



Onderwerp Tijdelijk gebruik leegstaand vastgoed en braakliggende grond

Steller M. de Boer

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 3678212

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 5248653

Datum 23-09-2015

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over de resultaten en ervaringen die wij tot nu toe hebben opgedaan met het stimuleren en faciliteren van tijdelijke invullingen van leegstand vastgoed en braakliggende grond. Tevens informeren wij u over de vervolgaanpak die wij op basis van deze resultaten en ervaringen hebben gekozen.

Aanleiding

De afgelopen 2 jaar hebben wij, mede naar aanleiding van uw motie 'Tijdelijk gebruik' (januari 2013), ons ingezet voor het mogelijk maken en faciliteren van tijdelijke invullingen. De aanleiding hiervoor was onder andere de toenemende leegstand, maar ook de gevolgen van de crisis speelden een belangrijke rol. Door de crisis werd duidelijk dat grootschalige en seriematige ontwikkelingen verleden tijd waren geworden en dat we veel meer naar een flexibele, meer organische stedelijke ontwikkeling moesten gaan kijken. Veel gronden en gebouwen die ooit waren aangekocht om ontwikkeld te worden blijven hierdoor voor langere tijd onbenut. Voor deze locaties kunnen tijdelijke invullingen een kans zijn in afwachting van bijvoorbeeld nieuwe functies voor een gebied of gebouw. Het op de kaart zetten van deze locaties door tijdelijke invullingen kan bijvoorbeeld zorgen voor het versnellen van de definitieve gebiedsontwikkeling. Dit zien we niet alleen in Groningen, maar ook internationaal is dit een trend. Dit was een belangrijke aanleiding om het thema verder te verkennen. Hierbij spelen niet alleen financiële belangen een rol, maar maatschappelijk belangen zijn net zo belangrijk. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het creëren van werkgelegenheid.

We hebben daarom op verschillende manieren getracht initiatieven voor tijdelijke invullingen zoveel mogelijk te faciliteren en te stimuleren. Zo hebben we bijvoorbeeld olieavonden georganiseerd, de dag van de stadslandbouw gehad, bijeenkomsten georganiseerd waarbij mensen met ideeën gekoppeld werden aan mogelijk-makers. Met het platform Ruimte in stad hebben we getracht om vraag (ideeën hebbers) en aanbod (eigenaren van leegstaand vastgoed) aan elkaar te koppelen.

Hieronder informeren wij u over de resultaten van onze inspanningen en geven wij aan wat de vervolgaanpak is.

Wat is tijdelijkheid?

Allereerst is het goed om aan te geven hoe wij tegen tijdelijkheid aankijken en hoe wij als gemeente onze rol willen invullen als het gaat om het mogelijk maken van tijdelijke invullingen.

Tijdelijkheid is in principe het tijdelijk invulling geven aan braakliggende terreinen of gebouwen, met als doel de omgeving leefbaar, of het gebouw in gebruik te houden in afwachting van de herontwikkeling van een gebouw of terrein. Daarnaast kunnen tijdelijke initiatieven gebieden op de kaart zetten, of voor levendigheid zorgen. Tijdelijk gebruik en tijdelijke functies moeten in principe dus bijdragen aan het belang van het project of het gebied waarin zij zijn gelegen. Een goed voorbeeld van het op de kaart zetten van een gebied door tijdelijke invullingen is bijvoorbeeld het Open Lab Ebbinge. Tijdelijkheid is dus een middel en geen doel op zich.

De leegstand neemt echter in zijn totaliteit toe en de verwachting is dat deze ontwikkeling doorzet. De komende jaren komen ook verscheidene verzorgingstehuizen en andere zorgvoorzieningen leeg te staan. Veel van deze leegstand zal niet meer op de gebruikelijke manier worden gevuld. Tijdelijkheid is dan ook niet meer alleen een middel om een gebied op de kaart te zetten in afwachting van een nieuwe invulling. Tijdelijkheid zal in veel gevallen ook een nieuwe manier van stedelijke ontwikkeling worden, waarbij tijdelijke invullingen uiteindelijk kunnen leiden tot transformatie of herbestemming.

Naast het eerder genoemde doel van een gebouw of gebied op de kaart zetten zijn ander belangrijke doelen dan ook: initiatieven faciliteren, economische dynamiek bevorderen, experimenten een platform geven. Hierbij spelen ook economische (werkgelegenheid) en maatschappelijke opbrengsten een rol.

