutionele ontwikkeling brengt een aantal verschillende standpunten over verandering naar voren. Sommige standpunten kunnen worden gecategoriseerd onder het organische of onbedoelde ontwerp van instituties, waar andere juist de rol van bedoeld ontwerp en creatie van instituties onderkennen (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 891).
De vier belangrijkste perspectieven over institutionele verandering worden hieronder genoemd.
Bromley (1991) beschouwt instituties als relaties die bewust kunnen worden gecreëerd. Daarmee is de basis gelegd voor het institutionele ontwerp. Alexander (2002) beschrijft institutioneel ontwerp als het opstellen en realiseren van regels en procedures, en organisatorische structuren die de beperking en ontwikkeling van gedrag mogelijk maken om waarden na te streven, doelen te behalen en taken uit te voeren. Een nadeel van de nadruk op institutioneel ontwerp is dat niet verklaard kan worden waarom in een bepaalde context een institutie gekozen is en waarom

bepaalde instituties blijven bestaan waar anderen veranderen of verdwijnen (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 892).
Het tweede perspectief gaat uit van organische groei van instituties. Efficiëntie is binnen dit perspectief het selectiecriterium voor het overleven van een institutie. Het marktdenken vormt de basis voor een marktwerking van variatie en selectie. Binnen deze marktwerking en zijn focus op efficiëntie is geen plaats voor institutioneel ontwerp. Dit perspectief is vanuit de economie verder onderzocht. Het verminderen van de transactie kosten, om efficiëntie te vergroten, vormt de basis zijn voor het veranderen van instituties.
North (1990) stelt dat de geschiedenis van instituties voor een groot deel de vorm van de institutie heden ten dage bepaald. Dit resulteert in een institutioneel pad met een steeds gelimiteerdere scope. Dit staat het bewust creëren van bepaalde instituties niet in de weg, maar het ontwerp is wel padafhankelijk en plaatsafhankelijk (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 893).
Ten slotte leggen de sociologische institutionalisten de nadruk op de symbolische en cognitieve dimensies van instituties en institutionele verandering. De culturele waarde van instituties speelt hierbij een belangrijke rol. Institutionele verandering wordt verklaard door te kijken naar de sociale realiteit op basis van waarden en interpretatie. De legitimiteit van instituties bepaalt de mate waarin deze worden overgenomen en gewaardeerd. Vanuit een sociologisch oogpunt kan het gedrag van mensen de aanleiding zijn voor een institutionele verankering die vervolgens het gedrag van andere actoren beïnvloed (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, pp. 894-895).

2.3.3 Empirie – gebruik van institutionele theorie in empirisch onderzoek

Buitelaar, Lagendijk & Jacobs (2007) gebruiken de institutionele theorie om institutionele verandering te verklaren en introduceren een nieuw model hiervoor (zie Figuur 2.1. Model van Institutionele verandering). Het model gaat uit van externe ontwikkelingen in de maatschappij die samen met interne institutionele reflectie van actoren zorgen voor zogenaamde breuken of openingen oftewel momenten dat er een draagvlak is voor padontwikkeling of padontwerp. Historische institutionalisten steunen het idee dat deze openingen extern gedreven zijn, bijvoorbeeld door crisis. Rationele keuze institutionalisten gaan uit van intern gedreven institutionele verandering. Of de druk nu intern gedreven of extern is, als deze druk groot genoeg is ontstaat er een kritisch moment voor verandering. Dit moment wordt in het model een 'window of opportunity' genoemd. Als de kans op verandering succesvol is en veranderingen worden doorgevoerd, dan ontstaat een verbinding die breekt met in het verleden opgestelde procedures. Deze verbinding wordt de 'critical juncture' genoemd (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, pp. 895-898).

Figuur 2.1 Model van institutionele verandering



Bron: Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 897

Dit model wordt toegepast op twee cases, namelijk het falen van de Nederlandse stadsprovincie en van het Nederlandse grondbeleid. Met name de casus over het Nederlandse grondbeleid is in het kader van tijdelijk herbestemmen van grond interessant, omdat de tijdelijke herbestemming van braakliggende grond een oplossing is voor het actieve grondbeleid van lokale overheden in Nederland (zie §1.1). De grote mate van activiteit van de Nederlanse overheden op de grondmarkt heeft gezorgd voor een overheid die meer marktspeler is dan marktbeheerder (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 902; Segeren, et al., 2005, p. 7). Deze rol is in de 21ste eeuw sterk gegroeid en is ondanks bijvoorbeeld de privatisatisering in andere sectoren zo gebleven. De volgende twee redenen kunnen hiervoor worden aangevoerd: ten eerste kan de overheid door een actief grondbeleid inspelen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Ten tweede kan de overheid profiteren van financiële baten van actief grondbeleid. Door het invoeren van de VINEX in 1993 kwam de positie van lokale overheden als actieve grondmarktspeler onder druk te staan. De lokale overheden moesten samen gaan werken met private partijen en ondervonden tegelijkertijd concurrentie van deze partijen bij de aankoop van te ontwikkelen grond. De veranderingen hebben geleid tot een institutionele reflectie van de Rijksoverheid en

vervolgens tot een institutionele verandering door de invoering van de bouwvergunning (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, pp. 902-903).

§2.4 **Conceptueel model voor de tijdelijke herbestemming**

Op basis van dit model wordt voor de ruimtelijke planning het volgende concept geïntroduceerd (zie Figuur 2.2). Dit model is in §1.5 al getoond om de samenhang tussen de deelvragen te versterken. In deze paragraaf worden de elementen uit het model uitgewerkt en wordt de link gelegd met het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs.

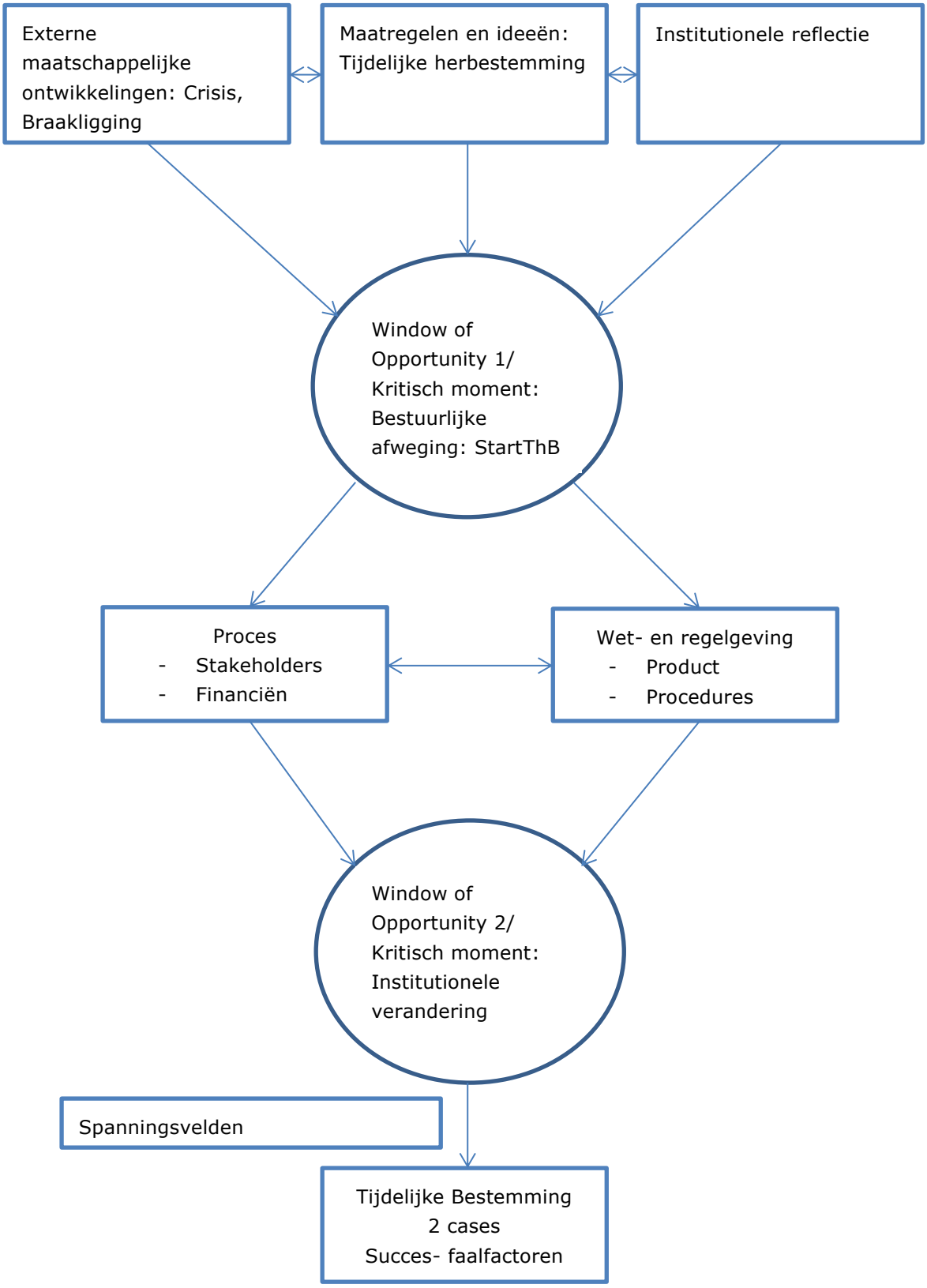
Het conceptuele model dat gebruikt wordt voor de huidige analyse bestaat uit de volgende acht elementen:

1. Externe maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen zich afspelen op drie ruimtelijke schaalniveau's, namelijk nationaal, provinciaal en lokaal. De ontwikkelingen zoals de crisis van 2008 zijn van invloed op de grondmarkt, hebben braakligging ten gevolge en versterken een financiële last voor de grondeigenaar.
2. Maatregelen en ideeën. De maatregelen en ideeën worden voorgesteld als oplossingen voor het probleem. De tijdelijke herbestemming is een oplossing die voortkomt uit institutioneel design. De maatregelen en ideeën staan in directe wederzijdse relatie met de externe maatschappelijke ontwikkelingen en de institutionele reflectie.
3. Institutionele reflectie. De institutionele reflectie kan zich afspelen op de drie ruimtelijke schaalniveau's en kan een input, een doorwerking of een uitwerking zijn van het institutioneel design (de maatregelen en ideeën).
4. Window of Opportunity 1. Het eerste kritisch moment is daar als de voorwaarden voor een oplossing van het probleem, in dit geval braakligging, voldoende zijn uitgewerkt. Tijdens dit window of opportunity vindt meestal een bestuurlijke afweging in de vorm van een besluit van de gemeenteraad of de Burgemeester en Wethouders plaats. Een ambtelijk opdrachtgever brengt dit besluit vervolgens ten uitvoer binnen de ambtelijke organisatie door een project voor een tijdelijke invulling op te starten en een projectleider te benoemen.
5. Proces. Het gevolg van een positieve bestuurlijke afweging is dat een proces gestart kan worden om de tijdelijke herbestemming te realiseren. Dit proces vindt plaats in samenwerking met stakeholders en is afhankelijk van financiële steun.
6. Wet- en regelgeving. Parallel aan een proces om te komen tot een tijdelijke herbestemming lopen een aantal juridisch planologische procedures. Deze procedures bestaan minimaal uit vergunningsprocedures voor de tijdelijke functies en een procedure om de gemeentelijke plannen aan te passen aan een tijdelijke herbestemming.
7. Window of Opportunity 2. Het tweede kritisch moment is daar als het proces en de juridisch planologische procedures succesvol zijn. Een institutionele verandering vindt plaats om de tijdelijke herbestemming mogelijk te maken.
8. De tijdelijke bestemming. Als de institutionele verandering heeft plaats gevonden, is het aan de stakeholders om de tijdelijke bestemming te realiseren.

Het conceptuele model is een bewerking van het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007). De elementen zijn overgenomen of aangepast om deze toepasbaar te maken op het onderwerp tijdelijke herbestemming. Naast de externe maatschappelijke ontwikkeling en de institutionele reflectie is het element maatregelen en ideeën toegevoegd. Het onderzoek naar de oplossing de tijdelijke herbestemming gaat immers vooraf aan de bestuurlijke afweging om de tijdelijke herbestemming te kiezen als oplossing. Na de keuze starten de processen om de tijdelijke invulling, de functie van de herbestemming, te vinden en om deze invulling juridisch

planologisch vast te leggen. Deze elementen zijn toegevoegd om het model toepasbaar te maken op de cases van tijdelijke herbestemming. Het tweede window of opportunity beslaat een institutionele verandering. Als de oplossing, tijdelijke herbestemming is vastgelegd kan de realisatie ervan starten. Dit is weergegeven in het laatste element: tijdelijke bestemming. Tussen het eerste window of opportunity en de realisatie van de tijdelijke bestemming staat het project onder druk van spanningsvelden (zie §3.3, 3.3.6). Deze spanningsvelden kunnen zo zwaar wegen dat een stakeholder besluit af te zien van realisatie van de tijdelijke bestemming.

Figuur 2.2 Conceptueel model



§2.5 **Conclusie**

In dit hoofdstuk is de institutionele theorie en de toepassing van de theorie in de ruimtelijke planning uitgewerkt. Het rationele keuze institutionalisme, een van de drie scholen van het nieuwe institutionalisme, onderkent institutioneel ontwerp en schrijft institutionele verandering toe aan overeenstemming tussen actoren. Voor het onderwerp tijdelijke (her)bestemming (zie Hoofdstuk 3) is het toeschrijven van institutionele verandering aan de overeenstemming tussen actoren onmisbaar. Voor het juridisch planologisch vastleggen van een tijdelijke (her)bestemming is overeenstemming tussen actoren over de functie, de locatie en de andere voorwaarden noodzakelijk. Vervolgens kan een institutionele verandering plaatsvinden.

Daarna is in dit hoofdstuk een model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) geïntroduceerd. Dit model is bedoeld om institutionele verandering in de ruimtelijke planning te verklaren en gaat uit van institutioneel design in de ruimtelijke planning. Het model, met het element 'institutional design' sluit aan bij het denken van de rationele keuze school van institutionalisme en het eerste perspectief over institutionele verandering van Bromley (1991) en Alexander (2002) dat uitgaat van de mogelijkheid om instituties te creëren. Met het introduceren van het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs is de institutionele basis voor het conceptuele model gelegd.

In dit hoofdstuk is de basis gelegd voor een antwoord op de eerste deelvraag:

In hoeverre is de institutionele theorie toepasbaar op het beleidsinstrument tijdelijk herbestemmen?

Het model van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs om institutionele verandering te verklaren is geschikt voor het onderwerp tijdelijke herbestemming omdat het krachtenveld van stakeholders met belangen, bestaande uit organisaties als het Rijk, Provincies, gemeenten, de Kamer van Koophandel, onder invloed staat van formele instituties zoals wetten en regels en informele instituties zoals gedrag en interactie tussen de actoren. Om de organisaties met belangen en om de problemen met het juridisch planologisch vaststellen van een tijdelijke (her)bestemming te begrijpen, is dit inzicht in de institutionele theorie en de perspectieven op institutionele verandering van belang.

Om het model toepasbaar te maken voor de tijdelijke herbestemming, is het in dit hoofdstuk aangepast. Zo zijn de elementen (participatie-)proces en wet- en regelgeving toegevoegd en is de druk van spanningsvelden tijdens een tijdelijke (her)bestemmingsproces geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 worden de spanningsvelden verder uitgewerkt (zie §3.3).

In Hoofdstuk 4 wordt aan de hand van het theoretisch kader over de institutionele theorie in de ruimtelijke planning, de tijdelijke (her)bestemming en de spanningsvelden het conceptuele model bewerkt tot een operationeel model (zie §4.2). Aan de hand van dit model worden vervolgens criteria geformuleerd om in een empirisch onderzoek een casus van tijdelijk herbestemmen te evalueren.

Maar allereerst zal in hoofdstuk 3 nader worden ingegaan op tijdelijk (her)bestemmen.

Hoofdstuk 3. Tijdelijk (her)bestemmen

§3.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk komt de procedure van bestemmen aan bod. In paragraaf 3.2 worden zowel de formele als de procedurele vereisten van bestemmen toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 uiteen gezet wat tijdelijk (her)bestemmen inhoud, wanneer het wordt toegepast, hoe tijdelijk (her)bestemmen verloopt en welke varianten van juridisch planologische producten toegepast worden om een tijdelijke bestemming te creëren. Aan de hand daarvan worden een aantal spanningsvelden tijdens processen van tijdelijk (her)bestemmen geduid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

§3.2 **Formele en procedurele vereisten van bestemmen**

Binnen de ruimtelijke planning worden op verschillende schaalniveau's plannen ontwikkeld. Op wijk- en buurtniveau stellen gemeenten bestemmingsplannen op om functies van grondgebruik vast te leggen in de vorm van bestemmingen (Spit en Zoete, 2006, pp. 25-26). Bestemmingsplannen en de bijbehorende planvormingsprocessen kennen een aantal formele en procedurele vereisten. Zo zijn bestemmingsplannen ten eerste bindend voor burgers, bedrijven en overheden. Dit betekent dat een wijziging in grondgebruik of een verandering van de bebouwing bij de gemeente moet worden aangevraagd, door de gemeente moet worden getoetst en goedgekeurd. Deze toetsing geschiedt aan de hand van het bestaande bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is van juridische waarde en heeft een functie als beleidsinstrument verkregen. Ten tweede heeft de gemeente de verplichting voor het gehele buitengebied bestemmingsplannen op te stellen om de rechtszekerheid van de burgers te garanderen (Spit en Zoete, 2006, p. 51). Op 1 juli 2013 moesten alle bestemmingsplannen geactualiseerd zijn, dit had betrekking op het gehele gemeentelijke grondgebied (VNG, 2013). Ten derde bevat een bestemmingsplan een lijst met vereiste gegevens. Deze lijst bestaat uit een gedetailleerde plankaart met bijbehorende voorschriften. Op de plankaart zijn de bestemmingen aangegeven en in de voorschriften staan de regels die bij deze bestemmingen horen (Spit en zoete, 2006, p. 51). Daarnaast zijn vaak een geschiedenis van het gebied en een uiteenzetting van plannen en wetten en regels die in of op het gebied van toepassing zijn opgenomen.

Naast bovengenoemde formele eisen van het bestemmingsplan, zijn ook een aantal procedurele vereisten aan bestemmen verbonden. Ten eerste is juridisch vastgelegd dat bestemmingsplannen termijnen van inzage en bezwaar kennen. Ten tweede bestaat een procedure voor het opstellen en vaststellen van een bestemmingsplan (zie Figuur 3.1 Procedure Bestemmingsplan)(Triode, 2012; Spit en Zoete, 2006, pp. 93-95).

Figuur 3.1 Procedure Bestemmingsplan
Bestemmingsplanprocedure in Wro 2008

- Voorontwerpbestemmingsplan
  Ter inzage (4 tot 6 weken)
  Inspraak en vooroverleg
- Ontwerpbestemmingsplan
  Ter inzage (6 weken)
  Zienswijzen kunnen worden ingediend
- Vaststelling door gemeenteraad binnen 12 weken na terinzagelegging
- Bekendmaking binnen 2 weken na vaststelling*
  Ter inzage (6 weken)
  Beroep bij Raad van State mogelijk
- Inwerkingtreding na beroepstermijn of na uitspraak van de Raad van State

  *Dit tenzij door GS (gedeputeerde staten van de provincie) of door de inspecteur (van het Ministerie) een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen. In het laatste geval is de periode 6 weken en geldt de volgende variant:

- Binnen 6 weken na vaststelling
  Mogelijkheid voor een reactieve aanwijzing door GS of minister
- Bekendmaking
  Ter inzage (6 weken)
  Beroep bij Raad van State mogelijk
- Inwerkingtreding na beroepstermijn of na uitspraak van de Raad van State

Bron. Spit en Zoete, 2009, p. 92

De formele en procedurele vereisten van de bestemming kunnen ook van toepassing zijn als een tijdelijke (her)bestemming vastgesteld wordt. De vereisten zijn in zo een proces met procedures afhankelijk van de gekozen juridisch planologische variant (zie 3.3.4).

§3.3 **Tijdelijk (her)bestemmen en de spanningsvelden bij het gebruik van dit beleidsinstrument**

In paragraaf 3.2 is uiteengezet wat de formele en procedurele vereisten voor een bestemmingsplan en het toekennen van een bestemming aan een stuk grond zijn. In deze paragraaf komen de tijdelijke bestemming, de redenen om tijdelijke bestemmingen in te zetten, de functies van tijdelijke bestemmingen, de varianten van tijdelijke bestemming en de spanningsvelden die dit beleidsinstrument oproept aan bod.

3.3.1 De tijdelijke bestemming als beleidsinstrument

Temp.Architecture.Urbanism (2012) stelt dat tijdelijk gebruik steeds vaker door commerciële partijen als nieuwe ontwikkelstrategie wordt ingezet. Het doel daarvan is de bekendheid van het gebied vergroten en het imago van het gebied verbeteren: 'Tijdelijk gebruik als ontwikkelstrategie' (Stroux, 2012, p. 5). Vervolgens worden een aantal voorbeelden genoemd waar tijdelijk gebruik op deze manier is toegepast: het Hemburgterrein in Zaanstad, het HAKA-gebouw in het Merwe-Vierhavengebied en Strijp-S in Eindhoven. Ook de Boer (2013, pp. 29-34) geeft aan dat tijdelijk ruimtegebruik steeds vaker strategisch wordt ingezet en dan met name gebruikt wordt als aanjager of incubator voor een toekomstige ontwikkeling (Wellink, 2008), of om het imago van een locatie of gebouw te verbeteren (Sijbers, 2009). Meijboom (2010, pp. 13-15) voegt hieraan toe dat het imago van een transformatiegebied door de strategische toepassing van tijdelijk ruimtegebruik kan worden verbeterd.

De strategische toepassing van een tijdelijke (her)bestemming van een gebied of gebouw wordt door commerciële partijen steeds vaker gebruikt. De tijdelijke (her)bestemming wordt door beleidsmakers steeds vaker als strategisch beleidsinstrument toegepast.

3.3.2 De tijdelijke bestemming – een inleiding, het doel en verschillende typologieën
De tijdelijke bestemming heeft in de tot nu toe bekende literatuur geen eenduidige beschrijving, betekenis of definitie. Als het gaat om braakliggende grond is de definitie van Sijbers (2009, p. 12) voor dit onderzoek relevant:

"Het gebruik van een leegstaande ruimte of onbenut gebied, voor korte of middellange duur, op een wijze die niet in verbinding staat met de oorspronkelijke functie. En die tot de komst van de (al dan niet bekende) definitieve functie een positieve bijdrage levert aan het gebied. Deze functies kunnen onstaan zonder dat daarvoor verandering van ruimtelijke ordening regelgeving noodzakelijk is."

Meijboom (2010, pp. 13-15) voegt daaraan toe dat het imago van een braakliggend gebied door een tijdelijke bestemming kan worden verbeterd. Om het imago te verbeteren is het zaak mensen naar het gebied toe te trekken voor de tijdelijke bestemming of transformatie volledig is. Mensen kunnen op deze manier het gebied leren kennen en die momenten kunnen later, wanneer de tijdelijke bestemming of transformatie is afgerond, dienen ter herkenning van de naam of het gebied. De tijdelijke bestemming wordt door Wellink (2008, p. i) omschreven als aanjager, vliegwiel of incubator van een ontwikkeling:

"..*speciale functies als incubator van een gebiedsontwikkeling om zo ofwel het proces te versnellen of het resultaat te verrijken, of beide. Beiden hebben overigens financiële voordelen.."*

En:

Wellink (2008, p. 20): *"Gebiedsincubator…: Een (in de nabije toekomst) fysiek aanwezige tijdelijke of permanente publiek toegankelijke functie met een sterke relatie met de gebiedsontwikkeling waarin deze functie zich bevindt, die in een vroeg stadium bewust en zorgvuldig wordt ingezet door de gebiedsontwikkelaar met als doel sturing te geven aan de koers en voortgang van de gebiedsontwikkeling".*

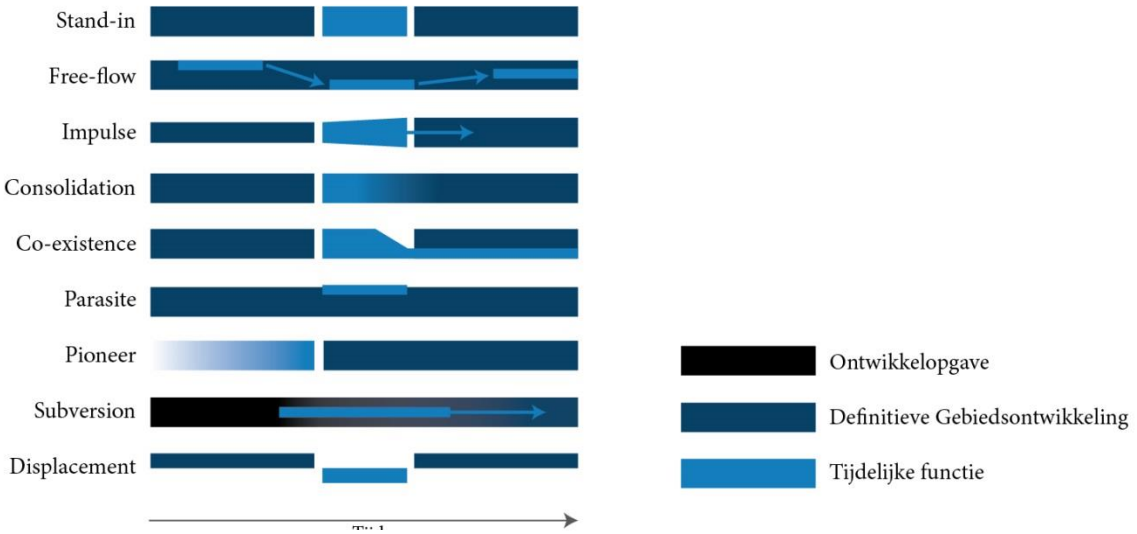
In landen als Duitsland en Zwitserland wordt de tijdelijke bestemming van ongebruikte ruimte of braakliggende grond al toegepast. De benaming hiervoor is '*Zwischennutzung'.* Zowel publieke als private actoren zien de kansen van de tijdelijke bestemming, met een aantal succesvolle projecten ten gevolge (Sijbers, 2009; Kompier en Cevaal, 2011).

Het belang van de tijdelijke bestemming begint inmiddels door te dringen bij of in de Nederlandse instituties voor ruimtelijke ordening, en kennisinstellingen en denktanks onderzoeken de kansen en mogelijkheden. De publicaties 'Tijdelijk Anders Bestemmen' van Xplorelab (2012) met de bijbehorende visualisaties in een beeldend overzicht door Rijkswaterstaat, InnovatieNetwerk, Deltares en Curnet (2012) zijn hiervan al eerste voorbeelden. In navolging op deze publicaties heeft Platform 31 (2013) een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om met flexibele bestemmingsplannen gebiedsontwikkeling te stimuleren.