Rol van de gemeente

Als tijdelijkheid een vorm van stedelijke ontwikkeling is moeten we ook kijken welke rol we daarin willen vervullen. Het is belangrijk om hierover de juiste verwachtingen richting initiatiefnemers te wekken. Als het gaat om vastgoed en grond is dit in 2 categorieën onder te verdelen:

Ons eigen vastgoed

Het opnieuw vullen van leegkomend gemeentelijk vastgoed doen we al jaren. Ook transformeren we gebouwen naar nieuwe functies. Als gemeente hebben we hier dus al vele jaren ervaring mee (zie als voorbeeld het bijgevoegde krantje dat is opgesteld voor Let's Gro 2014, maar ook de kanjerprojecten en het boek over monumenten 'Bestemming bereikt'). Binnen ons eigen vastgoed wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van vastgoed. De doelstellingen van beide soorten vastgoed is heel verschillend:

- Strategisch vastgoed: vastgoed en braakliggende grond dat is aangekocht ten behoeve van de stedelijke ontwikkeling en dat in de meeste gevallen wordt gesloopt;
- Maatschappelijk vastgoed: vastgoed voor de huisvesting van maatschappelijke functies zoals scholen, sporthallen etc.;
- Kernvastgoed: vastgoed voor de huisvesting van de gemeentelijke organisatie.

Zoals aangegeven zien we tijdelijk gebruik als een kans, maar er zijn ook risico's wanneer tijdelijke invullingen door bijvoorbeeld burgers of maatschappelijke organisaties omarmd worden. Tijdelijke invullingen kunnen de permanente ontwikkelingen dan in de weg gaan staan. Ook speelt mee dat we onze eigen (financiële) vastgoedopgave hebben en de opdracht die bedrijfsmatiger in te richten. Het is belangrijk om van te voren duidelijke afspraken te maken over het tijdelijk gebruik. Wanneer van deze afspraken wordt afgeweken moet de situatie opnieuw worden bekeken en vergt dit ook een nieuw besluit.

Vastgoed van derden

Het overgrote deel van de leegstand zit echter bij andere partijen. Over het algemeen staat dit vastgoed in de etalage bij de bedrijfsmakelaars voor nieuwe huurders of voor verkoop.

Ruimte in Stad

Als het gaat om ons eigen vastgoed en het vastgoed van derden hebben we met Ruimte in stad ingezet op het creëren van een platform waar mensen met ideeën/initiatieven (vraag) samen worden gebracht met partijen met leegstaand vastgoed of braakliggende grond (aanbod). Onze rol was vooral initiatiefnemers zoveel mogelijk te faciliteren.

Via Ruimte in stad zijn verscheidene gemeentelijke panden en gronden aangeboden. We hebben hier vooraf duidelijke spelregels bij gecommuniceerd. Deze zijn terug te vinden op de site www.ruimteinstad.nl. Het doel van deze spelregels was om duidelijkheid te verschaffen richting de mensen met ideeën, maar ook voor ons om het ‘kaf van het koren’ te kunnen scheiden. Uiteindelijk heeft dit echter nauwelijks geleid tot het daadwerkelijk tijdelijk invullen van de beschikbare leegstaande panden en braakliggende gronden.

Daarnaast hebben we geprobeerd om ook vastgoed van andere eigenaren beschikbaar te krijgen voor tijdelijke invullingen. Hiervoor hebben we gesprekken gehad met corporaties, vastgoedeigenaren en bedrijfsmakelaars. Op een paar locaties van de corporaties na is het ons helaas niet gelukt om eigenaren hiervoor te interesseren.

Met de leergang ‘werken aan publieke waarden’ hebben we vervolgens met initiatiefnemers en vastgoedeigenaren gekeken wat er nodig is om het platform Ruimte in stad niet alleen een door de gemeente geïnitieerd initiatief te laten zijn, maar ook een door de markt en initiatiefnemers gesteund initiatief. De leergang heeft tot interessante discussies geleid, maar uiteindelijk niet tot een collectief waarmee we gezamenlijk Ruimte in stad verder konden brengen.

De inzet die we hebben gepleegd, vooral ook met Ruimte in stad, heeft ons uiteindelijk dan ook niet opgeleverd wat we voor ogen hadden. Hieronder gaan wij nader in op de evaluatie van Ruimte in stad.

Evaluatie Ruimte in Stad

Zoals aangegeven hebben we met Ruimte in Stad getracht vraag en aanbod bij elkaar te brengen en initiatiefnemers te faciliteren in het mogelijk maken van hun initiatief. Het platform Ruimte in Stad is nu bijna 2 jaar in werking geweest. De site trekt bezoekers die op zoek zijn naar leegstaand vastgoed of braakliggende grond voor tijdelijk gebruik. Daarnaast zijn er op de site voorbeelden te zien van succesvolle projecten en kunnen mensen vragen kwijt. Op zich werkt de site goed en zijn er voldoende bezoekers.

Nu naar bijna 2 jaar moeten we echter concluderen dat het samenbrengen van vraag en aanbod via Ruimte in stad niet heeft opgeleverd wat we ervan hadden verwacht. Het is ons bijvoorbeeld niet gelukt om ook leegstaand vastgoed van particuliere eigenaren op de kanskaart te krijgen. Vooral ons eigen vastgoed heeft op de kaart gestaan en van dat vastgoed is met Ruimte in stad geen enkel gebouw op een andere manier gevuld. Ook is het ons niet gelukt om andere vastgoedeigenaren te interesseren en in beweging te krijgen.

We hebben gezien dat de initiatiefnemers die reageren op de kanskaart vooral mensen zijn die op zoek zijn naar goedkope of gratis ruimte en vaak niet in staat zijn een goede businesscase te ontwikkelen. Daarnaast hebben we gemerkt dat initiatiefnemers te vaak op verschillende plekken onze organisatie binnen komen en er te weinig afstemming onderling is. Het gevolg was dat soms meerdere ambtenaren met hetzelfde initiatief bezig waren, zonder dat ze dat van elkaar wisten.

Maar ook soms dat ambtenaren initiatiefnemers graag wilden faciliteren en met initiatieven aan de slag gingen, waarbij achteraf bleek dat het initiatief eigenlijk niet bij de juiste ambtenaar lag. Hierdoor duurden trajecten langer dan zou moeten, kregen initiatiefnemers geen duidelijk antwoord, wat uiteindelijk dan tot verkeerde verwachtingen en teleurstelling leidde. Daarnaast waren wellicht de spelregels ook dusdanig uitgebreid geformuleerd, waardoor initiatiefnemers vroegtijdig afhaakten.

Ook een ontwikkeling als de Biotoop in Haren heeft op het moment dat wij met Ruimte in stad begonnen in veel vraag voorzien. Initiatieven die via Ruimte in stad binnen kwamen, vonden uiteindelijk in de Biotoop een plek (bijvoorbeeld de Keuken).

We zagen verder dat de meer professionele partijen hun weg in de markt wel vinden, bijvoorbeeld via de bedrijfsmakelaars of via hun eigen netwerk en dus niet via Ruimte in stad bij ons terecht komen.

Ook het participeren in de leergang, waarbij we gezocht hebben naar partners die met ons het platform verder kunnen ontwikkelen heeft wat dat betreft geen resultaat gehad.

Een van de doelen van het stimuleren van het gebruik van leegstaand vastgoed en braakliggende gronden was het aanjagen van burgerinitiatieven. Dat blijkt niet vanzelf te gaan. Veel vragen gaan over kleinschalige initiatieven waarvan het niet duidelijk is hoeveel realisatiekracht erachter zit en juist deze initiatieven vragen een forse tijdsinvestering en vaak ook een vraag om startkapitaal. Niet iedere vraag kan gehonoreerd worden, vaak omdat de gemeente geen passende ruimte beschikbaar heeft en ook omdat er geen budget is om een initiatief van de grond te krijgen. Daarnaast is het vaak lastig om een afweging te maken of een initiatief de moeite waard is en of het bijvoorbeeld draagvlak heeft. We zijn als organisatie op zoek naar handvaten om zo effectief en efficiënt mogelijk te stimuleren, faciliteiten te bieden en daar waar de kansen liggen ook te benutten.

Ondanks dat met Ruimte in stad niet is bereikt wat we voor ogen hadden is er de afgelopen jaren wel veel gebeurd. Het bijvoegde krantje met voorbeelden van invullingen van gemeentelijk vastgoed laat dat goed zien. De voorbeelden laten zien dat we ook zonder Ruimte in stad al veel doen om leegstand opnieuw te vullen en bijvoorbeeld leegstaande gebouwen herbestemmen voor nieuwe functies. Maar ook de markt en burgers zelf hebben veel initiatieven ontplooid. Bekende voorbeelden zijn het onlangs geopende 'The Big Building', de invulling van de EMG-silo, de invulling van de school aan de Travertijnstraat door onder andere Backbone050, De Suikerfabriek en vele andere kleine initiatieven. Ook door Carex worden nog vele panden gevuld met allerlei bedrijvigheid.

We blijven ondanks de resultaten van Ruimte in stad het belangrijk vinden om tijdelijkheid te stimuleren en te faciliteren. Hieronder geven we aan hoe we dat willen blijven doen en welke functie Ruimte in stad daarbij volgens ons kan vervullen.

Hoe verder met tijdelijkheid en transformatie?