Oswalt et al (2013) geven aansluitend op de 4 soorten tussentijd – voorziene, onvoorziene, opportunistische en strategische tussentijd - van Dzokic et al (2010) met hun 9 typologieën van tijdelijk ruimtegebruik het meest volledige overzicht van soorten tijdelijk ruimtegebruik. Tijdelijk

ruimtegebruik kan gebruikt worden als stand-in, als free-flow, als impulse, als consolidation, als co-existence, als parasite, als pioneer, als subversion en als displacement (zie Figuur 3.1)

Figuur 3.1. 9 Typologieën van tijdelijk ruimtegebruik



Bron. De Boer, 2013

De stand-in, zoals het gebruik van een tijdelijke bushalte of fietsenstalling, dient als vervanger voor een bestaande functie en is vaak noodzakelijk. De free-flow verhuist door een gebied en zorgt voor snelle oplossingen. De impulse heeft als tijdelijke functie een positieve werking op de bestaande situatie. De tijdelijke entrees van station Den Haag Centraal of station Utrecht Centraal zijn hiervan een voorbeeld. Met de consolidation wordt tijdelijk gebruik doorgezet in een langdurig gebruik, waarbij informele instituties worden vervangen door formele contracten en vergunningen. De co-existence blijft na realisatie van de definitieve bestemming of transformatie doorbestaan. De parasite profiteert van de permanente ontwikkeling en is bedoeld om de belevingswaarde te vergroten en daarmee het gebied aantrekkelijk te houden. De pioneer creëert met geringe middelen een succesvolle functie die daardoor bestaansrecht krijgt en soms zelfs permanent doorgezet kan worden. De subversion functies bezetten vaak kort een bepaalde locatie om een groter effect teweeg te brengen; tentenkampen van demonstranten zijn hiervan een voorbeeld. Ten slotte krijgt bij displacement de permanente functie tijdelijk een andere locatie, bijvoorbeeld de verplaatsing van een collectie tijdens de renovatie of nieuwbouw van een museum (de Boer, 2013, pp. 36-40).

3.3.3 De tijdelijke bestemming – de functies

Overmeyer, 2007; Verbree, 2008; Sijbers, 2009; Borst et al, 2010; Dzokic et al, 2010; Meijboom, 2011; Xplorelab, 2012; Kennisbank Herbestemming, 2012; de Jong, 2012 onderscheiden 5 functies van tijdelijk ruimtegebruik, met name gebaseerd op het overzicht van Verbree (2008) dat volgens de Jong (2012, pp. 35-36) het meest compleet is:

- Programmatisch

'Het experimenteren met mogelijke nieuwe functies voor een gebouw of gebied (Gelinck, 2012; De Smet, 2010), of het programmeren van tijdelijke functies die passen bij de geplande nieuwe functie (kennisbank herbestemming, 2012).'

Voorbeelden van functies: Duurzame energiewinning. Zonnepanelen kunnen bij een ontwikkeling eventueel op de daken van gebouwen geplaatst worden.

- Communicatief

'Tijdelijke functies zorgen voor levendigheid en dragen bij aan de beeldvorming en identiteit van het gebied (Sijbers, 2009). Tijdelijke functies brengen dus de marketing en branding van het gebied op gang.

Voorbeelden van functies: festivals, markten, elektrisch karten of skelteren, zeilwagenpark, driving range.

- Fysiek

'Het tegengaan van verval en verpaupering.'

Voorbeelden van functies: functies die activiteiten in het gebied op gang brengen, zoals een tijdelijke horecagelegenheid of outdoor bedrijfsuitjes.

- sociaal-maatschappelijk

'Verloedering voorkomen en de leefbaarheid van het gebied vergroten (kennisbank herbestemming, 2012). Daarnaast kan door tijdelijk gebruik draagkracht gecreëerd worden voor een nieuwe functie (Meijboom, 2011).'

Voorbeelden van functies: volks- of moestuintjes.

- financieel-economisch

'Bekendheid en succes van het gebied dragen bij aan de marktwaarde van het gebied, bijvoorbeeld door een positieve identiteit te creëren en door waarde creatie op de lange termijn (Meijboom, 2011). Bovendien worden inkomsten gegenereerd door huuropbrengsten en kan geëxperimenteerd worden met alternatieve verdienmodellen.'

Voorbeelden van functies: ondernemingen of activiteiten die geld opbrengen in de vorm van grondhuur, zoals festivals en horeca. Dit soort functies brengen geld op en kunnen een gebied positief op de kaart zetten.

Het onderscheid in bovenstaande functies tussen de fysieke functie die verval tegen moet gaan en sociale functie die stuurt op het voorkomen van verloedering is vaag. Beide effecten die door tijdelijke bestemming worden voorkomen zijn fysiek én sociaal.

Kortom, een tijdelijke bestemming kan worden ingezet om 1. een negatief sociaal verschijnsel tegen te gaan, om 2. als interventie een positieve invloed te hebben op een geplande gebiedsontwikkeling, om 3. daarna als permanente ontwikkeling voortgezet te worden, om 4. naast een definitieve ontwikkeling bij te dragen aan het gebied en om 5. als interventie tussen twee permanente ontwikkelingen het gebied te gebruiken.

In de typeringen van tijdelijke bestemmingen van Oswalt et al (2013) en in de functies van tijdelijk ruimtegebruik van Verbree (2008) komt een **meervoudigheid** naar voren die naast het behalen van financiëel gewin met een tijdelijke bestemming ook maatschappelijke, sociale en fysieke bijvangsten van een tijdelijke bestemming benadrukt. In het empirisch onderzoek wordt onderzocht in hoeverre meervoudigheid van functies of oplossingen in de cases van een tijdelijke bestemming aanwezig is als succes- of faalfactor.

3.3.4 De tijdelijke bestemming – het proces

In de literatuur over tijdelijke (her)bestemming zijn een aantal aanknopingspunten voor dit onderzoek te vinden betreffende het proces van de tijdelijke bestemming. De Boer (2013, p. 51) noemt drie kernpunten voor een proces van tijdelijk ontwikkelen, namelijk de wet- en regelgeving, de stakeholders en de financiën. Vanuit de institutionele theorie wordt de wet- en regelgeving gezien als een belangrijke formele institutie (zie §2.2, 2.2.1). Niet alleen tijdens de

planvorming, maar ook tijdens de bouw en het gebruik van een tijdelijke bestemming krijgen de stakeholders te maken met wetten en regels. In deze paragraaf wordt met de behandeling van de wet- en regelgeving de basis gelegd voor een empirisch onderzoek waarbij het proces met wet- en regelgeving, stakeholders en financiën kan worden geëvalueerd.
Het terugkerende element in de wet- en regelgeving vanaf de in 2008 ingevoerde Wro is een efficiëntere dienstverlening betreffende procedures en doorlooptijden van vergunningsaanvragen. De Wabo uit 2010 centraliseerde het bevoegd gezag, voerde een verandering naar een enkele beslistermijn en een enkele beroepstermijn door. Tevens werd de omgevingsvergunning toegevoegd aan het juridisch planologisch instrumentarium. Het doel van de omgevingsvergunning is aan het begin van een ruimtelijke ontwikkeling een integrale afweging te maken om vervolgens één vergunning af te geven voor een bouwopgave. De beslistermijn is teruggebracht naar maximaal 14 weken voor de zogenaamde kruimelgevallen, waarbij geen flora- en faunatoets noodzakelijk is. De uitgebreide procedure kent een maximale termijn van 26 weken. De omgevingsvergunning voorziet in afwijkingen op het bestemmingsplan.
Vervolgens is de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd om bouwprojecten sneller te kunnen uitvoeren door tijdelijke afwijkingsmogelijkheden te bieden op bestaande wet- en regelgeving omtrent milieu- en geluidhinder en door de proceduretijden te verkorten. In maart 2013 heeft de Eerste Kamer de wet bekrachtigd tot de invoering van de Nieuwe Omgevingswet. De Nieuwe Omgevingswet heeft een opschoning van de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van water, bodem en ruimtelijke ordening inclusief procedures ten doel. De wet moet leiden tot minder regels, minder planvormingsverplichtingen, minder onderzoeksverplichtingen en snellere procedures (De Boer, 2013, pp. 52-53).

3.3.5 De tijdelijke bestemming – verschillende varianten

Om een tijdelijke bestemming te creëren, zijn in de literatuur een aantal varianten gevonden: een flexibel bestemmingsplan, een tijdelijke omgevingsvergunning en een gedoogbeschikking.
Voor een flexibel bestemmingsplan zijn door Bomhof en Oosterkamp (2013, p. 37) vanuit drie invalshoeken naar de mogelijkheden gekeken. Ten eerste is gezocht naar de bestaande instrumenten voor flexibilisering. De flexibiliteitsbepalingen bieden via nadere eisen en afwijkings- of wijzigingsregels mogelijkheden, maar ook de formulering van begripsbepalingen, bestemmingsomschrijvingen en bouw- en gebruiksregels bieden mogelijkheden op flexibiliteit. Ten tweede zijn de mogelijkheden van een intrinsiek bestemmingsplan als uitwerking van uitnodigingsplanologie onderzocht. Het bestemmingsplan kan als 'verleidings'instrument dienst doen zonder concreet einddoel, maar met een strategisch kader binnen de uitnodigingsplanologie. De uitnodigingsplanologie gaat uit van een faciliterende overheid die partijen uitnodigd om te ontwikkelen. Via een belemmeringenpakket en het integraal afwegen van gemeentelijk beleid wordt gezocht naar bewegingsruimte. Ten slotte wordt gesteld dat de ultieme flexibilteit ligt in een verordening of maatschappelijke contracten. Ter uitwerking wordt een bestemmingsvrije regeling genoemd. Bomhof en Oosterkamp (2013, p. 38) concluderen dat:

'*..de vaardigheid in het toepassen van het ruimtelijke instrumentarium de ontwikkelingen in Nederland maar nauwelijks kan bijbenen.'*

De tijdelijke omgevingsvergunning voorziet in een tijdelijke bestemming voor 5 jaar, voor een functie die niet past binnen het vigerende bestemmingsplan. Het voordeel van een tijdelijke omgevingsvergunning is dat het bestemmingsplan er niet voor gewijzigd hoeft te worden. Sinds de Chw permanent is, is de proceduretijd van een tijdelijke omgevingsvergunning 8 weken. Een belangrijk argument voor de verlening van een tijdelijke omgevingsvergunning is de onderbouwing van de tijdelijkheid. De onderbouwing komt bij een rechter vaak als breekpunt naar voren voor het verlenen van de vergunning. Het nadeel van de tijdelijke

omgevingsvergunning is dat de rechtszekerheidseis van 5 jaar erg streng is. Dit maakt de tijdelijke omgevingsvergunning in de praktijk voor veel projecten niet werkbaar. Een voordeel van de tijdelijke omgevingsvergunning is dat geen dure onderzoeken nodig zijn voor de ruimtelijke onderbouwing (De Boer, 2013, pp. 54-55).
De gedoogbeschikking kan een vorm van tijdelijk gebruik mogelijk maken door tijdelijk af te zien van een handhavingsbevoegdheid. Het college van Burgemeester en Wethouders kan met dit instrument een tijdelijke ontwikkeling toestaan die in strijd is met het vigerende bestemmingsplan of de geldende wetten en regels (De Boer, 2013, p. 55).

3.3.6 De tijdelijke bestemming - spanningsvelden

Het proces om te komen tot een tijdelijke bestemming, maar ook de functies van de tijdelijke bestemming bevatten een aantal van de grote spanningsvelden uit de ruimtelijke ordening, zoals het spanningsveld 'flexibiliteit versus rechtszekerheid'. De spanningsvelden van de tijdelijke bestemming zijn ingedeeld in categorieën, zoals daar zijn: procesmatige en inhoudelijke spanningsvelden. In het onderstaande worden de vier spanningsvelden van de tijdelijke bestemming weergegeven.

1. Procesmatig: **Lineaire** processen versus **Parallelle** processen

De blauwdrukplanning stelde een eindbeeld voor waar naartoe gewerkt werd. Het karakter van deze planning was bureaucratisch en technocratisch met een duidelijke macht voor experts. De stappen naar het eindbeeld werden één voor één doorlopen en op die manier werd eerst de functie van ruimtegebruik vastgesteld en daarna de bouw uitgevoerd. In de ruimtelijke ordening drong het besef door dat dergelijke lineaire processen niet werkten en dat planning- en planvormingsprocessen steeds meer afhankelijk werden van de context (Spit & Zoete, 2006, pp. 92-93). Dit besef heeft in de jaren zestig geleid tot de strategische keuzebenadering (Friend & Jessop, 1969). Het belangrijkste voordeel van de strategische keuzebenadering is dat deze inzicht heeft gegeven in het structureren van complexe processen. Kort gezegd, heeft dit inzicht geleid tot open planvormingsprocessen met parallelle processen van functiebepaling en juridische vaststelling, waarbij alle stakeholders al in een vroeg stadium bij de planvorming worden betrokken.

De randvoorwaarden, uitgangspunten en context van een tijdelijke (her)bestemming maken de processen al snel complex, met een uitgebreid krachtenveld aan actoren (de Boer, 2013, p. 50, p. 52 & p. 56). De complexiteit van een tijdelijke (her)bestemming heeft het spanningsveld lineaire verus parallelle processen tot gevolg.

2. Procesmatig en inhoudelijk: Het **bepalen** versus het **vastleggen** van een tijdelijke bestemming

Een spanningsveld dat van invloed is op de tijdelijke bestemming is te herkennen in de processen voor het bepalen van de inhoud en functie van de tijdelijke bestemming en het vastleggen van de tijdelijke bestemming. Deze processen liepen in het verleden lineair; eerst werd de functie van grondgebruik bepaald, om vervolgens het grondgebruik in een bestemmingsplan vast te leggen (Spit en Zoete, 2006, pp. 92-93). Deze processen lopen als het gaat om een tijdelijke bestemming steeds vaker parallel, waarbij het bepalen en het vastleggen van de tijdelijke bestemming met de stakeholders wordt doorgenomen (zie Spanningsveld 1). Overheden gaan zeer zorgvuldig om met het onderscheid tussen het bepalen van de functie en het vastleggen van een tijdelijke bestemming. Het vastleggen wordt nog steeds gezien als een taak van de overheid, terwijl de functiebepaling door de participatiecultuur steeds uitgebreider met andere stakeholders moet worden afgestemd (gemeente Nieuwegein, 2013, p. 14). Lokale overheden streven op deze manier naar een optimale afstemming tussen de functie(s) van

ruimtegebruik en het juridisch planologische kader. De afstemming is niet alleen ingegeven vanuit een financieel oogpunt, door de financiële crisis en daaruitvolgende bezuinigingen, maar wordt ook afgedwongen door initiatiefnemers.

3. Inhoudelijk: **Herbestemmen** versus inpassen binnen **een bestaande bestemming**

Binnen het vastleggen van een tijdelijke bestemming is ook een spanningsveld aanwezig. Abstract gezien is dit het spanningsveld flexibiliteit versus rechtszekerheid, dat door de decennia heen altijd in de ruimtelijke ordening terugkomt. Een tijdelijke bestemming heeft een adequate inpassing nodig in het juridisch planologische kader om aan de ene kant voldoende flexibiliteit voor de initiatiefnemers te garanderen, maar aan de andere kant voldoende rechtszekerheid over te laten aan de omwonenden (Bomhof & Oosterkamp, 2013, pp. 37-39).
Zoals uit paragraaf 3.3.4 blijkt is er geen eenduidig beeld over hoe een tijdelijke bestemming vastgelegd moet worden binnen het huidige wettenlijke kader. Dit kan een extra druk opleveren binnen dit spanningsveld.

4. Inhoudelijk: **Procedures** voor vergunningen en ruimtelijke plannen versus initiatiefnemers en de **kansen** voor marktpartijen

Het vierde spanningsveld heeft betrekking op de wet- en regelgeving omtrent vergunningen en procedures betreffende ruimtelijke plannen. Een casus voor een tijdelijke (her)bestemming vraagt een korte doorlooptijd en maximale efficiëntie, omdat de terugverdientijd voor initiatiefnemers vaak relatief kort is (bijvoorbeeld 15 jaar in de Galecopperzoom, Nieuwegein). De wet- en regelgeving kan de totstandkoming van een tijdelijke functie vanwege de proceduretermijnen en kosten voor vergunningaanvragen rekken.
Ook in dit spanningsveld is het spanningsveld flexibiliteit versus rechtszekerheid te herkennen. Een ondernemer die een kans ziet, was liever gisteren begonnen dan vandaag terwijl een lokale overheid ook moet denken aan rechtszekerheid voor bewoners en rekening moet houden met vragen over oneerlijke concurrentie en staatsteun.

§3.4 **Conclusie**

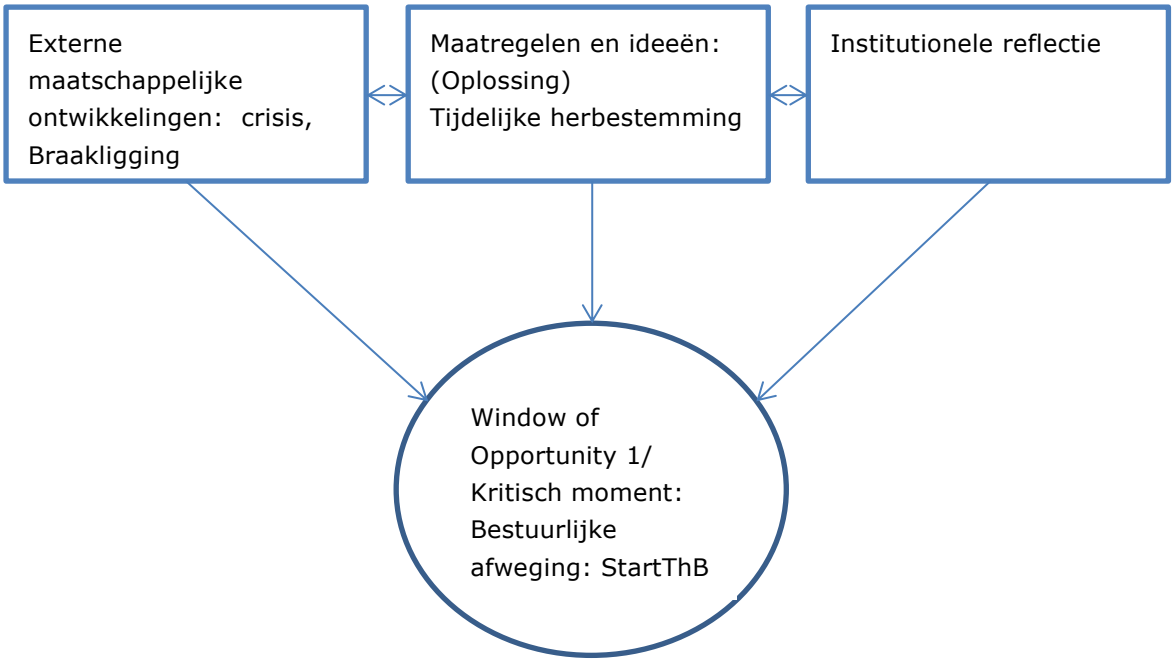
In dit hoofdstuk is de wetenschappelijke literatuur over bestemmen en tijdelijk (her)bestemmen uiteengezet. Uit de functies en typologieën van Oswalt et al. (2013) van tijdelijk ruimtegebruik komt naar voren dat een tijdelijke bestemming een meervoudige oplossing kan bieden. Naast de financiële mogelijkheden die een tijdelijke bestemming biedt, kan ook een maatschappelijke, sociale en ruimtelijke of fysieke meerwaarde worden gehaald. In paragraaf 3.3 is met de uitwerking van de typologieën, functies en spanningsvelden de theoretische basis gelegd voor de evaluatiecriteria (zie §4.4) over de functie van de tijdelijke (her)bestemming, de juridisch planologische producten en de aanwezigheid van spanningsvelden. In de data-analyse (zie §5.3 en §6.3) wordt vervolgens geëvalueerd in hoeverre de criteria op beide cases van toepassing zijn.

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal:

Deelvraag 2: *Wat is er bekend over de tijdelijke (her)bestemming en hoe past tijdelijke (her)bestemming in de huidige bestemmingswet- en regelgeving?*

De ontwikkeling in de wet- en regelgeving gaat naar flexibiliteit, ook omtrent de tijdelijke bestemming, maar het is opvallend dat er (nog steeds) geen eenduidige oplossing is te vinden voor het vastleggen van een tijdelijke bestemming. Het huidige juridisch planologische kader van formele instituties, zoals de wetten en regels, biedt onvoldoende aanknopingspunten om duidelijkheid te bieden over de tijdelijke bestemming. De juridisch planologische oplossing voor het vastleggen van een tijdelijke (her)bestemming is daarom ook opgenomen in de evaluatiecriteria.
De tijdelijke (her)bestemming bevat vier spanningsvelden. Deze spanningsvelden krijgen in 4.2.1 en 4.2.2 een plaats in het operationele model.

Intermezzo – conclusies uit de literatuur en de invloed op het conceptuele model
Figuur I.1. Uitsnede conceptueel model



Invloed van externe maatschappelijke ontwikkeling
De financiële crisis beïnvloedt het actieve grondbeleid van lokale overheden. Lokale overheden krijgen te maken met uitgestelde ontwikkelingen (bouw-, infrastructuur- en grote projecten). Gronden voor deze ontwikkelingen zijn in veel gevallen aangekocht. Op deze gronden rust een financiële rentelast voor het gemeentelijk grondbedrijf. De rentelast in combinatie met het gegeven dat de ontwikkeling is uit- of afgesteld, zet lokale overheden ertoe om te zoeken naar oplossingen.

Het zoeken naar oplossingen voor de problemen van braakliggende grond, het voorstellen van de oplossingen aan het college van B&W en de gemeenteraad en het vaststellen van de gekozen oplossing(en) beïnvloedt de bestuurlijke afweging om een proces voor een tijdelijke (her)bestemming te starten. In hoeverre dit het geval is wordt in het empirisch onderzoek voor de twee cases duidelijk.

Invloed van het institutionele denken en institutionele reflectie
Over de invloed van het institutionele denken op de ruimtelijke planning hebben Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) een model opgesteld dat uitgaat van institutionele reflectie en institutioneel design om een institutionele verandering teweeg te brengen. Dit model is aangepast, in eerste instantie tot een conceptueel model (zie §1.5 en §2.4) en wordt in tweede instantie aangepast tot een operationeel model (zie §4.2). Vervolgens wordt de toepasbaarheid van dit model op het onderwerp tijdelijk (her)bestemmen in het empirisch onderzoek getoetst.

Invloed van maatregelen en ideeën
De voorgestelde maatregelen en ideeën voor het financiële probleem van braakliggende grond verschillen van het financieel afboeken en het nemen van het verlies tot een creatieve oplossing als het tijdelijk (her)bestemmen van de grond. De tijdelijke (her)bestemming heeft bewezen van waarde te zijn voor het imago en de gebiedsidentiteit (Sijbers, 2009; Meijboom, 2010; de Boer, 2013). Een financiële meerwaarde creëren met een tijdelijke (her)bestemming is een nog weinig voorgestelde oplossing, maar biedt een kans voor de financiële problemen van braakliggende grond. Het perspectief om geld te verdienen met een tijdelijke (her)bestemming vergroot de invloed op de bestuurlijke afweging om een proces voor een tijdelijke (her)bestemming te starten.

Hoofdstuk 4. Onderzoeksopzet

§4.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de theoretische uitwerking van de institutionele theorie en het proces van tijdelijk (her)bestemmen vertaald naar een onderzoeksopzet.
De uitvoering van het onderzoek leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag:

In hoeverre kan tijdelijk (her)bestemmen, als beleidsinstrument, van braakliggende grond op een randstedelijke locatie een financiële bijdrage leveren aan de positie van het grondbedrijf van de gemeente en maatschappelijke en sociale meerwaarde creëren?

Om te komen tot beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen zijn een aantal stappen genomen die om toelichting vragen. Ten eerste wordt in dit hoofdstuk een operationeel model geïntroduceerd (zie Figuur 4.2). Het operationeel model is een bewerking van het conceptueel model waarin de bevindingen uit de theorie zijn verwerkt. De elementen zijn geoperationaliseerd en de spanningsvelden van de processen van de tijdelijke bestemming zijn toegevoegd (zie 3.3.6).
Ten tweede komen in §4.3 uit het operationeel model een aantal verwachtingen naar voren. Ten derde zijn om de verwachtingen te toetsen evaluatiecriteria voor cases van tijdelijk herbestemmen opgesteld. In §4.4 is de samenhang tussen de deelvragen, de spanningsvelden, de vewachtingen en de evaluatiecriteria behandeld. Om deze samenhang kracht bij te zetten is een Evaluatieschema opgesteld (zie Figuur 4.3). Daarnaast is deze paragraaf een analyseschema verantwoord (zie Bijlage 2) om te verduidelijken hoe de criteria in de vragenlijst van de interviews (zie Bijlage 1) worden gemeten en gewogen.
Ten vierde zijn in §4.5 en §4.6 de keuzes met betrekking tot de onderzoeksstrategie, het onderzoeksontwerp en de methoden van onderzoek toegelicht. In §4.7 wordt de selectie van de cases besproken. Tot slot wordt hoofdstuk 4 in §4.8 afgesloten met de criteria die zijn toegepast om de kwaliteit van het empirisch onderzoek te waarborgen, uitgewerkt in de betrouwbaarheid en validiteit van de data. In §7.4 wordt het empirisch onderzoek ex ante nog eens kritisch beschouwd.

§4.2 **Operationeel model**

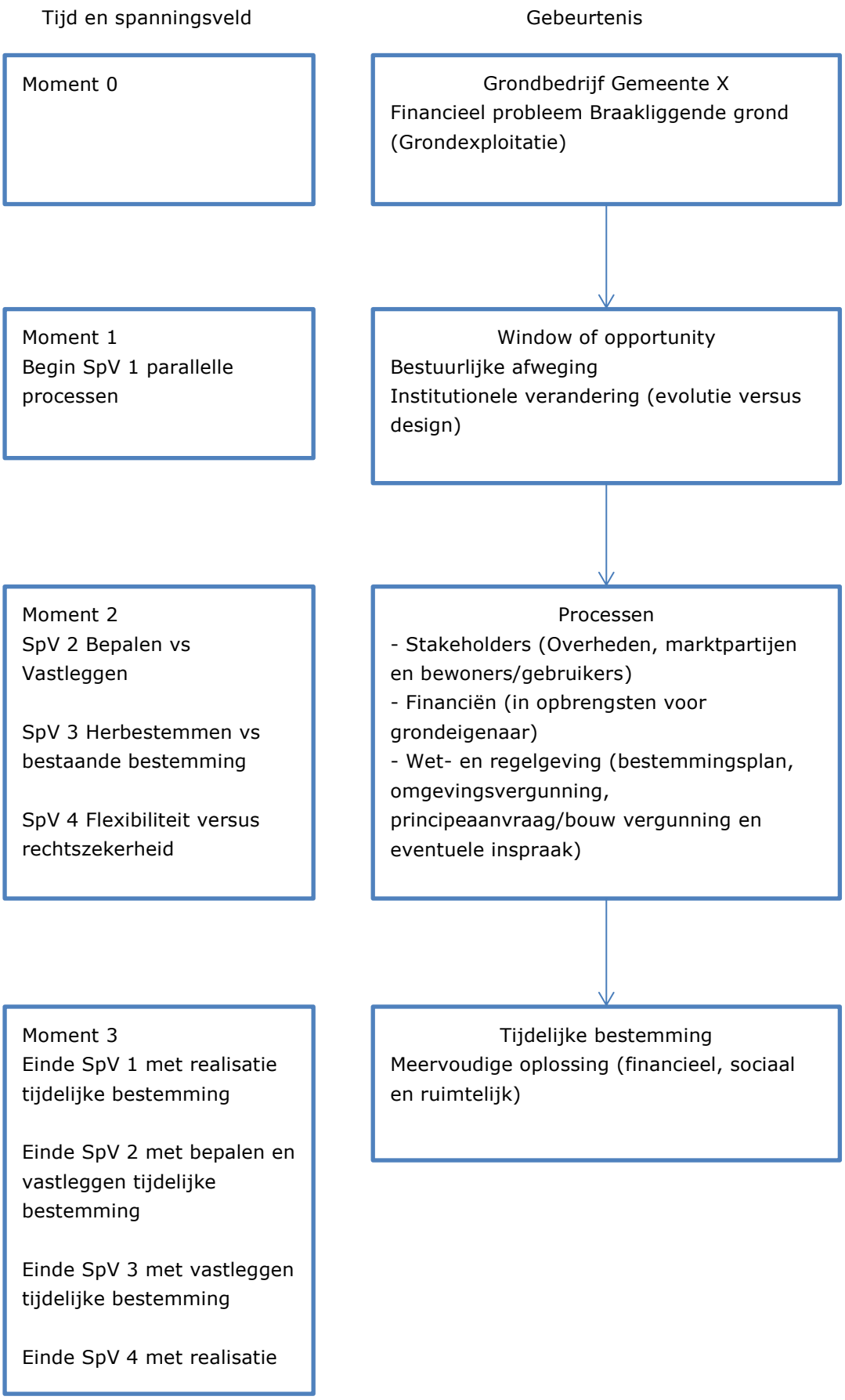
In deze paragraaf wordt een momentweergave van de spanningsvelden toegelicht (zie Figuur 4.1). Vervolgens worden de spanningsvelden aan het conceptueel model (zie Figuur 4.2) toegevoegd. Hierdoor ontstaat een operationeel model. De elementen uit het conceptueel model zijn aan de hand van de institutionele theorie en de verhandeling van de tijdelijke bestemming geoperationaliseerd.

4.2.1 Momentweergave van balans en tijdsvolgorde spanningsvelden

In de vier spanningsvelden (zie 3.3.6) is een balans en een tijdsvolgorde aanwezig (zie Figuur 4.1 Momentweergave spanningsvelden). Het eerste spanningsveld speelt vanaf de start van de processen om te komen tot een tijdelijke bestemming, totdat deze processen uitmonden in een tijdelijke bestemming met functies van tijdelijk ruimtegebruik.
Binnen de processen tussen stakeholders om de functies van tijdelijk ruimtegebruik te bepalen en vast te leggen in tijdelijke bestemmingen bevinden zich nog drie spanningsvelden. Het tweede spanningsveld speelt vanaf het moment dat de functies van ruimtegebruik worden bepaald tot het moment dat de juridische vastlegging van deze functies door middel van een bestemmingswijziging plaatsvind.

Het derde spanningsveld heeft betrekking op het proces om te komen tot een bestemmingswijziging, daar waar het vierde spanningsveld weer terug grijpt op de spanning tussen stakeholders. Het laatste spanningsveld gaat over de rechtszekerheid versus flexibiliteit waar de gemeente, marktpartijen en bewoners mee te maken krijgen. De onderverdeling is gemaakt om de spanningsvelden in de tijd te plaatsen en aan te geven bij welke gebeurtenissen de spanningsvelden spelen.

Figuur 4.1 Momentweergave Spanningsvelden



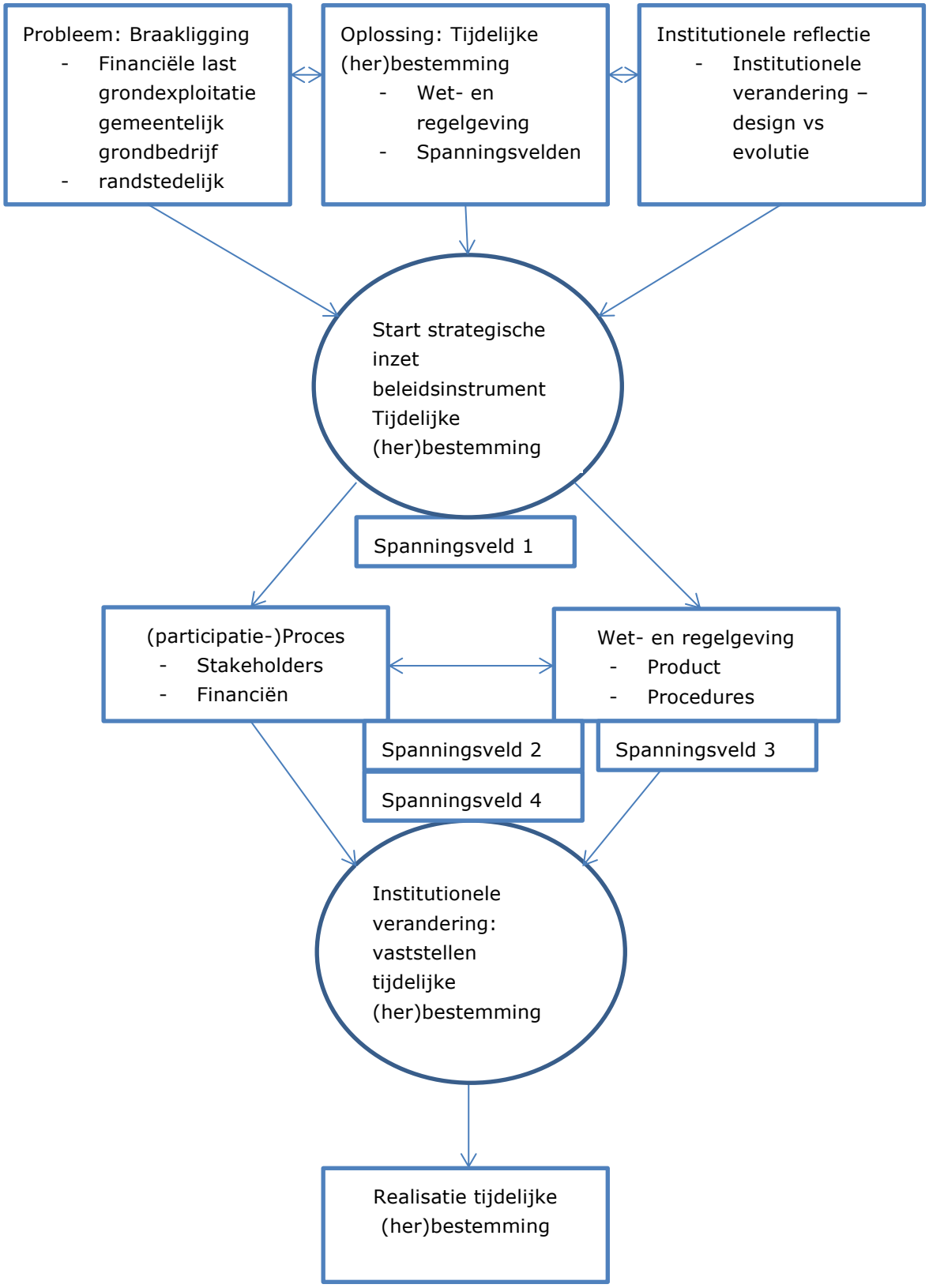
De momentweergave begint met moment 0 waarop een gemeentelijk grondbedrijf een financieel probleem in de grondexploitatie constateert dat het gevolg is van braakliggende grond. Vervolgens is op moment 1 het eerste Window of Opportunity opgenomen. Een bestuurlijke afweging staat daarin aan de start van een proces voor tijdelijke bestemming (zie Intermezzo).
Het volgende element op moment 2 bevat de processen met stakeholders, financiën en de wet- en regelgeving, die het krachtenveld beïnvloeden. De stakeholders bij een proces voor tijdelijke bestemming bestaan uit overheden, marktpartijen en bewoners/gebruikers. De lokale overheden zijn grondeigenaar en de hogere overheden kunnen het proces steunen om doelen zoals klimaatneutraliteit of een kennisregio te realiseren. De marktpartijen bestaan uit geïnteresseerde ondernemers in de tijdelijke ontwikkeling en de partijen die het krachtenveld steunen bij het vinden van een tijdelijke bestemming, bijvoorbeeld een procesbegeleider of een adviesbureau ingehuurd voor een juridisch planologische oplossing. De bewoners en gebruikers vallen voor een groot gedeelte binnen dezelfde groep, maar kunnen logischerwijs verschillen als gebruikers van de tijdelijke bestemming geen omwonenden of inwoners van de buurt, de wijk of de stad zijn.

Het tweede proces betreft de wet- en regelgeving. Dit element is uitgewerkt als de te doorlopen procedures voor een bestemmingswijziging of het vastleggen van de tijdelijke bestemming in een juridisch planologisch product. Vervolgens is ook de behandeling van vergunningsaanvragen, van principeverzoek tot het afgegeven van de vergunning, met eventuele inspraaktermijnen opgenomen in dit element (zie §3.2 en 3.3.4).
Beide processen staan onder invloed van de financiën (de Boer, p. 51). Dit kenmerk is tweeledig. Ten eerste betreft het de opbrengsten van de (grondverkoop of verhuur) van de tijdelijke bestemming. Deze opbrengsten kunnen als positief resultaat worden toegevoegd aan de grondexploitatie. Ten tweede is er sprake van de kosten van de processen. Een proces om te komen tot een tijdelijke bestemming kan een grondeigenaar geld kosten, denk bijvoorbeeld aan uren van een projectleider of een overheidstaak als het opstellen van een juridisch planologisch product voor de tijdelijke bestemming. De hoogte van deze kosten hangt af van hoeveel terug te verdienen is met de tijdelijke bestemming en van hoeveel steun of subsidie de grondeigenaar krijgt van andere actoren in het krachtenveld. De opbrengsten en kosten worden ingedeeld in een vijf puntsschaal van zeer laag tot zeer hoog (zie §4.4).

4.2.2 Operationeel model

Het operationeel model (zie Figuur 4.2) begint met de geoperationaliseerde elementen (probleem, oplossing en institutionele reflectie). Met de onderstaande figuur worden de geoperationaliseerde elementen geplaatst in het conceptuele model, worden de spanningsvelden geplaatst en wordt een daaruit volgend operationeel model geïntroduceerd. De plaatsing van de spanningsvelden in het model is gedaan op basis van de momentweergave (zie 4.2.1). Op basis van het model zijn in §4.3 een aantal verwachtingen opgesteld.

Figuur 4.2 Operationeel model



§4.3 **Verwachtingen**

Verwachting 1: Een proces van tijdelijk (her)bestemmen kent parallelle processen in plaats van lineaire processen.

Voor de verwachting dat de processen van tijdelijk (her)bestemmen vaker parallel lopen dan lineair zijn een aantal redenen. Ten eerste bestaat de trend dat processen van planontwikkeling en juridisch planologische vaststelling steeds vaker parallel gaan lopen, waar deze processen vroeger lineair volgden (Spit & Zoete, 2006, pp. 92-93). Ten tweede wordt door het parallel lopen van processen de doorlooptijd verkort. In een tijd waarin oplossingen worden gezocht voor de financiële crisis is de beperking van de doorlooptijd nóg belangrijker geworden. Daarnaast is in de wet- en regelgeving een trend naar kortere procedures waarneembaar vanaf de invoering van de Wro in 2008 (De Boer, 2013, pp. 52-53). Het parallel lopen van processen draagt vanwege afstemmingsvoordelen bij aan een kortere doorlooptijd.

Het eerste spanningsveld komt in deze verwachting terug. Deze verwachting heeft daarmee betrekking op de onderlinge relatie tussen het proces en de wet- en regelgeving, de relatie met spanningsveld 1 en de doorlooptijd tussen de window of opportunity en het realiseren van de tijdelijke bestemming (zie Figuur 4.2).

Verwachting 2: Het bepalen en het vaststellen van een tijdelijke bestemming gaat met intensieve onderlinge afstemming, dus de parallelle processen worden op elkaar afgestemd.

De tweede verwachting veronderstelt dat terwijl er sprake is van parallelle processen, de onderlinge afstemming tussen deze processen goed verloopt. Een goede afstemming tussen het bepalen van de functies van ruimtegebruik en het juridisch planologisch vastleggen van deze functies is van belang voor een zo kort mogelijke doorlooptijd.

Het tweede spanningsveld komt in deze verwachting terug. Deze verwachting heeft daarmee betrekking op de relatie tussen het proces van stakeholders en de wet- en regelgeving en de relatie met spanningsveld 2 (zie Figuur 4.2).

Verwachting 3: Voor het vastleggen van een tijdelijke bestemming is nog geen eenduidige juridisch planologische oplossing.

Uit de literatuurstudie over de tijdelijke bestemming (zie 3.3.4) blijkt dat er verschillende juridisch planologische mogelijkheden zijn voor het vastleggen van een tijdelijke bestemming, maar dat er nog geen eenduidige oplossing is gevonden. De tijdelijke bestemming vraagt om de toepassing van innovatieve of nog niet eerder gebruikte juridische planologische oplossingen. Deze verwachting voor de te onderzoeken cases volgt de literatuur en heeft betrekking op het proces van wet- en regelgeving.

Verwachting 4: De procedures voor vergunningen en ruimtelijke plannen zijn afhankelijk van de mate van flexibiliteit die marktpartijen vragen.

De vierde verwachting speelt in op het spanningsveld tussen rechtszekerheid die lokale overheden moeten garanderen aan bewoners en de flexibiliteit die marktpartijen zoeken om een investering in tijdelijk ruimtegebruik (zo interessant) mogelijk te maken. De ontwikkeling naar een faciliterende en uitnodigende overheid staat aan de basis van deze verwachting. Overheden handelen bij een gebiedsontwikkeling steeds vaker vanuit een faciliterende en uitnodigende rol in plaats van de gebiedsontwikkeling te initiëren en uit te voeren (Groot-Jebbink, 2012, pp. 33-48; Bomhof en Oosterkamp, 2013, p. 38; de Boer, 2013, p. 67).

De vierde verwachting heeft in het operationele model (zie Figuur 4.2) betrekking op de relaties tussen het proces van stakeholders en het proces van de wet- en regelgeving en de relaties van dit element met het vierde spanningsveld. Uiteindelijk heeft de verwachting ook betrekking op het al dan niet ontwikkelen van de tijdelijke bestemming. Als de gemeente als grondeigenaar

niet de mate van flexibiliteit kan bieden die marktpartijen wensen, is een tijdelijke bestemming een illusie.

Verwachting 5: De opbrengsten van de tijdelijke bestemming vallen financieel gezien tegen, maar de meervoudigheid van de tijdelijke bestemming geeft de doorslag om te proberen deze toch te realiseren.

In de huidige crisistijd anno 2014 zijn financiële opbrengsten moeilijk te behalen met een gebiedsontwikkeling. Gemeenten nemen verliezen op de grond en schrijven miljarden af (Deloitte, 2013, p. 3). Een tijdelijke bestemming geeft een nog grotere contextafhankelijkheid en beperkt met de tijdelijkheid de terugverdientijd van ondernemers. Vanwege deze redenen is de verwachting dat financiële opbrengsten tegen zullen vallen. Echter is met een tijdelijke bestemming een sociale en ruimtelijke meervoudigheid te halen (Verbree, 2008). Deze meervoudige bijvangsten kunnen in bepaalde gevallen opwegen tegen de geringe financiële resultaten van een tijdelijke (her)bestemming, bijvoorbeeld als het braakliggende terrein sociaal veiliger wordt of een grotere belevingswaarde krijgt.
De vijfde verwachting heeft betrekking op het proces met stakeholders en financiën en gaat in op de relatie tussen het proces en de tijdelijke bestemming.

Om deze vijf verwachtingen te onderzoeken heeft het empirisch onderzoek een aantal kwaliteiten nodig. Ten eerste moeten de stakeholders en de juridisch planologische procedure van het proces van tijdelijk bestemmen nauwkeurig in kaart worden gebracht. Ten tweede is een volledig beeld van de rollen, belangen en standpunten van de stakeholders betreffende de (processen van de) tijdelijke bestemming nodig. Ten slotte is een inzicht in de financiële opbrengsten en de waardering van de meervoudigheid die met tijdelijk herbestemmen kan worden bereikt noodzakelijk.
Aan de hand van een inzicht in de bovengenoemde elementen kunnen vervolgens de spanningsvelden worden uitgewerkt voor de cases. Daarna worden de verwachtingen getoetst. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van evaluatie- of toetsingscriteria, die in de volgende paragraaf worden behandeld.

§4.4 **Evaluatiecriteria**

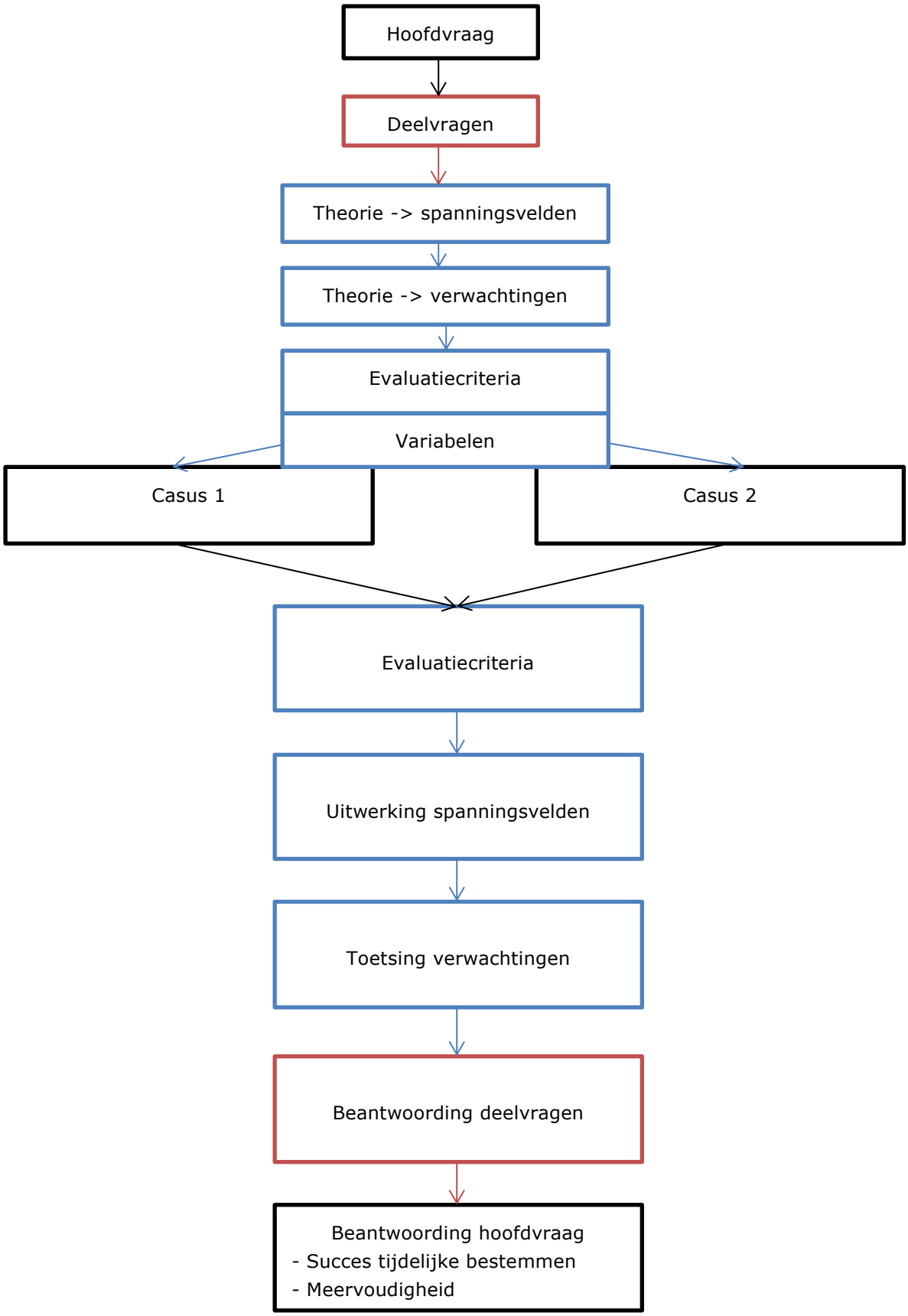
Voor de evaluatie van de cases van tijdelijk herbestemmen zijn een aantal evaluatiecriteria opgesteld. De evaluatiecriteria zijn gebaseerd op de deelvragen, de uitkomsten van het theoretisch kader, de spanningsvelden en de verwachtingen. Deze criteria waarborgen dat de benodigde data om de deelvragen te beantwoorden, om de spanningsvelden te analyseren en om de verwachtingen te toetsen worden opgehaald. In Figuur 4.3 is een bijbehorend evaluatieschema opgenomen dat de volgorde van stappen tussen de cases, de criteria, de spanningsvelden en de verwachtingen laat zien.

Om de data te verzamelen zijn vijf evaluatiecriteria of variabelen nodig, daar zijn: de start van de tijdelijke (her)bestemming (bestuurlijke afweging), de samenwerking tussen actoren, de processen, de financiën, en de wet- en regelgeving.
Het eerste evaluatiecriterium heeft betrekking op het eerste window of opportunity (zie figuur 1.2 en 4.2). Om te kunnen bepalen in hoeverre een bestuurlijke afweging aan de start heeft gestaan van de processen voor een tijdelijke bestemming, is dit criterium opgenomen.
Het tweede criterium gaat in op het krachtenveld van de actoren en belangen dat betrokken is bij een casus voor tijdelijk (her)bestemmen. De samenwerking tussen de actoren staat daarbij centraal.

Het derde evaluatiecriterium betreft het financiële aspect, in een geval van tijdelijk bestemmen de grondexploitatie met het financiële probleem van de grondeigenaar, de (verwachte) opbrengsten van de tijdelijke bestemming en de kosten van de processen.
Het vierde evaluatiecriterium beslaat de processen om te komen tot een tijdelijke bestemming. Het bestuderen en in kaart brengen van deze processen biedt de mogelijkheid om de aanwezigheid van de spanningsvelden te duiden en de verwachtingen te toetsen. De procesgang van de casus is ook essentieel voor de doelstelling *'...de efficiëntie van processen van tijdelijk herbestemmen...'*.
Het vijfde criterium gaat in op de wet- en regelgeving. Door de juridisch planologische procedure om een tijdelijke (her)bestemming vast te leggen te evalueren, wordt de praktische toepassing van de wet- en regelgeving nauwkeurig onderzocht en kan worden geanalyseerd of in de praktijk inmiddels een (eenduidig) juridisch planologisch antwoord is voor een tijdelijke (her)bestemming.
De evaluatiecriteria vormen de basis van de rapportage van het empirisch onderzoek. Na het beschrijven van de kenmerken van de cases, zoals de ligging, het probleem en het krachtenveld van actoren, wordt de volgorde van de evaluatiecriteria gebruikt om de cases te analyseren. Vervolgens is de relatie tussen de processen om het gebied in te richten en om de inrichting juridisch planologisch vast te leggen onderzocht. De evaluatiecriteria wegen even zwaar. De empirische dataverzameling wordt afgesloten met de vraag om de criteria te rangschikken naar belang voor het succes van de tijdelijke bestemming. Zo kunnen de succes- en faalfactoren aan de hand van de evaluatiecriteria worden geanalyseerd. Aan de hand van het oordeel van de respondenten over deze factoren worden aanbevelingen gedaan om de efficiëntie van toekomstige cases van tijdelijk (her)bestemmen te vergroten.

Om te waarborgen dat de evaluatiecriteria in het onderzoek op een gelijke manier gemeten en gewogen worden, is aan de hand van deze criteria een vragenlijst voor de interviews opgesteld (zie Bijlage 1) en is een analyseschema opgezet (zie Bijlage 2). In het analyseschema zijn het criterium, de variabelen en de bijbehorende vragen opgenomen. Vervolgens is in de laatste kolom indien van toepassing de schaal om de variabele te meten geplaatst.
Om de variabelen te onderzoeken zijn drie manieren, waarvan er twee een schaal hebben, gebruikt. Ten eerste wordt in een aantal vragen een cijfer van 0 tot 10 gevraagd. Dit helpt bij het vormen van een globaal beeld over de beoordeling van de variabele. Ten tweede wordt voor een aantal stellingen een vijfpunts likert schaal gebruikt. Dit maakt het oordeel van de geïnterviewden vergelijkbaar (Bryman, p. 166). Bij zowel de cijfervragen als de stellingen is een open vervolgvraag gesteld om te achterhalen wat de respondent heeft bewogen dit oordeel te geven (zie Bijlage 1). Ten derde wordt bij een aantal vragen een rangorde gebruikt om de toepasbaarheid van een product of het belang van de criteria voor het succes van de tijdelijke (her)bestemming te rangschikken.

Figuur 4.3 Evaluatieschema



§4.5 **Kwalitatieve onderzoekstrategie met een case study ontwerp**

Aan de hand van het operationele model (zie Figuur 4.2) zijn verwachtingen (zie §4.3) opgesteld over de relaties tussen de elementen in het model en de spanningsvelden van een tijdelijke (her)bestemming. Baarda, de Goede en Teunissen (2009, pp. 91-92 en 101-107) omschrijven een onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van verwachtingen over begrippen, elementen of relaties op basis van theorie als een toetsend onderzoek. Als deze verwachtingen vervolgens aan de hand van de werkelijkheid worden getoetst, maakt de onderzoeker gebruik van empirische toetsing. Het toetsen betreft dan de verbanden die tussen begrippen, in dit geval relaties tussen elementen en spanningsvelden, worden verondersteld. Om de deelvragen te beantwoorden, de aanwezigheid van de spanningsvelden te toetsen en de verwachtingen te onderzoeken, worden twee cases geëvalueerd en vergeleken.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. De evaluatie van een casus van tijdelijke bestemming vraagt namelijk om een diepgaande analyse. Om de data voor de evaluatiecriteria te verkrijgen is het volgens Baarda, de Goede en Teunissen (2009, p. 114) van belang *'..de bestaande situatie in tact te laten..'* en de processen in hun context te onderzoeken. Het doel van kwalitatief onderzoek is *´gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren"* (Boeije, 2009, p. 253).

De onderzoeksmethoden van een kwalitatief onderzoek zijn voor het voorgestelde empirisch toetsingsonderzoek uitermate geschikt. Het gebruik van interviews biedt mogelijkheden om na het oordeel van de respondent door te vragen naar de reden waarom het oordeel is gegeven.

Vervolgens vormt het onderzoeksontwerp een raamwerk voor de dataverzameling en analyse (Bryman, 2012, p. 46). Gekozen is voor een case study design. Bij een case study design staat een casus of een aantal cases aan de basis van het onderzoek. Een vergelijking tussen twee cases helpt om factoren of kansen te duiden opdat een toekomstig proces van tijdelijk (her)bestemmen efficiënter verloopt.

De onderzoeksopzet wordt vervolgd met een keuze voor de methoden van onderzoek. Vervolgens komt de selectie van cases aan bod. Om twee cases te kunnen vergelijken, is het van belang enkele selectiecriteria toe te passen. De gemaakte keuzes in hoofdstuk 4 zijn allen van invloed op de validiteit en kwaliteit van het empirisch onderzoek. Daarom wordt dit hoofdstuk afgesloten met een paragraaf over de kwaliteit van het empirisch onderzoek en de invloed die de gemaakte keuzes betreffende strategie, ontwerp, methoden en selectiecriteria daarop hebben.

§4.6 **Methoden van onderzoek**

4.6.1 Literatuur onderzoek

Om de elementen uit de hoofdvraag theoretisch uit te werken is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Wetenschappelijke literatuur over de onderwerpen institutionele theorie en tijdelijk (her)bestemmen is getoetst op relevantie voor een onderzoek naar een tijdelijke bestemming op een randstedelijke braakliggende locatie. Voor het verkrijgen van de boeken, de artikelen en de informatie van relevante websites is gebruik gemaakt van de digitale zoekmogelijkheden van de Universiteitsbibliotheek en de digitale zoekmachine Google.

4.6.2 Krachtenveld analyse

Voor een krachtenveld analyse is het van belang de leidende actoren in kaart te brengen, om vervolgens te bepalen welk belang de actoren hebben en welke rol de actoren spelen. Voor de cases van tijdelijk (her)bestemmen wordt een onderscheid gemaakt tussen overheden, marktpartijen, bewoners en eindgebruikers. Voor een weergave wordt een tabel samengesteld met de actor en het belang (zie de tabellen 5.1 en 6.1).

De krachtenveld analyse wordt vervolgens door middel van vragen in de semigestructureerde interviews nog eens getoetst aan de perceptie van betrokken actoren.

4.6.3 Semigestructureerde interviews

De uitvoering van semigestructureerde interviews gebeurt met behulp van een vragenlijst. De mogelijkheid bestaat om vragen toe te voegen of na het interview via een e-mail te stellen. Het streven is om de vragen zo consistent mogelijk te stellen aan alle geïnterviewde personen (Bryman, 2012, p. 471) om intra-interviewer variatie zoveel mogelijk te beperken.
In dit onderzoek worden semigestructureerde interviews toegepast, omdat deze interviews de meest gedetailleerde antwoorden kunnen opleveren (Bryman, 2012, p. 470). Een nadeel is dat de eigenschappen van de interviewer van invloed kunnen zijn op de antwoorden van de geïnterviewde (Bryman, 2012, p. 227; Neuman, 2012, p. 169). De persoonlijke relatie van de interviewer met de geïnterviewde kan hierbij een rol spelen.

De geïnterviewden hebben allen kennis over enkele of alle elementen uit het operationeel model (zie Figuur 4.2) en zijn daardoor als het ware in het model te plaatsen. Respondent A1 en respondent N1 zijn de projectleiders van de cases en hebben het overzicht over het verloop van de tijdelijke (her)bestemming (zie Bijlagen 3 – 11). Deze responenten kunnen, eventueel met uitzondering van de elementen 'institutionele reflectie' en de spanningsvelden, over alle elementen uit het model oordelen.
Respondent A2 is de ondernemer in een tijdelijke functie en oordeelt vooral over de samenwerking met de gemeente en de elementen vanaf de start van de tijdelijke (her)bestemming tot de realisatie van de onderneming. Respondent N2 is de voorzitter van een bewonersorganisatie en oordeelt over de ervaringen van de bewoners en de samenwerking met de andere actoren. Respondent N3 is de projectleider van de Kamer van Koophandel en oordeelt over de marktpartijen en het proces om tijdelijke functies te realiseren. Respondenten N4 en N6 oordelen respectievelijk over de juridisch planologische elementen en de financiële elementen als verantwoordelijken voor de juridische producten en procedures betreffende de tijdelijke (her)bestemming en de grondexploitatie en financiën van de tijdelijke (her)bestemming. Respondent N5 is een ingehuurde commerciële procesbegeleider en oordeelt over het procesverloop en de samenwerking met overheden, marktpartijen en bewoners.

§4.7 **Selectie van de cases**

De selectie van de cases gebeurt op basis van een aantal criteria. Het gaat om twee cases waar een tijdelijke bestemming wordt gezocht voor een braakliggende randstedelijke locatie. De gemeente is in beide gevallen grondeigenaar en zoekt naar een oplossing voor de braakligging.
De twee cases zijn de Sluisbuurt in Amsterdam Oost en de Galecopperzoom in Nieuwegein. Hiervoor zijn een aantal redenen:
Ten eerste zijn beide gebieden zijn randstedelijk gelegen. Ten tweede zijn beide gebieden braakliggend of hebben braak gelegen. Ten derde is voor beide gebieden is een selectieproces gestart of geweest om initiatiefnemers voor tijdelijke functies te vinden. Ten slotte geldt voor beide gebieden dat een geplande ontwikkeling is uitgesteld.

§4.8 **Kwaliteit van het onderzoek**

4.8.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is volgens Baarda, de Goede en Teunissen (2009, p. 193): *'... de mate waarin metingen onafhankelijk zijn van toeval.'*. Daarnaast moeten de stappen die tijdens een onderzoek gemaakt zijn voor de lezer te herhalen zijn. Hoe betrouwbaarder het onderzoek, hoe opener de onderzoeker is over de keuzes, de genomen stappen, de methoden en de analyse van

de data. De betrouwbaarheid begint bij brongebruik en het opstellen van een literatuurlijst. Zo is het voor de lezer duidelijk welke literatuur en bronnen zijn gebruikt om de stukken te schrijven. Vervolgens is de krachtenveld analyse volgens een standaard van stappen uitgewerkt. De krachtenveld analyse is tevens getoetst in de afgenomen interviews om de analyse van de onderzoeker betrouwbaarder te maken. De interviews zijn opgenomen, zodat deze ook door anderen te analyseren zijn. Om de cases te evalueren is gebruik gemaakt van evaluatiecriteria. Deze criteria zijn verantwoord in paragraaf 4.3 en daar is een evaluatieschema toegevoegd.

Hoe minder een meting afhankelijk is van toeval, hoe beter de meting(Baarda, de Goede en Teunissen, 2009 p. 193). Dat heeft in dit onderzoek betrekkeing op de interviews.
Het toeval is geprobeerd uit te sluiten door:

- Een rustige omgeving te creëren, het liefst afnemen interview in gesloten ruimte
- Achteraf (de belangrijkste uitkomsten van) het interview te controleren met de respondent en de mogelijkheid in te bouwen om nieuwe vragen via een e-mail te stellen
- De vragenlijst hetzelfde te houden voor iedere respondent
- De rol van de onderzoeker duidelijk maken bij het begin van het interview
- De interviews op te nemen
- De intra-interviewer betrouwbaarheid te vergroten door interviews meteen uit te werken en later nog eens door te nemen

4.8.2 Validiteit

De validiteit betreft volgens Baarda, de Goede en Teunissen (2009, p. 197) *'...de juistheid van de onderzoeksbevindingen.'*, dat wil zeggen of de bevindingen een juiste weergave van de gebeurtenissen of onderzoekssituatie zijn. Bij een empirisch toetsingsonderzoek is sprake van interne en externe validiteit. Om de interne validiteit te waarborgen zijn de volgende criteria gebruikt:

- Bevindingen terugkoppelen met de organisatie/begeleider
- Uitschrijven van de interviews, zodat ook na afloop relevante punten kunnen worden gevonden
- Uitwerking van het interview (in samengevatte vorm doorsturen) naar de respondent
- Het gebruik maken van twee cases en deze vervolgens vergelijken vergroot de validiteit van de uitkomsten

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In hoeverre zijn de gevonden resultaten en uitkomsten van het onderzoek te vertalen naar een andere casus. Om de externe validiteit te vergroten zijn:

- Vergelijkbare cases onderzocht
- Selectiecriteria opgesteld
- Evaluatiecriterea opgesteld

Hoofdstuk 5. De Sluisbuurt, Amsterdam-Oost – Een tijdelijke invulling van 10 jaar

§5.1 **Inleiding**

De eerste van twee cases die uitgewerkt worden, is de Sluisbuurt in Amsterdam-Oost (zie bovenstaande foto). De Sluisbuurt is een gebied van 15 hectare, bestemd voor de bouw van woningen. De gemeente Amsterdam heeft besloten de woningbouw uit te stellen en een deel van het gebied is vervolgens beschikbaar gesteld voor een tijdelijke bestemming van 10 jaar.

Het hoofdstuk wordt vervolgd met een inleiding van de casus en het project in §5.2. In de beschrijving wordt het gebied, met de locatie en omgeving, onder de loep genomen. Vervolgens is de opzet van het project beschreven en ten slotte zijn de actoren en hun belangen in een krachtenveld uiteen gezet.

In §5.3 vindt de analyse van de empirische data plaats. De interviews met Esther Moors van het Project Management Bureau van de gemeente Amsterdam (respondent A1) en ondernemer Rutger Eltink van Wind 'n Wheels (respondent A2) zijn geanalyseerd aan de hand van de evaluatiecriteria die in hoofdstuk 4 zijn opgesteld (zie §4.4). De start van de tijdelijke herbestemming, de samenwerking en het proces om te komen tot een tijdelijke invulling, de financiën, de wet- en regelgeving en de succes- en faalfactoren komen aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de methode om een initiatiefnemer te vinden, een prijsvraag, op toepasbaarheid en succes wordt beoordeeld en waarin wordt geconcludeerd wat de betekenis is van de resultaten van de data-analyse voor het operationele model.

§5.2 **De Sluisbuurt**

De data en informatie over de locatie en de omgeving, de prijsvraag en het krachtenveld van actoren van de Sluisbuurt die in deze paragraaf uiteen wordt gezet, verduidelijkt de analyse van het proces om te komen tot een tijdelijke herbestemming.

5.2.1 De locatie en haar omgeving

De Sluisbuurt is een buurt gelegen op het Zeeburgereiland in Amsterdam-Oost (zie Figuur 5.1 en 5.2). Het Zeeburgereiland wordt omgrensd door de wateren van het IJ, het Ijmeer en het Amsterdam-Rijnkanaal en wordt doorkruist door de snelweg A10. In de buurt staan nu 8 woningen en in de naastgelegen wijk worden woningen ontwikkeld. Op termijn zal het Zeeburgereiland onderdak bieden aan ongeveer 5500 huishoudens. De eerste respondent [1] (Interview A1) omschrijft de omgeving van de Sluisbuurt als volgt: *'Het Zeeburgereiland ligt vlakbij Ijburg, waar wel heel veel mensen wonen en bij de Indische buurt in Amsterdam-Oost'*. Tevens ligt het Zeeburgereiland dicht bij het centrum van Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2012a, p.5).

Het omgrensde gebied in figuur 5.2 bevat de locatie in de Sluisbuurt waarvoor een prijsvraag voor een tijdelijke invulling van 10 jaar is uitgeschreven. Het gaat om een gebied van 3,6 hectare van de in totaal uit 15 hectare bestaande Sluisbuurt (Interview A1).

Figuur 5.1. Zeeburgereiland,

Bron. Google Maps, 2014

Figuur 5.2. Zeeburgereiland,

Bron. www.zeeburgereiland.nl

5.2.2 Een prijsvraag voor een tijdelijke invulling van 10 jaar

In 2010 heeft de gemeenteraad besloten de woningbouw die in de Sluisbuurt gepland is, uit te stellen tot in ieder geval 2020. In 2011 is besloten om ook de werkzaamheden aan de bodem en toegankelijkheid, zoals het ophogen van de grond en het aanleggen van toegangswegen, uit te stellen tot meer bekend is over het vervolg van de woningbouwontwikkeling (Gemeente Amsterdam, 2012a, p. 5).

Het gebied is braak komen te liggen en dat wordt door de gemeenteraad gezien als een gemiste kans. De opdracht van het college van burgemeester en wethouders in 2011 is om te komen tot een tijdelijke invulling die een meerwaarde heeft voor Amsterdam en met name Amsterdam-Oost. De wens van het college is om een deel van het gebied, ongeveer 3,65 hectare, voor een periode van 10 jaar tijdelijk in te vullen. Deze tijdelijke invulling loopt vooruit op de woningbouwontwikkeling van de Sluisbuurt en loopt tegelijk met de woningbouwontwikkeling in

[1] Moors, 2014, Interview Project Management Bureau gemeente Amsterdam, Amsterdam. Zie bijlage 4

de naastgelegen buurt RI-oost. De gemeentelijke bijdrage aan de tijdelijke invulling is het opzetten van een proces, de zogenaamde prijsvraag, om geschikte initiatiefnemers te vinden, het egaliseren van de grond en het plaatsen van hekwerken om het terrein (Gemeente Amsterdam, 2012a, p.5).
Volgens het plan wordt het terrein overgedragen aan één partij die wordt gekozen via een openbare inschrijving, waarin alle geïnteresseerden dezelfde kans krijgen. De initiatieven worden getoetst aan de randvoorwaarden en uitgangspunten en worden beoordeeld door een onafhankelijke jury. Voor de vorm is gekozen voor een prijsvraag genaamd 'Prijsvraag tijdelijk gebruik Sluisbuurt'. De prijsvraag is uitgeschreven door het Projectbureau Ijburg (Gemeente Amsterdam, 2012b, p. 3).

5.2.3 Het krachtenveld van actoren

De inhoudelijke analyse van de casus begint met een weergave van het krachtenveld (zie §4.4 en §4.6). Het krachtenveld bestaat uit de actoren en hun belang(en) in het proces. Als het krachtenveld bekend is, worden de processen om te komen tot een tijdelijke invulling en om de invulling juridisch planologisch vast te leggen vervolgens in §5.3 geanalyseerd. De samenwerking in het krachtenveld is een van de evaluatiecriteria van de processen.
In het project 'Prijsvraag tijdelijke invulling Sluisbuurt' spelen vijf actoren een rol. De eerste respondent (Interview A1), werkzaam voor het Project Management Bureau, omschrijft de actoren binnen de gemeente Amsterdam (2014) als volgt: *'Even denken, het is vooral de gemeente als veelkoppig monster in Amsterdam, we hebben veel samengewerkt met het stadsdeel Oost. Dat speelt daar ook een rol. We hebben samengewerkt met de dienst Ruimtelijke Ordening, dat zijn afzonderlijke diensten, maar wel allemaal gemeente'.* De diensten hebben eigen belangen in het uitvoeren en managen van het project of het stroomlijnen van de uitkomst van het project.
Naast de gemeente Amsterdam staan de initiatiefnemers en omwonenden als actoren met een belang in het proces. De initiatiefnemers zoeken naar een locatie om hun idee te realiseren. De omwonenden zoeken naar een functie met meerwaarde die zo min mogelijk overlast veroorzaakt. Dit krachtenveld is in tabel 1 verder uitgewerkt.

Tabel 5.1 Krachtenveld de Sluisbuurt

Actor	Belang
De gemeente Amsterdam, vertegenwoordigd in drie diensten: 1. Project Management Bureau – Projectbureau Ijburg 2. Stadsdeel Oost 3. Dienst Ruimtelijke Ordening	belang: de opdracht van B&W; 1 initiatiefnemer, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde belang: beheer belang: goede ruimtelijke ordening
Initiatiefnemers	belang: de prijsvraag winnen, goede samenwerking met de gemeente op het gebied van vergunningen en overeenkomsten, een succesvolle onderneming starten
Omwonenden	belang: een functie met meerwaarde voor de buurt, zonder overlast

Bron. Eigen bewerking

§5.3 **Data-analyse**

De empirische data, die verzameld zijn in interviews, worden per evaluatiecriterium uitgewerkt. Aan de hand van de data-analyse worden de succes- en faalfactoren van de prijsvraag voor de Sluisbuurt bepaald en wordt de prijsvraag, als selectiemethode voor een tijdelijke bestemming, beoordeeld.

5.3.1 De start van de tijdelijke herbestemming

De Sluisbuurt is een onderdeel van de woningbouwplannen van de gemeente Amsterdam voor Zeeburgereiland. In totaal gaat Zeeburgereiland plaats bieden aan ongeveer 5500 huishoudens. De lopende (woningbouw)projecten van de gemeente Amsterdam zijn in 2010 geëvalueerd en de gemeenteraad heeft daarop volgend besloten een aantal van deze projecten voorlopig stil te leggen. Zo ook de Sluisbuurt, waarvoor de plannen in ieder geval tot 2020 zijn stilgelegd. De start van de tijdelijke herbestemming van het terrein in de Sluisbuurt staat daardoor onder invloed van een uitgestelde ontwikkeling. De grond draagt een financiële last op de grondexploitatie van het grondbedrijf, maar de gemeenteraad heeft besloten om voor 3,65 hectare een tijdelijke invulling te zoeken die toekomstige ontwikkeling van de Sluisbuurt en RI-oost positief stimuleert. De stimulans moet voortkomen uit het creëren van een positief imago en een gebiedsidentiteit in de Sluisbuurt. Dit doel komt overeen met het doel van de strategische inzet van de tijdelijke herbestemming als beleidsinstrument (Wellink, 2008, p. 20; Sijbers, 2009, p. 12; Meijboom, 2010, p. 13-15) (zie 3.3.2).

De start van de tijdelijke herbestemming voldoet aan het operationele model (zie §4.2). De invloed van het probleem van braakligging en de oplossing van tijdelijke herbestemming op de bestuurlijke afweging om een proces van tijdelijke herbestemming te starten zijn in de Sluisbuurt in Amsterdam aanwezig (zie Intermezzo).

De winnaar van de selectieprocedure huurt 10 jaar voor het symbolische bedrag van 1 euro per jaar de gehele 3,65 hectare van het gemeentelijk grondbedrijf. Volgens respondent A1 leeft bij de gemeente het volgende idee over de financiële situatie tijdens de start van de herbestemming:

'De gemeente heeft natuurlijk het gebied functievrij gemaakt, de rentelast tikt door en de inkomsten van eventuele woningbouw zijn allemaal naar achteren geschoven. De gemeente Amsterdam stuurt nu op cashflow en qua cashflow is dat natuurlijk beroerd, als je op moment 0 alles uitgeeft en de inkomsten komen pas 10-15 jaar later. Maar er is gewoon besloten om met een aantal woningbouwprojecten te stoppen, omdat aan teveel projecten werd gewerkt. En daarbij is de keuze onder andere gevallen op de Sluisbuurt.'

Het versterken van de ruimtelijke en maatschappelijke situatie in dit deel van de Sluisbuurt om de woningbouwprojecten in naastgelegen buurten een positieve stimulans te geven, leverde beperkingen op voor de gewenste functies. Tijdelijke woningbouw is bijvoorbeeld uitgesloten, omdat na het uitstellen van een woningbouwopgave tijdelijke woningbouw een contradictie oplevert. Daarnaast zijn er randvoorwaarden opgesteld om evenementen in omvang te beperken en voor de parkeerbenodigdheden van een tijdelijke functie is het eigen terrein de enige oplossing.

De functies recreatie, educatie, leisure, landbouw, natuur, toerisme en duurzame energiewinning behoorden tot de mogelijke tijdelijke invulingen. Deze functies zijn naar voren gekomen als mogelijke functies van een tijdelijke herbestemming (zie 3.3.4), maar de functies landbouw, natuur en duurzame energiewinning vallen op omdat het plangebied in een hoogstedelijk Amsterdam-Oost ligt. De gekozen functie mocht echter geen nabijgelegen functie van dezelfde soort kannibaliseren. Het uitgangspunt van de gemeente daarin was dat het tijdelijke het

permanente niet mocht hinderen. Voor educatieve functies viel op dat die vaak in combinatie met natuur/(stads)landbouwfuncties of duurzame energiewinningsfuncties werden ingediend. De combinatie tussen educatie en natuur-, landbouw- of duurzame functies is een trend in de tijdelijke oplossing (zie 3.3.4).

5.3.2 Het proces en de samenwerking

Tijdens de voorbereiding op de selectieprocedure zijn verschillende gemeentelijke diensten betrokken. Het Project Management Bureau (Projectbureau Ijburg) heeft de prijsvraag begeleid en heeft het reglement voor de Prijsvraag opgesteld. Het opstellen van het randvoorwaarden en uitgangspuntendocument is gedaan door de Dienst Ruimtelijke Ordening. Voor het beheer van het gebied en het opstellen van de vergunningen is het Stadsdeel Oost betrokken. De samenwerking tussen de gemeentelijke diensten is volgens respondent A1 goed verlopen. De diensten hebben de belangen vertaald naar beoordelingscriteria voor de initiatieven.

De bewoners van de Sluisbuurt zijn tijdens een avond gevraagd naar hun dromen en nachtmerries voor de tijdelijke invulling. Deze dromen en nachtmerries zijn, als zodanig genoemd bestand, opgenomen in de documenten voor de prijsvraag.

In de voorbereidende fase heeft de gemeente middelen ingebracht om het proces te bekostigen. Deze proceskosten zijn gemaakt voor de inbreng van ambtelijke uren en het creëren van aandacht, door middel van advertenties, voor het gebied. Vervolgens is een pitchavond gehouden, waarop initiatiefnemers hun ideën hebben gepresenteerd aan een jury, aan de andere geïnteresseerden en de uitgenodigde omwonenden. De pitchavond is openbaar gehouden om alle initiatiefnemers een eerlijke kans te geven. De jury heeft daarna de plannen aan de hand van de criteria beoordeeld en de winnaar 'Wind 'n Wheels' bekend gemaakt. Het proces verloopt lineair, waarin de interne gemeentelijke voorbereiding gevolgd wordt door de open selectieprocedure en de bekendmaking van de winnaar (zie 5.3.5).

Na de bekendmaking heeft er overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en de winnaar om de voorwaarden voor de grondhuurovereenkomst af te stemmen en de initiatiefnemer te begeleiden in het opstellen van een juridisch planologisch product voor de tijdelijke invulling. Deze stappen zijn het vervolg van een lineair proces. De juridisch planologische procedures volgen daarin de selectieprocedure op.

Respondent A1 geeft aan dat de samenwerking met de initiatiefnemer goed is verlopen en beoordeelt deze met een 7. De bestuurlijke wens om de mogelijkheden op duurzaamheid in het plan toe te voegen, heeft de initiatiefnemer tijd gekost. Respondent A2[2] is niet tevreden over het begin van de samenwerking met de gemeente en beoordeelt dit met een 4. De reden is een conflict over de beschikbare oppervlakte voor het zeilwagenpark. Dit betreft de bestuurlijke wens op ruimte voor duurzaamheid. In de plannen is een onderscheid gemaakt tussen het racen: 2,7 hectare en overige functies zoals horeca en parkeren: 1 hectare. De gemeente heeft dit opgevat als een noodzakelijke oppervlakte van 2,7 hectare en heeft de overige hectare vervolgens toegekend aan een experiment met organische groei. Na overleg met de wethouder, is dit conflict opgelost en heeft de winnaar van de prijsvraag de 3,7 hectare gekregen.

Respondent A1 geeft aan dat de bestuurlijke wens om met de Sluisbuurt aan de slag te gaan een belangrijke voorwaarde was voor de goed verlopen samenwerking:

'De bestuurlijke wens van doe er iets leuks mee ... en daar schaart men zich wel achter: we hebben hier een stuk grond en of we doen er niets mee tot 2020 of we gaan een partij zoeken die er wel iets mee kan. Daardoor is het eigenlijk wel soepel verlopen. Het randvoorwaarden bestand is heel duidelijk opgesteld in coproductie waarin alle belangen wel zijn weergegeven en

[2] Eltink, 2014, Interview Wind 'n Wheels, Amsterdam. Zie Bijlage 5

natuurlijk is er een keuze gemaakt tussen verschillende belangen, maar ze zijn er allemaal wel in geland.'

Een kritisch punt plaatst respondent A1 bij de eisen die aan de plannen van de initiatiefnemers zijn opgelegd. De aspecten beheer, het juridisch planologisch product en de gevraagde exploitatie- en investeringsbegrotingen bleken hoog gegrepen. Dit maakte de plannen voor de jury op deze punten moeilijk te vergelijken en te beoordelen. De gemeente heeft van te voren de randvoorwaarden gesteld, de uitgangspunten en de huidige situatie van de Sluisbuurt meegegeven en daarop de initiatieven beoordeeld.
Het tweede evaluatiecriterium (zie §4.4), het proces en de samenwerking, heeft een positief resultaat. Zowel respondent A1, als respondent A2 beoordeelt de samenwerking uiteindelijk positief. De organisator van de prijsvraag geeft aan dat het van te voren opstellen van randvoorwaarden en uitgangspunten en het lineaire verloop van het proces hebben bijgedragen aan een samenwerking met duidelijkheid. De ondernemer geeft aan dat na verloop van tijd de juiste kanalen binnen de gemeente bekend waren en de samenwerking efficiënter is gaan lopen.

5.3.3 Financiën
Op de Sluisbuurt rusten volgens respondent A1 '*forse rentelasten, waar ik geen rangschikking aan kan geven. Het precieze getal is me op dit moment ook niet bekend...'*. Het doel van de tijdelijke invulling is het creëren van ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde, waarbij het financiële aspect wat betreft het terugverdienen van de rentelasten niet aan de orde is. De opbrengsten van de tijdelijke invulling zijn met dit gegeven 0.
De gemaakte kosten bestaan uit de ophoging van het terrein, de 3,65 hectare, en de plaatsing van hekwerken. Dit zijn volgens respondent A1 hoge kosten, maar de ophoging heeft een toekomstwaarde wanneer de woningbouwopgave wordt gerealiseerd. De gemeente heeft daarnaast in de proceskosten geïnvesteerd.
Respondent A2 beoordeelt de kosten voor de tijdelijke invulling als hoog, maar acceptabel. De aansluiting op het riool leek de ondernemer in het begin ongeveer 100.000 euro te gaan kosten, maar door toeval zijn deze kosten beperkt gebleven tot de reguliere aansluitkosten. Het zeilwagenpark was anders financieel niet haalbaar geweest.
Bij de analyse van het derde criterium valt op dat de gemeente geen opbrengsten van de tijdelijke bestemming nastreeft en daardoor de financiële problemen in de Sluisbuurt vooruit schuift. De financiële last op de grondexploitatie wordt door de tijdelijke invulling dus niet verminderd. In het tijdsbeeld was dit een logische beslissing. In de periode tussen 2010 en 2012 waarin de tijdelijke herbestemming van de Sluisbuurt een gemeentelijk project was, was nog minder bekend over de mogelijkheden van een financieel gewin in tijdelijkheid.

5.3.4 Wet- en regelgeving
In het randvoorwaarden document zijn de juridisch planologische mogelijkheden voor initiatiefnemers uitgewerkt door de Dienst Ruimtelijke Ordening. De initiatiefnemer heeft de keuze tussen een uitgebreide omgevingsvergunning voor 5 jaar of een tijdelijke omgevingsvergunning voor 5 jaar. Voor de Sluisbuurt was geen actueel bestemmingsplan aanwezig – vanwege financiële redenen heeft de gemeente besloten die ook niet te actualiseren voor een tijdelijke situatie van 10 jaar - en het initiatief is niet passend op de bestemming 'Watervliegtuiglandingsbaan'.
De initiatiefnemer heeft gekozen voor een uitgebreide omgevingsvergunning. Het permanent worden van de Crisis- en herstelwet had in 2012 nog niet plaatsgevonden en de termijn van een tijdelijke omgevingsvergunning was toen nog 5 jaar. Dit levert voor de initiatiefnemer een onzekerheid op over de toekomst. In principe kan de functie na 5 jaar beëindigd worden. Om de onzekerheid en de risico's van een gehalveerde terugverdientijd te beperken is een

privaatrechtelijke grondhuurovereenkomst gesloten voor 10 jaar. De overheid garandeert hiermee een aansprakelijkheid voor de ondernemer voor een periode van 10 jaar. Als de publiekrechtelijke omgevingsvergunning tussentijds opgeheven wordt, of na 5 jaar niet opnieuw afgegeven wordt, kan de ondernemer de gemeente Amsterdam aansprakelijk stellen voor de gevolgen. De gemeente Amsterdam heeft op deze manier met de initiatiefnemer een oplossing gezocht voor het ontbreken van een juridisch planologisch product dat voorziet in een opgave van 10 jaar. Het probleem van het ontbreken van zo een product bleek ook uit het theoretisch hoofdstuk over de tijdelijke (her)bestemming (zie 3.3.4).
Stadsdeel Oost heeft vervolgens de aanvraag van de initiatiefnemer behandeld en getoetst. De initiatiefnemer heeft een vergunningsaanvraag ingediend en een grondhuurovereenkomst afgesloten met het grondbedrijf van de gemeente Amsterdam. Daarnaast heeft de initiatiefnemer een vergunning aangevraagd voor horecavoorzieningen.

5.3.5 Parallelle processen

Respondent A1 geeft aan het zeer eens te zijn met de transparante houding van de gemeente Amsterdam over de prijsvraag en de randvoorwaarden en uitgangspunten voor initatiefnemers in de Sluisbuurt. Naar bewoners, bijvoorbeeld met de mogelijkheid om de dromen en nachtmerries kenbaar te maken en toe te voegen aan de documenten, is de gemeente open geweest. In de voorbereiding en de onderhandelingen met de initiatiefnemer is de rechtszekerheid van bewoners gewaarborgd.
Respondent A1 is het eens met het statement dat de gemeente Amsterdam een flexibele houding heeft getoond in de gesprekken met de initiatiefnemer. De in de overeenkomsten vastgestelde afspraken worden door de gemeente een aantal keer per jaar gecontroleerd.
De gemeente Amsterdam heeft faciliterend opgetreden naar initiatiefnemers en respondent A1 verwoordt de faciliterende houding van de gemeente als volgt:

'We hebben het zoveel mogelijk losgelaten. Het idee was ook echt om de initiatiefnemer het initiatief te laten nemen en te komen tot een invulling. Dus we hebben de prijsvraag gefaciliteerd en daar blijft het grotendeels bij, maar we hebben wel de ruimte geboden aan geïnteresseerden, omwonenden en stakeholders in het gebied.'

De voorbereiding en keuzes van de gemeente Amsterdam, verwoord in de randvoorwaarden en uitgangspunten en vormgegeven met een prijsvraag, heeft een gestructureerd lineair proces opgeleverd. Het lineaire proces valt op als gekeken wordt naar de literatuur. Tegenwoordig zijn (complexe) parallelle processen gebruikelijk bij bestemmingsprocedures (Spit en Zoete, 2006, pp. 92-93) (zie ook het eerste spanningsveld, 3.3.6). Het proces is door de gemeente bewust simpel gehouden, omdat het gebied aan één initiatiefnemer geschonken zou worden.

5.3.6 Succes- en faalfactoren

De tijdelijke invulling van de Sluisbuurt is voor de gemeente een succes, omdat de invulling geslaagd is en een maatschappelijke meerwaarde oplevert. De aanwijsbare succesfactor is dat het terrein voor de symbolische euro per jaar beschikbaar is gesteld. Dit heeft positief gewerkt op het aantal inschrijvingen en de (financiële) haalbaarheid van de initiatieven. Volgens respondent A1 zijn de financiën de nummer 1 succesfactor, het eenvoudige proces met duidelijkheid komt op 2, de samenwerking en het simpel en efficiënt houden van de samenwerking op 3. De wet- en regelgeving en meervoudigheid hebben in dit project een geringe rol gespeeld. De mogelijkheden voor wet- en regelgeving zijn uitgezocht en door de initiatiefnemer juist toegepast. De meervoudigheid is voor de gemeente een succes, maar heeft volgens respondent A1 een beperkte rol gespeeld in het succes van de tijdelijke invulling van de Sluisbuurt. Respondent A2 geeft vervolgens aan dat het zeilwagenpark een succes is en dat de

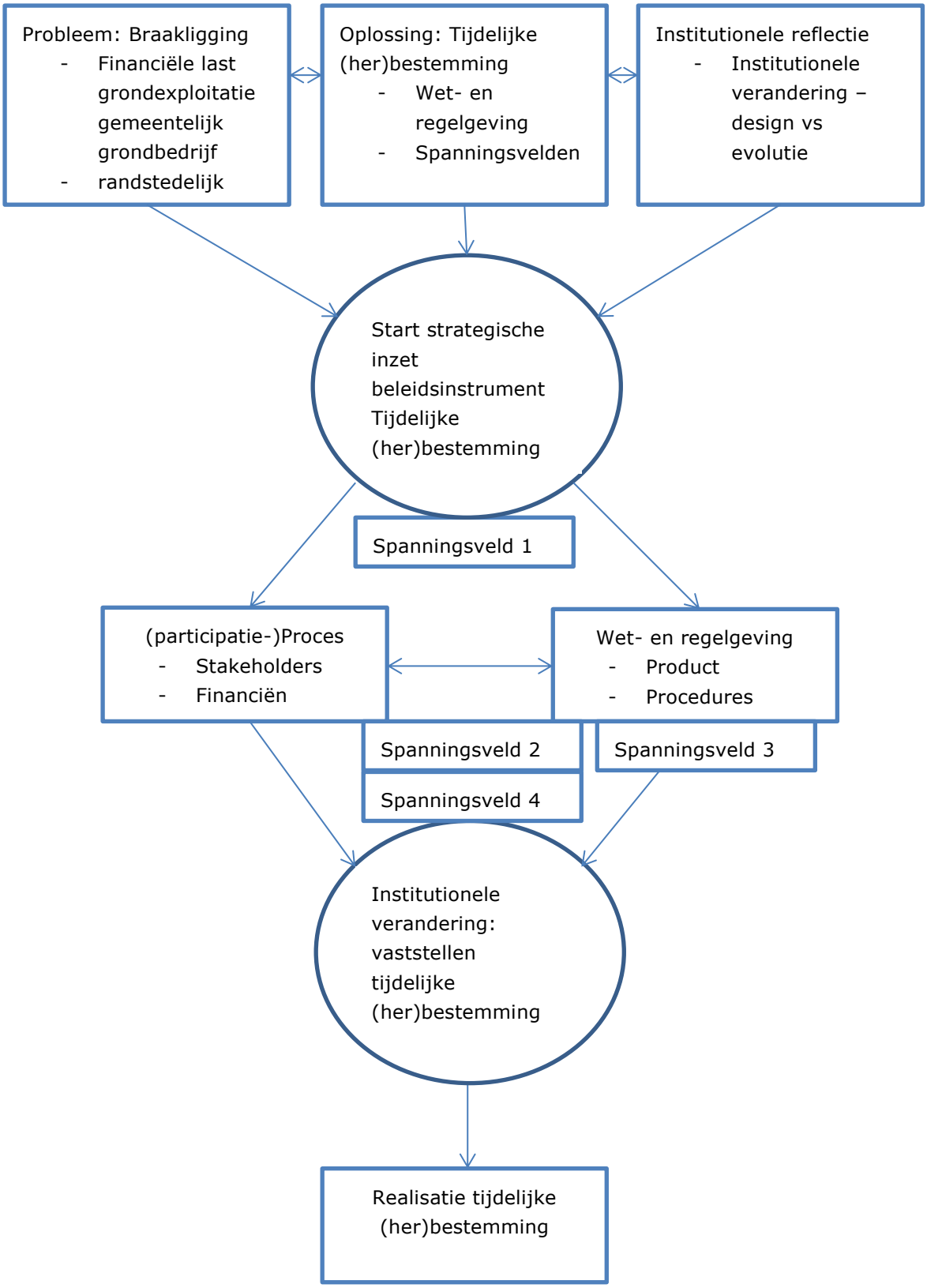
inkomsten inmiddels genoeg zijn om van te leven. Het succes zit volgens respondent A2 in de steeds efficiënter en beter velopende samenwerking met de gemeente, waarbij een wederzijdse meerwaarde gecreëerd wordt. Als voorbeeld noemt de ondernemer de aanleg van de weg en de parkeerplaats op zijn terrein. De gemeente had in de omgeving puinmateriaal over dat is gebruikt voor de verharding van de weg en de parkeerplaats. Dit scheelde de gemeente in ruimkosten en de ondernemer in aanleg- en materiaalkosten.

§5.4 **Conclusie**

De prijsvraag voor de Sluisbuurt is een openbaar proces geweest. Alle initiatiefnemers hebben door de duidelijke en van te voren opgestelde randvoorwaarden en uitgangspunten gelijke kansen gehad. De pitchavond heeft het project laagdrempelig gehouden voor initiatiefnemers, geïnteresseerden en omwonenden. Voordat de tijdelijke invulling gerealiseerd was, is op die manier al bekendheid over het gebied ontstaan. Daarnaast is de gemeente Amsterdam geslaagd in de opzet om een maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde voor het gebied te creëren. Voor het succes is de symbolische euro van cruciaal belang geweest. De bekendheid van de prijsvraag heeft hier profijt van gehad en de initiatiefnemers hebben in de (financiële) haalbaarheid hiervan geprofiteerd.

De start van de tijdelijke (her)bestemming is ingegeven door de braakligging van de grond. Voor dit probleem is de oplossing tijdelijke (her)bestemming gebruikt, om via een initiatief voor 10 jaar het imago van het gebied positief te beïnvloeden en een gebiedsidentiteit te creëren die de woningbouw in de naastgelegen Wijk-C en de uitgestelde woningbouw in de Sluisbuurt positief kan beïnvloeden. De eerste twee elementen van het operationele model (zie volgende bladzijde) zijn aanwezig en gelden voor de Sluisbuurt in Amsterdam-Oost.
Het college van burgemeester en wethouders heeft met een bestuurlijke afweging de tijdelijke (her)bestemming van de Sluisbuurt gestart. De processen van samenwerking tussen actoren en voor de wet- en regelgeving zijn lineair doorlopen. Hiervoor is het model dus niet van toepassing, aangezien het model stelt dat de processen parallel lopen.

In de conclusie van de thesis wordt vergeleken in hoeverre de spanningsvelden in de cases aanwezig zijn (zie §7.2, 7.2.7). De tijdelijke herbestemming is vastgelegd met een omgevingsvergunning voor 5 jaar en een grondhuurovereenkomst voor 10 jaar. De gemeente Amsterdam geeft daarmee de aansprakelijkheid voor de periode van 10 jaar aan. Vervolgens is door de initiatiefnemer Wind ’n Wheels een zeilwagenpark gerealiseerd. In de Sluisbuurt is nu een tijdelijke invulling aanwezig die door de gemeente Amsterdam en de initiatiefnemer als een succes wordt beoordeeld.


Probleem: Braakligging
- Financiële last grondexploitatie gemeentelijk grondbedrijf
- randstedelijk
Oplossing: Tijdelijke (her)bestemming
- Wet- en regelgeving
- Spanningsvelden
Institutionele reflectie
- Institutionele verandering – design vs evolutie
Start strategische inzet beleidsinstrument Tijdelijke (her)bestemming
Spanningsveld 1
(participatie-)Proces
- Stakeholders
- Financiën
Wet- en regelgeving
- Product
- Procedures
Spanningsveld 2
Spanningsveld 3
Spanningsveld 4
Institutionele verandering: vaststellen tijdelijke (her)bestemming
Realisatie tijdelijke (her)bestemming

Hoofdstuk 6. De Galecopperzoom, Nieuwegein – Voor 15 jaar een bruisend Energielab

§6.1 **Inleiding**

De tweede casus die uitgewerkt wordt, is de Galecopperzoom in Nieuwegein. Deze casus is in de aanleiding al ingeleid (zie §1.1). De uitwerking heeft dezelfde opbouw als in Hoofdstuk 5 over de Sluisbuurt is toegepast en is gebaseerd op het analyseschema (zie §4.4). In §6.2 volgt een beschrijving van het project, te beginnen bij het gebied, de locatie en haar omgeving. Vervolgens is de opzet van het project toegelicht om daarna de actoren en hun belangen in een krachtenveld te plaatsen.

In §6.3 worden de interviews met Rex den Heijer (respondent N1)[3], Ron van Schaik (respondent N4)[4] en René Alings (respondent N6)[5] van de gemeente Nieuwegein, het interview met Taco Jansonius (respondent N3)[6] van de Kamer van Koophandel, met Dennis Nolte (respondent N5)[7] van de VIPbus en het Spoor van Vernieuwing en met Evert Temmink (respondent N2)[8] van het wijkplatform Galecop zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende onderwerpen: start van de tijdelijke herbestemming, samenwerking en het proces om te komen tot een tijdelijke invulling, de financiën, de wet- en regelgeving met bijbehorend proces, de parallelle processen en de succes- en faalfactoren. Tot slot is een conclusie geschreven met een beoordeling van de methode om initiatiefnemers te vinden, met de succes- en faalfactoren van deze methode en waarin de toepasbaarheid van het operationele model (zie §4.2) op deze casus wordt uitgewerkt.

[3] Den Heijer, 2014, Interview projectleider Galecopperzoom gemeente Nieuwegein, Nieuwegein, zie bijlage 6
[4] Van Schaik, 2014, Interview Teamcoördinator Ruimtelijke Ordening gemeente Nieuwegein, Nieuwegein, zie bijlage 9
[5] Alings, 2014, Interview grondbedrijf gemeente Nieuwegein, Nieuwegein, zie bijlage 11
[6] Jansonius, 2014, Interview projectleider Kamer van Koophandel Midden-Nederland, Utrecht, zie bijlage 8
[7] Nolte, 2014, interview procesbegeleider VIPbus, Nieuwegein, zie bijlage 10
[8] Temmink, 2014, Interview voorzitter Wijkplatform Galecop, Nieuwegein, zie bijlage 7

§6.2 **De Galecopperzoom**

De Galecopperzoom is een braakliggende strook tussen Utrecht en Nieuwegein. Het gebied heeft te maken met uitgestelde ontwikkeling. De zoom is al bedacht als bedrijventerrein, kantorenpark en hoogstedelijk kennisgebied, maar de ontwikkeling is in ieder geval uitgesteld tot na 2030. In de tussentijd is de zoom bestempeld als pauzelandschap (gemeente Nieuwegein, 2013, pp. 42-45).

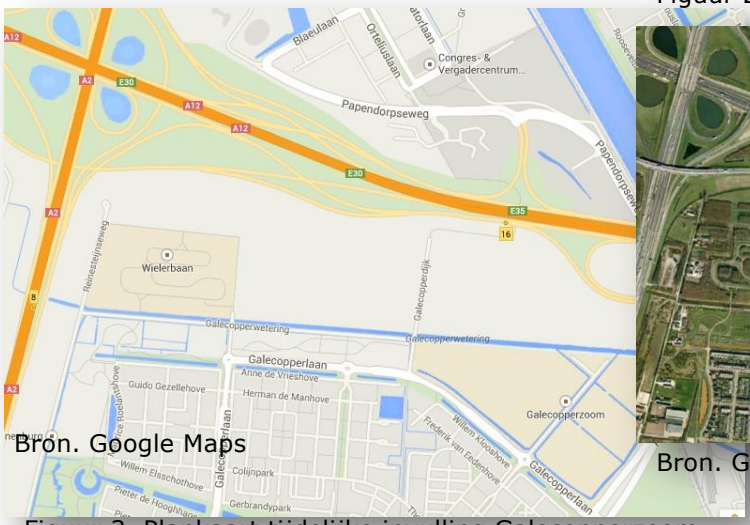
6.2.1 De locatie en haar omgeving

De Galecopperzoom is een gebied van ongeveer 55 hectare ten noorden van de Nieuwegeinse wijk Galecop (zie Figuur 6.1, 6.2 en 6.3). De zoom wordt omgrensd door wegen; ten zuiden de Galecopperlaan, ten oosten de snelweg A2, ten noorden de snelweg A12 en ten westen de afrit van de A12 naar de A.C. Verhoefweg. De zuidgrens van het gebied is de waterstroom Galecopperwetering. In het gebied zijn al een aantal functies aanwezig. Een oude wielerbaan ligt in het zuidoosten, bij de hoofdingang in de zoom liggen een kynologenvereniging (honden) en een petanquevereniging (Jeu de boules) en de zoom wordt doorkruist door een cultuurhistorisch lint aan de Galecopperdijk met een aantal woningen en boerderijen. Respondent N1, de projectleider van de tijdelijke invulling voor de Galecopperzoom, omschrijft de locatie en omgeving als volgt:

'De Galecopperzoom is een agrarisch gebied, zo ligt het er nu bij met daarin ook een petanque vereniging, een kynologen vereniging en een wielerbaan. ... dus er wordt wat gerecreëerd, er wordt wat gewandeld en er wordt vooral veel geboerd en het is één groot open landschap wat door de gemeente is aangekocht met de plannen om eigenlijk nu toch al wel aan de slag te zijn om daar flink te gaan bouwen. Zo ligt het er nu bij, er ligt een woonwijk vlak onder; een nieuwbouwwijk met zeer betrokken bewoners bij de omgeving. Aan de noordkant ligt de A12 met daarachter Papendorp. Dat is een groot kantorengebied. Dus in de oksel van de A2 en A12 ...'

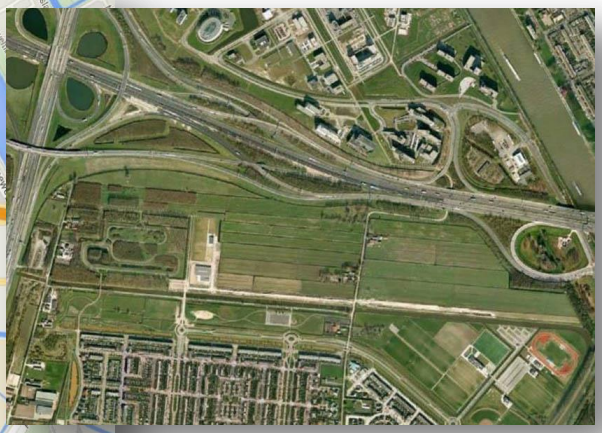
Het omgrensde gebied in figuur 2 omvat de plangrens voor de tijdelijke invulling Galecopperzoom, zonder de Wielerbaan. Dit gebied beslaat ongeveer 32 van de 55 hectaren van de zoom. In een later stadium is besloten de Wielerbaan mee te laten lopen in het traject voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom, genaamd het Energielab. Het plangebied beslaat vanaf dat moment ongeveer 40 hectare.

Figuur 1. Kaartweergave



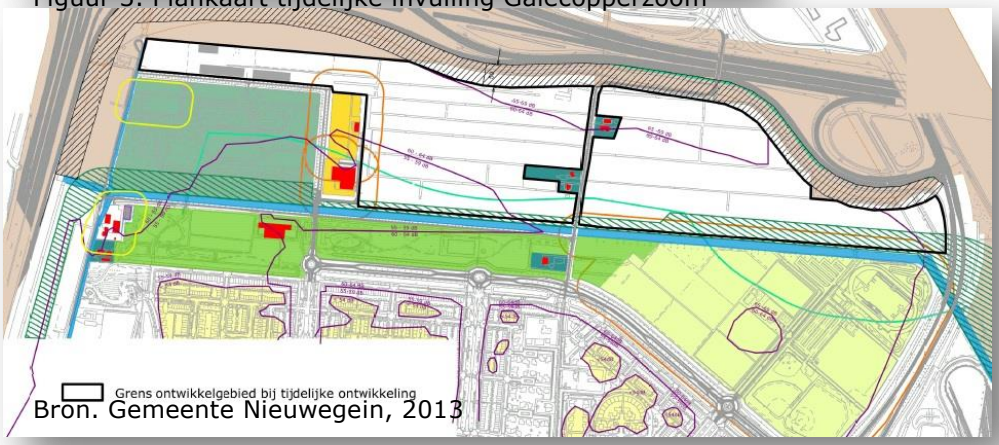
Bron. Google Maps

Figuur 2. Luchtfoto Galecopperzoom



Bron. Gemeente Nieuwegein, 2013

Figuur 3. Plankaart tijdelijke invulling Galecopperzoom



Bron. Gemeente Nieuwegein, 2013

6.2.2 Een tijdelijke invulling voor 15 jaar

De grond van de Galecopperzoom is in de jaren '90 van de vorige eeuw aangekocht door de gemeente Nieuwegein, met als doel het doorontwikkelen van de zoom tot een bedrijventerrein of kantorenpark. De ontwikkeling tot bedrijventerrein is vanaf de financiële crisis in 2008 onhaalbaar gebleken. Respondent N6, als planeconoom van het grondbedrijf betrokken bij het project de Galecopperzoom, heeft de aankoop en besteding van de grond als volgt verwoord:

'Daar hebben we gronden geworven ooit met het idee eerst een kantorenpark te maken en daarna een bedrijventerrein. Momenteel is de markt wat minder en hebben we aan de oostkant van Nieuwegein nog een relatief groot bedrijvenpark (het Klooster) liggen waar ook nog gronden te koop zijn. Dus hebben we besloten dit gebied maar even in de ijskast te zetten, want anders ben je een concurrent van je eigen gemeente én je moet investeringen doen om het als bedrijvenpark in de markt te zetten.'

In september 2012 heeft het college van B&W besloten om een onderzoekstraject te starten om de financiële situatie van de Galecopperzoom te beheersen en ruimte te bieden aan 'nuttige' functies, tijdelijk of permanent. In maart 2013 zijn de conclusies van het onderzoek, waarin vier richtingen zijn uitgewerkt, aan het college gepresenteerd en ter besluit aangeboden. Drie van de vier richtingen bleken onhaalbaar en zijn afgewezen, namelijk: de financiële scenario's waarin de verschillende ontwikkeltempo's en programma's voor de Galecopperzoom in beeld gebracht zijn, de eerste terugval optie waarin vooruitlopend op de A12 Centraal ontwikkeling een definitieve ruimtelijke ontwikkeling in gang gezet wordt en de tweede terugval optie waarin financieel afgeboekt wordt om de rentelasten te stoppen en het gebied voor de lange termijn te

waarborgen. De tweede richting, om de mogelijkheden van tijdelijke ontwikkelingen tot 2030 te verkennen in samenwerking met de partners uit de A12-zone, is door het college gekozen en vastgelegd in de Ontwikkelstrategie 'Tijdelijke Invulling Galecopperzoom' (Gemeente Nieuwegein, 2013, pp. 5-9, pp. 14-15). Dit heeft geleid tot de volgende beginselverklaring (Gemeente Nieuwegein, 2013, p. 15):

'De Galecopperzoom is een gebied dat in de periode 2015 -2030 wordt ingevuld voor de commerciële exploitatie van duurzame energie in combinatie met leisure, recreatie en educatie. Daarnaast zijn ook invullingen welkom die op een klein oppervlak een goede opbrengst opleveren zoals bijvoorbeeld een reclamemast. Met de opbrengst vanuit duurzame energie, wordt een bijdrage geleverd aan de ambities voor klimaatneutraliteit. Het gebied is interessant voor de steeds beter renderende exploitatie van duurzame energie. De invulling met bijvoorbeeld zonnepanelen en windmolens kan goed gecombineerd worden met marktinitiatieven als horeca, evenementen, stadslandbouw, of andere ondersteunende functies. Ook de combinatie met gebruiksfuncties voor de inwoners van de wijk Galecop is goed mogelijk, ideeën als trimbanen, wandelroutes, speelnatuur etc (zie verslag bewonersavond). De zichtbare opwekking van duurzame energie vlakbij een (jonge) woonwijk zal bijdragen aan de bewustwording over duurzame energie. Met educatie kan dit versterkt worden.'

Om de tijdelijke invulling op de Galecopperzoom te realiseren is in de ontwikkelstrategie aangegeven dat de gemeente streeft naar een open planproces, waarin op een flexibele manier met het juridisch planologisch product voor het plangebied omgegaan wordt en waarin intensief met de partners en initiatiefnemers gecommuniceerd wordt. Het open planproces voor de tijdelijke invulling van de zoom is gericht op een finanicieel gewin voor de gemeente én op een maatschappelijke meerwaarde voor de bewoners. De doelen zijn in het proces gelijk gewaardeerd en nagestreefd (Gemeente Nieuwewegein, 2013, p. 15, pp. 17-18).

Figuur 6.4. Processchema open planproces

Met bovenstaand processchema is de gemeente Nieuwegein in april 2013 het open planproces gestart (zie figuur 6.4). In het schema zijn de workshops die georganiseerd zijn met partners uit de A12-zone opgenomen. Deze workshops hebben gediend als input voor het onderzoekstraject en de ontwikkelstrategie. Het huidig gebruik, in april 2013, van de Galecopperzoom als agrarisch natuurlandchap is als ruimtelijke inrichting verantwoord, maar de kans op een financiële, maatschappelijke of sociale meerwaarde wordt dan onbenut gelaten. De ingediende initiatieven voor een tijdelijke invulling worden getoetst op een aantoonbare financiële en/of maatschappelijke meerwaarde om het huidig gebruik te overtreffen. Bij de ingediende initiatieven wordt een onderscheid gemaakt tussen troeven, duurzame initiatieven en overige functies. Troeven zijn de initiatieven die met een relatief geringe inspanning een relatief hoge opbrengst genereren, zoals een reclamemast of een windmolen. Het thema duurzaamheid is opgenomen, omdat het gebied zich goed leent voor duurzame initiatieven. Daarnaast is ruimte voor overige initiatieven binnen de functies recreatie, leisure en educatie (Gemeente Nieuwegein, 2013, p.18).

6.2.3 Het krachtenveld van actoren

Voor en tijdens het project voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom is een dynamisch krachtenveld van actoren ontstaan. Twee van de partners van de gemeente Niewegein in de A12-zone, de provincie Utrecht en de Kamer van Koophandel Utrecht (na 1 januari 2014 Midden-Nederland) hebben in het voortraject workshops georganiseerd waarin de casus de Galecopperzoom is behandeld. Daarnaast heeft de gemeente een bewonersavond georganiseerd met het wijkplatform Galecop. In samenwerking met het netwerk 'Samen Duurzaam Nieuwegein' zijn deze partijen de ambassadeurs van de Galecopperzoom genoemd. Iedere actor heeft het ambassadeurschap op een eigen manier vormgegeven. Respondent N2 omschrijft de

ambassadeurs als volgt: *'... om een soort monitorgroep te hebben en een klankbordgroep te hebben. Die groep heet officieel de 'Ambassadeurs van de Galecopperzoom'.* Om het proces voor een tijdelijke invulling te begeleiden is vervolgens vanuit de ambassadeurs een kerngroep, bestaande uit de gemeente, de kvk, het wijkplatform en de procesbegeleider VIPbus, ontstaan. Respondent N1 beschrijft het traject van de kerngroep tot het benoemen van een jury in het onderstaande citaat:

'De kerngroep is begonnen met de gemeente, de kvk, het wijkoverleg en de VIPbus. De VIPbus was het bureau dat op zoek ging naar de dromen van ondernemers en bewoners en deze daarin begeleid heeft. Vanuit dit energielab is de jury samengesteld. Ook daarin zat betrokkenheid van de wethouder, een bewoner uit Galecop, er was iemand die met name intiatieven op het gebied van duurzame energie kon beoordelen, en er was een creatief ondernemer om te beoordelen of de ondernemers in staat waren de pionierende rol op te pakken. We hebben binnen de kerngroep ook gesproken over het zelforganiserend vermogen. We zijn nu dingen aan het veranderen. De opdracht van de VIPbus is afgerond, maar de kvk de gemeente en het wijkoverleg blijven erin zitten en we willen nu een vertegenwoordiger van de initiatiefnemers die namens hen kan spreken, zodat we het zelforganiserend vermogen van de kerngroep en de ondernemers te waarborgen en om steeds dichter naar de waardes van het gebied te gaan kijken. Want uiteindelijk moeten de initiatiefnemers in het gebied plaats nemen.'

Om de initiatiefnemers te beoordelen is door de kerngroep een jury benoemd met de wethouder ruimtelijke ordening Hans Adriani, Hans Botman van Energie U, een creatief ondernemer en een bewoner uit Galecop (Respondent N3). Na het juryrapport zijn de bewoners en ondernemers met een ondernemende droom, de intiatiefnemers, stakeholders geworden. Het krachtenveld is weergegeven in tabel 6.1. In de tabel zijn de actoren met hun belangrijkste en grootste rollen en belangen genoemd.

Tabel 6.1 Krachtenveld de Galecopperzoom

Actor	Rol	Belang
Gemeente Nieuwegein	Initiator open planproces en juridische procedure, grondeigenaar, facilitator	Financiële en maatschappelijke meerwaarde, experimenteren
Kamer van Koophandel	Facilitator voor kansen ondernemers	Platform ondernemers creëren
Provincie Utrecht	Facilitator open planproces, juridische procedure	Duurzame ontwikkeling, experimenteren
Wijkplatform Galecop	Actief deelnemend in proces	Maatschappelijke meerwaarde, voorkomen overlast
VIPbus	Procesbegeleider	Initiatiefnemers/droomeigenaren vinden en begeleiden, nieuwe samenspel tussen overheid en bewoners sturen
Jury	Jurering initiatieven, vormgeving groep initiatiefnemers	'Juiste' groep initiatiefnemers selecteren
Initiatiefnemers	Droomeigenaar, ondernemers	Starten succesvolle onderneming
Bewoners	Klankbord	Maatschappelijke meerwaarde, geen overlast

Rijkswaterstaat	Klankbord, kaderstellend	A12-zone uitbreiding, ontwikkeling door kennis experiment
Ministerie van I&M	Facilitator	-
Natuurorganisaties	Klankbord, gesprekspartner	Ecologische en natuurwaarden beschermen
Netwerk 'Samen Duurzaam'	Ambassadeur, initiator open planproces, promotor duurzaam ondernemen	Duurzaamheid inbrengen
Bügelhajema	Bureau verantwoordelijk voor opstellen juridisch planologisch product	Succesvol nieuw gebruik van wetten en regels

Bron. Eigen bewerking.

§6.3 **Data-analyse**

6.3.1 De start van de tijdelijke herbestemming

De gemeente Nieuwegein heeft de grond van de Galecopperzoom aangekocht om door te ontwikkelen als onderdeel van de A12-zone, tot een hoogstedelijke kennisregio. Deze ontwikkeling is in ieder geval uitgesteld tot 2030. Om de (financiële situatie van de) grondexploitatie te beheersen en tot 2030 een maatschappelijke meerwaarde aan het gebied toe te voegen, is door het college van B&W besloten om een tijdelijke invulling van 15 jaar te realiseren (Gemeente Nieuwegein, 2013, pp. 1-15).

De start van de tijdelijke herbestemming is door de geïnterviewden beoordeeld. Het verlies van geld in de vorm van rentelasten is volgens respondent N1: *'de trigger om hier aan de slag te gaan... met name de hoge rentelasten en de kans om daar geld te verdienen in combinatie met de markt die zich aandiende.'* Ook de overige geïnterviewden zijn het eenmaal 'eens' en viermaal 'zeer eens' met de stelling dat verlies in de vorm van rentelasten de trigger is om een tijdelijke invulling in het gebied te realiseren. Tijdens het proces van functiebepaling is de focus op de financiële meerwaarde van de tijdelijke invulling verandert naar het creëren van een financiële én sociale meerwaarde in de Galecopperzoom. Op het moment dat de tijdelijke invullingen specifiek zijn geworden en de plek en vorm ervan een rol begon te spelen, is ook de ruimtelijke meerwaarde van de tijdelijke invulling nagestreefd. Volgens respondent N1 is dat de kracht van een proces om een tijdelijke invulling te vinden:

'..maar gaanderweg verschuiven die prioriteiten en je zou bijna kunnen zeggen dat dat juist de meerwaarde van zo een proces is, waarbij je begint met een financiële plus, het moet ruimtelijk een plus worden en het moet sociaal ook een meerwaarde hebben en dan kan je nog verder gaan: als het allemaal lukt, dan kan het ook nog een voorbeeldproces zijn voor andere vraagstukken van tijdelijk ruimtegebruik waar misschien wel nog meer sociale vraagstukken bij komen.'

Respondent N3 merkte de overgang als volgt op:

'...zat het eerst meer op financieel, ... toen ontdekte ik dat of heb ik ervaren dat de wisselwerking met de wijk steeds belangrijker werd en op dit moment nu je ziet dat een aantal initiatieven zich heeft ontwikkeld, is de invulling van het gebied en het geven van een goede functie aan het gebied belangrijker dan puur de opbrengsten.'

Respondent N4 voegt daaraan toe dat de meervoudigheid van de verschillende waarden in de criteria, randvoorwaarden en uitgangspunten en spelregels voor initiatiefnemers is opgenomen.

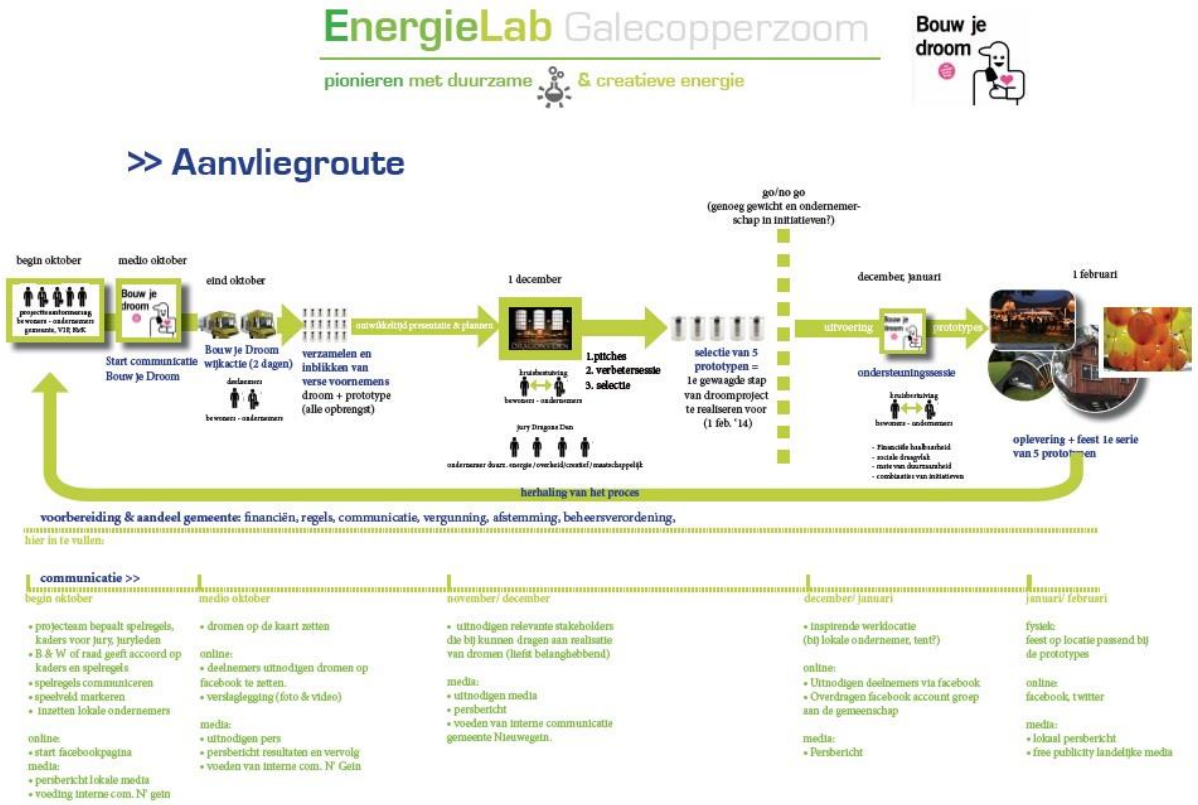
De beoordeling van de initiatieven vond naast op de financiële meerwaarde ook plaats op de sociale meerwaarde en de ruimtelijke inpasbaarheid.
De Galecopperzoom kan door de oppervlakte een plaats bieden aan verschillende tijdelijke functies (voor tijdelijke functies zie §3.3). Tijdens het onderzoekstraject is de functie wonen afgevallen, omdat de vastgoedondernemers de uitbreiding van de A12-zone als moment zien voor het toevoegen van de functie wonen en omdat tijdelijke woningbouw binnen een straal van 400 meter naast de snelwegen A2 en A12 strenge milieubeperkingen kent. Daarnaast zijn voor woningbouw investeringen nodig en de gemeente heeft in de opdracht bekend gemaakt dat investeringen in infrastructuur geen optie zijn. Duurzame energiewinning is een groeimarkt en het tijdelijke scenaria wordt door de grotere financiële haalbaarheid en de verplaatsingsmogelijkheden voor ondernemers aantrekkelijker (zie §3.3). De combinatie met educatie lijkt goed geschikt voor de zoom, waar volgens respondent N1: *'...de omwonenden een hoop leren kunnen over windmolens en zonne-energie. Bewoners kunnen daarin meeverkennen wat de mogelijkheden zijn.'* (Gemeente Nieuwegein, 2013, pp. 5-6).

6.3.2 Het proces en de samenwerking
Na het bekendmaken van de ambassadeurs, de gemeente Nieuwegein, de Kamer van Koophandel Utrecht, de provincie Utrecht, het wijkplatform Galecop en het netwerk 'Samen Duurzaam', voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom, is door de ambassadeurs gekozen voor een procesbegeleider om initiatiefnemers te vinden. De VIPbus is als procesbegeleider ingehuurd en heeft een communicatiestrategie bedacht, genaamd 'EnergieLab Galecopperzoom' (zie Figuur 6.5). Het doel van de communicatiestrategie is het vinden van droomeigenaren die hun droom of ondernemende idee in de Galecopperzoom willen realiseren. De in Figuur 6.5 opgenomen Aanvliegroute geeft de planning en indeling van procesmomenten aan om tot de realisatie van de tijdelijke invulling te komen.
Vervolgens is vanuit de ambassadeursgroep een kerngroep gevormd, bestaande uit de gemeente Nieuwegein (projectleider en stagiair), de Kamer van Koophandel (projectleider en A12-zone partner), het wijkplatform (voorzitter), de procesbegeleider VIP en een onafhankelijke duurzame energiedeskundige (directeur Energie – U). Het doel van de kerngroep is het begeleiden van het proces tot de keuze en realisatie van de initiatieven. De samenwerking binnen de kerngroep is door de geïnterviewde leden van de kerngroep met een 8,5 gemiddeld (8, 9, 9, 8) beoordeeld. De betrokkenheid van de actoren in de kerngroep wordt met groot en zeer groot beoordeeld. De betrokkenheid van de provincie bij de tijdelijke invulling, een afwezige in de kerngroep, wordt beoordeeld met matig tot groot. De provincie is vooral op de achtergrond betrokken bij het realiseren van duurzame initiatieven en co-financiert het experiment met het open planproces en de beheersverordening (zie 6.3.4). De gemeente Nieuwegein, de provincie Utrecht en de Kamer van Koophandel financieren het proces om te komen tot een tijdelijke invulling met geld voor capaciteit van medewerkers en het inhuren van een procesbegeleider.
De samenwerking met de actoren in het realisatietraject, waarin ook de initiatiefnemers, het ministerie van I&M en natuurorganisaties zijn vertegenwoordigd, wordt met een 6 tot een 7 beoordeeld.
De samenwerking tussen actoren speelt in de Galecopperzoom een belangrijke rol, omdat de zoom een grote oppervlakte heeft en daardoor plaats kan bieden aan tijdelijke verschillende functies. Bij zowel het zoeken van de tijdelijke functies als het realiseren van de tijdelijke functies zijn minimaal 7 actoren betrokken.

Uit het traject met de VIPbus zijn 13 initiatiefnemers gekomen die op 13 december 2013 aan de jury hun plannen hebben gepresenteerd. De jury heeft een groep gevormd van 8 initiatiefnemers, 2 voor een zonnepark, een restaurant, stadslandbouw, een driving range, volks-/kindertuinen, dierenweide en outdoor activities/evenementen, die de hoogste beoordeling

kregen voor de plannen. Daarbij heeft de jury ook naar de samenhang tussen de initiatiefnemers en functies gekeken. Deze groep heeft in een intensief traject met de gemeente toegewerkt naar de bijeenkomst 'een nieuwe lente in de Galecopperzoom', waarop de prototypen van de initiatieven zijn getoond. Om dit traject zo efficiënt mogelijk te laten verlopen heeft de gemeente per 2 initiatiefnemers 1 accounthouder benoemd. De accounthouder beantwoordt de vragen van initiatiefnemers en vertaalt acties van initiatiefnemers naar advies over vergunningen.

Figuur 6.5 Aanvliegroute Energielab



Bron. VIP, 2013

Het proces om tijdelijke initiatieven te vinden en realiseren heeft problemen gekend, kent nog steeds problemen en er hebben doorbraken plaatsgevonden. In tabel 6.2 zijn deze problemen en doorbraken op een rij gezet.

Tabel 6.2. Problemen en doorbraken in de samenwerking

Problemen	Doorbraken
Verwachtingsmanagement – de gemeente faciliteert, marktpartijen verwachten dat de gemeente ook ontwikkelt	Open planproces met start gericht op samenwerking in de raad (gemeente, provincie, kvk en wijkplatform)
Accounthouders zijn goed in techniek, minder in de menselijke kant	Het kunnen loslaten van het proces om initiatiefnemers te vinden/zien van een conflict in gemeentelijke projectgroep door kvk en VIP en het oplossen van het conflict door gemeente

	Het vinden van droomeigenaren en het smeden tot een succesvol proces waar 8 initiatiefnemers zijn gekozen door een jury
	Het geloof van de initiatiefnemers in het proces in de periode tussen selectie en het neerzetten van een prototype, bezegelt met een intentieovereenkomst
	Soepel omgaan met de regels om prototypen mogelijk te maken, accounthouders
	Duidelijk zijn / Verwachtingsmanagement

Bron. Eigen bewerking interviews

De problemen met de samenwerking bevinden zich in de verwachtingen tussen de overheid, in dit geval de gemeente Nieuwegein, en de initiatienemers. Beide partijen hebben tijd nodig gehad om de ander te leren kennen en inschatten. Initiatiefnemers gaan anno 2014 nog steeds uit van een ontwikkelende overheid die investeert in infrastructuur. De gemeente Nieuwegein heeft van te voren in de randvoorwaarden en uitgangspunten en tijdens het proces in de spelregels en jurybeoordeling aangegeven dat investeringsruimte niet aanwezig is.
Respondent N6 plaatst een opmerking bij de 'menselijke' kant van de accounthouders van de gemeente Nieuwegein. De accounthouders helpen de initiatiefnemers bij de technische zaken zoals het aanvragen van vergunningen, maar schieten volgens Respondent N6 tekort in het inlevingsvermogen om de problemen en verwachtingen van initiatiefnemers te begrijpen.
De gemeente Nieuwegein heeft een doorbraak gecreëerd in de samenwerking door het proces om initiatiefnemers te vinden voor een tijdelijke invulling van 15 jaar los te laten en te vertrouwen op de markt, vertegenwoordigd door de Kamer van Koophandel en de procesbegeleider. Daarmee heeft de gemeente Nieuwegein vertrouwen getoond en dit heeft geleid tot een groep initiatiefnemers die de tijdelijke invulling voor de Galecopperzoom aan het realiseren zijn.

6.3.3 Financiën
Op de Galecopperzoom rusten rentelasten. Respondent N6 beoordeelt deze rentelasten in het volgende citaat als zeer hoog:

'Op zich zijn die rentelasten zeer hoog. Het is simpel het is boekwaarde maal tarief en het tarief is nu ... 2 of 3% rente ... Aan de andere kant hebben we als gemeente natuurlijk wel voorzien dat we het niet 1,2,3 zouden kunnen ontwikkelen, dus we hebben tegenover die boekwaarde een voorziening die ook behoorlijk hoog is ... Dus als je dan kijkt naar de netto rentelasten, die zijn een stuk lager en die vallen wat mij betreft onder een gemiddeld, acceptabel niveau en als je dan van dat acceptabele niveau ook nog in staat bent om 30, 40 of 50% terug te verdienen met het gebied, dan worden ze laag.'

De andere geïnterviewden van de gemeente Nieuwegein beoordelen de rentelasten ook als hoog of zeer hoog. De verwachtingen over de opbrengsten zijn van te voren onderzocht en gecommuniceerd met de opdrachtgevers. De beoordeling van de opbrengsten is zeer laag tot laag. Volgens respondent N1:

'Zeer laag zou ik niet willen zeggen, want je verdient er geld mee. Maar op een zonnepark na zijn het geen functies waar veel mee te verdienen valt. Aan het zonnepark zit ook een duurzaamheidsambitie. Het is echter verreweg niet dekkend voor de rentelasten en dat is ook niet de verwachting die we van tevoren hadden.'
Hieruit blijkt dat ondanks de doorbraken in de samenwerking en het proces en ondanks het vinden van een groep initiatiefnemers die onder andere geselecteerd zijn op de financiële meerwaarde, het creëren van opbrengsten om de rentelasten terug te dringen door de geïnterviewden als onvoldoende wordt beoordeeld.

De kosten voor het proces worden beoordeeld als hoog. De kosten zijn gemaakt aan het beschikbaar stellen van capaciteit van medewerkers, aan het inhuren van een procesbegeleider en aan het inhuren van een bureau voor het juridisch planologisch product. Respondent N3 beoordeelt de kosten als volgt:

'Ik denk dat de opzet met het geld dat we erin gestopt hebben en de tijd die we erin gestopt hebben en je kijkt nu naar hoeveel ondernemers aan de slag gaan, dan zijn de kosten hoog geweest. Wat niet wil zeggen dat dat het niet waard was, omdat ook de Kvk het als een leerproject ziet en dus zijn het ook ontwikkelingskosten voor de eigen organisatie. Maar alles bij elkaar hebben we er veel tijd en geld ingestopt.'

Het idee van ontwikkelkosten voor de organisatie is door de geïnterviewden van de gemeente in het antwoord op de vraag over de kosten niet genoemd. Het besef dat het een experiment is en dat de kennis die het project voortbrengt waardevol kan zijn is echter wel aanwezig en is door de projectleiders van de gemeente Nieuwegein en Kamer van Koophandel (respondent N1, respondent N3) en door de teamcoördinator van het team Ruimtelijke Ordening van de gemeente Nieuwegein (respondent N4) genoemd.

6.3.4 Wet- en regelgeving

Een beheersverordening
Om de tijdelijke initiatieven mogelijk te maken is naast een intensief proces met de initiatiefnemers nog een proces, waarin een juridisch planologisch product wordt op- en vastgesteld, noodzakelijk. Om de initiatiefnemers 15 jaar in de zoom een plaats te bieden, is een juridisch product nodig dat voldoet aan de eisen van de geldende formele instituties, de wetten en regels, betreffende de ruimtelijke ordening. Zoals uit het theoretisch kader is gebleken, is er (nog) geen passend product voor het vastleggen van een tijdelijke invulling voor een periode van 15 jaar (zie 3.3.5). Uit een onderzoek naar de mogelijkheden door drie commerciële juridische adviesbureau's is dit ook naar voren gekomen.
De gemeente Nieuwegein heeft na overleg met een juridisch adviesbureau gekozen om een beheersverordening op te stellen. Hoewel de beheersverordening niet volledig toepasbaar is, heeft deze een aantal voordelen. Ten eerste kan de beheersverordening, waarvan de geldigheid 10 jaar bedraagt, na de eerste periode opnieuw worden ingediend en voorzien in de laatste 5 jaar van de tijdelijke invulling. Ten tweede sluit de beheersverordening op een aantal punten aan bij de juridische opgave voor de Galecopperzoom. In een beheersverordening wordt het bestaande gebruik van een gebied vastgelegd. Met uitzonderingsregels kan dan van het bestaande gebruik worden afgeweken. Na afloop van de beheersverordening valt het gebied terug in het bestaande bestemmingsplan. Voor de periode van 15 jaar is bij gebruik van de beheersverordening maar één bestuurlijke afweging nodig. Dit is een voordeel, omdat het zekerheid voor initiatiefnemers opleverd. Met een tijdelijke omgevingsvergunning kan van de uitzonderingsregels gebruik worden gemaakt. Inmiddels is een AmvB (Algemene maatregel van

Bestuur) vastgesteld waarin de Crisis- en herstelwet permanent wordt. De termijn van een tijdelijke vrijstelling kan daardoor worden opgerekt naar 10 of 15 jaar. De initiatiefnemers in de Galecopperzoom kunnen dan voor 15 jaar een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen. Daarnaast is het zo dat de juridisch planologische status van de Galecopperzoom na 15 jaar weer terugvalt in de huidige status. Dit geeft de partners uit de A12-zone de zekerheid dat Nieuwegein in 2030 klaar is voor een eventuele A12-zone ontwikkeling. Het derde voordeel is dat geen beroepsprocedures tegen de beheersverordening mogelijk zijn. De proceduretijd van dit product tot vaststelling is daardoor sneller dan die van een bestemmingsplan (zie §3.2). De rechtszekerheid van omwonenden wordt ondanks het ontbreken van de mogelijkheid tot een beroepsprocedure tegen de bhv gewaarborgd door het recht om te ageren tegen de tijdelijke omgevingsvergunningen die initiatiefnemers nog moeten aanvragen en laten vaststellen. Daarnaast levert het opstellen van een bestemmingsplan zwaardere onderzoekseisen op en kost het opstellen en vaststellen van een bestemmingsplan meer tijd en geld.
In het proces om een juridisch planologische oplossing voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom vast te stellen heeft de gemeente Nieuwegein samengewerkt met een juridisch adviesbureau. Het doel van de samenwerking was het opstellen van de beheersverordening. Het wijkplatform Galecop en initiatiefnemers zijn bij dit proces betrokken en hebben feedback, mondeling of via tekstvoorstellen, kunnen leveren op de verordening. De provincie Utrecht is ook een partner in dit traject en heeft altijd welwillend gestaan tegenover het experiment met de beheersverordening. De beheersverordening is in september 2014 vastgesteld door de gemeenteraad van Nieuwegein. Initiatiefnemers kunnen vanaf dat moment een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen.

Vergunningen
Voor de activiteiten op de Galecopperzoom zijn al een aantal vergunningsaanvragen ingediend en een aantal procedures doorlopen. Respondent N1 vat deze activiteiten als volgt samen:

'Ja, we hebben een evenementenvergunning afgegeven voor een eendaags festival vorig jaar van 2500 bezoekers: het kleurenblindfestival. We hebben een ontwerpomgevingsvergunning ter inzage gelegd voor de activiteiten op de wielerbaan. Daar zijn veel reacties op gekomen. Die zijn we aan het beantwoorden en we hebben inzicht gekregen in de betrokkenheid van natuurorganisaties en bewoners. En wellicht dat we die omgevingsvergunning nog afsluiten of dat die gaat meelopen in de bhv met ook de verwerking van die inspraakreacties. We hebben voor de prototypen een objectvergunning afgegeven voor het plaatsen van een container waarbij we wel vrij omgaan met het gebruik van die container en we vinden dat daar ijsjes en limonade op zonnige dagen verkocht mag worden. Dit om met name ook te laten zien dat we juist ondernemers de kans willen geven en klein te kunnen starten en te groeien in het proces. De bhv zouden we voor de zomer in de gemeenteraad laten komen, maar we hebben ervoor gekozen om deze zomer met name de ervaring in het broedseizoen mee te pakken en hoe de natuurorganisaties mee kunnen denken in de bhv en om dat ook mee te nemen.'

6.3.5 Parallelle processen
Het proces om te komen tot een tijdelijke invulling en het proces om te komen tot een juridisch planologisch product lopen in Nieuwegein parallel. De gemeente Nieuwegein is betrokken bij de coördinatie van beide processen en zorgt ervoor dat de processen elkaar op de juiste momenten raken of overlappen. Het juridisch adviesbureau is bij een aantal procesmomenten voor de tijdelijke invulling, zoals de brainstorm over de spelregels voor initiatiefnemers en de jurybeoordeling van de initiatieven, aanwezig geweest en heeft in de ruimtelijke beperkingen en de uitzonderingsregels van de beheersverordening voorgesorteerd op de plannen van

initiatiefnemers. Respondent N4 zegt over de wisselwerking tussen de initiatiefnemers en de gemeente als begeleider van het opstellen van de beheersverordening (bhv) het volgende:

'Het systeem wat we hanteren is dat de bhv de kaders aangeeft en alle initiatiefnemers moeten zelf nog een vrijstelling aanvragen die past binnen de kaders van de bhv. Dat betekent dat al die partijen op zich qua maatwerk een aanvraag kunnen doen die voor hun zelf toepasbaar is, maar dat betekent ook dat ze nog planologische kosten moeten maken om die ruimtelijke onderbouwing aan te leveren. Dat is juridisch gezien best een goede oplossing, maar of het uiteindelijk ook gaat werken voor alle initiatiefnemers, dat moet ik nog zien. Want ik denk dat er heel veel initiatieven bijzitten die niet veel financiële kosten met zich kunnen dragen en die ook niet de expertise hebben om dat goed aan te vliegen. Dus ik moet nog zien hoe dat uitpakt.'

Over de afstemming tussen de processen is de gemeente zeer tevreden. Respondent N1 zegt er het volgende over:

'...zeer eens. We hebben dit nauwkeurig op elkaar afgestemd ... de timing van wanneer begin je welk proces. We waren eigenlijk al klaar met een aanpak voor de planologische procedure, maar daar hebben we nog wel even mee gewacht op wat gaat het proces opleveren qua ondernemers die in het gebied gaan. We konden een globale bhv maken in enkele maanden, waarbij we de denklijn educatie, recreatie, duurzaamheid vastlegden, maar dat was voor ons niet genoeg. Wij wilden juist wat meer afstemmen op de ondernemers die dat daadwerkelijk gaan doen. Dat lijkt nu goed te lukken, dus aan de hand van de selectie van de ondernemers en de prototypen hebben we een eerste concept bhv opgesteld.'

Respondent N4 plaatst de kanttekening dat initiatiefnemers het liefst hebben dat van te voren alles geregeld en vastgesteld is in een juridisch planologisch kader. In dit project had de gemeente daarvoor niet de financiële ruimte. Respondent N3 beoordeelt de afstemming als gemiddeld, omdat het veel tijd (heeft ge)kost. Respondent N2 beoordeelt de afstemming vanwege dezelfde reden als zeer slecht.

Het parallel lopen van de processen voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom levert een bevestiging van het operationele model op (zie §4.2) en geeft aan dat het eerste spanningsveld aanwezig is. De strategische afstemming tussen de parallele processen geeft tevens aan dat de actoren in Nieuwegein hier ook vanuit zijn gegaan en gebruik hebben gemaakt van de afstemmingskansen tussen beide processen. Door de afstemming is ten minste tijdswinst met het vaststellen van de bhv en winst in de toepasbaarheid van de bhv voor de initiatieven behaald.

6.3.6 Succes- en faalfactoren

In tabel 6.3 zijn de succes- en faalfactoren voor de Galecopperzoom opgenomen.

Tabel 6.3 Succes- en faalfactoren voor de Galecopperzoom

Succes	Faal
Vulling binnen de kaders (95% van het gebied gevuld met initiatieven)	Vertrouwen tussen overheid en ondernemers
Reuring, VIPbus traject, 8 initiatiefnemers vinden in een half jaar	Afhaken initiatiefnemers
Zichtbaar vanaf de snelwegen	Niet slagen initiatieven
Prettig gebied voor de wijk	Afhaken zonnepark

Geld verdienen door ondernemers en gemeente	Doorpakken samenspel tussen overheid en bewoners/initiatiefnemers
Stap van plan naar uitvoering: Prototypen	Veranderingsproces en intervisie doorvoeren binnen gemeente
Invulling waar ondernemers kunnen starten	Niet loslaten van zoeken naar ondernemers door gemeente
Samenwerking tussen initiatiefnemers, meerwaarde creëren	
Nieuwe samenspel tussen overheid en bewoners	

Bron. Eigen bewerking

De succes- en faalfactoren hebben te maken met het vertrouwen tussen de overheid en de markt. Op het moment dat dit vertrouwen gegroeid is, de samenwerking met een procesbegeleider is gestart en de zoektocht naar initiatiefnemers is begonnen, zijn de succes- en faalfactoren verschoven naar details in het proces of het realiseren van de initiatieven.

Tabel 6.4. Rangscores evaluatiecriteria naar belang voor succes

Topic	Rangscores	Gemiddelde rangscore
Proces	1, 2, 1, 3, 4	11/5 = 2,2
Stakeholders/samenwerking	3, 1, 3, 1, 5	13/5 = 2.6
Financiën	2, 4, 2, 4, 3	15/5 = 3
Wet- en regelgeving	4, 5, 4, 5, 2	20/5 = 4
Meervoudigheid	5, 3, 5, 2, 1	16/5 = 3,2

Bron. Eigen bewerking

In de rangschikking van de topics van de interviews naar het belang voor het succes valt op dat de wet- en regelgeving de initiatieven volgt en met een gemiddelde rangscore van 4 het laagste scoort. Het proces, met een gemiddelde rangscore van 2,2, en samenwerking met stakeholders, met een gemiddelde rangscore van 2,6, worden als belangrijke succesfactoren aangemerkt. De financiën zijn belangrijk binnen dit project en dat onderkennen de geïnterviewden door er een gemiddelde rangscore van 3 aan te geven. De voorzitter van het wijkplatform geeft een rangschikking vanuit de bewoners van Galecop. Voor de bewoners is de meervoudigheid (gemiddelde rangscore van 3,2) dé succesfactor, omdat de zoom dan een sociale meerwaarde krijgt. De rechtszekerheid van bewoners komt op een tweede plaats.

§6.4 **Conclusie**

De selectieprocedure voor de tijdelijke initiatieven in de Galecopperzoom is gekenmerkt door duidelijke van te voren opgestelde randvoorwaarden, uitgangspunten en spelregels die de financiële, sociale en ruimtelijke meerwaarde van de initiatieven hebben gestuurd.

De processen om de zoom tijdelijk in te richten en om de inrichting vast te leggen zijn strategisch parallel gestuurd. De afstemming tussen de processen heeft ervoor gezorgd dat initiatiefnemers hun plannen al terugzien in het ruimtelijke kader, de beheersverordening. De afstemming bespaart kosten en verkort de doorlooptijd voor initiatiefnemers, die alleen nog vergunningen hoeven aan te vragen.

Het proces en de samenwerking tussen de actoren zijn de evaluatiecriteria die volgens de respondenten het meest hebben bijgedragen als succesfactor. De twee factoren zijn van elkaar afhankelijk, omdat een proces zonder samenwerking niet slaagt. Het open karakter van het planproces heeft het mogelijk gemaakt voor de stakeholders om de juiste partners te vinden om

het proces mee te begeleiden en een groep initiatiefnemers te vinden die de tijdelijke functies binnen de 'spelregels' willen realiseren.
Het operationele model (zie Figuur 4.2) is toepasbaar op de casus de Galecopperzoom. Alle elementen en relaties tussen de elementen komen in de data-analyse terug. Het financiële probleem van de braakligging is de reden voor een onderzoek naar oplossingen. Met een bestuurlijke afweging in het college van B&W is vervolgens een proces gestart om de Galecopperzoom tijdelijk te bestemmen. Vervolgens zijn twee processen gestart om het gebied van tijdelijke functies te voorzien en om deze functies vast te leggen. De processen hebben geresulteerd in een groep initiatiefnemers die binnen de kaders van de vastgestelde beheersverordening hun initiatieven in de Galecopperzoom kunnen realiseren.

Hoofdstuk 7. Conclusie

§7.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk volgt de conclusie. De data die zijn verzameld in de Sluisbuurt en in de Galecopperzoom worden met elkaar vergeleken. Bij deze vergelijking worden naast de onderwerpen van het analyseschema ook de interviews vergeleken. Daarna worden de institutionele ontwikkeling, institutioneel design versus evolutie en de aanwezigheid van de spanningsvelden in de cases vergeleken. Tevens worden de deelvragen beantwoord. De indeling van paragraaf 7.2 volgt het analyseschema (zie §4.4).

De hoofdvraag wordt beantwoord in paragraaf 7.3. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 7.4 afgesloten met een epiloog, waarin het uitgevoerde onderzoek kritisch wordt beschouwd, waarin punten en kansen voor volgende onderzoeken worden aangegeven, waarin vooruit wordt gekeken en waarin aanbevelingen worden gedaan.

§7.2 **De Sluisbuurt en de Galecopperzoom – een vergelijking met beantwoording van de deelvragen**

De herbestemming van een deel van de Sluisbuurt in Amsterdam-oost voor een periode van 10 jaar staat in deze paragraaf tegenover de herbestemming van de Galecopperzoom in Nieuwegein voor een periode van 15 jaar. In Amsterdam is sprake van een proces om 1 initiatiefnemer te vinden die voor 10 jaar een tijdelijke invulling verzorgt in een gebied van ongeveer 3,7 hectare en in Nieuwegein is er sprake van een proces om een aantal initiatiefnemers te vinden die voor 15 jaar een tijdelijke invulling verzorgen in een gebied van ongeveer 55 hectare. In hoeverre komen de resultaten van de data-analyse overeen of verschillen deze van elkaar op de onderwerpen van het analyseschema?

7.2.1 Start van de tijdelijke herbestemming

Deelvraag 4: Wat kenmerkt de start van een proces voor de tijdelijke herbestemming?

Zowel de Sluisbuurt in Amsterdam als de Galecopperzoom in Nieuwegein staat voor een ontwikkelopgave. In Amsterdam betreft dit de nieuwbouw van woningen en in Nieuwegein een ontwikkelopgave van de A12-zone tot een hoogstedelijke kennisregio. Volgens Wellink (2008, p. 20), Sijbers (2009, p. 12), Meiboom (2010, pp. 13-15) en de Boer (2013, pp. 36-40) wordt de tijdelijke herbestemming gekenmerkt als oplossing voor een tussenperiode, wat zowel in Amsterdam als in Nieuwegein het geval is. De gemeenteraad en het college van B&W kiezen namelijk zowel in Amsterdam als in Nieuwegein voor een oplossing die een sociale meerwaarde moet opleveren voor omwonenden en een eventuele toekomstige ontwikkeling. Een verschil is dat de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom naast een sociale en maatschappelijke opgave ook een financiële opgave is. De gemeente Nieuwegein heeft na een onderzoek en sessies met de partners uit de A12-zone besloten dat een financieel gewin een haalbare doelstelling is voor de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom. De gemeente Amsterdam heeft vanwege de beperkte ruimte in de Sluisbuurt, namelijk maar 3,65 hectare tegenover ongeveer 50 hectare in de Galecopperzoom, besloten dat een financieel gewin met een tijdelijke invulling niet haalbaar was.

De sociale en maatschappelijke opgave van een tijdelijke herbestemming komt terug in de onderzoeken van Sijbers (2009), Meijboom (2010) en de Boer (2013). Wat opvalt is dat alleen Wellink (2008, p. 20) de financiële voordelen van een tijdelijke herbestemming als gebiedsincubator erkent. Het onderzoek naar de financiële meerwaarde van de tijdelijke invulling

van de Galecopperzoom levert het inzicht op dat een financieel gewin te halen is. De hoogte van dit financiële gewin is echter afhankelijk van een veelvoud aan factoren (zie 7.2.3).
In de Galecopperzoom gaat de gemeente Nieuwegein nog een stap verder dan de incubatorfunctie van de tijdelijke herbestemming. Het doel van de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom is het beperken van de rentelasten. De financiële opgave is opvallend, omdat op de schaal van het project in Nieuwegein met een omvang van ongeveer 40 hectare in Nederland geen voorbeelden zijn of eerdere projecten hebben plaatsgevonden. De tijdelijke projecten zijn beperkt gebleven tot kantorenpanden en braakliggende percelen in binnensteden (Sijbers, 2009; de Boer, 2013). De gemeente Nieuwegein ziet de financiële doelstelling van de tijdelijke invulling van de Galecopperzoom dan ook als een experiment.
Het is van belang om aan de start van een proces van tijdelijke herbestemming een duidelijke keuze in de vorm van een bestuurlijke afweging en beslissing te maken omtrent welk doel beoogd wordt i.e. financiële lastenverlichting voor de grondeigenaar of sociale meerwaarde van het gebied. De tijdelijke (her)bestemming wordt dan als strategisch beleidsinstrument ingezet. Door de randvoorwaarden te concretiseren wordt het mogelijk om op een degelijke manier een keuze te maken omtrent het te voeren proces om het project van de grond te krijgen.

7.2.2 Het proces en de samenwerking

Deelvraag 5: Hoe is het proces om te komen tot de intiatieven voor een tijdelijke herbestemming verlopen?

Het proces om de tijdelijke herbestemming van de Sluisbuurt in Amsterdam te realiseren kende in het voortraject in 2011 geen samenwerking buiten de gemeentelijke diensten, zoals daar zijn: het Project Management Bureau, de dienst Ruimtelijke Ordening en het Stadsdeel Oost. Na de beoordeling van initiatieven door de jury en het bekendmaken van de winnaar van de prijsvraag is een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en de winnaar *'Wind 'n Wheels'* tot stand gekomen. Het doel van de samenwerking was het opstellen van vergunningen voor het gebruik en de indeling van de grond en horeca-activiteiten en het sluiten van een grondhuurovereenkomst met de recreatieondernemer (Interview A1). In Nieuwegein heeft de gemeente gekozen voor een open planproces om de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom te realiseren. Dit proces is vanaf het begin in november 2012 gekenmerkt door een intensieve samenwerking tussen de gemeente Nieuwegein, de Provincie Utrecht, het wijkplatform Galecop en de Kamer van Koophandel. Het open planproces heeft een lang voortraject gehad met de hiervoor genoemde partners die verenigd zijn in een ambassadeurgroep. Op het moment dat de randvoorwaarden, uitgangspunten en spelregels geformuleerd en gecontroleerd waren, is een traject gestart met een commerciële procesbegeleider om initiatiefnemers met een droom voor de Galecopperzoom te vinden. Dit traject leverde vijftien initiatiefnemers op waarvan na jurybeoordeling in december 2013 acht zijn overgebleven. De acht initiatiefnemers zijn een intensief traject tot realisatie van (een gedeelte) van de tijdelijke initiatieven ingegaan. De gemeente heeft de initiatiefnemers gefaciliteerd door een accounthouder per twee initiatiefnemers aan te stellen. Het doel van deze accounthouders is de afstand tussen vraag en antwoord te verkleinen en de initiatiefnemers te ondersteunen bij vergunningsaanvragen.
Voor de tijdelijke herbestemming van de Sluisbuurt in Amsterdam zijn de criteria, randvoorwaarden en uitgangspunten van te voren vastgesteld door de betrokken diensten binnen de gemeente Amsterdam. De samenwerking met de initiatiefnemer was na bekendmaking van de winnaar alleen gericht op de afsteming over de invulling van het perceel van 3,6 hectare en bijbehorende vergunningen en overeenkomsten. De gemeente Amsterdam beoordeelde dit proces als goed verlopen, maar de initiatiefnemer uitte ongenoegen over de hoeveelheid diensten

en personen die betrokken waren. Dit heeft de initiatiefnemer vertraging opgeleverd (Interview A2).[9] Het genoemde verschil in beoordeling is te verklaren met het feit dat de gemeente die alleen maar een prijsvraag heeft uitgeschreven en de daarna de randvoorwaarden heeft vastgesteld dit in separate diensten heeft gedaan en zonder dat men wist welk plan de prijsvraag zou opleveren. De initiatiefnemer heeft daarna bij elke voor hem benodigde wijziging van de plannen moeten nagaan wie, waarom, welke voorwaarde heeft gesteld en per dienst moeten proberen de randvoorwaarden aangepast te krijgen.
In Nieuwegein is het proces om te komen tot een tijdelijke herbestemming voor de Galecopperzoom een wisselwerking tussen de ambassadeurs en intitiatiefnemers. De initiatiefnemers zijn door de procesbegeleider 'VIPbus' uitgenodigd voor een intensief traject met afstemmingsmomenten, een jurybeoordeling en begeleiding door accounthouders van de gemeente Nieuwegein. Het verschil met het proces voor de Sluisbuurt in Amsterdam is dat de initiatiefnemers begeleid zijn voor de jurybeoordeling én na de jurybeoordeling. De samenwerking heeft voor beide kanten nieuwe inzichten opgeleverd en het vertrouwen tussen overheid en initiatiefnemers is op die manier gegroeid of gebroken. De samenwerking in Nieuwegein wordt door alle betrokken actoren als goed tot zeer goed beoordeeld.
Opvallend is dat in Nieuwegein door de experimentele, gedeeltelijk financiële, opgave een open planproces is gestart. Zo een proces met een overheid die de procesgang uit handen geeft, vraagt om vrijheid, levert onzekerheid op en vergt wederzijds vertrouwen. De stap om een procesbegeleider in te huren en de initiatieven te laten beoordelen door een jury bestaande uit experts getuigt van een open overheid die bereid is risico te nemen. In feite wordt er door de extern gestuurde projectmatige aanpak geld uitgegeven om geld te verdienen. De tijdelijke herbestemming van de Sluisbuurt in Amsterdam kende een tot dan toe geëikt proces dat lineair en overheidsgestuurd verloopt (Spit en Zoete, 2006, pp. 92-93). De tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom in Nieuwegein kent een experimenteel open planproces dat gekenmerkt wordt door een wisselwerking tussen de ambassadeurs en initiatiefnemers.

7.2.3 Financiën

Deelvraag 6: Wat kenmerkt de financiële aspecten van de tijdelijke herbestemming?

De gemeente Amsterdam heeft de financiële opgave voor de Sluisbuurt buiten de tijdelijke herbestemming gelaten door de woningbouwopgave tot 2020 uit te stellen. Het gevolg hiervan is dat de grondhuur van 1 euro per jaar voor het perceel van 3,7 hectare aantrekkingskracht heeft op initiatiefnemers. De gemeente Amsterdam beoordeelt de kosten voor de tijdelijke herbestemming als hoog, vanwege de ophoging van de grond. Deze kosten zijn vooruitlopend op de woningbouwopgave gemaakt. De initiatiefnemer beoordeelt de kosten ook als hoog, maar als acceptabel. Als de juiste kanalen, adressen en telefoonnummers van de diensten en ambtenaren van de gemeente Amsterdam bekend zijn, kunnen ontwikkelingen efficiënter worden geregeld en kunnen de kosten worden beperkt. Na twee jaar zijn de opbrengsten van de tijdelijke invulling voor de initiatiefnemer voldoende om te voorzien in het levensonderhoud.
De cijfers over start ups ten tijde van economische crisis wijzen uit dat na het hoogtepunt van de crisis in 2008 de hoeveelheid start ups weer op het oude niveau van voor de crisis kwam (OECD, 2012, pp. 11-12). De tijdelijkheid van een investering verhoogt echter het risico voor een start up en beïnvloedt dus vanzelfsprekend de bereidheid om een tijdelijk initiatief te willen realiseren. De investeringen zullen ten tijde van economische crisis ook geringer zijn, omdat door de tijdelijkheid de mogelijkheid op verkoop van de tijdelijke functie wegvalt. In dit licht bezien is de start up in de Sluisbuurt dus een succes te noemen.

[9] Eltink, 2014, interview ondernemer 'Wind 'n Wheels' te Amsterdam, Amsterdam. Zie Bijlage 5

Voor de gemeente Nieuwegein is de financiële opgave voor de Galecopperzoom dé trigger om de tijdelijke herbestemming te starten. De rentelasten worden als zeer hoog, maar acceptabel beoordeeld. Als de tijdelijke invulling een financiële bijdrage oplevert voor de grondexploitatie, dan kunnen de kosten van de grond naar laag zakken. Het behalen van een financiële bijdrage aan de grondexploitatie is echter afhankelijk van een veelvoud aan factoren. Ten eerste de locatie en ligging van de grond. De aanwezigheid van (snel)wegen en openbaar transportverbindingen is voor een ondernemer een gunstige factor. Ten tweede de fysieke situatie van het gebied. Bij de aanwezigheid van ondergrondse infrastructuur vallen de ontwikkelkosten van de grond lager uit dan als deze nog aangelegd dienen te worden. Ten derde de samenwerking om initiatiefnemers te vinden. Voor de samenwerking geldt dat efficiëntie en snelheid het financiële gewin positief kunnen beïnvloeden. Ten vierde is het financieel gewin afhankelijk van de samenwerking met en tussen initiatiefnemers om de tijdelijke invulling een succes te maken. Een gebied met succesvolle ondernemingen kan meer opleveren en afdragen dan een gebied waar problemen in de samenwerking tussen ondernemingen de groei ervan remmen.
De kosten voor het proces en de juridisch planologische inrichting worden als hoog beoordeeld. Het bewustzijn is aanwezig dat dit experimenteer- en ontwikkelingskosten zijn voor de medewerkers van de gemeente Nieuwegein, de Provincie Utrecht en de Kamer van Koophandel. De verwachte opbrengsten van de tijdelijke invulling hangen af van de realisatie van het zonnepark. De rest van de initiatieven leveren een sociale meerwaarde op, maar een geringe financiële opbrengst.
Het financiële uitgangspunt van beide cases is anders, zelfs totaal omgekeerd. De gemeente Amsterdam heeft de financiële opgave van de Sluisbuurt vooruitgeschoven tot 2020 en laat de tijdelijke herbestemming buiten de financiële opgave. De gemeente Nieuwegein heeft de financiële opgave als dé trigger gezien om over te gaan tot een tijdelijke herbestemming. De tijdelijke herbestemming moet de gemeente gaan helpen tot de ontwikkelopgave in 2030. In Nieuwegein probeert de gemeente op een creatieve manier te zoeken naar een combinatie van het creëren van een imago en gebiedsidentiteit en het genereren van een financiële bijdrage aan de grondexploitatie. Dat levert risico's op. De initiatiefnemers zijn een financiële doelstelling van een gemeente bij het realiseren van een tijdelijke invulling niet gewend. Daarnaast is een terugverdientijd van 15 jaar op een investering kort, zeker als de gemeente ook financiële compensatie vraagt. 'De Spontane Stad' (PBL, et al, 2012) besteedt aandacht aan business cases voor tijdelijke ontwikkeling en stelt dat deze lastig sluitend zijn te krijgen. Dat blijkt ook voor de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom het geval. In zoverre is dit dus niet opvallend. Mochten de actoren in Nieuwegein toch slagen in het creëren van een financiële bijdrage voor de grondexploitatie van de gemeente, door bijvoorbeeld de realisatie van een zonnepark, dan is dit een doorbraak.

7.2.4 Wet- en regelgeving

Deelvraag 7: Welke juridisch planologische producten zijn gebruikt om de tijdelijke herbestemming vast te leggen?

De gemeente Amsterdam heeft de initiatiefnemers opties voor een juridisch planologisch product meegegeven in de randvoorwaarden en uitgangspunten. Daarmee is het op- en vaststellen van het product en de vergunningen de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Voor de opgave is dit een logische keuze, omdat de gemeente Amsterdam nog niet kon voorzien welke functie de Sluisbuurt zou krijgen en omdat het opstellen van een bestemmingsplan voor een tijdelijke herbestemming van 10 jaar duur is. De initiatiefnemer heeft gekozen voor een uitgebreide

omgevingsvergunning. Met een uitgebreide omgevingsvergunning is de publiekrechtelijke zekerheid voor vijf jaar gegarandeerd. In 2012 was dit is een logische keuze om de tijdelijke herbestemming mee vast te leggen, omdat de uitgebreide omgevingsvergunning op dat moment het best voldeed voor een tijdelijke opgave.
Inmiddels is de Crisis- en herstelwet (in het vervolg: Chw) permanent geworden en bestaat daardoor de mogelijkheid om een tijdelijke omgevingsvergunning af te geven voor een periode van 5 tot 15 jaar (de Boer, 2013, pp. 54-55; Eerstekamer.nl, 2014). Met de permanente Chw in het achterhoofd heeft de gemeente Nieuwegein besloten de juridisch planologische inrichting te regelen met een beheersverordening. Het voordeel is dat deze snel is vast te stellen en de benodigde ruimtelijke kaders biedt aan initiatiefnemers om een tijdelijke omgevingsvergunning op- en vast te stellen. In tegenstelling tot de gemeente Amsterdam die de juridisch planologische inrichting de verantwoordelijkheid liet aan de initiatiefnemer, heeft de gemeente Nieuwegein gekozen om initiatiefnemers tegemoet te komen met het opstellen van de beheersverordening. In beide cases heeft de gemeente voldaan aan de juridische verplichting. Voor beide opgaven geldt dat geen volledig geschikte juridisch planologische producten bestaan. De keuze van de gemeente Nieuwegein voor een beheersverordening is opvallend, omdat deze nog niet eerder is toegepast om tijdelijke herbestemming mee mogelijk te maken (Interview N1 en N4; Oosterkamp, 2014). De gemeente Nieuwegein is daarmee het meest inventief en innovatief ingesprongen op de bestaande formele instituties om de tijdelijke functies mogelijk te maken.

7.2.5 Lineaire of parallelle processen

Deelvraag 8: In hoeverre is er sprake van lineaire of parallelle processen bij een tijdelijke herbestemming?

In Amsterdam liepen de processen voor de tijdelijke herbestemming van de Sluisbuurt lineair. De gemeente Amsterdam stelde de randvoorwaarden en uitgangspunten op, in overleg met bewoners en de betrokken diensten. Vervolgens werd een initiatiefnemer geselecteerd op basis van een prijsvraag. Daarna leidde de samenwerking tussen de initiatiefnemer en de gemeente Amsterdam tot een tijdelijke herbestemming. Dit past binnen een overheidsgestuurd lineair planvormingsproces (Spit en Zoete, 2006, pp. 92-93). De keuze voor zo een proces is logisch, omdat de opgave het tijdelijk herbestemmen van een perceel van 3,7 hectare aan 1 initiatiefnemer was. In tegenstelling tot het lineaire proces voor de Sluisbuurt in Amsterdam, lopen de processen voor de Galecopperzoom in Nieuwegein parallel. In een participatiesamenleving met uitgebreide, complexe processen met een faciliterende en uitnodigende overheid, zijn parallelle processen om tijdelijke invullingen te regelen onvermijdelijk. Om proceduretijden te verkorten en sneller resultaat te boeken, vinden processen van selectie en juridisch planologische procedures tegelijk plaats in Nieuwegein. Het parallel laten lopen van de processen heeft een duidelijke meerwaarde in efficiëntie en doorlooptijd, maar levert ook een extra druk op de samenwerking op. Voor processen van de omvang van die voor de Galecopperzoom is het parallel laten lopen van deze processen een goede oplossing.

7.2.6 Institutionele ontwikkeling – design versus evolutie

Deelvraag 9: In hoeverre is er sprake van institutioneel design?

Om te bepalen of er sprake is geweest van institutioneel design worden de ontwikkelingen en fasen van beide cases vergeleken met het operationele model. Hierdoor wordt ook ingegaan op de toepasbaarheid van het model op de cases van tijdelijke (her)bestemming.

Externe ontwikkelingen, namelijk de gevolgen van de financiële crisis voor de woningbouw en de gemeente Amsterdam, hebben de gemeente Amsterdam genoodzaakt tot het uitstellen van de woningbouwopgave voor de Sluisbuurt in Amsterdam. De externe ontwikkelingen stonden in wisselwerking met institutionele reflectie over hoe om te gaan met deze veranderingen. Op dat moment opende een window of opportunity voor de periode van 2010 en 2020. Institutioneel design heeft geleid tot een bestuurlijke afweging voor een tijdelijke herbestemming als oplossing voor de tussentijd. Het besluit van het college van B&W om door middel van een prijsvraag een tijdelijke herbestemming te zoeken heeft het tweede window of opportunity geopend. Vanaf dat moment hebben de gemeentelijke diensten een idee geschetst over de huidige situatie en de toekomstige situatie en hebben deze diensten de randvoorwaarden en uitgangspunten bepaald. Door de bekendmaking van de winnaar van de prijsvraag is een tijdelijke herbestemming vastgelegd en heeft een institutionele transformatie plaatsgevonden. In de Sluisbuurt is een lineair proces doorlopen. Het model is op dat punt dus niet van toepassing op de casus.
In Nieuwegein zijn het ook externe ontwikkelingen geweest, namelijk de gevolgen van de financiële crisis voor de kantorenmarkt en de uitbreiding van de A12-zone, die de gemeente Nieuwegein hebben genoodzaakt om de ontwikkelopgave voor de Galecopperzoom uit te stellen. Dit resulteerde in institutionele reflectie over hoe om te gaan met de externe ontwikkelingen en de doorlopende rentelasten. Op dat moment opende een window of opportunity voor de periode tussen 2015 en 2030. Institutioneel design heeft geleid tot een bestuurlijke afweging om een tijdelijke herbestemming als oplossing voor de tussentijd te kiezen onder de juiste randvoorwaarden en uitgangspunten. Het besluit van de gemeenteraad en het college van B&W om de tijdelijke herbestemming te zoeken en vast te stellen in een juridisch planologisch product opende het tweede window of opportunity. Het vaststellen van een juridisch planologisch product, de beheersverordening, voor de Galecopperzoom heeft geleid tot een tweede fase van institutioneel design die parallel liep aan het proces om te komen tot een tijdelijke herbestemming. De intensieve fase om initiatiefnemers te selecteren en begeleiden heeft geleid tot een tijdelijke herbestemming waardoor een institutionele transformatie heeft plaatsgevonden.

7.2.7 De spanningsvelden

De procesmatige spanningsvelden zijn terug te zien in de evaluatie van de cases. Het lineair of parallel lopen van de procssen om een functie voor een tijdelijke herbestemming te vinden en vast te stellen zijn verdeeld over de cases. In Amsterdam is sprake van een lineair proces en in Nieuwegein van parallelle processen.
De inhoudelijke spanningsvelden zijn ook terug te zien in de evaluatie van de cases. Het spanningsveld herbestemmen versus inpassen binnen een bestaande bestemming speelt alleen in Nieuwegein. De gemeente Nieuwegein wil flexibiliteit en ruimte bieden aan initiatiefnemers, om de kans om een financiële bijdrage te behalen te optimaliseren. Bewoners zijn gericht op rechtszekerheid en proberen invloed uit te oefenen op de functies tijdens het proces. Bewoners zijn bijvoorbeeld tegen de plaatsing van windmolens, maar dit zou de financiële bijdrage van de gemeente Nieuwegein ten goede komen. De gemeente Nieuwegein heeft na de reactie van bewoners van de wijk Galecop besloten om windenergie uit te sluiten. Voor de Galecopperzoom is het operationele model met spanningsvelden dus toepasbaar. In Amsterdam spelen door het lineaire procesverloop de spanningsvelden niet of in mindere mate en daarop is het operationele model met spanningsvelden minder toepasbaar. Zoals eerder ook al opgemerkt, waren de keuzes in Amsterdam betreffende het lineaire procesverloop logisch. Vanaf dat moment kon de verwachting over de aanwezigheid van de spanningsvelden en de toepasbaarheid van het model worden bijgesteld.

7.2.8 Verwachtingen

Verwachting 1: Een proces van tijdelijk (her)bestemmen kent parallelle processen in plaats van lineaire processen.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat deze verwachting maar deels uitgekomen is. Een proces van tijdelijk (her)bestemmen kan zowel lineaire processen als parallelle processen kennen. Aan de hand van het onderzoek kan gesteld worden dat hoe complexer het gebied en de tijdelijke (her)bestemming ervan is, hoe groter de kans is op een keuze voor parallelle processen.

Verwachting 2: Het bepalen en het vaststellen van een tijdelijke bestemming gaat met intensieve onderlinge afstemming, dus de parallelle processen worden op elkaar afgestemd.

Als er sprake is van parallelle processen, dan klopt de verwachting dat een intensieve onderlinge afstemming plaatsvindt. De afstemming is noodzakelijk om de efficiëntie van de processen te behouden en de doorlooptijd te verkorten. Een goede afstemming van de parallelle processen heeft het voordeel dat de initiatiefnemers en de opsteller van de juridisch planologische oplossing voor de tijdelijke (her)bestemming van elkaar op de hoogte zijn en in de oplossing rekening kan worden gehouden met de ideeën van de initiatiefnemers.

Verwachting 3: Voor het vastleggen van een tijdelijke bestemming is nog geen eenduidige juridisch planologische oplossing.

Zowel uit de literatuurstudie als uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat er nog geen eenduidige oplossing is om de tijdelijke (her)bestemming mee vast te stellen. De gekozen oplossingen zijn sterk afhankelijk van de context van de cases en de inventiviteit van de betrokken actoren.

Verwachting 4: De procedures voor vergunningen en ruimtelijke plannen zijn afhankelijk van de mate van flexibiliteit die marktpartijen vragen.

De vergunnings- en planprocedures zijn niet alleen afhankelijk van de mate van flexibiliteit die marktpartijen vragen. De invloed van omwonenden telt in het geval van een tijdelijke (her)bestemming minstens even zwaar. Tijd, en dan met name terugverdientijd voor een initiatiefnemer, is een kostbaar goed als het gaat om een tijdelijke functie. Als bewoners het oneens zijn met de voorgestelde invulling hebben de omwonenden de mogelijkheid om de realisatie van de functie te rekken. Dit kan leiden tot een onhaalbare terugverdientijd en dus tot afstel van de tijdelijke functie. Daarnaast zijn de vergunnings- en planprocedures ook sterk afhankelijk van de mate van flexibiliteit die de overheden bieden. In de praktijk betekent dit dat een goede samenwerking en overeenstemming tussen de lokale overheid, marktpartijen en bewoners noodzakelijk is om de vergunnings- en planaanvragen te doorlopen.

Verwachting 5: De opbrengsten van de tijdelijke bestemming vallen financieel gezien tegen, maar de meervoudigheid van de tijdelijke bestemming geeft de doorslag om te proberen deze toch te realiseren.

In Amsterdam was de meervoudigheid van de tijdelijke oplossing al het doel om deze te realiseren. Een financiële bijdrage is daar niet nagestreefd. In Nieuwegein zijn de opbrengsten van de tijdelijke bestemming van de Galecopperzoom sterk afhankelijk van een aantal troeven. Bij de realisatie van een zonnepark en reclamemast zullen de opbrengsten niet tegenvallen, maar als een van deze troeven wegvalt dan vallen de opbrengsten wel tegen. Tijdens het proces is gestuurd op de meervoudigheid van de oplossing, met het creëren van sociale, maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Het belang van deze meervoudigheid heeft de doorslag gegeven om de tijdelijke bestemming te realiseren.

§7.3 **De hoofdvraag en conclusies**

De hoofdvraag luidt als volgt;

In hoeverre kan tijdelijk (her)bestemmen, als beleidsinstrument, van braakliggende grond op een randstedelijke locatie een financiële bijdrage leveren aan de positie van het grondbedrijf en maatschappelijke en sociale meerwaarde creëren?

De beantwoording van de hoofdvraag gaat ten eerste in op de financiële bijdrage die een tijdelijke bestemming op kan leveren voor de grondexploitatie(s) van het grondbedrijf. Ten tweede wordt het belang van de vijf evaluatiecriteria op de financiële bijdrage beargumenteerd. Ten slotte komt het creëren van een maatschappelijke en sociale meerwaarde aan bod.

7.3.1 De financiële bijdrage

De variabele 'financiële bijdrage' betreft de opbrengsten van een tijdelijke herbestemming voor de gemeentelijke grondexploitatie. Als een financiële bijdrage ten doel wordt gesteld voor een tijdelijke herbestemming, zoals in de Galecopperzoom in Nieuwegein het geval is, dan levert het nastreven van dit doel complexe processen van wet- en regelgeving, participatie en samenwerking op.

De financiële bijdrage is haalbaar. De hoogte van dit financiële gewin is echter afhankelijk van de volgende vier factoren: de ligging, de situatie waarin de grond bestaat, de samenwerking tussen actoren om initiatiefnemers te vinden, en de begeleiding van en de samenwerking tussen initiatiefnemers om de tijdelijke invulling te realiseren en een succes te maken. Het behalen van een financiële bijdrage aan de grondexploitatie staat of valt met het realiseren van de troeven.

7.3.2 De succesfactoren

Wet- en regelgeving volgt initiatieven

Om als gemeente aan de juridisch planologische wetten en regels te voldoen, is het belangrijk om de initiatieven te volgen. In Nieuwegein is voorgesorteerd op de functies van ruimtegebruik in de ontwikkelstrategie. Vervolgens zijn twee processen gestart die parallel aan elkaar zijn gelopen, namelijk het proces om een tijdelijke herbestemming te realiseren en het proces om de tijdelijke herbestemming juridisch planologisch vast te leggen. Voor dit laatste proces is een ruimtelijk kader bedacht, vormgegeven in de beheersverordening. Bij het opstellen van de beheersverordening is door het commercieel adviesbureau rekening gehouden met de geselecteerde initiatiefnemers. Door op deze manier voor te sorteren op de initiatieven is het voor initiatiefnemers makkelijker om een tijdelijke omgevingsvergunning op- en vast te stellen bij de gemeente. Dit scheelt zowel voor de gemeente als voor de initiatiefnemer in tijd en kosten. Deze efficiëntie heeft een postieve invloed op de financiële bijdrage.

7.3.3 Stakeholders en samenwerking

De kracht van samenwerking

Het proces en de samenwerking tussen de actoren zijn in Nieuwegein als belangrijkste succesfactoren beoordeeld. Het open planproces is gekenmerkt door een intensieve samenwerking tussen de gemeente Nieuwegein, de provincie Utrecht, de Kamer van Koophandel, het wijkplatform Galecop en het netwerk Samen Duurzaam. De samenwerking heeft een doorbraak opgeleverd bij de gemeente Nieuwegein om een commerciële procesbegeleider in te huren. Deze procesbegeleider heeft, aangestuurd door het kernteam van gemeente Nieuwegein, Kamer van Koophandel en wijkplatform Galecop, 15 initiatiefnemers bereid gevonden om hun plannen voor de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom te presenteren. Voor de geselecteerde 8 initiatiefnemers geldt: samen maken of breken deze ondernemers de komende

15 jaar de Galecopperzoom. Om de initiatiefnemers te ondersteunen bij het realiseren van de tijdelijke invullingen heeft de gemeente accounthouders aangesteld. Zonder deze samenwerking zou er nooit een totaal ontstaan zijn die een positieve financiële bijdrage ten gevolg kan hebben. Door de intensieve samenwerking en de betrokkenheid van diverse (overheids)partijen bleek er veel meer mogelijk te zijn dan aanvankelijk werd verwacht.

7.3.4 Het proces

Duidelijke randvoorwaarden, uitgangspunten en spelregels in het (participatie-)proces

In beide cases is gebleken dat overeenstemming over duidelijke randvoorwaarden, uitgangspunten en spelregels van cruciaal belang is voor de kwaliteit van de initiatieven. In Amsterdam heeft de gemeente Amsterdam de randvoorwaarden en uitgangspunten afgewogen en op basis daarvan selectiecriteria opgesteld voor de plannen van de prijsvraag. Zonder deze randvoorwaarden en uitgangspunten is een selectie lastig te maken en levert deze snel discussie op, met eventuele juridische risico's (aanbesteding) als gevolg. In Nieuwegein hebben de ambassadeurs van de Galecopperzoom de randvoorwaarden en uitgangspunten vertaald in kernwaarden voor de Galecopperzoom. Vervolgens zijn deze kernwaarden vertaald in spelregels voor een jury om initiatiefnemers te beoordelen. Dit schept duidelijkheid naar initiatiefnemers over wat wel en niet kan en naar bewoners over wat wel en niet zal plaatsvinden.

De duidelijkheid over randvoorwaarden en uitgangspunten komt tevens een vergunningsprocedure ten goede, omdat de betrokken actoren en omwonenden al kennis van zaken hebben. Als bewoners de procedure stagneren, wat leidt tot hogere kosten voor de initiatiefnemer, kan dit vervolgens leiden tot een terugtrekking van de initiatiefnemer. Het gevolg van een terugtrekking van een initiatiefnemer is dat de grondeigenaar een partij minder heeft om een financiële bijdrage te genereren.

7.3.5 Meervoudigheid

Meervoudigheid is een haalbare bijvangst

Maatschappelijke en sociale meerwaarde valt te behalen. De tijdelijke herbestemming levert functies en activiteiten op in de Galecopperzoom. Ten eerste vergroot dit de sociale veiligheid van het gebied. Ten tweede zet dit het gebied op de kaart als creatief Energielaboratorium waar experimenten leiden tot ondernemingen. Ten derde levert dit een grotere belevingswaarde van het gebied op door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een restaurant of een driving range.

In de Sluisbuurt in Amsterdam is de financiële bijdrage niet als doel van de tijdelijke herbestemming gesteld. Het tijdelijke project voor een deel van de Sluisbuurt is juist bedoeld om een maatschappelijke en sociale meerwaarde te creëren, waardoor het imago van het gebied verbeterd en een gebiedsidentiteit ontstaat.

Uit de literatuur is echter al gebleken dat een maatschappelijke en sociale meerwaarde te bereiken is met een tijdelijke herbestemming (Meijboom, 2010, pp. 13-15; Sijbers, 2009, p. 12). Deze conclusie is niet verassend en kan als een haalbaar doel gesteld worden voor een tijdelijke (her)bestemming van een braakliggend gebied.

§7.4 **Epiloog**

7.4.1 Het onderzoeksproces

De stage plaats bij de gemeente Nieuwegein en het daar bestaande project betreffende de tijdelijke herbestemming van de Galecopperzoom vormden de aanleiding tot deze scriptie. De onderliggende vraag waarvoor de gemeente zich gesteld zag is of er geld verdient kan worden met tijdelijke herbestemming en zo ja hoe dit dan vorm gegeven kan worden. Immers de grond is aangekocht, de eerdere bestemming is uitgesteld tot 2030 dan wel afgesteld, de rentelasten moeten betaald worden en braak laten liggen van de grond levert niets op.

Met deze casus in gedachte is gezocht naar een theoretisch model om inzicht te krijgen in de processen die aan de besluitvorming omtrent de gewenste invulling en vervolgens de daadwerkelijke invulling ten grondslag liggen. Nadat gekozen was voor het model van Buitelaar en dit aangepast is, is gekomen tot een conceptueel model dat vervolgens getoetst is aan de cases de Sluisbuurt in Amsterdam en de Galecopperzoom in Nieuwegein. Om het onderzoek meer relevantie te geven is gezocht naar andere soortgelijke gevallen van tijdelijke herbestemming. Dergelijke gevallen bleken moeilijk te vinden. Het probleem wordt wel breed onderkent maar veel is er in de praktijk niet aan gedaan. Uiteindelijk is uitgekomen bij de Sluisbuurt in Amsterdam. Deze casus is vergelijkbaar op de punten braakliggend, randstedelijk, gemeentelijke grondeigenaar en uitgestelde ontwikkeling en niet vergelijkbaar omdat het genereren van een financiële bijdrage geen doel is geweest. De algemene conclusie is derhalve gebaseerd op 2 vergelijkbare gevallen met onderlinge verschillen in uitgangspunt; geld verdienen of grond gratis in bruikleen geven en in proces; gecompliceerd bij de geldverdiener en simpel bij de bruiklener.
Om na te gaan in hoeverre de praktijk past binnen het conceptuele model is gekozen voor de methode van participerende interviews met de belangrijkste stakeholders. Aan de hand van gerichte vragen is nagegaan hoe de stakeholders hun eigen rol en die van de anderen zien in het proces van tijdelijke herbestemming. Door de vragen open te laten is ruimte geboden voor verdere aanvullingen.

7.4.2 Aanbevelingen

Op basis van de twee onderzochte gevallen is geconcludeerd dat de meeste elementen van het model in de praktijk aanwezig zijn. Het aangepaste Buitelaar model kan op tijdelijke herbestemming toegepast worden.
De positieve conclusie met betrekking tot de hoofdvraag, nl. of er met tijdelijke herbestemming geld verdient kan worden, is moeilijk te veralgemeniseren op basis van de twee cases. Ten eerste omdat dit in de Sluisbuurt niet de doelstelling was en ten tweede omdat in de Gallecopperzoom de inkomsten nog moeten komen. Al lijkt dit in het tweede geval te gaan lukken op basis van het solide financiële plan van de initiatiefnemers en een troef die gerealiseerd gaat worden.

Met betrekking tot het proces kan geconcludeerd worden dat de belangstelling groter is en het proces sneller en eenvoudiger verloopt wanneer de gemeente de grond gratis ter beschikking stelt. Een ander punt met betrekking tot het proces is de samenwerking. Het is gebleken dat samenwerking tussen de overheid en de initiatiefnemers aanleiding geeft tot een beter, eenvoudiger en sneller proces.

Wat betreft de Galecopperzoom dient nog opgemerkt te worden dat de eventuele inkomsten uit de herbestemming afgewogen dienen te worden tegen de kosten die de gemeente heeft gemaakt om het project onder de aandacht te brengen en te begeleiden. Hier staat tegenover dat ook nog bezien moet worden of de activiteiten die in de sluisbuurt ontwikkelt zijn niet toch een financiële bijdrage aan de gemeente zullen opleveren, bijvoorbeeld werkgelenheid i.p.v uitkering, onderhoud van de grond, gemeentebelasting op horeca activiteiten.

Nu er twee gevallen bekeken zijn, is het interessant om nieuwe gevallen in dit licht te bezien.
Afhankelijk van de gemeentelijke doelstelling en de mate waarin de gemeente bereid is te participeren kan geadviseerd worden of de grond gratis danwel tegen een vergoeding beschikbaar gesteld moet worden. Daarnaast is het voor een gemeente van belang om met het volgende rekening te houden. Een gemeente:

- moet zorgen voor een goede begeleiding vanaf het begin van het proces

- moet bij voorkeur een breed samengestelde projectgroep vormen om binnen het ambtelijke apparaat snel te kunnen schakelen
- moet het besef hebben dat om iets te verdienen en daarmee de rentelasten of zelfs de schulden te beperken, geïnvesteerd moet worden in het proces en / of in de grond
- moet flexibel kunnen omgaan met de regels om de tijdelijke (her)bestemming mogelijk te maken
- moet vooruit denken en het gebied op de kaart willen zetten om een toekomstige ontwikkeling positief te beïnvloeden

Tevens dient gekeken te worden naar meer gevallen om het model beter te onderbouwen.

Bronvermelding en literatuurlijst

Berns et al. (2012), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012. Deloitte Real Estate Advisory

Bomhof, W., J. Oosterkamp (2013), Onderzoek Flexibele Bestemmingsplannen. Platform 31, Den Haag

Bryman, A. (2012), Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press, Fourth edition

Dzokic, A., Neelen, M. & I. de Kievith (2010), 'Grondwet van de Tussentijd'. In: Stedelijke transformatie in de tussentijd. Hotel Transvaal als impuls in de wijk. SUN Trancity, Den Haag.

Flüggen, G., Nillesen, A. & A. Swildens (2012), Tijdelijk Anders Bestemmen. D.EFAC.TO Stedenbouw, Rotterdam

Friend, J.K. & N.W. Jessop (1969), Local Government and Strategic Choice, Tavistock, London, 1969

Gemeente Amsterdam (2012a), Randvoorwaarden en uitgangspunten prijsvraag de Sluisbuurt. Dienst Ruimtelijke Ordening

Gemeente Amsterdam (2012b), Prijsvraag Reglement, tijdelijk gebruik Sluisbuurt, Zeeburgereiland. Projectbureau Ijburg

Gemeente Den Haag (2013), Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2014. Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Gemeente Niewegein (2013), Ontwikkelstrategie Tijdelijke Invulling Galecopperzoom. Ruimtelijke en Duurzame Ontwikkeling, Nieuwegein

Goede, M. de, H. Boeije & H. 't Hart (2009), Het onderzoeksplan. In: Boeije, H., H. 't Hart & J. Hox, reds. (2009), Onderzoeksmethoden. Den Haag: Boom Onderwijs, achtste druk

Baarda, De Goede & Teunissen (2009), Basisboek kwalitatief onderzoek. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers, tweede geheel herziene druk

Jebbink, S. G. (2012), Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie. Afstudeerscriptie MCD, Helmond.

de Jong, A. (2012), De sociaaleconomische waarde van tijdelijk gebruik. Afstudeerscriptie TU Delft

Kennisbank Herbestemming (2012). Kennisagenda Tijdelijk gebruik 2012. (online) http://www.kennisbankherbestemming.nu/kennisdossiers/tijdelijk-gebruik/kennisagenda-tijdelijk-gebruik-2012 [geraadpleegd 03-04-2013]

Koffeman, A., J. van den Hoonaard, S. van Zundert (2012), Tijdelijk Anders Bestemmen. Xplorelab, Provincie Zuid-Holland

Meijboom, P. (2011), Tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam

OECD (2012), "Recent Trends in New Firm Creations and Bankruptcies", in Entrepreneurship at a Glance 2012, OECD Publishing.

Oosterkamp, J. (2013), Masterclass organische stedelijke ontwikkeling. 13 februari 2013

Overmeyer, K. (2007), Urban Pioneers. Jovis, Berlijn

Platform 31 (2013), Rollen partijen [online] http://kennisbank.platform31.nl/pages/28141/Rollen-partijen.html [geciteerd op 14-05-2013]

Van Rooy, P. (2011), Uitnodigingsplanologie als social-cultureel perspectief. Building Business

Sijbers, S. (2009), De waarde van tijdelijk functies. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam

de Smet, A. (2010), Tijdelijk gebruik als eerste stap naar herwaardering en revitalisatie: activiteitenverslag onderzoeksproject PRFB 2008

Spit, T.J.M., P. Zoete (2006), Ruimtelijke Ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Sdu Uitgevers, Den Haag

Spit, T.J.M., P. Zoete (2009), Ruimtelijke Ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Sdu Uitgevers, Den Haag

Stuurgroep A12-zone (2011), Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal. Utrecht: Stuurgroep A12-zone

Triode (2012), Leidraad gebiedsontwikkeling. Gemeente Nieuwegein

VNG, (2013), Verplichting bestemmingsplan vaststellen voor 1 juli 2013? [online] http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/ro-wet-en-regelgeving/vraag-en-antwoord/verplichting-bestemmingsplan-vaststellen-voor-juli-2013 [geciteerd op 07-02-2014]

Wellink, J. (2008), Met een incubator gaat het beter. Afstudeerscriptie – MCD, Erasmus Universiteit Rotterdam en TU Delft, Den Haag

Bijlage 1. Vragenlijst semi-gestructureerde interviews

Introductie

De onderzoeker, rol van de interviewer

De respondent en zijn functie

1. Kunt u kort de achtergrond van het project Tijdelijke Invulling Galecopperzoom schetsen en wat is uw rol daarin?

- Probleemschets/situatieschets
- Keuze Tijdelijke Invulling
- Politiek

Uitleggen topic lijst voor het interview
Start tijdelijke herbestemming

2a. In hoeverre heeft een financiële opgave de start voor het project 'tijdelijke invulling galecopperzoom' ingeluid? Cijfer tussen 0 en 10? Waarom?

2b. Verlies, in de vorm van rentelasten is de trigger geweest om over te gaan tot tijdelijke herbestemming. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

3. Hoe beoordeelt u de verhouding tussen het financiële aspect van de tijdelijke herbestemming en andere aspecten, zoals ruimtelijke en sociale?
   Is er een volgorde, is deze gelijk, of is deze zelfs gericht op meervoudigheid? Waarom?

4. Door wie is besloten dit proces om te komen tot een tijdelijke bestemming te beginnen?

5. Op welk moment is dit besloten, met welke overwegingen is dit besloten en zijn er fasen te duiden?

6. In de literatuur zijn een aantal functies van ruimtegebruik voor een tijdelijke bestemming naar voren gekomen? Kunt u deze op toepasbaarheid in de Galecopperzoom rangschikken?

Recreatie, educatie, leisure, evenementen, landbouw, natuur, toerisme, wonen, duurzame energiewinning, ...

7. Waarom zijn deze functies zo geschikt voor de Galecopperzoom? Of waarom is de Galecopperzoom zo geschikt voor deze functies?

Proces
Stakeholders

8. Met welke stakeholders werkt u samen?

9. Hoe ziet u hun belangen en rollen?

10. Als u terugkijkt op het proces, hoe beoordeelt u dan hun mate van betrokkenheid? Zeer klein, klein, gemiddeld, groot, zeer groot?

11. Hoe beoordeelt u de samenwerking met andere stakeholders? (kerngroep en de rest) in een cijfer tussen 0 en 10? Waarom?

12. Op welke manier ziet u uw belangen terug in de gezamenlijke agenda?

13. Brengt uw partij voor deze samenwerking middelen in?

14. Als u terugkijkt op het proces, wat zijn problemen en doorbraken in de samenwerking om te komen tot een tijdelijke invulling?

Financiën

15. De rentelasten van de braakliggende grond zijn zwaar voor het gemeentelijk grondbedrijf. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

16. De opbrengsten van de tijdelijke bestemming zullen laag zijn. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

17. De kosten die tot nu toe zijn gemaakt zijn hoog. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waaraan zijn deze kosten gemaakt?

Wet- en regelgeving (gemeente)

18. In de literartuur komen de volgende juridisch planologische producten naar voren als opties om een tijdelijke bestemming mee vast te leggen: (tijdelijke) Omgevingsvergunning, (flexibel) bestemmingsplan en een gedoogbeschikking. Kunt u deze producten rangschikking naar toepasbaarheid voor de casus? Omg, fbp, gdb, anders, namelijk... Waarom?

19. Met welke partijen werkt uw partij in dit traject samen?

20. De samenwerking met partij X liep goed. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens?
    Waarom?

21. Is er een aanpassing/zijn er aanpassingen in wet- en regelgeving geweest tijdens deze samenwerking, die is ingegeven door de casus Galecopperzoom of van invloed is geweest op de casus?

22. Hoe wordt ingespeeld op het proces om te komen tot een tijdelijke invulling? Wisselwerking?

23. Tegen welke problemen is uw partij aangelopen en wat zijn doorbraken bij het op- en vaststellen van een juridisch planologisch product voor een tijdelijke bestemming?

Procedures

24. Zijn er al procedures doorlopen betreffende vergunningsaanvragen (evenementen of tijdelijke invullingen)?

25. De transparantie naar marktpartijen was open. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom/ wat heeft uw partij hiervoor gedaan?
26. En naar bewoners?

27. De flexibiliteit naar marktpartijen was hoog. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

28. De rechtszekerheid voor bewoners is gewaarborgd. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

29. De overheid heeft faciliterend opgetreden. zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

30. De overheid heeft uitnodigend opgetreden. zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens?
    Waarom?

Parallelle processen

31. De afstemming tussen de processen voor het vinden van tijdelijke functies en de juridisch planologische inrichting van het gebied was goed. Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens? Waarom?

Is er dus sprake van parallelle processen, of volgende processen elkaar lineair op?

Succes en falen

32. Wat maakt de tijdelijke (her)bestemming van de Galecopperzoom tot een succes? Waar zijn de belangrijkste doorbraken aan te merken en waar had het mis kunnen gaan?

33. Kunt u de volgende elementen rangschikken naar belang voor het succes?
    Proces, financiën/opbrengsten, stakeholders/samenwerking, wet- en regelgeving, meervoudigheid?
    Waarom deze rangschikking?

Afsluiting
Wilt u nog iets toevoegen, ben ik nog iets/een element vergeten?

Wilt u het interview, al dan niet in samen gevatte vorm nog controleren?

Mag ik hierna nog extra vragen stellen mocht dit nodig zijn?

Bijlage 2. Analyseschema Vragenlijst

Evaluatiecriterium	Variabelen	Interviewvraag	Vraag/Weging
Start van THB (bestuurlijke afweging)	Financiële opgave Meervoudigheid Start THB Geschiktheid Tijdelijke Functie	2a 2b 3 4, 5 6, 7	Cijfer van 0-10 Likert schaal Open Open Rangorde, Open
Samenwerking	Stakeholders/actoren Belangen/rollen Mate van betrokkenheid Samenwerking Gezamenlijke agenda Middelen Problemen en doorbraken	8 9 10 11 12 13 14	Open Open Likert schaal Cijfer van 0-10 Open Open Open
Financiën	Rentelasten Opbrengsten Kosten	15 16 17	Likert Schaal Likert Schaal Likert Schaal
Wet- en regelgeving Procedures	Producten voor THB Samenwerking Oordeel Samenwerking Invloed wet- en regelgeving op casus Wisselwerking met functiebepaling THB Problemen en doorbraken Vergunningsaanvragen Transparantie - naar markt - naar bewoners Flexibiliteit naar markt Rechtszekerheid Faciliterende overheid Uitnodigende overheid	18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	Rangorde Open Likert schaal Open Open Open Open Likert schaal Likert schaal Likert schaal Likert schaal Likert schaal Likert schaal
Processen	Afstemming processen Parallel of lineair	31	Likert schaal Open
Alle criteria	Succes Meervoudigheid (in tijdelijke functies), Samenwerking en stakeholders, proces, financiën, wet- en regelgeving	32 33	Open Rangorde