Op dit moment spelen er verscheidene ontwikkelingen binnen onze gemeente die kansen bieden om tijdelijkheid verder te stimuleren en te faciliteren.

Intern stroomlijnen van initiatieven

Een belangrijke ontwikkeling is de vorming van een nieuwe gemeentelijke vastgoedorganisatie. Vooruitlopend hierop is een voorlopig Makelpunt ingericht. Het doel van dit Makelpunt is om alle vastgoed vragen over vraag en aanbod op één punt bij de gemeente binnen te laten komen en die vastgoed vragen op een 'gestroomlijnde' en integrale wijze te beoordelen en af te handelen. Het is dus (in eerste aanleg) vooral bedoeld voor een betere interne afstemming.

Het Makelpunt is nu een fysiek aanspreekpunt (in de vorm van een persoon) binnen gemeente, waar nu ook alle initiatieven vanuit Ruimte in stad binnen komen en verder onze organisatie worden ingeleid.

Het Makelpunt moet voor de huidige tussenfase vooral zorgen voor interne afstemming, alvast de vindbaarheid van het juiste loket bevorderen en het huidige 'shopgedrag' binnen de organisatie voorkomen.

Kennisontwikkeling organisatie en vaardigheden

Met het wijkgericht werken in de gebiedsteams doen we nu ervaring op met hoe we met burgerinitiatieven om moeten gaan. Met een aantal kennisinstituten hebben we een aanvraag lopen om de effecten van 'bottom-up' initiatieven op de stadsontwikkeling te onderzoeken. En door een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse op het initiatief 'Tuin in de Stad' uit te voeren proberen we meer grip te krijgen op het herkennen en benoemen van de maatschappelijke waarde van een initiatief.

We zagen dat vaak het verkrijgen van financiering voor de eerste investering lastig is. Hiervoor zijn we het oprichten van een startersfonds aan het onderzoeken. In de Intensiveringsmiddelen voor wonen zijn hiervoor middelen gereserveerd. De komende jaren is hiervoor € 200.000,- beschikbaar. Het is bekend dat het starten met een nieuw idee lastig is. De Suikerfabriek is hiervan een goed voorbeeld:

"Het verkrijgen van ideeën is in de praktijk niet heel erg ingewikkeld gebleken. Het inwinnen van ideeën voor wat betreft de tijdelijke invulling van het SU-terrein is daar een voorbeeld van. Tientallen ideeën zijn inmiddels de revue gepasseerd. Maar hoe wordt een idee een uitvoerbaar plan? Hoe doe je dat en hoe kom je aan startkapitaal?"

Hoe kunnen we als gemeente (en met wie) hier een bijdrage aan leveren waarbij initiatiefnemers niet het heft uit handen genomen wordt. Het geven van een kleine (start)stimulans kan namelijk net het zetje zijn waardoor er (sneller) gestart kan worden, in de wetenschap dat 'afsubsiëren' door de gemeente geen optie is. Daarbij dient een snelle afweging plaats te vinden op de kansrijkheid van een idee/voornemen. Inzet is om dit van ons af te organiseren door professionals in te schakelen.

Mogelijkheden in kaart brengen

Tot slot hebben wij een korte studie verricht naar welke tijdelijke functies het best passen op verschillende Groningse werklocaties. Dit op basis van de randvoorwaarden van het terrein (bijvoorbeeld: is het kort of langduriger beschikbaar? Is het bouwrijp of niet? Wat doet een initiatief voor het terrein?) en een inventarisatie van tijdelijke gebruiksvormen die in Nederland en daarbuiten voorkomen. Deze scan is gedaan voor de volgende terreinen:

- Westpoort fase 1, 2 en 3;
- Roode haan fase 1, 2 en 3;
- Peizerweg;
- Meerstad Noord;
- Suikerunie terrein

Met het resultaat van deze scan kunnen wij binnenkomende initiatieven beter beoordelen en ook actiever op zoek gaan naar tijdelijke invullingen.

Vervolg

Al deze ontwikkelingen bieden kansen voor tijdelijke invullingen. Wij willen gaan kijken hoe we al deze ontwikkelingen kunnen samen brengen. We gaan daarvoor onderzoeken hoe we bijvoorbeeld het platform Ruimte in stad kunnen omzetten naar een platform waarbij we onze werklocaties in de etalage kunnen zetten en waarbij we dan ook meteen kunnen laten zien welke tijdelijke invullingen wenselijk zijn. Ook kan Ruimte in stad wellicht een rol spelen bij het Makelpunt door als een portaal naast het fysieke Makelpunt te dienen.

We werken dit op korte termijn verder uit en informeren uw raad aan het eind van het jaar over hoe we dit verder gaan organiseren en gaan bekostigen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink