

Gebiedsinvesteringszones

Samen investeren in publieke ruimte



Cornelie Marks

Studentnummer 672285

MCD Scriptie

Make a great city and people will come

David Malmuth, I.D.E.A. Partners

Cornelie Marks

Studentnummer: 672285

Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Master City Developer (MCD19)

Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft

Januari 2025

Scriptiebegeleider:

Dr. E.W.T.M. (Erwin) Heurkens MSc, Assistant Professor Urban Development Management

TU Delft | Delft University of Technology

Faculty of Architecture and the Built Environment

Department of Management in the Built Environment



Voorwoord

Als projectmanager mobiliteitsprojecten binnen de programmaorganisatie Binckhorst voelde ik de behoefte me meer te verdiepen in gebiedsontwikkeling, daarom ben ik in september 2022 gestart met de opleiding Master City Developer en hoop ik ruim twee jaar later met dit onderzoek af te studeren. Deze afstudeerscriptie is het resultaat van een zoektocht naar publiek-private samenwerking in de publieke of openbare ruimte. Mijn interesse in dit onderwerp is ontstaan tijdens het bezoek van de MCD aan New York in november 2023. Waarom is het in New York de gebruikelijke praktijk om als private partij de openbare ruimte mee te ontwikkelen, en waarom zijn we daar in Nederland huiverig voor? Waarom niet gezamenlijk als publieke en private partijen daarin meer samenwerken en hoe dan? Daarnaast start in de Binckhorst een pilot project met een Gebiedsinvesteringszone Binckhaven. Een unieke kans om twee zaken te combineren, afstuderen en richting geven aan het opzetten van een GIZ.

Regelmatig heb ik gedacht, waar ben ik aan begonnen! Een deeltijdstudie naast mijn drukke baan en naast mijn leven als moeder van twee lieverds. Maar deze MCD-opleiding heeft mijn kennis en ervaring enorm verrijkt; ik snap nu beter waar gebiedsontwikkeling over gaat, wat hierbij komt kijken en waarom de ene gebiedsontwikkeling succesvoller is dan een ander. Wat begon met drie modules, is uitgelopen op een studie van ruim twee jaar, want uiteindelijk wilde ik toch nog een module extra volgen, en toen nog één, en tja New York kun je dan ook niet overslaan, en ach laat ik het dan ook maar afmaken!

Zonder de leuke groep medestudenten en de tijd die ik van mijn werkgever kreeg om deze studie te doen en af te ronden had ik het niet gered. Dus veel dank daarvoor!! Daarnaast veel dank aan mijn lieve vriend Raoul voor zijn steun tijdens deze jaren, nu hopelijk wat meer tijd samen, dat lijkt mij heerlijk!

Verder wil ik Hettie, Inge, en Jerry bedanken voor het kritisch meelezen van het concept!

Ook veel dank natuurlijk aan Erwin Heurkens, mijn begeleider, die mij regelmatig bijgestuurd heeft, om te voorkomen dat het meer een project werd dan een afstudeerscriptie.

Ik heb met erg veel plezier de interviews gedaan. Michiel, dank voor je hulp hierbij! En heel veel succes met de implementatie van de GIZ Binckhaven. Met zoveel enthousiaste en creatieve partijen in dit gebied moet het wel een succes worden en een voorbeeld voor andere nieuwe gemixte woon-werkgebieden.

Aan mij werd gevraagd, wat ga je nu doen met deze nieuwe kennis? Ik ga gewoon verder met uitdagende projecten in de mooie stad achter de duinen en met deze projecten hoop ik mijn steentje bij te dragen aan het doel om van de Binckhorst een supertoffe wijk te maken.

Samenvatting

Aanleiding

De grotere inbreng van private partijen en maatschappelijke organisaties bij de programmering van de openbare ruimte, evenals de beperkte (onderhouds-)budgetten bij gemeenten leiden tot het verkennen van nieuwe instrumenten om gezamenlijk te investeren in een goede publieke ruimte en publieke voorzieningen. Partijen zijn bereid te investeren in zaken waar ze zelf profijt van hebben en ze willen zelf bepalen de prioriteiten liggen. Er is behoefte aan cofinanciering van inrichting en/of beheer van publieke ruimte of het realiseren van publieke doelen in private ruimte, met als doel waardecreatie en co-creatie in een transformatiegebied. Een GIZ is wellicht een arrangement waarmee dit mogelijk gemaakt wordt, echter een wettelijk kader ontbreekt nog. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe een samenwerking in een GIZ ondanks de afwezigheid van een wettelijk kader toch te organiseren en te implementeren is.

Onderzoeksmethodiek

Met literatuuronderzoek wordt het theoretisch kader onderzocht, waarbij de focus ligt op welke factoren van invloed zijn op de totstandkoming van een GIZ of een ander arrangement waarbij de doelstellingen van een GIZ bereikt kunnen worden. Deze factoren hebben betrekking op organisatorische, financiële, juridische, relationele en sturingsaspecten.

Door een exploratief casestudieonderzoek te doen in een pilot gebied, zijn de theoretische uitgangspunten van een GIZ getoetst aan de praktijk en aan de inzichten die zijn ontstaan bij de semigestructureerde interviews over de case Binckhaven.

De resultaten van het onderzoek zijn vervolgens voorgelegd aan een aantal experts in een expertsessie om te toetsen of zij de resultaten herkennen en of deze generaliseerbaar zijn voor andere gebiedsontwikkelingsgebieden. Zo kan uiteindelijk een procesaanpak worden geboden voor de betreffende case, maar ook voor andere transformatiegebieden waarbij aandacht gegeven wordt aan de doelstellingen (wat) van een GIZ en het proces hoe hier te komen (hoe).

Resultaten literatuur onderzoek

Bij de totstandkoming van de publieke ruimte moet niet alleen aandacht zijn voor de gebruikers en overige baathebbenden, maar zeker ook voor de life cycle en het beheer. Het nadrukkelijker betrekken van baathebbenden kan voordeel opleveren voor alle partijen. Het integraal benaderen van ontwikkelopgaven (vastgoed en openbare ruimte), het betrekken van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur en het betrekken van zowel publieke als private partijen maakt projecten niet eenvoudiger maar wel succesvoller en uiteindelijk levert het alle partijen meerwaarde op, financieel maar vooral maatschappelijk.

Een GIZ is een instrument dat is bedoeld om de samenwerking tussen de gemeente, ondernemers en andere belanghebbenden in een specifiek geografisch gebied te bevorderen bij de totstandkoming van de publieke ruimte en publieke voorzieningen. Via een GIZ kunnen noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging, zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Door gezamenlijke te investeren wordt waarde gecreëerd. De waardecreatie heeft betrekking op economische maar vooral ook maatschappelijk waarde. Investerings dienen niet alleen de baathebbenden binnen het gebied maar ook het algemeen belang. Een deelname van de overheid in een GIZ is dan ook vanzelfsprekend. Het gaat dan ook altijd om een publiek-private samenwerking en financiering.

Zolang er geen wettelijk kader is voor een GIZ zal een collectieve organisatie op privaatrechtelijke basis gevormd moeten worden. Een samenwerkingsovereenkomst met bestaande eigenaren, met daarin randvoorwaarden en afspraken, lijkt daardoor het meest voor de hand liggend.

Voor de organisatie van een GIZ na realisatie van de ontwikkeling van een transformatiegebied kan ook gekeken worden naar een Bedrijveninvesteringszone (BIZ) als voorbeeld. Een BIZ is vaak als een vereniging of stichting georganiseerd. Voor de ontwikkelfase is het de vraag of de investeringen niet te groot zijn en al via bestaande regelingen georganiseerd en gefinancierd kunnen worden, zoals via een gebiedspaspoort, het kostenverhaal en het fonds bovenwijkse voorzieningen.

De meeste partijen binnen een gebiedsontwikkeling hebben een gezamenlijk belang om te investeren in een gebied. De voorwaarden waaronder partijen ook daadwerkelijk een samenwerking aangaan kunnen verschillen. Ontwikkelaars en beleggers willen vroegtijdig betrokken zijn en zelf kiezen met wie ze samenwerken. De mate van zeggenschap bepaalt de bereidheid om te investeren. Het is daarom van belang potentiële baathebbers te betrekken bij projecten voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Voor overheden is het vooral van belang dat er een publiek belang gediend wordt en dat er een actieve betrokkenheid van de private partijen is en dat middels een juridische overeenkomst de wederzijdse verplichtingen vastgelegd worden voor een langlopende duur.

Het is voor de overheid belangrijk om de regie op de openbare ruimte in handen te houden en niet uit te geven aan private partijen. Het is wel van belang dat gebruikers de openbare ruimte onder hun hoede nemen en zich mede verantwoordelijk voelen. Eigenaarschap en zeggenschap over de inrichting van de openbare ruimte zorgt voor een openbare ruimte waar de gebruikers behoefte aan hebben en zich meer als ambassadeur gaan gedragen, wat het gebruik en beheer ten goede komt.

Resultaten Case studie

De geïnterviewde partijen uit het pilotgebied Binckhaven staan positief tegenover een nieuw arrangement zoals een GIZ voor het organiseren en financieren van zaken op deelgebied niveau, maar zij zitten niet te wachten op een extra (financiële) verplichting. Zij maken liever afspraken op basis van vrijwilligheid over de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. De wens voor intensiever beheer en onderhoud is een gedeelde wens en met een beheerconvenant ook goed te regelen.

Daarnaast hechten veel partijen wel aan de regierol van de gemeente. Niet alleen om een visie op te stellen voor de ontwikkeling van het gebied voor de korte en lange termijn, maar ook als bewaker van de eigen beleidsdoelen en om vroegtijdig aan te geven wat de spelregels zijn voor activiteiten en projecten die vanuit de GIZ worden voorgesteld. Tegelijkertijd is dit een langdurig proces en heeft dit op korte termijn geen uitsluitsel voor de exploitatiefase. Het advies van partijen is dan ook om 'gewoon' te starten en de zaken aan te pakken. Er is voldoende draagvlak en creativiteit aanwezig in het gebied om met zaken te starten waar geen aparte besluitvorming voor nodig is. Met name het thema vergroening is nu al onderwerp van gesprek in de gemeenteraad en kan op breed bestuurlijk draagvlak rekenen.

Resultaten expertsessie

Bij de expertsessie zijn de resultaten van het literatuur- en empirische onderzoek besproken aan de hand van een aantal dilemma's. Een belangrijke nieuwe conclusie is dat geconstateerd is door de experts dat het casestudie onderzoek uit wijst dat een opsplitsing in opstart-, ontwikkel-

en exploitatiefase onontbeerlijk is. En dat de echt grote investeringen niet thuis horen in een GIZ, maar via de reguliere instrumenten geregeld moeten worden. De opsplitsing in deze drie fasen is essentieel voor het welslagen van een GIZ. Het mengen van fasen is ingewikkeld, omdat hier verschillen te zien zijn in aantal en soort partijen en hun belangen en de hoogte van de gewenste financiële inbreng in een GIZ. Voor de collectieve voorzieningen op gebiedsniveau en infrastructurele projecten zijn andere instrumenten meer voor de hand liggend, zoals de gebiedsvisie (programma), gebiedspaspoorten, en het fonds bovenwijkse voorzieningen. De belangrijkste verschillen tussen de experts en geïnterviewden betreft de rol die de gemeente inneemt in het proces op te komen tot een GIZ, de rol die de politiek hierin heeft, en de wenselijkheid om een wettelijk regeling voor de GIZ op te zetten.

Conclusies

De conclusie van het onderzoek is dat het ook zonder wettelijk kader mogelijk is om een GIZ op te zetten. De actieve betrokkenheid van de private partijen is hierbij cruciaal en het vastleggen van de wederzijdse verplichtingen in een samenwerkingsovereenkomst. De belangrijkste doelen van een GIZ zijn het creëren van eigenaarschap, gemeenschapszin, het uitbreiden van sociale netwerken en economische groei. De waarde van een GIZ zit vooral in de sociaal maatschappelijk waarde en in mindere mate de economische waarde. De conclusie is dan ook dat we het vooral niet te groot en ingewikkeld moeten maken, maar het klein en eenvoudig moeten houden, eigenlijk veel meer in het verlengde van een BIZ (of een BID), waarbij de regels van de BIZ verder opgerekt zouden kunnen worden. Nog liever willen partijen op basis van vrijwilligheid starten, maar het achter de hand houden van een wettelijke regeling, is volgens de experts wel aan te bevelen.

Met het opzetten van een GIZ wordt een grote en langdurige betrokkenheid van de aanwezige grondeigenaren en gebruikers bij de aanleg, het beheer en onderhoud van de directe woon- en werkomgeving bewerkstelligd. Niet alleen zal de ruimtelijke kwaliteit flink verbeteren, maar zeker zo belangrijk zal de saamhorigheid in het gebied vergroot worden. Door gezamenlijk een visie op te stellen en projecten te definiëren en daar een fasering over af te spreken, worden baathebbenden direct betrokken bij de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van (kleine) collectieve voorzieningen.

Aanbevelingen

Het is aan te bevelen om de eerste pilot(s) van het opzetten van een GIZ te monitoren en alsnog de mogelijkheden van een wettelijke GIZ-regeling te onderzoeken die verplichte heffing mogelijk maakt. Dat is afhankelijk van het succes van een vrijwillige samenwerking in gebieden. Het is daarom aan te bevelen om de pilot(s) te volgen, en na een aantal jaar te kijken welke projecten wel of niet van de grond zijn gekomen, hoe de samenwerking verloopt, wel rol de gemeente in de GIZ heeft en hoe de samenhang met de ontwikkelfase is geborgd.

Daarnaast is ook gesignaleerd dat de doelstellingen van een GIZ vergelijkbaar zijn met die van een BIZ. Publiekrechtelijk bestaat er de BIZ-regeling waarbij kan worden aangesloten, maar dan bij voorkeur richting een meer BID-gerelateerde structuur, die ook mogelijkheden biedt voor exploitatie en beheer. De vraag is dan ook of het niet veel eenvoudiger is de wettelijke regeling BIZ uit te breiden naar een BIZ+ regeling, waarbij ook eigenaren van woningen betrokken worden en de regeling ook van toepassing verklaard kan worden op fysieke maatregelen en exploitatie/beheer.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoud	7
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemanalyse	11
1.3 Doelstelling onderzoek.....	13
1.4 Onderzoeksvraag	13
1.5 Onderzoeksmethodiek	14
1.6 Praktische en theoretische relevantie	15
1.7 Leeswijzer.....	18
2 Literatuuronderzoek	20
2.1 Openbare Ruimte.....	20
2.1.1 Het belang van de openbare ruimte	20
2.1.2 Privaat aangelegde en beheerde openbare ruimte (vergelijking met New York)	21
2.1.3 Integrale aanpak openbare ruimte	23
2.1.4 Bevindingen	23
2.2 Gebiedsinvesteringszone (GIZ)	24
2.2.1 Hoe werkt een GIZ.....	24
2.2.2 Wie zijn baathebbers?	25
2.2.3 Bevindingen	26
2.3 GIZ-Organisatie.....	27
2.3.1 Samenwerkingsvorm	27
2.3.2 Organisatie Ontwikkelfase gebied	28
2.3.3 Organisatie Exploitatiefase gebied	30
2.3.4 Organisatie ontwikkel- en exploitatiefase gecombineerd.....	30
2.3.5 Bevindingen	31
2.4 GIZ-Financiën	31
2.4.1 Alternatieve bekostiging Gebiedsontwikkeling	31
2.4.2 GIZ als financieringsmiddel	32
2.4.5 Bevindingen	35
2.5 GIZ-Relationele aspecten	35
2.5.1 Draagvlak.....	35
2.5.2 Overwegingen Private partijen.....	36

2.5.3	Overwegingen overheid/gemeentes	36
2.5.4	Gezamenlijke belangen	37
2.5.5.	Bevindingen	37
2.6	GlZ-Juridisch kader	38
2.6.1	Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk	38
2.6.2	Aansprakelijkheid.....	39
2.6.3	Bevindingen	39
2.7	GlZ-Sturing	40
2.8	Conceptueel model	41
3	Empirisch onderzoek Binckhaven.....	43
3.1	Binckhaven.....	43
3.2	Exploratief casestudieonderzoek Binckhaven.....	46
3.3	Resultaten interviews	47
3.3.1	Algemeen	47
3.3.2	Soort projecten	47
3.3.3	Organisatie	49
3.3.4	Financiën.....	50
3.3.5	Relationele aspecten	51
3.3.6	Juridisch	53
3.3.7	Sturing.....	53
4	Vergelijking theorie – praktijk.....	54
4.1	Organisatie	55
4.2	Financiële aspecten	55
4.3	Relationele aspecten	57
	Bestuurlijke draagvlak	57
4.4	Juridische aspecten	58
4.4.1	Juridisch kader GlZ.....	58
4.4.2	Aansprakelijkheid.....	59
4.4.3	Freeriders	59
4.5	Sturingsaspecten	59
4.6	Conceptueel model	60
5	Expertsessie.....	61
6	Conclusies en aanbevelingen	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Beantwoording onderzoeksvraag	66
6.2	Algemene conclusie.....	67

6.3	Aanbevelingen GIZ Binckhaven.....	70
6.4	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	71
7	Discussie	72
8	Persoonlijke reflectie	76
	Bronnenlijst	78
	Literatuur	78
	Overige bronnen.....	80
	Verantwoording figuren en tabellen (eigen werk tenzij anders vermeld)	81
	Bijlage 1 Interviews.....	82
	Bijlage 2 Vragenlijst interviews partijen Binckhaven.....	83
	Bijlage 3 Samenvatting per interview Casestudie Binckhaven (vertrouwelijk, op te vragen bij auteur)	85



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de pilot “Gebiedsinvesteringszone” die in een deelgebied van de Binckhorst, Binckhaven, uitgevoerd wordt in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), naar aanleiding van het onderzoek van het ministerie naar de financiering van gebiedsontwikkeling. In het rapport “Alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling” (Ministerie BZK, 2019) is als financieringsmogelijkheid de Gebiedsinvesteringszone (GIZ) opgenomen: *Een GIZ is een instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om gedurende een gelimiteerde periode, afspraken te maken over de realisatie van collectieve voorzieningen*¹.

Het Ministerie van BZK heeft in 2019 één miljoen euro ter beschikking gesteld aan de gemeente Den Haag voor een pilot met een GIZ in de Binckhorst. De vraagstelling van deze pilot was: *Wat is ervoor nodig om een GIZ succesvol toe te passen in een gebied en (na evt. wijziging wettelijk kader) daadwerkelijk het instrument in te zetten*.

De prioriteiten zijn bij het ministerie van BZK inmiddels gewijzigd. Daardoor is er nog geen wettelijk kader voor een GIZ, en deze komt er voorlopig ook niet, maar de behoefte voor het inrichten van een samenwerking /cofinanciering voor publieke ruimte en publieke doelen blijft bestaan. Er zijn vervolgens aanvullende afspraken gemaakt met het ministerie over het besteden van het geld aan projecten waarmee de doelstellingen van een GIZ gerealiseerd kunnen worden zonder dat er een wettelijk kader is. Deze scopewijziging betrof niet alleen de periode waarin het geld besteed moet zijn, maar ook het gebied waarop de GIZ van toepassing is, namelijk ‘Binckhaven’ in plaats van Junopark. De GIZ-middelen moeten in dit gebied besteed worden voor maart 2026, waarbij de oorspronkelijke doelen nog steeds gelden.

In dit onderzoek wordt deze pilot onderzocht en gebruikt als input voor een nadere studie naar de kansen en obstakels bij een cofinanciering van publieke ruimte en publieke doelen. Het ontbreken van instrumentarium is de grootste belemmering voor extra investeringen in de openbare ruimte. Het juridisch eigendom wordt daardoor op dit moment nog als enige oplossing gehanteerd. In dit onderzoek wordt bekeken of er andere mogelijkheden zijn die dit omzeilen. Wat ervaren de betrokken partijen als obstakels en wat zien zij als oplossingen en kansen?

1.2 Probleemanalyse

Bij gebiedsontwikkeling in Nederland zijn gemeenten zijn steeds minder vaak initiatiefnemer en stellen zich steeds meer faciliterend op om private en particuliere initiatieven mogelijk te maken (Heurkens, 2012). In de Verenigde Staten is het veel gebruikelijker dat een gebiedsontwikkeling door een projectontwikkelaar geïnitieerd en getrokken wordt en dat de overheid slechts een faciliterende rol heeft. Bij deze privaat gestuurde gebiedsontwikkeling wordt vaak ook de openbare ruimte meegenomen door private partijen. De lokale overheid ziet zichzelf over het algemeen wel als “rightful supplier of urban open space”, maar heeft te maken met krimp

¹ Met collectieve voorzieningen worden in dit onderzoek lokale voorzieningen bedoeld voor de gebruikers /eigenaren van het betreffende gebied, zoals zaken voor algemeen nut in de publieke ruimte, danwel collectieve diensten als afvalinzameling, energie, mobiliteit, veiligheid, beheer.

budgetten voor investeringen in en beheer van publieke ruimte (Van Melik & Van der Krabben, 2016 en Webster, 2007).

Daarnaast is er meer vraag naar zelfsturing, naar intensiever beheer en behoefte aan meer invloed op de programmering in de openbare ruimte. Het belang van buurtinitiatieven neemt toe, er is vraag naar meer ruimte voor placemaking en bottom-up initiatieven. Uit het onderzoek van Van der Gaar (2023) blijkt dat partijen bereid zijn te investeren in zaken waar ze zelf profijt van hebben. In ruil daarvoor willen ze zelf bepalen waar behoefte aan is. Dan geldt het principe: wie bepaalt betaalt?

Er is dan ook behoefte aan cofinanciering van inrichting en/of beheer van publieke ruimte of het realiseren van publieke doelen in private ruimte, met als doel waardecreatie en co-creatie in een transformatiegebied.

De grotere inbreng van private partijen en maatschappelijke organisaties evenals de beperkte (onderhouds-)budgetten bij gemeenten leiden tot het verkennen van nieuwe arrangementen om binnen een gebiedsontwikkeling de governance van de publieke ruimte te organiseren. GIZ is hier een veelbesproken voorbeeld van. Een wettelijk kader voor de GIZ ontbreekt vooralsnog. Als er geen wettelijk kader is, dan kunnen samenwerkingsovereenkomsten alleen ontstaan indien er draagvlak is. Hoe organiseer je draagvlak vanuit gemeentelijk perspectief? Naar de beweegredenen vanuit de private partijen is onderzoek gedaan door Van der Gaar (2023). Partijen zijn bereid te investeren omdat ze er belang bij hebben, maar wel onder voorwaarden, bijvoorbeeld zeggenschap en zelfsturing en op de juiste locatie. Uit de bereidheid te investeren blijkt dat ze er belang bij hebben en iets over te zeggen willen hebben. Het gaat dus om belang/profijs en zeggenschap/voorwaarden. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit het project en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit aansprakelijkheid en beheerbaarheid en streeft uniformiteit na en heeft daarnaast de taak om de openbare ruimte voor eenieder toegankelijk te maken en houden. Daarnaast zijn er ook andere vastgoedeigenaren en -gebruikers (bedrijven en bewoners) in het gebied. Het is de vraag wanneer er vanuit alle partijen voldoende draagvlak is om gezamenlijk te investeren in (publieke doelen in) de openbare ruimte.

Gelet op bovenstaande probleemverkenning is de volgende probleemstelling geformuleerd voor dit onderzoek:

De noodzaak en wil om gezamenlijk te investeren in een goede publieke ruimte en publieke voorzieningen is aanwezig bij alle partijen binnen een gebiedsontwikkeling; de GIZ is wellicht een arrangement waarmee dit mogelijk gemaakt wordt, echter een wettelijk kader ontbreekt nog. We weten nog niet hoe een GIZ geoperationaliseerd moet worden in de praktijk op organisatorische, financiële, juridisch, relationele en sturingsaspecten.

1.3 Doelstelling onderzoek

De belangrijkste doelstelling van het onderzoek is het verkennen van de randvoorwaarden en kenmerken van een GIZ en de omstandigheden die bepalen of een GIZ een mogelijk instrument kan zijn voor bereiken van gezamenlijke doelen in de publieke ruimte. De voorwaarden hebben betrekking op financiële, juridische, organisatorische, relationele en sturingsaspecten. Voorlopig is er geen wettelijk kader voor een GIZ. Hoe is een samenwerking in een GIZ ondanks dat toch te organiseren en te implementeren, welke instrumenten, regelingen en informele afspraken zijn hiervoor te gebruiken?

Daarnaast geeft dit onderzoek helderheid onder welke omstandigheden en voorwaarden private en publieke partijen gezamenlijk willen investeren. Wat voor soort gebied (begrenzing, soort en grootte locatie, type opgave) leent zich voor een GIZ? En onder welke voorwaarden krijgen ontwikkelaars, maar ook eigenaren en gebruikers, daadwerkelijk de vrijheid om mede te bepalen hoe de openbare ruimte wordt ingericht en geprogrammeerd?

1.4 Onderzoeksvraag

De hiervoor beschreven probleemanalyse en doelstelling van het onderzoek leidt tot de onderzoeksvraag:

Wat dient er georganiseerd te worden om een GIZ (zonder wettelijk kader) toe te passen in een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Welke kenmerken van een gebied zijn randvoorwaardelijk voor het kunnen inzetten van een GIZ als instrument?
2. Aan welke financiële, juridische, organisatorische en relationele randvoorwaarden moet worden voldaan om een GIZ als middel te kunnen inzetten??
3. Welke ontwikkelstrategieën of sturingsmechanismen kunnen gebruikt worden om draagvlak te bereiken?
4. Wat zijn de overwegingen en obstakels voor publieke en private partijen voor een privaat-publieke samenwerking in de openbare ruimte?

De onderzoeksvraag en -deelvragen moeten leiden tot inzicht in de methoden en voorwaarden om de doelstellingen van een GIZ te bereiken. Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden wordt het onderzoek in een aantal stappen opgesplitst.

Het literatuuronderzoek richt zich vooral op de eerste drie deelvragen van de hoofd onderzoeksvraag. De derde en vierde deelvraag worden met een exploratief case studie onderzoek in het pilotgebied beantwoord.

1.5 Onderzoeksmethodiek

Met het literatuuronderzoek wordt het theoretisch kader onderzocht, waarbij de focus ligt op welke factoren van invloed zijn op de totstandkoming van een GIZ of een ander arrangement waarbij de doelstellingen van een GIZ bereikt kunnen worden. Deze factoren hebben betrekking op organisatorische, financiële, juridische, relationele en sturingsaspecten. Het literatuuronderzoek geeft inzicht in het conceptueel model waarbij de relatie weergegeven wordt tussen het besturend orgaan (GIZ) en de publieke doelen die met een GIZ beoogd worden. Dit conceptueel model is middels casestudie onderzoek getoetst aan de praktijk.

Een casestudie onderzoek is één van de manieren waarop sociaalwetenschappelijk onderzoek kan worden gedaan, naast bijvoorbeeld enquêtes, experimenten of archiefanalyses. Volgens Yin (2014) is een casestudie geschikt voor de beantwoording van een 'hoe'-vraag. Daarnaast zijn casestudies geschikt voor een situatie waar je het gedrag van betrokkenen of gebeurtenissen niet kan beïnvloeden en voor het bestuderen van de contextuele omstandigheden (Yin 2014). Dit onderzoek voldoet aan deze voorwaarden omdat met een 'hoe-vraag' een actuele gebeurtenis (namelijk de opzet van een GIZ) wordt onderzocht. Op de baathebbers (in dit geval de eigenaren van grond en vastgoed) kan geen invloed worden uitgeoefend. Via een casestudie is het mogelijk om aan de hand van een specifieke situatie een beter begrip te krijgen van de afwegingen die partijen maken om mede te investeren in een gebied. In dit onderzoek is die specifieke situatie: het inzetten van een GIZ ten gunste van meer kwaliteit in de publieke ruimte.

Een casestudie kan verkennend, beschrijvend of verklarend zijn. Dat hangt af van het uiteindelijke onderzoeksdoel. Dit doel is hier het in beeld brengen van de overwegingen van partijen binnen een gebiedsontwikkeling voor een publiek -private samenwerking in de publieke ruimte. Daarmee is de casestudie binnen dit onderzoek verkennend van aard.

Er is gekozen voor een *exploratief* (verkenkend) casestudie onderzoek omdat er onvoldoende beschikbare cases te vinden zijn waarbij een GIZ ook daadwerkelijk opgezet is. Exploratief casestudie onderzoek is een flexibel type onderzoek waarbij men vragen probeert te beantwoorden die nog niet eerder uitgebreid onderzocht zijn (Tulder 2018).

Door het exploratief casestudieonderzoek te doen in een pilot gebied, kunnen de theoretische uitgangspunten van een GIZ worden getoetst aan de praktijk en aan de inzichten die ontstaan bij de semigestructureerde interviews over de case. In bijlage 2 is de vragenlijst voor deze interviews opgenomen. De vragenlijst diende als leidraad voor het gesprek. Tijdens de gesprekken was het mogelijk uit te wijken naar andere onderwerpen die als relevant ervaren werden door partijen. Er zijn verschillende partijen geïnterviewd: partijen binnen de gebiedsontwikkeling Binckhaven, een tweetal vergelijkbare gebiedsontwikkelingen elders, en een expert.

Tulder (2018) ziet als nadeel van een casestudie onderzoek de beperkte externe validiteit. De resultaten van het onderzoek zijn daarom voorgelegd aan een aantal experts in een expertsessie om te toetsen of zij de resultaten herkennen en of deze generaliseerbaar zijn voor andere gebiedsontwikkelingsgebieden. Zo kan uiteindelijk een procesaanpak worden geboden voor de betreffende case, maar ook voor andere transformatiegebieden waarbij aandacht gegeven wordt aan de doelstellingen (wat) van een GIZ en het proces hoe hier te komen (hoe).

Hieronder is het onderzoek schematisch weergegeven:

<i>Methode</i>	<i>Doel</i>	<i>Vragen</i>
Literatuuronderzoek	Openbare ruimte en publieke doelen Organisatorische mogelijkheden Financieel kader en instituties Definitie draagvlak bepalen Juridische aspecten Sturingsmogelijkheden	Welke kenmerken van een gebied zijn randvoorwaardelijk voor het kunnen inzetten van een GIZ als instrument? Aan welke financiële, juridische, organisatorische en relationele randvoorwaarden moet worden voldaan om een GIZ als middel te kunnen inzetten? Welke ontwikkelstrategieën of sturingsmechanismen kunnen gebruikt worden om draagvlak te bereiken?
Exploratief casestudie onderzoek Binckhaven	Zichtbaar maken overwegingen, belangen, doelen van partijen betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling, financiële prikkels, voorwaarden die zij stellen bij publiek-private samenwerking.	Welke ontwikkelstrategieën of sturingsmechanismen kunnen gebruikt worden om draagvlak te bereiken? Wat zijn de overwegingen en obstakels voor publieke en private partijen voor een privaat-publieke samenwerking in de openbare ruimte?
Vergelijking theorie-praktijk	Het verschil tussen literatuur en uitkomsten casestudieonderzoek inzichtelijk maken.	Hoe kunnen de doelstellingen van een GIZ bereikt worden zonder wettelijk kader?
Expert Meeting	Validatie analyse	In hoeverre herkennen experts zich in de resultaten. Zijn de resultaten generaliseerbaar naar andere cases?

Tabel 1 Schematische weergave onderzoeksmethodiek

1.6 Praktische en theoretische relevantie

Er is behoefte aan cofinanciering van de inrichting en/of het beheer van publieke ruimte en het realiseren van publieke doelen in private ruimte met als doel waardecreatie en co-creatie in een transformatiegebied (Heurkens, 2012 en Ministerie BZK, 2019). De financiële middelen van de overheid voor de inrichting van de openbare ruimte en het realiseren van publieke doelen zijn beperkt. Private partijen zien in toenemende mate de waarde van een goede openbare ruimte en zijn bereid daarin te investeren in ruil voor zeggenschap. Veel praktische problemen weerhouden echter deze cofinanciering.

Wellicht blijkt uit dit onderzoek dat de behoefte bestaat aan het wettelijk regelen van investeringen in publieke doelen en komt het organiseren van een wettelijk kader weer wat hoger op de prioriteitenlijst bij het ministerie. Het kan ook zijn, dat uit dit onderzoek blijkt dat het goed te organiseren is zonder wettelijk kader en dat nadere regelgeving niet noodzakelijk is, in dat geval kan dit onderzoek handvatten geven voor andere transformatiegebieden.

Dit onderzoek bouwt voort op de aanbevelingen van een aantal eerdere onderzoeken. Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen van deze rapporten aangehaald.

- [Ministerie van Binnenlandse Zaken \(2020\): Rapport Studiegroep “Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling”](#)

De GIZ is een mogelijk nieuw instrument om de financiering en bekostigen van gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om, gedurende een gelimiteerde periode afspraken te maken over de realisatie van publieke voorzieningen. De huidige wetgeving voorziet al in de oprichting van een bedrijveninvesteringszone (BIZ). Een GIZ is breder dan een BIZ, aangezien een BIZ zich alleen richt op onroerende zaken die niet hoofdzakelijk als woning dienen. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een GIZ op te richten. De studiegroep adviseert door middel van enkele pilots ervaring op te doen met een GIZ en om in dat kader een keuze te bepalen tussen het aanpassen van de wettelijke regeling van baatbelasting of het introduceren van een gebiedsontwikkelingsheffing.

- [MCD-scriptie R. vd Gaar \(2023\) “Private investeringen in de openbare ruimte; afwegingen, motivaties en voorwaarden van ontwikkelaars en beleggers bij vrijwillige extra investeringen in de openbare ruimte”](#)

De belangrijkste aanbevelingen die relevant zijn voor dit onderzoek is: Privaat gezien is de (onbeperkte) aansprakelijkheid die aan juridisch eigendom van de openbare ruimte is gekoppeld de grootste belemmering voor extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte. Publiek gezien belemmert gemeentelijk eigendom van openbare ruimte extra investeringen doordat de gemeente geen private verantwoordelijkheden toestaat als zij eigenaar is. Het ligt voor de hand om te onderzoeken of er (juridisch) instrumentarium is of ontwikkeld kan worden om deze impasse te doorbreken. Dus waar de gemeente enerzijds de aansprakelijkheid draagt en anderzijds voldoende borging en controle krijgt en waarbij de private partij kan investeren zonder eigendom van de openbare ruimte als voorwaarde.

- [Stauttner, T. Stadkwadraat \(2019\): Discussienotitie: GebiedsontwikkelingsInvesteringsZone](#)

Belangrijkste conclusies omtrent verdere uitwerking van de GIZ:

- Financiële bijdragen aan investeringen in gebiedsontwikkeling vanuit bestaande bouw en vastgoed kunnen het meest effectief worden verrekend via een generiek systeem, door middel van een opslag op de vastgoedwaarde, zoals bijv. nu plaatsvindt met de OZB.
- Een investeringszone die investeringen, bijdragen en financiering rondom een specifiek doel (en mogelijk specifieke periode) combineert, is kansrijk voor zowel nieuwe functies als bestaande functies samen.
- Er is een publiek kader nodig om een GIZ ruimtelijk vast te leggen en binnen de GIZ-financiering en bekostiging van investeringen in gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.
- De overheid moet de financiële regie binnen de GIZ publiekrechtelijk vastleggen, waarbij de gemeente voor de uitvoering van deze regie zorgdraagt of de uitvoering hiervan verlegt naar een publieke of publiek-private organisatie.

- De GIZ kan ook een vehikel zijn om meer gebiedsmanagementachtige functies te kunnen organiseren en borgen zoals het management van plinten, het beheren van broedplaatsen etc.
- [Daamen, Verheul, Heurkens \(2020\): Gebiedsinvesteringszones: Naar een praktijkexperiment](#)
De belangrijkste aanbevelingen zijn:
 - Aan een GIZ ligt een initiatief van lokale eigenaren/gebruikers ten grondslag. Overheden kunnen hen helpen om georganiseerd te raken en aan de criteria van financiële of wettelijke steun te voldoen. Laat vervolgens los en monitor slechts de voortgang;
 - Bij binnenstedelijke gebiedstransformaties is het onderscheid tussen de ontwikkelfase of exploitatie/beheerfase niet of moeilijk te maken. Let daarom vooral op het type partijen dat zich georganiseerd heeft en stimuleer commitment aan 'collectief eigenbelang' en meetbare doelen;
 - Onderzoek de mogelijkheden van een wettelijke GIZ-regeling, met een vaste drempel, die verplichte heffing mogelijk maakt met tariefvariatie en uitzonderingen. Voor openbare ruimte, placemaking, en collectieve energie-, klimaatadaptieve- of afvalverwerkingsvoorziening kan dit erg interessant zijn.
- [Heurkens \(et al, 2020\) Financiering van gebiedstransformaties](#)

In dit essay is op een rij gezet wat de verschillende mogelijkheden zijn voor de financiering van stedelijke transformaties, waarbij benadrukt wordt dat partijen gezamenlijk op moeten trekken, partijen zijn als het ware afhankelijk van elkaar. Een GIZ wordt als mogelijk nieuw instrument beschreven waarbij publieke en private partijen meervoudige waarde creëren door gezamenlijk te investeren in publieke voorzieningen. Niet alleen vastgoedwaarde is van belang, maar zeker ook maatschappelijke waarde zoals werkgelegenheid, gedeeld eigenaarschap, netwerkvorming en versterkte gebiedsidentiteit.

Eén van de relevante conclusies uit dit essay: *Bij het opzetten van nieuwe arrangementen zijn politieke wil en institutionele (tegen) krachten doorslaggevend. Welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nodig? Om welke organisatorische en budgettaire maatregelen vraagt het? Formele wijzigingen, maar ook de cultuur en gewoontes beïnvloeden de innovatiekracht van partijen in stedelijke transformatie. Innovatie is desondanks nodig. Dat vraagt om kordaat leiderschap en bestuurlijk lef, maar ook om een ondernemende en onderzoekende houding bij alle partijen.*

Er is al veel gesproken en geschreven over een GIZ als nieuw instrument in de financiering van gebiedsontwikkeling. Er is nu behoefte aan een experiment om de theorie aan de praktijk te toetsen en daarom heeft het ministerie van BZK ingezet op een pilot in een aantal gebiedsontwikkelingen waaronder de Binckhorst.

1.7 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het theoretische kader dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Wat is het belang om als private en publieke partijen gezamenlijk te investeren in publieke voorzieningen en publieke ruimte? Wat is er geschreven over een GIZ en over de factoren die bepalen op welke wijze een GIZ georganiseerd kan worden zonder wettelijk kader. Het gaat hierbij over organisatorische, financiële, juridisch en relationele en sturingsaspecten. Dit leidt aan het eind van hoofdstuk 2 tot het conceptueel model.

In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op de case Binckhaven. Hier worden de resultaten van de interviews gepresenteerd. De resultaten van het exploratief casestudie onderzoek leiden uiteindelijk tot de vergelijking van de theorie met de praktijk en de opvallendste verschillen en overeenkomsten daarbij in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 wordt het derde onderdeel van dit onderzoek beschreven, de expertsessie. De resultaten van de analyse uit hoofdstuk 4 zijn voorgelegd aan een panel van experts op het gebied van gebiedsontwikkeling in het algemeen en met kennis over een GIZ in het bijzonder.

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord en wordt een aantal algemene en specifieke conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 een discussie en in hoofdstuk 8 een persoonlijke reflectie op het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode.



TITAAAN

SATURNUSSTRAAT
95

2 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek richt zich op de deelvragen van de hoofd onderzoeksvraag. Omdat een GIZ betrekking heeft op investeringen in de publieke en openbare ruimte wordt eerst ingezoomd op het belang van een goede openbare ruimte en een integrale aanpak daarvan. Deze informatie is essentieel is voor het begrip waarom een goede publieke of openbare ruimte belangrijk is voor de verschillende partijen binnen een gebiedsontwikkeling.

Vervolgens wordt onderzocht wat al geschreven is over gebiedsinvesteringszones (GIZ), hoe een GIZ werkt en wie gezien worden als baathebbers. Tot slot worden de factoren onderzocht die van belang zijn (organisatorische, financiële, relationele, juridische en sturingsaspecten) voor de totstandkoming van een GIZ of een ander arrangement waarmee de doelstellingen van een GIZ bereikt kunnen worden.

2.1 Openbare Ruimte

2.1.1 *Het belang van de openbare ruimte*

Bij gebiedsontwikkeling komen veel complexe vraagstukken samen die sectoroverstijgend zijn en vragen om een integrale aanpak. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om oplossingen voor de energietransitie, mobiliteitstransitie en maatregelen in het kader van klimaatadaptatie. Steeds belangrijker is de leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte. Hoge bebouwingsdichtheid vraagt of meer ruimte voor groen, ontmoeting en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte (Hinterleitner et al, 2023). De beleving van de openbare ruimte wordt bepaald door de relatie tussen straat (publiek) en bebouwing (publiek). Actieve plintfuncties zijn nodig om interactie en levendigheid te creëren. Open gevels, etalages en publiek aantrekkende functies zorgen voor levendigheid en sociale veiligheid (Adams & Tiesdell, 2013).

Hoe hoger de bebouwing, hoe meer ruimte op straatniveau nodig is voor een aangename openbare ruimte. Een goede samenwerking tussen private en publieke partijen is hierbij essentieel. De menselijke maat is bepalend of de openbare ruimte op straatniveau prettig aanvoelt of een onaangenaam gevoel creëert. Plekken voor verblijf en ontmoeting, op pleinen, aan het water, in het groen, prettige plekken in zowel de zon als de schaduw zorgen voor een leefbare openbare ruimte in een steeds meer verdichtte stad. De aanwezigheid van mensen zorgt daarnaast voor levendigheid en een gevoel van (sociale) veiligheid. Een drukke straat voelt prettiger dan een leeg park als het om een gevoel van veiligheid gaat (Adams & Tiesdell, 2013).

In het rapport “*Placemaking and the discourse of the public place*” maakt Verheul (2017) onderscheid in drie soorten publieke ruimten:

1. *Frictieloze transitieruimte*

In deze publieke (openbare) ruimte gaat het vooral om efficiëntie, verplaatsing en veiligheid. Dit gaat vooral om hoofdinfrastructuur bedoeld voor de verplaatsing van alle soorten vervoer. Deze openbare ruimte is traditioneel in handen van de (semi)overheid.

2. *Themagestuurde consumptieruimte*

Deze publieke ruimte is steeds vaker in private handen. Hier worden gebruikers vooral vermaakt. Het gaat bijvoorbeeld om winkelcentra, theaters en markten. De scheiding tussen publieke en private ruimte vervaagd. Er vinden vaker private activiteiten plaats in de publieke ruimte. Hierbij is van belang dat recht wordt gedaan aan de diversiteit van de samenleving, dat de toegankelijkheid en betaalbaarheid gewaarborgd blijft en niemand wordt uitgesloten.

3. *Vrije ontmoetingsruimte*

In deze publieke ruimte staat verblijf en ontmoeting centraal

Het gaat hier om de publieke ruimte waar interactie plaatsvindt, waar mensen elkaar leren kennen, netwerken ontstaan en sociale cohesie in een wijk gecreëerd wordt. Met name deze publieke ruimte en de inrichting en kwaliteit daarvan, zorgt voor de waardecreatie waar baathebbende partijen naar op zoek zijn. Deze publieke ruimte is de ruimte waar de activiteiten van een GIZ zich vooral op richten.

2.1.2 *Privaat aangelegde en beheerde openbare ruimte (vergelijking met New York)*

In de gemeente New York is een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte een schaars goed (Van Melik & Van der Krabben 2016). In New York zorgt het lage overheidsbudget voor gebrek aan kwaliteit en innovatie. Private partijen willen zich onderscheiden en de kwaliteit verhogen om vastgoedwaarden op peil te houden (Webster, 2007). Door het beleid met betrekking tot “incentive zoning” zijn inmiddels wel meer dan vijfhonderd POPS (Privately owned public spaces) gerealiseerd. Dit is private aangelegde openbare ruimte die publiek toegankelijk is. Met “incentive zoning” kan een ontwikkelaar hoger of met een hogere dichtheid bouwen in ruil voor het meenemen van voorzieningen voor de buurt. Dit kan betrekking hebben op sociale huurwoningen, een buurtcentrum of een extra metrohalte, maar ook het aanleggen van openbare ruimte in de vorm van pleinen of parkjes. Dit gaat in nauw overleg met de buurt via de zogenaamde Community Boards. Door in overleg met de (toekomstige) bewoners de voorzieningen in de plinten en in de publieke ruimte vorm te geven wordt ook echt gerealiseerd waar behoefte aan is bij de direct belanghebbenden. Deze directe betrokkenheid en zeggenschap zorgt voor eigenaarschap bij de direct betrokkenen wat zichtbaar is bij de kwaliteit van de inrichting, het beheer en het gebruik.

Het beheer van de openbare ruimte wordt in New York steeds vaker door BID's (Business Improvement District) georganiseerd. Het bekendste en meest succesvolle voorbeeld hiervan is Bryant Park, waarbij de bedrijven om het park heen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beheer en de programmering van het park. Zij betalen gezamenlijk de organisatie die nodig is voor beheer, marketing, schoonmaak en veiligheid op het plein.

Voor beide partijen kan een privaat beheerde openbare ruimte voordelen opleveren. Zoals Heurkens (2012) aangeeft kunnen de publieke eisen meegenomen worden in een erfpachtcontract voor de grond. Ontwikkelaars hebben dan zeggenschap over de inrichting van het gebied, met mogelijk andere functies of andere materialen die een hogere huuropbrengst of vastgoedwaarde tot gevolg hebben. Voor de gemeente verminderen de beheerkosten en zij blijft juridisch eigenaar van de grond.

Naast de positieve kanten van privaat aangelegde en beheerde openbare ruimte, zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de vergelijking tussen de Nederlandse en de New Yorkse praktijk: Marks heeft deze aspecten benoemd in het essay “De publieke ruimte meer privaat?” (2023).

- In Nederland is eenvoud, eenheid en herkenbaarheid belangrijker dan het maken van onderscheid dat in de Verenigde Staten veel gebruikelijker is. In de Verenigde Staten creëert onderscheid, bijvoorbeeld door een hogere kwaliteit van de openbare ruimte, een beter aanzien en een stijging van de waarde van het vastgoed.
- Nederland heeft een veel langere traditie van hoogwaardig aangelegde en beheerde openbare ruimte dan de Verenigde Staten. Omdat de kwaliteit van de openbare ruimte in Nederland al een hoge standaard heeft, is er geen noodzaak om dit uit handen te geven. In de Verenigde Staten is de kwaliteit van een veel lager niveau door lagere overheidsbudgetten en kan een hogere kwaliteit alleen behaald worden door deze uit te besteden aan private partijen.
- In Nederland is de overheid verantwoordelijk voor de regie op de ondergrond als eigenaar, maar ook als vergunningverlener. Gemeenten willen deze regie ook in handen houden en ontwikkelaars zijn over het algemeen risicomijdend (Heurkens, 2012). De regierol van de gemeente wordt alleen maar groter naarmate de ruimte schaarser wordt en de claim op de ondergrond groter, denk bijvoorbeeld aan de inpassing van bomen, waterbuffers, ondergrondse infrastructuur en afvalcontainers.
- De integraliteit van de opgaven (bijv. energietransitie, mobiliteitstransitie, klimaatadaptatie) vereist integrale uitvoeringsprogramma's in plaats van fragmentatie.

In Nederland staan overheden niet te springen om openbare ruimte in private handen te geven. Ze willen in ieder geval de zekerheid dat de publieke ruimte voor iedereen toegankelijk en betaalbaar blijft. Bij een private ruimte is het mogelijk mensen uit te sluiten en alleen toegang te verstrekken aan groepen die aan bepaalde eisen voldoen. Dit staat haaks op de functie van de openbare ruimte, namelijk dat deze op elk moment en voor een ieder beschikbaar is voor gebruik, ontmoeting, verblijf.

In de Verenigde Staten blijkt wel dat het 'onder de hoede nemen' van de openbare ruimte een positief effect heeft op de betrokkenheid van bedrijven en bewoners bij deze ruimte. Mensen voelen zich verantwoordelijk voor de plek en zorgen ervoor dat de aspecten schoon, heel en veilig beter beheersbaar zijn.

Van Melik & Van der Krabben (2016) pleiten daarom ook niet voor privatiseren maar voor coproductie. Door private partijen invloed te laten hebben op de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, wordt gerealiseerd waar vanuit de bewoners en bedrijven behoefte aan is. Een marktpartij zal meer dan een gemeente open staan voor innovatie als dat een positief effect heeft op de (maatschappelijke of economische) waarde van het vastgoed door een hogere kwaliteit van de openbare ruimte. Ook de gemeente zal profiteren van een hogere vastgoedwaarde door de OZB-opbrengsten. Het is aan de gemeente om er op te letten dat deze ruimte ook voor iedereen toegankelijk is en veilig blijft. Van Melik & Van der Krabben (2016) pleiten dan ook voor samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelende partijen bij de totstandkoming van de inrichting van de openbare ruimte, omdat geen enkele openbare ruimte hetzelfde is.

2.1.3 Integrale aanpak openbare ruimte

Vanwege de vele opgaven die spelen in de openbare ruimte (klimaat, energie, mobiliteit) bestaat de wens vanuit gemeenten om integraal naar de openbare ruimte te kijken en de scheidslijn tussen vastgoed, gebied en openbare ruimte minder hard te maken en de life cycle mee te nemen in afwegingen bij investeringen (Stipo, 2022).

In het onderzoek “Integrale fondsvorming voor meervoudige waarde creatie in de openbare ruimte”, van de Natuurverdubbelers (2024) in opdracht van de City Deal Openbare Ruimte wordt een fondsstructuur uitgewerkt. In een voorbeeld is het fonds een investeringsvehicle voor het integreren van vervangingsinvesteringen voor de openbare ruimte en riolering en de aanleg of vervanging van kabels en leidingen. De gemeente en de netbeheerders brengen gelden in voor het fonds. Dat kan zijn vanuit een afdracht uit de gemeentebegroting of indirect via heffingen, of door de netbeheerder vanuit hun investeringsbudgetten. Het fonds wordt gefinancierd door een bank, waarbij de bank jaarlijks uit het fonds rente en aflossing ontvangt. Voor de gemeente zal een dergelijke projectfinanciering duurder zijn om te financieren dan de generieke financiering. De meerwaarde is dat een fonds investeringsdoelstellingen integreert en door een duidelijke focus in het opdrachtgeverschap mogelijk tot 20% bespaart op de uitvoeringskosten. Deze meerwaarde kan groter zijn dan de extra financierings- en organisatiekosten.

In de publicatie Financiering van Integratie van Dark Matters Lab en STIPO (2022) in opdracht van de City Deal Openbare Ruimte worden op basis van literatuuronderzoek en interviews de volgende thema's benoemd als struikelblokken voor de integratie van de verschillende opgaven in de openbare ruimte:

- Gebrek aan bestuurlijke processen voor nieuwe praktijk;
- Gebrek aan capaciteit en integraal probleemeigenaarschap;
- Baathouders en mede-investeerders onvoldoende betrokken;
- Gebrek aan lange termijnhorizon;
- Voldoende investeringsbudget, maar te weinig capaciteit om dit integraal te besteden;
- Ontbreken van integrale initiatieffase projecten.

Een aanzienlijk deel van de investeringen in de openbare ruimte wordt bekostigd in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Beheerkosten zijn daarbij meestal niet in beeld, laat staan life cycle kosten. Beide, de investerings- en beheerkosten komen meestal ten laste van de gemeente.

Rebel geeft in zijn publicatie *Meer doen, Meer samen doen*. (2019) aan dat overheden te snel naar een oplossing zoeken voor individuele (beleids-)problemen en dat meer gezocht moet worden naar gezamenlijke doelstellingen die de overheid en de betreffende eigenaren en gebruikers in een gebied hebben. Door naar integrale oplossingen te kijken voor verschillende problemen vanuit zowel de overheid als particulieren en bedrijven, kan werk met werk gemaakt worden en meer waarde gecreëerd worden door zowel budgetten als projecten gezamenlijk tot een integrale opgave uit te werken en uit te voeren.

2.1.4 Bevindingen

In deze paragraaf (2.1) is het belang in beeld gebracht van een goede openbare ruimte voor de kwaliteit van de woon- en werkomgeving met name in de ontmoetingsruimte waar gebruikers verblijven en elkaar ontmoeten. Deze “vrije ontmoetingsruimte” (Verheul 2017) is de publieke ruimte waar de activiteiten van een GIZ zich vooral op richten. Met name deze ruimte, en de

inrichting en kwaliteit daarvan, zorgt voor interactie, netwerkvorming, sociale cohesie en sociale veiligheid en voor de waardecreatie waar baathebbende partijen naar op zoek zijn.

Bij de totstandkoming van de publieke ruimte moet niet alleen aandacht zijn voor de gebruikers en overige baathebbers, maar zeker ook voor de life cycle en het beheer. Het nadrukkelijker betrekken van baathebbers kan voordeel opleveren voor alle partijen. Het integraal benaderen van ontwikkelopgaven (vastgoed en openbare ruimte), het betrekken van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur en het betrekken van zowel publieke als private partijen maakt projecten niet eenvoudiger maar wel succesvoller en uiteindelijk levert het alle partijen meerwaarde op, financieel maar vooral maatschappelijk.

2.2 Gebiedsinvesteringszone (GIZ)

In deze paragraaf wordt beschreven waar een gebiedsinvesteringszone voor bedoeld is, wat hier al eerder over geschreven is, wat de achterliggende doelen zijn en wie de betrokken baathebbers zijn.

2.2.1 Hoe werkt een GIZ

In Nederland is de ruimtelijke opgave groot en zijn de budgetten van de overheid beperkt. Een gebiedsinvesteringszone (GIZ) kan hierbij uitkomst bieden (Daamen et al. 2020). Net als bij een Bedrijven Investeringszone (BIZ) worden extra financiële bijdragen geïnd bij de lokale bedrijven en bewoners in ruil voor meer invloed op de inrichting van de openbare ruimte en ook om het onderhoud en eventuele exploitatie van de openbare ruimte (placemaking) te financieren en op hoog niveau te houden. Een GIZ is een instrument bedoeld om samenwerking tussen de gemeente, ondernemers en andere belanghebbenden in een specifiek geografisch gebied te bevorderen. Het doel is om gezamenlijk te investeren in de verbetering van de leefomgeving, de economische ontwikkeling, en de aantrekkelijkheid van dat gebied. De GIZ is vergelijkbaar met een BIZ, maar richt zich op een bredere mix van functies en gebruikers in een bepaald gebied. Ondernemers en eigenaren in een GIZ betalen een heffing die wordt gebruikt om gezamenlijke projecten en verbeteringen in het gebied te financieren. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het verbeteren van de infrastructuur, het realiseren van collectieve voorzieningen en de openbare ruimte, marketing en promotie van het gebied, veiligheid en evenementen.

Een GIZ stimuleert samenwerking tussen publieke en private partijen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld faciliteren en bijdragen aan de uitvoering van projecten, terwijl ondernemers en eigenaren gezamenlijk bepalen welke investeringen prioriteit krijgen. Door te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte, infrastructuur en voorzieningen, wordt het gebied aantrekkelijker voor bewoners, bezoekers en bedrijven. Dit kan bijdragen aan hogere vastgoedwaarden, een betere economische positie en een hogere belevingswaarde van het gebied.

Bij een GIZ worden noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging, zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Het gaat bij GIZ-investeringen om (kavel overstijgende) voorzieningen ten behoeve van een kwaliteitsimpuls ten opzichte van de bestaande situatie. Het moet dus om meer gaan dan dat de gemeente al aan collectieve voorzieningen regelt. De waarde van het vastgoed stijgt door de aantrekkelijkheid van het gebied (Daamen et al. 2020).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2019) heeft de volgende doelen voor een GIZ geformuleerd:

- Creëren van langjarig commitment, gezamenlijk draagvlak en het nemen van verantwoordelijkheid van partijen die belang hebben in het projectgebied met het oog op gezamenlijke en publieke voorzieningen c.q. investeringen.
- Zorgen voor waardecreatie, doordat de waarde die ontstaat door ontwikkelingen in het projectgebied, ook in het gebied blijven, en dus worden geïnvesteerd in het gebied.
- Vergroten van het financieel draagvlak voor investeringen in gebiedsontwikkeling.
- Zorgen voor een betere verdeling van kosten over baat- en belanghebbenden in het projectgebied en het voorkomen van zogenaamde *freeriders*.

2.2.2 Wie zijn baathebbers?

Bij gebiedstransformatie zijn veel verschillende partijen betrokken (Heurkens et al. 2024):

- Private grond- en/of vastgoedeigenaren met bedrijfsvoering als doelstelling; dit zijn bijvoorbeeld bedrijven die in een gebied zitten en afhankelijk zijn van deze locatie (bestaande bedrijvigheid, zoals watergebonden bedrijven)
- Publieke grond- en/of vastgoedeigenaren met publiek beheer en herontwikkeling als doelstelling (gemeente)
- Private grond- en/of vastgoedeigenaren met vastgoed(her)ontwikkeling als doelstelling (ontwikkelaars)
- Private grond- en/of vastgoedeigenaren met vastgoedexploitatie en -beheer als doelstelling (beleggers en woningcorporaties)
- Private vastgoedgebruikers (kopers en huurders) met vastgoedgebruik als doelstelling

De hier genoemde partijen die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling zijn ook de baathebbers. Investerings in collectieve voorzieningen zoals infrastructuur, openbare ruimte, groengebieden, ontmoetingsplekken, water, energievoorzieningen etc. zorgen voor extra potentie van het gebied voor groei en uitbreiding/herontwikkeling, wat gunstig is voor grondeigenaren en ontwikkelaars. Ruimtelijke investeringen zorgen voor een betere bereikbaarheid en een fijner leefklimaat. Baten van gebiedsontwikkeling kunnen zich op alle schaalniveaus voordoen, van lokaal tot internationaal, en zowel burgers, bedrijven, gemeenten, provincies als het Rijk kunnen daarvan profiteren.

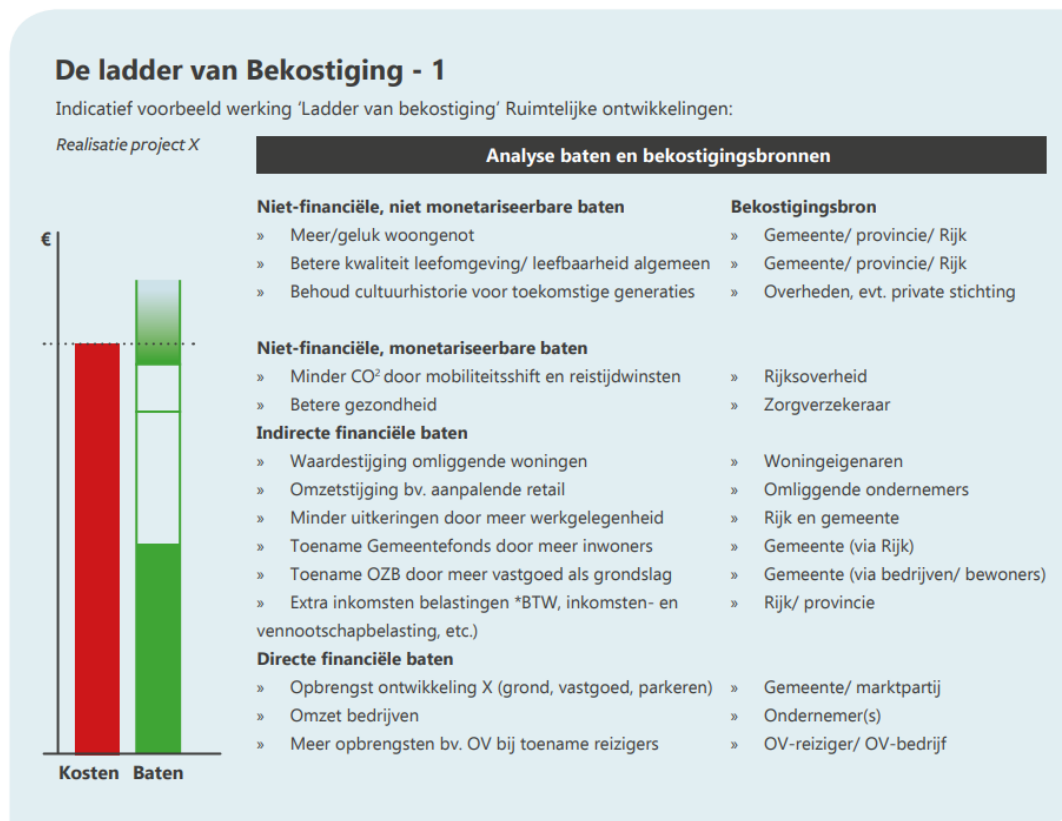
Binnen een afgebakend (deel)gebied zullen met name de effecten op het gebied van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, sociale cohesie en het wegnemen van barrières een positief effect hebben op de waarde van het vastgoed, op de omzet van bedrijven, extra werkgelegenheid, gezondheid en een groter woongenot. Niet alleen ontwikkelaars en grondeigenaren profiteren daarvan, maar ook huurders, bewoners en de gemeente.

Investerings dienen niet alleen de baathebbenden binnen het gebied maar ook het algemeen belang. Een deelname van de overheid in een GIZ is dan ook vanzelfsprekend. Het gaat dan ook altijd om een publiek-private samenwerking en financiering.

Een baat kan dus een *directe* geldstroom opleveren, bijv. een hogere omzet vanwege een langere verblijfsduur van bezoekers door een aantrekkelijker verblijfsgebied, of een *indirecte* geldstroom zoals een hogere vastgoedwaarde door investeringen in bijv. een prettigere groenere leefomgeving, die de gemeente ook een hogere OZB oplevert. Er kunnen ook maatschappelijke

baten zijn (zoals gezondheid, (verkeers- of sociale) veiligheid, schoon heel veilig, het wegnemen van barrières).

Belangrijke uitgangspunt bij het opzetten van een organisatie is dat alle baathebbers in beeld zijn en een rol krijgen. In het adviesrapport van Rebel (2019) wordt geadviseerd de *Ladder van Bekostiging* toe te passen. Dit betekent dat eerst wordt gekeken naar baathebbers die direct financieel profiteren, dan naar baathebbers die indirect financieel profiteren en tenslotte naar baathebbers wier baten niet financieel, maar wel monetariseerbaar zijn. Voor niet-financiële, niet-monetariseerbare baten (bijv. behoud van culturele waarde) is geen objectieve onderbouwing te maken, aldus Rebel.



Figuur 1 Ladder van bekostiging (Rebel; Meer doen. Meer samen doen. 2019)

2.2.3 Bevindingen

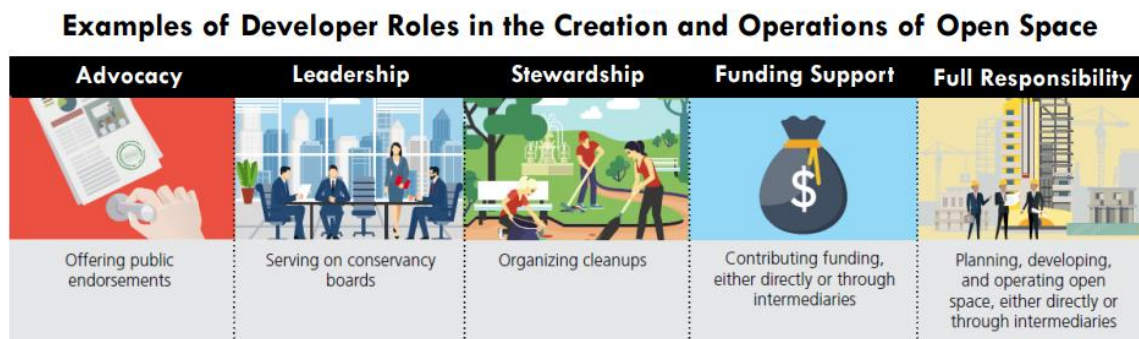
Een GIZ is een instrument dat is bedoeld om de samenwerking tussen de gemeente, ondernemers en andere belanghebbenden in een specifiek geografisch gebied te bevorderen. Bij een GIZ worden noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging, zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Door gezamenlijke te investeren wordt waarde gecreëerd. De waardecreatie heeft betrekking op economische maar vooral ook maatschappelijk waarde. Investerings dienen niet alleen de baathebbers binnen het gebied maar ook het algemeen belang. Een deelname van de overheid in een GIZ is dan ook vanzelfsprekend. Het gaat dan ook altijd om een publiek-private samenwerking en financiering.

2.3 GIZ-Organisatie

In deze paragraaf wordt verkend welke samenwerkingsvorm passend is voor een publiek private samenwerking om de doelstellingen van een GIZ te bewerkstelligen. Er wordt onderscheid gemaakt in de ontwikkel- en exploitatiefase.

2.3.1 Samenwerkingsvorm

Bij afwezigheid van een wettelijk kader voor de GIZ, wordt bekeken welke organisatievorm passend is om de doelstellingen van een GIZ te bereiken binnen een bestaande gebiedsontwikkeling. Aan de hand van onderstaande verbeelding van Urban Land Institute (2018) van de rollen die private partijen aan kunnen nemen in de openbare ruimte (realisatie en beheer), wordt bekeken welke samenwerkingsvorm daarbij past. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de ontwikkelfase en exploitatie(beheer)fase van een gebied.



Figuur 2 Urban Land Institute (2018)

- Advocacy = Belangenbehartiger
- Leadership = Leiderschap
- Stewardship = Rentmeesterschap: een rentmeester is een persoon die door een rechthebbende is belast met het beheer van (onroerende) goederen.
- Funding Support = Financiële ondersteuning: samenwerkingsovereenkomst: via Tender of gronduitgifte
- Full responsibility = Volledig verantwoordelijk: onderdeel van een tender/gronduitgifte is de realisatie en het beheer van publieke ruimte. In de Verenigde Staten een gebruikelijke manier van meenemen in tenders; het resultaat hiervan zijn Privately Owned Public Space (POPS)

Een GIZ is een combinatie van rentmeesterschap en financiële ondersteuning; het gaat om eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid; een coalitie van partijen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor functies in gebouwen of private/publieke ruimte.

The Positive Lab (2022) geeft het volgende advies: *Om te komen tot een duurzame, klimaat adaptieve inrichting van de openbare ruimte met een kleine footprint is het zaak de belangrijkste baathebbers te identificeren. Vaak zijn er wel meerdere partijen nodig om de bekostiging te organiseren. De volgende stap is dat de belangrijkste baathebbers een coalitie vormen. Dat hoeft niet direct met uitwisseling van geldstromen. Deze coalitie heeft een opdrachtgevende rol gericht op het doel dat men wil bereiken.*

De basis voor een coalitie is een samenwerkingsovereenkomst. De coalitie richt een stichting of vereniging op die voor de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst zorgt.

Er wordt in de volgende paragrafen onderscheid gemaakt in de samenwerking in de ontwikkelfase en de exploitatie/beheerfase van een gebied.

2.3.2 *Organisatie Ontwikkelfase gebied*

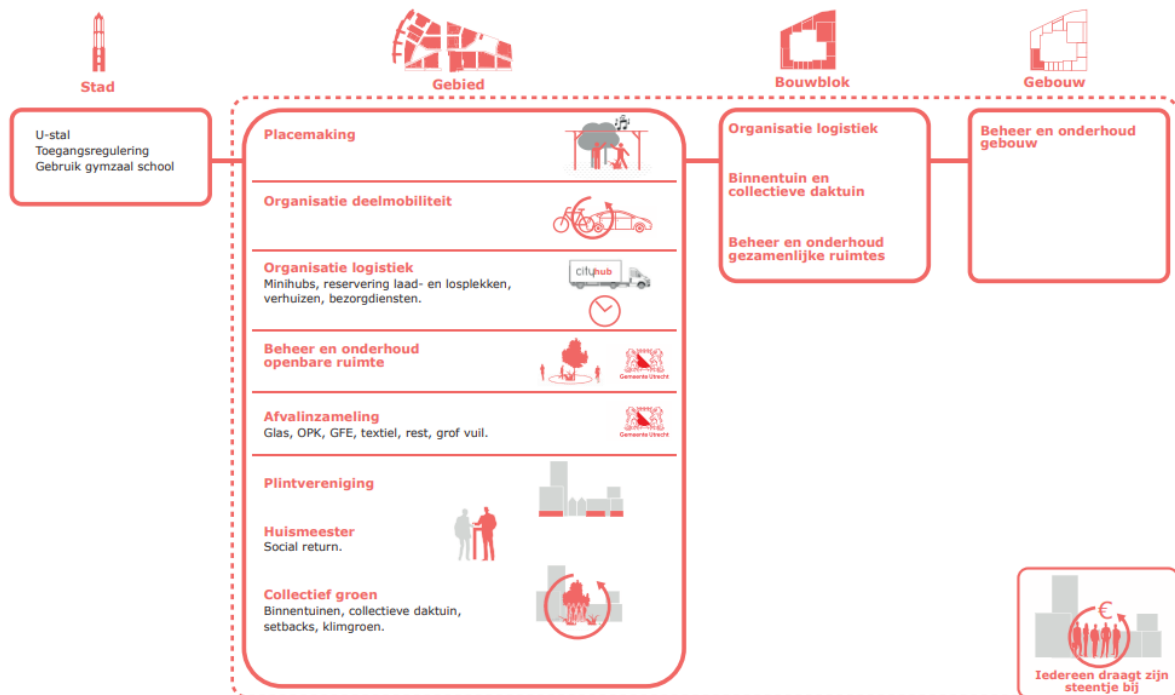
Een goed functionerend gebied vraagt naast openbare ruimte en levendigheid, ook aanvullende voorzieningen en gebiedsmanagement. Een gebieds(management)organisatie of -coöperatie kan worden opgezet als beheerorganisatie voor die voorzieningen. Deze gebiedsorganisatie blijft bestaan, ook als de gebiedsontwikkeling afgerond is. De collectieve voorzieningen worden door de gebiedsorganisatie geëxploiteerd. Het aantal taken, de omvang en het servicelevel bepaalt de zwaarte van de gebiedsmanagementorganisatie (GMO). Dit geeft randvoorwaarden voor bestuur, organisatievorm, bekostiging en het businessmodel van de GMO.

Bij diverse gebiedsontwikkelingen is een GMO in oprichting. Bij de Merwede Kanaalzone (Stedenbouwkundig Plan, 2021) wordt een vorm van gebiedsmanagement onderzocht om eigenaarschap van bewoners en bedrijven te organiseren en vanwege efficiënte inzet van budget. Het gaat om onder meer de volgende thema's: beheer openbare ruimte en binnenterreinen, handhaven fiets parkeren in de openbare ruimte, exploitatie van collectieve fietsenstallingen, toegang tot het autovrije gebied, huismeester, plintmanagement en programmering van de openbare ruimte. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de private partijen is vastgelegd dat partijen samen gaan onderzoeken op welke wijze een vorm van gebiedsorganisatie kan worden ingevuld. Bij deze GMO wordt de traditionele verdeling van publiek en privaat gehanteerd. De gemeente beheert de openbare ruimte, de ontwikkelende partijen zorgen voor de gezamenlijke voorzieningen en beheer van de publieke ruimtes op private grond. De realisatie van collectieve voorzieningen is aan de voorkant geregeld en opgenomen in een anterieure overeenkomst.

Bij Beurskwartier in Utrecht (2023) wordt ook een gebiedsorganisatie opgericht samen met de grondeigenaren en is dit aan de voorkant langjarig geregeld. Het is een coöperatieve vereniging waar alle huurders en eigenaren automatisch lid van zijn en naar rato (van bruto vloeroppervlak) aan mee betalen (en wellicht op basis van draagkracht). Het gaat dan om een jaarlijkse bijdrage zodat het (sociaal) programmeren duurzaam gefinancierd is. Doordat eigenaren hun servicebudgetten bij elkaar leggen en vanwege schaalvoordeel voordeliger uit zijn, wordt de gebiedsorganisatie financieel haalbaar verwacht.

Het geld wordt ingezet voor het programmeren van het gebied. Bijvoorbeeld voor de organisatie van deelmobiliteit en het beheer van hubs maar ook voor maatregelen om de levendigheid te bevorderen. De investeringen in de *hardware*, de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, lopen via de gemeente. Om echter geld structureel voor software en *orgware* te regelen is het wel van belang dit bij de start al vast te leggen. Achteraf blijkt het erg lastig om nog bindende financiële afspraken te maken. Freeriders profiteren dan van de gedane investeringen.

In onderstaande afbeelding is schematisch weergegeven hoe de verschillende activiteiten en voorzieningen in het Beurskwartier georganiseerd worden op gebiedsniveau of per bouwblok of gebouw.



Figuur 3 Illustratie van schaalniveaus Gebiedsorganisatie Beurskwartier Utrecht (Gemeente Utrecht 2023²)

Bij een andere gebiedsontwikkeling Eindhoven XL (Raadsvoorstel gemeente Eindhoven, 2022) heeft de gemeente met de provincie een samenwerkingsovereenkomst gesloten en een ontwikkelingsmaatschappij opgericht. Deze ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de hele gebiedsontwikkeling. Er zitten stevige inhoudelijke ambities in de ontwikkelvisie met betrekking tot bijvoorbeeld mobiliteit en parkeren en er worden dochter bv's opgericht om de mobiliteitsvoorzieningen, maar ook collectieve energiesystemen, te organiseren en beheren. Alle openbare ruimte wordt uiteindelijk in beheer genomen door de gemeente.

Eén van de taken van de ontwikkelingsmaatschappij is samenwerken met de (coalitie van) gebiedseigenaren op gebiedsniveau op basis van de afspraken uit nog op te stellen gebiedsconvenant. In het gebiedsconvenant wordt verder uitgewerkt welke doelen en ambities worden nagestreefd door de op te richten gebiedsorganisatie en welke taken en bevoegdheden deze zal hebben. In het gebiedsconvenant staan de spelregels die je ook in een GIZ zou kunnen opnemen. Hierin worden zaken als placemaking geregeld.

Het convenant wordt ondertekend door de ontwikkelingsmaatschappij en de stakeholders, waaronder gebiedseigenaren, bewoners, gevestigde bedrijven en/of andere betrokkenen, binnen het plangebied, waarin algemene afspraken worden vastgelegd met betrekking tot de gebiedsontwikkeling en de betrokkenheid van de stakeholders daarbij, met als doel het realiseren van een levendig, bruisend gebied van internationale allure, waar mensen van over de

² De projectorganisatie heeft aangegeven deze afbeelding niet (meer) te gebruiken. Omdat deze wel zeer illustratief is, is deze hier toch opgenomen als voorbeeld hoe de verantwoordelijkheden te verdelen.

hele wereld samen komen, met functies die veel publiek trekken, economische dynamiek genereren, aantrekkelijke plekken met mooie openbare ruimte, veel groen en water. Een kettingbeding zorgt voor overdracht van de verplichtingen op een eventuele volgende eigenaar. Deelname aan het convenant is niet afdwingbaar.

2.3.3 Organisatie Exploitatiefase gebied

Voor de organisatie van een GIZ na realisatie van de ontwikkeling van een transformatiegebied kan gekeken worden naar een Bedrijveninvesteringszone (BIZ) als voorbeeld. Een BIZ is vaak als een vereniging of stichting georganiseerd. De stichting sluit een overeenkomst met de gemeente. De BIZ-bijdrage is een bestemmingsheffing die bedoeld is voor de dekking van de kosten voor activiteiten in de openbare ruimte en op het internet. Die activiteiten zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid, de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de BIZ.

Een GIZ is een instrument bedoeld om samenwerking tussen de gemeente, vastgoedeigenaren, ondernemers en andere belanghebbenden in een specifiek geografisch gebied te bevorderen. Het doel is om gezamenlijk te investeren in de verbetering van de leefomgeving, de economische ontwikkeling, en de aantrekkelijkheid van dat gebied. Het concept lijkt op dat van een BIZ, maar richt zich breder op een mix van functies en gebruikers in een bepaald gebied. Ondernemers en eigenaren in een GIZ betalen een heffing die wordt gebruikt om gezamenlijke projecten en verbeteringen in het gebied te financieren. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het verbeteren van de infrastructuur, de openbare ruimte, marketing en promotie van het gebied, veiligheid, en evenementen. Een GIZ stimuleert samenwerking tussen publieke en private partijen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld faciliteren en bijdragen aan de uitvoering van projecten, terwijl ondernemers en eigenaren gezamenlijk bepalen welke investeringen prioriteit krijgen. Door te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte, infrastructuur en voorzieningen, wordt het gebied aantrekkelijker voor bewoners, bezoekers en bedrijven. Dit kan ook bijdragen aan hogere vastgoedwaarden en een betere economische positie van het gebied.

Een BIZ kan als basis dienen voor een samenwerking binnen een GIZ maar zoals hierboven beschreven heeft deze slechts betrekking op bedrijven en niet op andere gebruikers en eigenaren in het gebied. Daarnaast richt een BIZ zich nadrukkelijk niet op de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en collectieve voorzieningen, een GIZ juist wel. Een uitbreiding van de wetgeving rondom de BIZ zou een goede optie kunnen zijn, om ook de doelstellingen van een GIZ op te kunnen nemen in deze samenwerkingsvorm. Een BIZ+ zou de uitgebreidere vorm kunnen zijn, waarbij alle vastgoed eigenaren betrokken worden en investeringen in beheer en realisatie van openbare ruimte meegenomen kunnen worden.

2.3.4 Organisatie ontwikkel- en exploitatiefase gecombineerd

Bij een gebiedsontwikkeling is niet alleen de ontwikkelfase van belang en het hebben van een sluitende grondexploitatie, maar ook het creëren van een fijn en goed functionerend gebied dat maatschappelijke impact heeft op de stad voor nu en de toekomst. Het gaat om de hele keten van eerste ontwerp tot en met realisatie en beheer, en toekomstbestendigheid (Heurkens, 2012). Al in de opstartfase van een gebiedsontwikkeling zijn inspanningen nodig om het gebied op de kaart te zetten. Placemaking moet het gebied activeren en met tijdelijke functies kan het gebied getest worden. Netwerken ontstaan in deze fase en het narratief wordt gevormd. Net als in de fase ná ontwikkeling (de exploitatie/beheerfase) richt de opstartfase zich vooral op de software

(programming, placemaking), terwijl in de ontwikkelfase met name de hardware (collectieve gebouwde voorzieningen) vorm krijgt.

2.3.5 Bevindingen

In deze paragraaf (2.3) is een aantal voorbeelden beschreven van organisatievormen binnen een gebiedsontwikkeling waarbij private en publieke partijen samenwerken. In de opstart- en exploitatiefase zou een BIZ een basis kunnen zijn voor samenwerking en financiering van activiteiten. Voor de ontwikkelfase wordt de GMO als voorbeeld aangehaald. Hierin worden de collectieve voorzieningen in een gebiedsontwikkeling in één gebiedsorganisatie ondergebracht. De combinatie van beide fasen (ontwikkel- en exploitatiefase) zal vaak voorkomen gezien de lange doorlooptijd van de meeste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het opzetten van een GIZ zou bij voorkeur aan de voorkant van de ontwikkeling van een gebied worden opgezet, zodat baathebbers aan de voorkant betrokken zijn en invloed hebben op de investeringen en freeriders zoveel mogelijk voorkomen worden. Bij de pilot in de Binckhorst wordt gekeken of ná voltooiing van (het eerste deel van) de ontwikkelfase nog verder afspraken gemaakt kunnen worden over extra investeringen. De vraag is of dat achteraf nog lukt. In hoofdstuk 3 is hier meer over te lezen.

2.4 GIZ-Financiën

In deze paragraaf wordt ingezoomd op de mogelijkheden om een GIZ in te zetten als alternatief financieel instrument voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling.

2.4.1 Alternatieve bekostiging Gebiedsontwikkeling

Er is een tekort op bijna alle binnenstedelijke gebiedsontwikkelingslocaties. Rebel (2021) heeft in opdracht van het ministerie van BZK onderzocht dat met name in binnenstedelijk gebied een publieke onrendabele top (PORT) is van € 12.000 per woning. Hierbij gaat het om het tekort dat volgt uit de publieke investeringen waarvoor gemeenten en regio's op basis van de vigerende regelgeving aan de lat staan. Rebel maakt hierbij onderscheid tussen: toerekenbare, niet-toerekenbare en schaalspronginvesteringen.

Zoals ook in paragraaf 1.1 te lezen is, heeft de studiegroep die het rapport "Alternatieve bekostiging van ruimtelijke gebiedsontwikkeling" voor het ministerie van BZK (2019) heeft opgesteld, geadviseerd om vroegtijdig en op grotere schaal baathebbers bij de bekostiging van gebiedsontwikkeling en infrastructuurinvesteringen te betrekken. Daarnaast adviseren zij tot her-allocatie van bestaande opbrengstenstromen of de introductie van aanvullende instrumenten.

De hiervoor genoemde studiegroep (2019) trekt twee belangrijke conclusies, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de enerzijds ontwikkelende partijen en anderzijds de eindgebruikers:

Met betrekking tot de ontwikkelende partijen (bouwers, grondeigenaren, woningcorporaties, beleggers en ontwikkelaars) concludeert de studiegroep dat, via de huidige systematiek van bekostiging van gebiedsontwikkeling, de hiermee samenhangende kosten nu al maximaal verhaald kunnen worden. De *Aanvullingswet Grondeigendom* borgt deze aanpak onder de Omgevingswet en geeft bovendien gemeenten meer mogelijkheden om kosten te verhalen.

Voor de baathebbende bedrijven en omwonenden concludeert de studiegroep dat er al via diverse wegen belasting geheven wordt op de baten die deze groep eindgebruikers nu ondervindt van investeringen in het ruimtelijk domein. Deze belasting verdwijnt echter in de algemene middelen en komt dus niet ten goede aan het specifieke gebied waar het betrekking op heeft. Een koppeling van de opbrengsten aan de bekostiging van investeringen vergt her-allocatie van deze bestaande middelen of de introductie van aanvullende belastingen en/of heffingen.

In het rapport “Tegenwind in de gebiedsontwikkeling” (2023) opgesteld ter onderbouwing van de WBI (Woningbouwimpuls) subsidie, is onderzocht hoe het er in gebiedsontwikkeling met de financiële haalbaarheid voor staat. Door onder andere de stijgende vraag naar betaalbare woningen, hogere kwaliteitseisen, hogere bouwkosten en stijgende financieringskosten, zijn veel projecten in binnenstedelijk gebied financieel niet zonder meer haalbaar. Grondwaarden dalen, grondexploitatiekosten stijgen. In het rapport wordt weliswaar aangegeven dat de markt zich langzaam herstelt maar dat publiek-private samenwerking en samenwerking tussen overheden noodzakelijk blijft om ervoor te zorgen dat gebiedsontwikkelingen voortgang houden.

2.4.2 GIZ als financieringsmiddel

Bij gebiedsontwikkeling zijn verschillende financieringsinstrumenten en -arrangementen beschikbaar, zie onderstaande tabel (Heurkens et al, 2020):

Financieringsinstrumenten zonder terugbetaling	Financieringsinstrumenten met terugbetaling	Innovatieve 'gedeelde' financieringsarrangementen
Subsidies (incl. impuls gelden)	Leningen (bancair)	Investeringszones (e.g. Parkmanagement, BIZ, GIZ)
Toeslagen & heffingen (fiscaal)	Leaseconstructies (sale & lease back)	Revolverende Fondsen (t.b.v. o.a. mobiliteit, energietransitie, bedrijvigheid, sociale doelen)
Baatafroming/belasting (fiscaal)	Beleggingsfondsen (t.b.v. commercieel vastgoed, o.a. gebiedsfondsen ³)	Publiek-Private Samenwerking constructies (t.b.v. financiering, realisatie, beheer)
Publieke algemene middelen / reserves / voorzieningen	Krediet-ondersteunende maatregelen (garantstellingen)	Beheer- en ontwikkelmaatschappijen
Publieke fondsen (e.g. verevening, bovenwijks, stedelijk investeringsfonds, ruimtelijke ontwikkelingen)	Crowdfunding (indien lening karakter)	Financiële arrangementen Stedelijke Kavelruil ⁴

Tabel 2 Financieringsinstrumenten en arrangementen (Heurkens et al, 2020).

In het essay Financiering van Gebiedstransformatie (Heurkens et al, 2020) wordt de GIZ als kansrijk innovatief financieringsinstrument voor zowel de ontwikkelfase of de exploitatie-/beheerfase benoemd, zeker in stedelijk woon/werkgebieden waar een collectieve ambitie is op het gebied van mobiliteit en duurzaamheid. De financiële bijdrage voor de realisatie van collectieve voorzieningen kan op vrijwillige basis, maar om freeriders te voorkomen is een wettelijke regeling noodzakelijk is om freeriders te voorkomen.

In het document “Overview mogelijkheden tot bijdragen/afspraken voor mede-bekostiging door private sector van publieke/ collectieve investeringen in gebiedsontwikkeling” (Rebel, 2021) is

een overzicht gegeven van mogelijke financiële instrumenten die toegepast kunnen worden. Hier wordt als instrument op basis van vrijwilligheid conform WRO/ Omgevingswet de BIZ genoemd als instrument voor bedrijven en voor activiteiten zoals placemaking. In gebieden waar ook woningbouw toegevoegd wordt zou een pluspakket met extra reikwijdte ingezet kunnen worden in de vorm van een BIZ+. Indien meer dan alleen de activiteiten die vallen onder een BIZ gefinancierd dienen te worden, zoals collectieve voorzieningen, is een GIZ het aangewezen instrument. Het betreft dan een eenmalige bovenplanse ‘bijdrage ruimtelijke ontwikkeling’ (via de Aanvullingswet) ten behoeve van gebiedsvoorzieningen, of een structurele bijdrage via een GIZ voor activiteiten en beheerorganisatie van de gebiedsvoorzieningen.

De bijdragen voor een BIZ of GIZ gaan op basis van vrijwilligheid bij meerderheidsstemming. Dat betekent dat als meer dan 70% van de eigenaren instemt, dat de overheid de resterende bedrijven kan verplichten ook mee te betalen. Ook bestaand vastgoed wordt hierin meegenomen. Het op deze manier bekostigen van gebiedsontwikkeling dient gekoppeld te zijn aan de kostensoortlijst van het kostenverhaal. Alleen activiteiten en voorzieningen die niet via het kostenverhaal verrekend worden, kunnen via een GIZ/BIZ gefinancierd worden (Rebel, 2021). In subparagraaf 2.2.4. wordt de opzet van een BIZ nader toegelicht.

Als een verplichte bijdrage wordt gevraagd aan bestaand vastgoed zal dit via baatbelasting of een gebiedsgerichte opslag op de OZB, of planbatenheffing geïnd moeten worden. De heffing moet in elk geval gekoppeld zijn aan bewezen waardestijging via de WOZ-waarde. Voor nieuw vastgoed zijn daar de bestaande regelingen voor in het kader van kostenverhaal of het fonds bovenwijkse voorzieningen (Rebel, 2019).

In het rapport *Bekostiging van een Gebiedsinvesteringszone (GIZ) met gemeentelijke fiscale instrumenten* (Schip, 2021) is onderzocht welke instrumenten de gemeente heeft om extra bijdragen te innen voor de bekostiging van een GIZ. Daarnaast is een overzicht opgenomen van activiteiten en voorzieningen van een GIZ met daarbij aangegeven wie de baathebbenden zijn. Belangrijk hierbij is dat zowel binnen als buiten het gebied baathebbers aangewezen kunnen worden. Investeringsdienen daarom niet alleen de baathebbenden binnen het gebied maar ook het algemeen belang. Een deelname van de overheid in een GIZ is dan ook vanzelfsprekend. Het gaat dan ook altijd om een publiek-private samenwerking en financiering.

2.4.3 Fondsen of investeringszones

In het rapport “Investeren in integraliteit” (City Deal Openbare Ruimte, april 2024) worden de uitkomsten gedeeld van een onderzoek naar integrale fondsvorming t.b.v. meervoudige waardecreatie. Eén van de varianten is een revolverend publiek-privaat fonds.

Fondsen hebben geld in beheer dat door financiers wordt verstrekt en maken structurele financiering mogelijk. De fonds-pot kan gevuld worden door vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen (aandeelhouderskapitaal), en door gelden die niet hoeven te worden terugbetaald (subsidies of donaties). Een fonds faciliteert daarmee een manier om geld te verzamelen en te verdelen maar is geen op zichzelf staande bron van geld. Het fonds moet dus gevuld worden. Fondsen kennen een duidelijke organisatiestructuur. Ze worden beheerd door een fondsmanager die de toewijzing van de gelden bepaalt.

Investeringsplatforms kunnen een formaliserende tussenrol spelen bij het samenbrengen van partijen. Door het samenbrengen van de betrokken partijen kan men van elkaar leren en wordt samenwerking gestimuleerd. Investeringsplatforms fungeren dus als makelaars en verbinden partijen onderling en aan projecten. Een investeringsplatform kan zonder formeel mandaat of

formele status functioneren, maar kan ook een zeer nauwe taakomschrijving hebben (City Deal Openbare Ruimte, 2024).

Vanuit Stipo (2022) wordt al langere tijd onderzoek gedaan naar hoe stedelijke processen zo in te richten en te financieren dat er zowel voor de hardware (inrichting openbare ruimte), de software (de programmering van de openbare ruimte) als de orgware (hoe organiseer je het) voldoende aandacht is. Nieuwegein Rhijnhuizen is hier een voorbeeld van. Het betreft een transformatie van een kantorengedebied naar een nieuwe stedelijke wijk. Er is een business model opgezet waarbij 10% van de exploitatiebijdrage ingezet kon worden in de opzet van een organisatie om de eerste jaren de openbare ruimte te programmeren. Club Rhijnhuizen is ontstaan uit de vraag van



diverse ontwikkelaars, gemeente Nieuwegein en Provincie Utrecht om meer samenwerking te realiseren in de transformatie van Rhijnhuizen. Ze werkt nauw samen met de gemeente en provincie, maar opereert zelfstandig en wordt bekostigd en aangestuurd door de leden. Partijen werken samen aan een hogere gebiedskwaliteit, evenementen en activiteiten, horeca, mobiliteit, duurzaamheid, gebiedsmarketing en placemaking. In bovenstaand schema is te zien hoe de financiering georganiseerd is. Deze coöperatie heeft interesse getoond in de GIZ als die regeling er zou doorkomen, met name om het freerider probleem tegen te gaan (Daamen et al, 2020).

Figuur 4 Financieel model Club Rhijnhuizen

2.4.4 BIZ

Zoals ook in 2.4.2 is aangehaald heeft een GIZ een vergelijkbare opzet als de BIZ. Met de BIZ-bijdrage kunnen kosten worden verhaald die zijn verbonden aan activiteiten in de openbare ruimte en op het internet, die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid, de veiligheid, de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling in de BIZ (Wet BIZ). De BIZ is dus niet voor de bekostiging van de aanleg van fysieke voorzieningen. De opbrengst van de heffing wordt jaarlijks uitgekeerd in de vorm van een subsidie aan een speciaal voor dat doel op te richten vereniging of stichting waarin de bijdrageplichtigen zijn vertegenwoordigd. De vereniging of stichting is vervolgens op basis van een met de gemeente gesloten subsidie-overeenkomst verantwoordelijk voor het ten uitvoer leggen activiteitenplan. Bij de subsidieaanvraag wordt een activiteitenplan ingediend en 1x per jaar wordt verantwoording afgelegd aan de gemeente en aan degenen die een bijdrage doen.

Het BIZ-plan bevat o.a. de BIZ-definitie, de gebiedsafbakening, de planning van inkomsten en uitgaven en een meerjarenplanning van activiteiten, die jaarlijks in een BIZ Jaarplan nader geconcretiseerd worden. De activiteiten zijn onderverdeeld in vijf thema's:

- Schoon, Heel & Veilig
- Uitstraling & Attractiviteit
- Marketing, Promotie & Evenementen
- Organisatie, Interne communicatie & Samenwerking
- Duurzaamheid, Bereikbaarheid & Overig

Bij uitbreiding van de BIZ regeling naar een BIZ+ regeling, zou dit wellicht een goede basis kunnen zijn voor de activiteiten waar de doelstelling van een GIZ betrekking op hebben. De uitbreiding heeft betrekking op het soort vastgoed (woningen en bedrijfstvastgoed) en ook het type activiteiten (ook fysieke maatregelen).

2.4.5 Bevindingen

In deze paragraaf (2.4) is een aantal onderzoeken aangehaald waarbij de GIZ als nieuw innovatief arrangement benoemd wordt voor gezamenlijke investeringen door publieke en private partijen binnen een gebiedsontwikkeling. Belangrijk hierbij is dat zowel binnen als buiten het gebied baathebbers aangewezen kunnen worden. Investerings dienen daarom niet alleen de baathebbers binnen het gebied maar ook het algemeen belang. Een deelname van de overheid in een GIZ is dan ook vanzelfsprekend. Het gaat dan ook altijd om een publiek-private samenwerking en financiering.

Interessant is de parallel met de doelstellingen van een BIZ. In de opstart- en exploitatiefase zou een BIZ een basis kunnen zijn voor samenwerking en financiering van activiteiten. Voor de ontwikkelfase is het de vraag of de investeringen niet te groot zijn en al via bestaande regelingen gefinancierd kunnen worden, zoals het kostenverhaal en het fonds bovenwijkse voorzieningen.

De combinatie van beide fasen (ontwikkel- en exploitatiefase) zal vaak voorkomen gezien de lange doorlooptijd van de meeste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, daarom is het model zoals gehanteerd wordt in Club Rhijnhuizen interessant als basis voor het financiële model voor een GIZ. Hier komen subsidies, een deel van de exploitatiebijdrage en een jaarlijks lidmaatschap van leden samen in een fonds om projecten te kunnen realiseren, zowel in de ontwikkel- als in de exploitatiefase.

2.5 GIZ-Relationele aspecten

In deze paragraaf wordt ingezoomd op de relationele aspecten bij de totstandkoming van een GIZ. Het gaat hierbij om het creëren van draagvlak, over belangen en over de overwegingen van publieke en private partijen om een samenwerking aan te gaan en om vervolgens gezamenlijk te investeren in een gebied(sontwikkeling) en onder welke voorwaarden ze dat doen.

2.5.1 Draagvlak

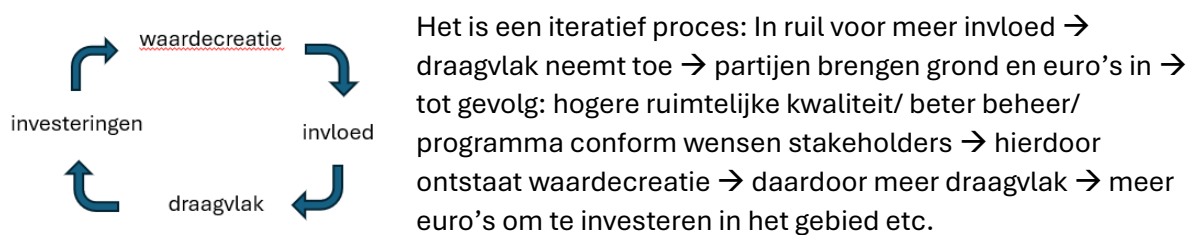
Draagvlak is een typisch Nederlands begrip dat voortkomt uit de poldermentaliteit van de Nederlanders. Uit onderzoek van Boedeltje & De Graaf (2004) naar draagvlak bij beleidsvorming, blijkt dat draagvlak bepaald wordt door enerzijds het proces en anderzijds de inhoud en dat het per groep of institutie afhankelijk is hoe nieuw beleid ontvangen danwel beoordeeld wordt. Belangrijk aspect hierbij is de mate van betrokkenheid en de mate van invloed gedurende het proces. Een interactief proces is essentieel voor het verkrijgen van draagvlak. Ook al is men het wellicht met de inhoud en keuzes niet eens, als het proces interactief doorlopen is, kan er toch draagvlak gecreëerd worden.

Dit blijkt ook uit het onderzoek van Van der Gaar (2023) naar overwegingen van private partijen om te investeren. Ontwikkelaars en beleggers willen vroegtijdig betrokken zijn en zelf kiezen met wie ze samenwerken. De mate van zeggenschap bepaalt de bereidheid om te investeren. Het gezegde “wie betaalt, bepaalt” is van toepassing bij deze afwegingen.

Het is daarom van belang potentiële baathebbers te betrekken bij projecten voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarbij is belangrijk om inzichtelijk te maken in een businesscase wat de directe financiële belangen zijn die samenhangen met het project en waar baten terecht komen. Vanaf het begin moet duidelijk zijn dat er in ruil voor realisatie van het project een bijdrage verwacht zal worden.

2.5.2 Overwegingen Private partijen

Volgens The Positive lab (2024) is de interesse vanuit de vastgoedontwikkeling om mee te betalen aan de openbare ruimte zeer klein in de huidige context van dalende verkoopprijzen, hogere bouwkosten en meer druk op het bouwen van betaalbare woningen. Daarentegen geeft het onderzoek van Van der Gaar (2023) juist aan dat partijen wel bereid zijn mee te betalen, maar wel onder bepaalde voorwaarden. Zij stellen hun medewerking afhankelijk van het daadwerkelijk zeggenschap hebben en die medewerking is afhankelijk van het gebied waarin geïnvesteerd wordt. Als een duidelijke meerwaarde verwacht wordt bij een upgrade van de openbare ruimte dan wel van de programmering of het voorzieningenniveau zijn private partijen wel degelijk geïnteresseerd in medefinanciering (Van de Gaar, 2023). Het gaat dus om belang, profijt en zeggenschap.



Figuur 5 Draagvlak

Er zijn nog andere overwegingen waardoor het voor private partijen interessant is om te investeren in publieke ruimte of publieke doelen zoals gemeenschappelijk functies op gebiedsniveau (Verheul & Heurkens 2021):

- Investeren in publieke doelen levert een hogere vastgoedwaarde op.
- Vanuit imagoperspectief én vanuit de financiële businesscase: investeringen kunnen bijdragen aan het welzijn, welvaart en gezondheid van lokale gemeenschap.
- Burger- en maatschappelijke initiatieven die in gebiedstransformaties door private partijen financieel worden ondersteund, verhogen de netwerk- en marketingwaarde van projecten (met eigen gebiedsidentiteit).
- Vertrouwen: 'Going the extra mile' betekent dat samenwerkingsprocessen tussen gemeenten en ontwikkelende partijen vaak soepeler verlopen.
- Sociaal en duurzaam ondernemerschap: passend binnen de bedrijfsdoelstelling met betrekking maatschappelijk verantwoord ondernemen en 'impact investment'.

2.5.3 Overwegingen overheid/gemeentes

Gemeentes willen in de openbare ruimte verschillende doelen bereiken, zoals: het verbeteren van gezondheid en veiligheid, het garanderen van de bereikbaarheid, het versterken van de economie, het verlengen van het verblijf in de stad en het stimuleren van ontmoetingen tussen bewoners. Tegelijkertijd wordt de druk op de openbare ruimte steeds groter, zowel bovengronds

als ondergronds, en de budgetten kleiner. Gemeenten ontwikkelen daarom richtlijnen ten behoeve van ordening van zowel de bovengrondse als ondergrondse ruimte en gaan uit van zoveel mogelijk standaardisatie. Bij de inrichtingseisen wordt ook rekening gehouden met beleidsdoelen zoals klimaatadaptiviteit en uitbreiding van stadsnatuur. Zo blijft de stad ook in de toekomst bereikbaar, klimaatbestendig en prettig leefbaar (HOR Den Haag, 2021).

De gemeente redeneert vanuit aansprakelijkheid en beheerbaarheid en streeft uniformiteit na en heeft daarnaast de taak om de openbare ruimte voor eenieder toegankelijk te maken en houden.

De belangrijkste voorwaarde voor het aangaan van een PPS constructie, oftewel een samenwerking aan te gaan met private partijen, is dat de samenwerking gericht is op het bereiken van een gezamenlijk doel: gericht op een bepaald overheidsbeleid(sdoel). Er dient een publiek belang gediend te worden, anders kan een overheid niet deelnemen in een samenwerking met private partijen.

Een tweede voorwaarde is actieve betrokkenheid van de private partijen. Er moet sprake zijn van een gezamenlijk en wederzijds actief gesteunde strategie, aldus Sanders & Heldeweg (2012). Ten derde moet het om een juridische overeenkomst gaan, met wederzijdse verplichtingen, voor een langlopende duur.

De vraag is nog of alle typen openbare ruimte zich lenen om in private handen beheerd te worden. Zoals Verheul omschrijft (zie paragraaf 2.1) is vooral de *themagestuurde consumptieruimte*, waar gebruikers vooral vermaakt worden, zoals bij winkelcentra en theaters, steeds vaker in private handen, maar is dit ook mogelijk voor bijv. *vrije ontmoetingsruimte*, waar verblijven, ontmoeten, uitwisselen en mensen leren kennen centraal staat? In hoofdstuk 3 wordt deze vraag aan de verschillende partijen binnen een gebiedsontwikkeling gesteld.

2.5.4 Gezamenlijke belangen

De verschillende partijen binnen een gebied hebben ook gezamenlijke belangen, die binnen een transformatie een belangrijke rol spelen en het succes van een gebied kunnen bepalen:

1. Het duurzaamheidsbelang: verduurzaming, vergroening, mobiliteitstransitie en energietransitie kan alleen succesvol zijn als zaken collectief worden aangepakt. De duurzaamheidsagenda's zijn maatschappelijk urgent en bezitten toenemend draagvlak in het politieke, maatschappelijke en private domein;
2. Het economisch belang: economische en maatschappelijke waardecreatie voor zowel gemeente als voor eigenaren en ontwikkelaars (WOZ-waarde evenals economische groei en interessant vestigingsklimaat)
3. Het sociale en maatschappelijke belang van toegankelijke openbare ruimte, betaalbaar en conform wensen van de gebruikers ten gunste van sociale cohesie en een levendige fijne woon/werkomgeving en meer onderlinge interactie en netwerkvorming.

2.5.5. Bevindingen

In deze paragraaf (2.5) is ingezoomd op draagvlak, de belangen en de overwegingen van publieke en private partijen om een samenwerking aan te gaan. De meeste partijen binnen een gebiedsontwikkeling hebben een gezamenlijk belang om te investeren in een gebied. De voorwaarden waaronder partijen ook daadwerkelijk een samenwerking aangaan kunnen

verschillen. Ontwikkelaars en beleggers willen vroegtijdig betrokken zijn en zelf kiezen met wie ze samenwerken. De mate van zeggenschap bepaalt de bereidheid om te investeren. Het is daarom van belang potentiële baathebbers te betrekken bij projecten voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Voor overheden is het vooral van belang dat er een publiek belang gediend wordt en dat er een actieve betrokkenheid van de private partijen is en dat middels een juridische overeenkomst de wederzijdse verplichtingen vastgelegd worden voor een langlopende duur.

2.6 GIZ-Juridisch kader

In deze paragraaf wordt verkend welke juridische mogelijkheden er zijn voor de totstandkoming van een GIZ-achtig arrangement nu er voorlopig geen wettelijk kader voor een GIZ bestaat. Daarnaast is het belangrijk bewust te zijn van aansprakelijkheid die gekoppeld is aan grondeigendom. Dit aspect kan voor zowel gemeenten als private partijen een obstakel zijn in de wens om gezamenlijk te investeren in de publieke danwel openbare ruimte.

2.6.1 Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk

De voorkeur van gemeenten zal vrijwel altijd zijn om financiële afspraken met betrekking tot de collectieve ambities en benodigde voorzieningen anterieur/ privaatrechtelijk te regelen (Rebel, 2021). In het kader van een GIZ gaat het juist om een publiekrechtelijk instrument, vergelijkbaar met een BIZ. Het opzetten van een BIZ is een intensief en langdurend proces, dat ook elke vijf jaar opnieuw doorlopen moet worden. Het heeft betrekking op onder andere het houden van draagvlakmetingen, het opstellen van een plan en het beoordelen hiervan. Een publiekrechtelijk instrument kan wel freeriderschap uitsluiten en de goedbedoelende initiatiefnemers stimuleren. Het geeft zekerheid aan zowel de private partijen als de gemeente.

Volgens de WRO (Wet Ruimtelijke Ordening, Omgevingswet) kunnen de kosten van voorzieningen slechts worden verhaald voor zover de toekomstige bewoners en gebruikers van het gebied daar ook gebruik van maken. Het gaat om profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Deze criteria zijn vooral van belang voor het verhalen van de kosten van de zogenaamde ‘bovenwijkse voorzieningen’.

Het profijtbeginsel is van belang bij het besluit om te investeren: wie heeft er baat bij een bepaalde investering en dragen deze baathebbers voldoende bij aan de integrale gebiedsontwikkeling? Per gebiedsopgave zal bepaald moeten worden welke investeringen noodzakelijk of wenselijk zijn en wie de baathebbers zijn. Bij collectieve belangen zal een publieke investering altijd aan de orde zijn. Door een samenwerking aan te gaan met private partijen kan enerzijds een eerlijke kostenverdeling tot stand komen, anderzijds kunnen belanghebbenden invloed krijgen op waar het budget aan besteed wordt en wat prioriteit krijgt. Het creëren van meerwaarde gaat bij bestaand vastgoed alleen op als deze ook echt gebruik maken van de voorzieningen en hier ook baat bij hebben.

Zolang er geen wettelijk kader is voor de GIZ zijn de volgende opties beschikbaar:

1. Een collectieve organisatie zal op privaatrechtelijke basis gevormd moeten worden, aangezien er nog geen publiekrechtelijk instrument voorhanden is: een samenwerkingsovereenkomst met bestaande eigenaren met daarin randvoorwaarden/afspraken
2. Starten met een BIZ vanuit de bedrijven
3. Het uitbreiden van de systematiek van de BIZ (bij 70% meerderheid moet iedereen meedoen) naar een BIZ+ of GIZ

4. Het publiekrechtelijk eenzijdig opleggen van verplichtingen en bijdragen: kan alleen met nieuwe ontwikkelingen

Een aantal aanvullende instrumenten uit de Omgevingswet zijn ook interessant voor de gebiedsontwikkelingspraktijk. Bijvoorbeeld het begrip programma in de Omgevingswet waar ook afspraken aan gehangen kunnen worden en die daarmee een publiekrechtelijke status krijgen. Hier kunnen afspraken over de realisatie en het beheer van collectieve voorzieningen op gebiedsniveau gemaakt worden.

2.6.2 Aansprakelijkheid

Bij inrichting van de openbare ruimte blijft de gemeente aansprakelijk voor zaken als toegankelijkheid, veiligheid en beschikbaarheid. Het recht om mensen uit te sluiten bij een private ruimte staats haaks op de functie die de openbare ruimte heeft, namelijk dat er ontmoeting, verblijf en uitwisseling mogelijk is voor iedereen zonder uitsluiting. Zelfs privaat aangelegde publieke ruimte wordt door de gebruiker gezien als verantwoordelijkheid van de gemeente. Bij klachten zal de gemeente als eerste aangesproken worden. De aanleg en beheer van de openbare ruimte zal daarom niet snel uit handen gegeven worden.

Aan de andere kant is het 'onder de hoede nemen' van een deel van de openbare ruimte juist de enige manier om bewoners en gebruikers zich verantwoordelijk te laten voelen voor deze plek, waardoor de aspecten schoon, heel en veilig beter beheersbaar zijn.

Daarnaast worden integrale opgaven (bijv. energietransitie, mobiliteitstransitie, klimaatadaptatie) niet opgelost als de openbare ruimte gefragmenteerd wordt aangelegd. Ruimtelijke gebiedsvisies zijn hiervoor noodzakelijk, evenals integrale uitvoeringsprogramma's. In Nederland is regie ook noodzakelijk vanwege het gebruik van de ondergrond door vele kabels en leidingen. De gemeente is als eigenaar en vergunningverlener bij uitstek verantwoordelijk voor de ordening in de ondergrond, oftewel de "regie op de ondergrond". Om te voorkomen dat er geen boom of ondergrondse container meer geplaatst kan worden, wordt sterk gestuurd om die regie juist in handen te houden (of te krijgen).

2.6.3 Bevindingen

Een collectieve organisatie zal op privaatrechtelijke basis gevormd moeten worden, aangezien er nog geen publiekrechtelijk instrument voorhanden is. Een samenwerkingsovereenkomst met bestaande eigenaren, met daarin randvoorwaarden en afspraken, lijkt daardoor het meest voor de hand liggend.

Het is voor de overheid belangrijk om de regie op de openbare ruimte in handen te houden en niet uit te geven aan private partijen. Het is wel van belang dat gebruikers de openbare ruimte onder hun hoede nemen en zich mede verantwoordelijk voelen. Eigenaarschap en zeggenschap over de inrichting van de openbare ruimte zorgt voor een openbare ruimte waar de gebruikers behoefte aan hebben en zich meer als ambassadeur gaan gedragen, wat het gebruik en beheer ten goede komt.

2.7 GIZ-Sturing

Een GIZ is een instrument om de bekostiging van gebiedsontwikkeling te ondersteunen en om aan de voorkant afspraken over deze bekostiging te maken. Bij een GIZ worden de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging: zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Een GIZ is bedoeld als een democratisch instrument dat eigenaren en gebruikers van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om gedurende een gelimiteerde periode, afspraken te maken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Een GIZ is mogelijk op vrijwillige basis, maar zou ook een instrument kunnen zijn waarmee de overheid gebiedsontwikkeling stimuleert. Door als betrokken partijen samen te werken, kunnen benodigde voorzieningen collectief georganiseerd worden. Dit levert alle partijen voordeel op en maakt een kwalitatief hoogwaardige programmering en inrichting van de openbare ruimte mogelijk. Een GIZ kan daarom als sturingsinstrument interessant zijn om collectieve zaken voor elkaar te krijgen.

Vaak ligt bij gebiedsontwikkeling de nadruk op harde sturing, met bijvoorbeeld reguleren, onteigenen en financieren, maar minstens zo belangrijk is zachte sturing, door richtinggevende plannen te maken en partijen te verbinden, zeker in de opstartfase (Verheul & Daamen 2021). Een gebiedsontwikkeling zal nooit volgens een strakke planning of strategie verlopen. Er zullen richtinggevende gebeurtenissen, zoals nieuwe partijen, experimenten en nieuwe ideeën ontstaan of plaatsvinden waardoor de geplande ontwikkelstrategie beïnvloed wordt. Mintzberg & Waters noemden deze ongeplande gebeurtenissen emergente handelingen (emergent strategy) (1985 geciteerd in Verheul & Daamen, 2014). Volgens Mintzberg gaat het nastreven van strategische intenties altijd gepaard met onverwachte wendingen. De mate waarin een organisatie haar omgeving kan beheersen of voorspellen, wijzigt constant en de houdbaarheid van strategische plannen is daardoor veelal beperkt aldus Mintzberg. Dit zal ook van invloed zijn op een GIZ. Het is dan ook belangrijk dat ruimte blijft bestaan voor experimenten, voortschrijdend inzicht en nieuwe deelnemers. Een procesmanager zal dan ook vooral moeten sturen op het einddoel, de stip aan de horizon waar naar toe gewerkt wordt, en de doelen die bereikt moeten worden, en niet zozeer op de weg daar naar toe.

Bij het opzetten van een GIZ is het belangrijk om eerst in te zetten op vormen van zachte sturing: partijen met elkaar in contact brengen en ervoor zorgen dat ze gezamenlijk nadenken over de opgave voor het gebied en waar de gedeelde belangen zitten. Zo ontstaat een gezamenlijke visie (verhaalvorming) op het eindbeeld waar naar toegewerkt wordt.

Juridische en financiële aspecten zijn ook belangrijk, maar zeker in de beginfase is het vormen van visie, verhalen en netwerken sturend voor het later kunnen inzetten van financiële en juridische instrumenten.



Figuur 6 Sturingsmechanismen; Adams & Tiesdell (2013)

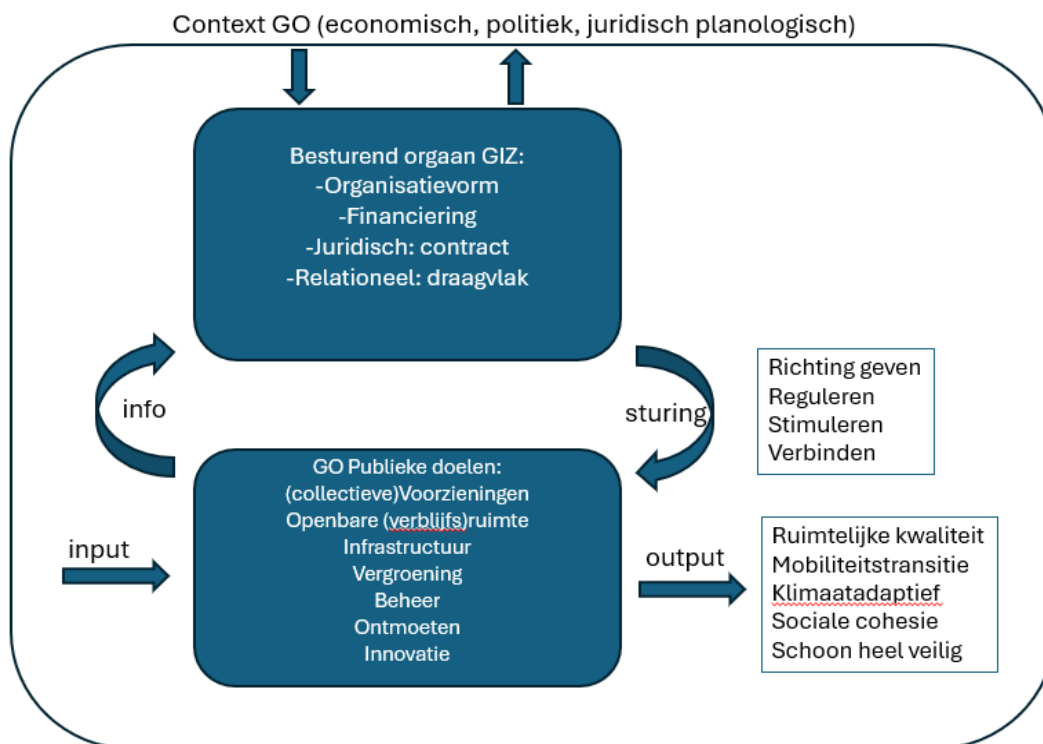
Alle partijen in het gebied hebben elkaar nodig en moeten elkaar opzoeken. Het is een gezamenlijke zoektocht naar wat het gebied nodig heeft. Dit gezamenlijke ‘ontdeckingsproces’ kan worden geholpen door middel van wat Hermans et al. (2020) ‘waardetafels’ noemen, waar met verschillende partijen uit de omgeving het specificeren van relevante waarden aan bod komt en mogelijk ook de afspraken over hoe die gezamenlijk worden gecreëerd of versterkt.

2.8 Conceptueel model

Een conceptueel model is een hulpmiddel om op overzichtelijke wijze weer te geven wat de verwachte oorzaak-gevolgrelatie is tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen.

In onderstaand figuur is de relatie weer gegeven tussen het besturend orgaan GIZ en de publieke doelen van partijen in een gebiedsontwikkeling. Door middel van samenwerking tussen private en publieke partijen in een GIZ kan sturing gegeven worden aan deze publieke doelen met als uitkomst een hogere ruimtelijke kwaliteit en het bereiken van diverse beleidsdoelen. De sturing kan zowel op een harde als zachte wijze. Partijen hebben daar verschillen voorkeuren in. Sturing zal altijd een combinatie zijn op verschillende niveaus en op afstand plaatsvinden, maar bij voorkeur in nauw overleg.

De verschillende factoren (organisatie, financiën, juridische aspecten en relationele aspecten) bepalen de wijze waarop een GIZ vorm krijgt. Maar ook de doelen die met een GIZ bereikt moeten worden bepalen de opzet van een GIZ. Daarnaast heeft de samenwerking binnen een GIZ te maken met de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling tot stand komt, waarbij de economische, politieke en juridisch planologische context van belang zijn. Te zien is dat deze laatste voorwaarden scheppend kunnen zijn, maar tegelijk ook beperkingen met zich mee brengen. In de adviezen in hoofdstuk 6 wordt daar ook aandacht aan besteed.



Figuur 7 Conceptueel model



3 Empirisch onderzoek Binckhaven

In dit hoofdstuk komt het tweede deel van het onderzoek aan bod, het exploratief casestudie onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een inleiding gegeven op het gebied Binckhaven, welke uitgangspunten gehanteerd worden door de gemeente bij het opzetten van de pilot en aan welke projecten tot nu gedacht is. Vervolgens wordt het explorerende casestudie onderzoek toegelicht in paragraaf 3.2 en zijn de resultaten van de interviews opgenomen in paragraaf 3.3. Het gaat hier om een samenvatting van de opvallendste resultaten die geclusterd zijn naar de onderwerpen die ook in hoofdstuk 2 ook aan bod zijn gekomen: organisatie, financiën, relationele (draagvlak), juridische en sturingsaspecten.

3.1 Binckhaven

De Binckhaven is één van de pilotprojecten van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) in de zoektocht naar alternatieve instrumenten voor bekostiging van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente Den Haag heeft hiervoor een subsidie ontvangen. Voor de omgeving Binckhaven wordt daarom onderzocht of via een GIZ activiteiten kunnen worden bekostigd die een hogere kwaliteit van de omgeving tot gevolg hebben, zoals de inzet van een straatmanager, placemaking activiteiten, evenementen en extra inzet om het gebied schoon, heel en veilig te houden in een tijd dat het gebied nog in transitie is. Het gezamenlijk belang voor de kwaliteit van de omgeving en de waarde van het vastgoed zorgt voor een gevoel van eigenaarschap en betrokkenheid bij alle partijen.

In Binckhaven hebben werkzaamheden plaatsgevonden tot mei 2024. Nu het gebied enigszins ‘in rust’ is qua bouwwerkzaamheden, is dit het moment om met partijen in gesprek te gaan. Het gesprek gaat over enerzijds wat het gebied op korte termijn nodig heeft aan investeringen om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid te vergroten en anderzijds over de publieke voorzieningen die meegenomen moeten worden in de tweede fase van de herontwikkeling van het gebied (als het nieuwe omgevingsplan vastgesteld is, naar verwachting 2027).

De experimentele wetgeving ten behoeve van een GIZ zoals eerder beoogd door het ministerie van BZK is niet afgerond en opgeleverd, waardoor het proces gekoppeld aan een GIZ niet afdwingbaar wordt en alleen doorgang kan vinden via draagvlak. De gemeente Den Haag wil vasthouden aan het uitgangspunt van financiering door degenen die baat hebben (matching van investeringen; eventueel ‘in-kind³’ bijdrage). Hiermee beoogt de gemeente Den Haag niet alleen een ‘verdubbeling’ van de totale investeringen (aanvullende waardecreatie), maar daarnaast ook daadwerkelijke participatie en co-creatie.

De volgende uitgangspunten zijn door de gemeente Den Haag (Afdeling Economie, 2023) geformuleerd voor de GIZ Binckhaven:

- Er worden afspraken gemaakt om gezamenlijk te investeren zoals publieke investeringen op private grond en private investeringen in publieke doelen.
- Het betreft een gemengd woon/werkgebied. Beleggers, ontwikkelaars, bewoners en bedrijven doen allen mee. Het gebied is voldoende afgebakend en voldoende gemixt.
- Tweeledige aanpak: door als publieke partij te investeren, private partijen meekrijgen.

³ Een in-kind bijdrage verwijst naar een niet-geldelijke bijdrage in de vorm van goederen of diensten. Dit kan gratis zijn of tegen een lagere dan gebruikelijke vergoeding worden aangeboden.

En door iedere private investering te matchen met een gelijk bedrag aan investeringen op gemeentelijke grond ('verdubbelaar').

- Het gaat niet alleen om het inleggen van geld maar ook van grond (gezamenlijk), vastgoed en uren (mensen).
- Value capturing: het gaat niet alleen over economische waarde, maar ook andere maatschappelijk baten: toekomstbestendige meervoudige waardecreatie.
- Voorbeelden van investeringen betreffen bijv.: vergroening, inrichting en beheer van de openbare ruimte, creëren looproutes, toegankelijkheid van het water verbeteren, oeververbindingen, samenwerking op het gebied van logistiek, afvalinzameling, evenementen, innovatie.

Bij de Binckhaven zijn door de afdeling Economie van de gemeente Den Haag in 2023 verkennende gesprekken gevoerd en daar is een lijst met acht thema's uitgekomen die vertaald zijn naar de volgende projecten:

- Wandelroute rondom 'schiereiland' Binckhaven.
- Oeververbinding van Saturnuskade naar Binckhorstlaan.
- Vergroening van daken en gevels.
- Vergroening van de openbare ruimte.
- Experimenteerruimte vergroening en klimaatadaptatie.
- Voorzieningen voor waterrecreatie.
- Versterking ecologische kwaliteiten land en water.
- Realisatie ontmoetingsruimte & speelvoorzieningen.

In de Binckhaven gebeurt al veel aan placemaking. Er zijn actieve partijen aanwezig in dit gebied en de wil om gezamenlijk er een 'tof' gebied van te maken, waar het prettig verblijven en werken is, is groot. Dit is wellicht een eerste voorwaarde om het opzetten van een GIZ succesvol te laten zijn: de mate van betrokkenheid van de aanwezige grondeigenaren en gebruikers van een gebied. Een aantal voorbeelden uit de praktijk wordt hier uitgelicht, als voorbeelden die wellicht goed zouden kunnen passen in een GIZ Binckhaven.

Street art is een veel voorkomende kunstuiting in de Binckhorst. Partijen stellen op vrijwillige basis een bijdrage ter beschikking voor streetart in hun directe omgeving. Ook de gemeente subsidieert mede. Partijen stellen graag een blinde gevel ter beschikking om de streetart op aan te brengen. Ook andere kunstuitingen zijn terug te vinden in Binckhaven (bijzondere wegwijzers en picknickbanken).

Evenementen worden regelmatig georganiseerd door diverse partijen, bedrijven, maar ook studenten. Bedrijven en gemeente stellen hun terrein beschikbaar hiervoor, evenals een financiële bijdrage.

Vergroening Bincks groen: de stichting I'm Binck zet zich onder andere in voor vergroening. De stichting stelt mensen ter beschikking voor het aanbrengen van gevelgroen. Vanuit de gemeente wordt een financiële bijdrage geleverd voor de aanschaf van planten.

Bedrijfsafval: vanuit Zuid-Holland bereikbaar is een project opgestart om samen met de gemeente Den Haag bedrijven te stimuleren gezamenlijke contracten aan te gaan met afvalophaal bedrijven "white label" om zo de overlast van de vele vrachtwagens te verminderen. Bedrijven zien het nut wel, willen ook wel meewerken maar het heeft geen prioriteit. De

gemeente kan dit niet afdwingen (vrijheid van de markt) maar mag wel stimuleren/faciliteren. Het belang van bedrijven om hieraan mee te doen is dat het iets oplevert: financieel, minder opslagruimte nodig en een betere openbare ruimte, bijvoorbeeld meer ruimte voor een terras. Het belang voor de gemeente is: minder voertuigbewegingen wat beter is voor het milieu en de verkeersveiligheid en een betere leefkwaliteit in de openbare ruimte.

ImpactCity richt zich op het helpen van impact makers en startende en groeiende ondernemers met de volgende 6 pijlers:

Figuur 8 Pijlers Impact City



De gemeente en de bedrijven in Binckhaven werken samen voor om ondernemers te helpen die willen bouwen aan een betere wereld. Den Haag biedt als ImpactCity een breed scala aan kansen en diensten aan ondernemers en andere impact makers met innovatieve oplossingen. Impact City gelooft dat economisch succes hand in hand gaat met oplossingen voor een betere wereld. Ze noemen dit *doing good & doing business* en ondersteunen dit op allerlei manieren met praktische hulp: ze openen deuren naar investeerders, bieden toegang tot een uitgebreid zakelijk netwerk en inspirerende bedrijfslocaties (Apollo14, Titaan en CabFab in Binckhaven). Zij bieden hulp bij vestiging en financieringsmogelijkheden en hebben een lokaal en internationaal netwerk.



3.2 Exploratief casestudieonderzoek Binckhaven

Het tweede deel van het onderzoek is het exploratief casestudie onderzoek. Hierbij worden de toepassingsmogelijkheden voor een GIZ verkend. Voor dit casestudieonderzoek zijn in de periode juni – augustus 2024 twaalf interviews (zie bijlage 1) gehouden met partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Binckhaven.

Er zijn vijf verschillende partijen geïnterviewd en hierbij zijn de praktische overwegingen, afwegingen, dilemma's, obstakels en oplossingen geïnventariseerd.

De volgende vijf partijen zijn geïnterviewd:

- Bestaande grondeigenaren, bestaande bedrijven
- Overheid: Gemeente Den Haag
- Ontwikkelaars
- Beleggers
- Huurders/vastgoedgebruikers

Van deze vijf partijen zijn minimaal twee interviews per partij gehouden (zie bijlage 1). Alleen bij de beleggers is dat niet gelukt, er is met één belegger gesproken. De gemeente is in dit gebied niet alleen beheerder van de openbare ruimte en onderdeel van de gebiedsorganisatie Binckhorst, maar ook eigenaar en beheerder van een aantal gebouwen en gronden en eigenaar van gronden die in erfpacht zijn uitgegeven.

Daarnaast is gesproken met Rebel, een adviesbureau dat op verschillende momenten betrokken is geweest bij studies naar pilotprojecten voor een GIZ en bij de plintenstrategie voor Den Haag (2022). In bijlage 3 is per interview een korte samenvatting opgenomen met de meest relevante opmerkingen en aanbevelingen. Van de interviews zijn geluidsopnames en transcripties beschikbaar. In de volgende paragraaf zijn de bevindingen weergegeven.



3.3 Resultaten interviews

3.3.1 Algemeen

Bij een gebied in transformatie als de Binckhorst is er onderscheid te maken in de korte en lange termijn, in de beheer/exploitatiefase en de ontwikkelfase. Het deelgebied dat in dit onderzoek is bekeken, is het schiereiland van de Binckhaven. Een deel van dit gebied is herontwikkeld en bevindt zich in de exploitatiefase. Een ander deel van dit gebied en de directe omgeving van het schiereiland wacht op de vaststelling van een nieuw omgevingsplan. Dit betreft het omgevingsplan dat de “doorontwikkeling” van de Binckhorst mogelijk maakt met ruimte voor nog eens 5.000-7.500 woningen, evenals extra bedrijvigheid en maatschappelijke en commerciële voorzieningen en de aanleg van een hoogwaardige openbaarvervoerlijn, de Vlietlijn.

Bij de al voltooide herontwikkeling van het schiereiland betreft het voor een groot deel bestaande bebouwing die getransformeerd is naar nieuwe functies. Het betreft de gebouwen van de voormalige sigarettenfabriek van Caballero en Laurens¹⁰. Het transformeren van gebouwen naar een nieuwe functie zorgt ervoor dat er geen structurele oplossing voor de parkeerbehoefte meegenomen is, het gebouw blijft immers staan, waardoor het parkeren vrij dominant aanwezig blijft in het gebied, net als toen het nog een industrieterrein was. Aan de rand van het schiereiland zijn/worden nieuwe woontorens gebouwd. Hierbij worden wel parkeergarages gebouwd om in de parkeerbehoefte te voorzien van de te realiseren woningen.

3.3.2 Soort projecten

Bij de meeste geïnterviewden bestaat de wens om gezamenlijk voorzieningen te realiseren die het gebied aantrekkelijker maken en onderdeel zijn van de gebiedsvisie voor de transformatie van het gebied. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het realiseren van collectieve parkeervoorzieningen, hubs, fietsenstallingen, aantrekkelijke kademuren en extra oeververbindingen, maar ook om het aantrekken van bepaalde bedrijvigheid die past in de economische visie op het gebied (Impact City).

Er zijn ook wensen die op korte termijn de leefbaarheid van het gebied verbeteren en vrij snel gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit ‘laaghangend fruit’ zou gebruikt kunnen worden om met elkaar te “oefenen” hoe dat georganiseerd dient te worden in een GIZ. Juist het verschil in doorlooptijd van projecten maakt een GIZ interessant, door de spreiding van inzet en budget is er zowel op korte als lange termijn resultaat te boeken, wat weer meer deelnemers trekt en een uitbreiding van het netwerk creëert.

Belangrijk is dat alle partijen hetzelfde eindbeeld nastreven, waar gefaseerd naar toe gewerkt wordt. Een visie op het gebied, opgesteld door de gemeente, zou helpen, zeggen sommige partijen. Dat gebeurt in zekere zin ook, met de gebiedsvisie, in voorbereiding op het nieuwe omgevingsplan, maar dat geeft alleen de hoofdlijnen weer. De nadere invulling per deelgebied vergt nog nadere uitwerking in bijvoorbeeld gebiedspaspoorten. In het gebiedspaspoort zou opgenomen moeten worden hoe de verschillende beleidsdoelen bereikt kunnen worden.

Hieronder volgt een aantal beleidsthema's die genoemd zijn door de geïnterviewden met betrekking tot de GIZ in de Binckhaven:

- a. Mobiliteitstransitie (interviews 4, 6, 7, 14): Hoe door het realiseren van collectieve parkeervoorzieningen (incl. deelmobiliteit, laadpalen) voor de wijk het parkeren op straat kan verminderen en meer ruimte creëert voor voetgangers, fietsers en verblijfsruimte. Hoe nieuwe infrastructuur (bruggen) de nieuwe openbaar vervoerhaltes beter bereikbaar maakt en barrières voor langzaam verkeer kan slechten.
- b. Economisch perspectief (interviews 5, 7, 11, 14): Hoe de Impact City Campus uitgebreid kan worden door kennisuitwisseling, netwerkvergroting, aantrekken specifieke bedrijven, voorzieningen voor studenten toevoegen en het toevoegen van functies in de plinten om meer levendigheid 24/7 in het gebied te krijgen.
- c. Klimaatdoelen (interviews 4, 6, 7, 10): Hoe vergroening zowel voor meer wateropvang zorgt als voor verkoeling, het schiereiland minder een hitte-eiland is en fijner verblijfsgebied wordt.
- d. Energie (interview 7, 14): Hoe kunnen energiesystemen collectief georganiseerd worden.
- e. Sociaal (interviews 5, 6, 9, 11, 12): Hoe tijdelijke initiatieven interactie en betrokkenheid van de bewoners en bedrijven creëert. Bijv. door evenementen te organiseren, maar ook ontmoetingsplekken te realiseren.
- f. Innovatie (interview 5): Hoe pilotprojecten de ruimte krijgen op lege kavels om experimenten uit te voeren.
- g. Wonen (interviews 5, 6, 14): Hoe de Impact campus versterkt kan worden door het toevoegen van woningen voor de studenten in het gebied en tegelijkertijd de sociale veiligheid toeneemt bij het mixen van functies (wonen/werken/voorzieningen).

De gemeente is over het algemeen geen voorstander van het uitgeven van beheer van de openbare ruimte aan private partijen; ook private partijen zitten daar niet persé op te wachten. Waar wel draagvlak voor is, is het adopteren van (delen van) de openbare ruimte (interviews 4, 6, 10, 11). Het beheerniveau van de gemeente is van een laag niveau door allerlei oorzaken, met name door gebrek aan budget en conflicten met contractpartijen. Daarnaast heeft de gemeente geen budget om extra kwaliteit toe te voegen aan de inrichting van de openbare ruimte en dat ook in beheer te nemen.

De wens voor intensiever beheer en onderhoud is een gedeelde wens en begrijpelijk en met een beheerconvenant ook goed te regelen (interview 4, 10). In dat convenant wordt bijv. afgesproken dat de gemeente het basisonderhoud doet, en de private partijen ervoor zorgen dat het netjes blijft of een partij inhuren voor extra beheer ("een stukje extra liefde").

Het soort investeringen in publieke doelen en publieke ruimte dat wordt genoemd in de interviews is opgenomen in onderstaande tabel, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen eenmalige bijdragen/investeringskosten en structurele kosten. Ook is het onderscheid gemaakt tussen investeringen die volgens de geïnterviewden bij de gemeente thuishoren of bij de collectieve grondeigenaren.

Investerings:	Incidenteel/eenmalige bijdrage In ontwikkelfase	Structureel (inclusief beheer) In opstart- en/of exploitatiefase
Bijdrage eigenaren aan uitvoeringsbudget & Inzet grond/vastgoed	Placemaking Looproutes Klimaatadaptatie Collectief energiesysteem Ontmoetingsruimte Collectieve mobiliteitsvoorzieningen (fietsenstalling, parkeren, Mobiliteitshub, deelauto's, laadpalen) Verbinding (bruggen, looproutes)	Placemaking Evenementen Beheer openbare ruimte <i>plus</i> (convenant) Bedrijfsafvalinzameling Logistiek Grond in bruikleen Ruimte voor innovatie en experimenten Gebiedsconciërge Plintenmanager Vergroening daken, gevels en publieke ruimte Stimuleren biodiversiteit Street art/kunst
Gemeente	Inrichting openbare/publieke ruimte: Speelvoorzieningen Vergroening Verbinding (bruggen, looproutes) Toegankelijkheid water (kades)	Beheer infrastructuur, constructies en openbare ruimte Afvalinzameling

Tabel 3 Soort investeringen in publieke ruimte/publieke doelen

3.3.3 Organisatie

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van het gebied is de ambitie van de gemeente voor de Binckhaven, die gedeeld wordt door een aantal grote bedrijven in het gebied (interview 4,5,6,14). Het is belangrijk de doelstellingen gezamenlijk vast te stellen vinden zij, door middel van het opstellen van een visie voor het gebied, een stip op de horizon, een eindbeeld waar naartoe gewerkt wordt. Dan de visie uitwerken in projecten met financiering en bijdragen per partij erbij en dan formaliseren. Half commitment werkt niet, of we doen het zelf, of samen met partijen, zegt één van de partijen (interview 6).

Sommige partijen vinden het belangrijk dat de gemeente trekker is, een visie opstelt en dat alle partijen het eens zijn welke richting ze op gaan. Dit moet de gemeente trekken, omdat partijen onderling daar nooit samen uit komen (interview 6). Daarnaast moet de gemeente hun (beleids-)doelstellingen in de visie verwerken zodat uitvoerbaarheid gegarandeerd is. De visie moet in ieder geval door de gemeente gedragen worden, omdat de gemeente zelf vaak het grootste obstakel is (interview 9, 11, 13)). Er zijn al verschillende plannen gemaakt en ingediend, maar het is dan niet duidelijk wie erover gaat en dan strandt het ergens vanwege tegengestelde beleidsbelangen (interviews 6, 9, 11). Als private partijen projecten bedenken, is het vaak onduidelijk dat er spelregels en ambities zijn. Je moet als gemeente wel de kaders stellen, aldus de wijkmanager (interview 10).

Door eerst vast te leggen met elkaar welke kant je op gaat, krijg je betere samenwerking en meer interactie binnen het gebied. Met elkaar afspreken wat je wilt bereiken, afstemming tussen visie

en beleid van de gemeente en dat vervolgens vastleggen anders komt het er niet van en krijg je tegengestelde belangen. Er zijn ook partijen die de gemeente in deze rol juist als obstakel zien. De opeenstapeling van beleidsdoelen en regelgeving kan juist de uitvoerbaarheid van projecten in gevaar brengen (interviews 8, 13).

Je hebt eigenlijk iemand vanuit de gemeente nodig, inclusief dekking vanuit het bestuur, die de privaatrechtelijke inbreng van de gemeente in een GIZ doet (interview 4, 15). Die de counterpart is van de publiekrechtelijke of de beleidsmatige collega's. Deze gebiedsregisseur heeft de integrale verantwoordelijkheid om wat er afgesproken is over dat gebied om dat binnen de gemeente tot stand te brengen. Dus de privaatrechtelijke vertegenwoordiging praat met de partners in de GIZ en een gebiedsregisseur die zorgt intern gemeente voor afstemming, en als derde punt mandaat; partijen praten niet graag met iemand die geen mandaat heeft.

3.3.4 Financiën

Een verdeling naar rato, een bepaald bedrag per m² BVO lijkt een logische verdeling van de financiële lasten. Voor huurders (bijv. bij de Caballero Fabriek) kan dat via de huurdersvereniging als opslag op de servicekosten lopen (interviews 7, 9). Bij huurders van woningen is dat ingewikkelder, aangezien er regels zijn welke bedragen verrekend mogen worden in de servicekosten. In dat geval is de eigenaar van het gebouw (bijv. de belegger) degene die bijdraagt aan de GIZ. Via een VVE van koopappartementen is dat wel te regelen (interview 12).

Er zijn ook partijen die wellicht geen financiële bijdrage willen of kunnen doen, maar wel een andere vorm een bijdragen kunnen leveren (interview 4, 5, 6, 8, 9, 11). Denk aan het beschikbaar stellen van ruimte (in een gebouw of kavel), de inzet van mensen (denk aan de vrijwilligers van I'm Binck of een bedrijf dat een bestuurslid kan leveren), het inzetten van expertise of het leveren van andere zaken die bijdragen aan het doelstellingen van de GIZ.

Belangrijk is hierbij onderscheid te maken in de ontwikkelfase en de opstart- danwel beheerfase. De investeringen die komen kijken bij de realisatie van voorzieningen bij een grootschalige gebiedsontwikkeling zijn van een andere orde dan een bijdrage leveren aan de inrichting en het beheer van de openbare ruimte of de organisatie van evenementen. Voor beleggers is het achteraf regelen van budget voor extra investeringen ingewikkeld (interview 12). Zij zijn afhankelijk van goedkeuring van hun klant, en deze zal een afweging maken of de investering bijdraagt aan de ESG⁴ doelen die zij als bedrijf hebben. Grote investeringen voor collectieve voorzieningen moeten wat hen betreft wel aan de voorkant geregeld worden zodat zij deze in hun aanvangsinvestering mee kunnen nemen. Kleine bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, activiteiten of evenementen die zorgen voor sociale cohesie en eigenaarschap van de bewoners/huurders staan zij positief in. Zij kunnen deze bijdragen niet doorleggen naar huurders vanwege wettelijk regelgeving met betrekking huurtarieven en regels voor servicekosten.

Bij de opstart van een gebiedsontwikkeling kun je voorwaarden stellen en afspraken met elkaar maken over de gebiedsorganisatie (gebiedsvereniging), dat kan gaan over collectieve voorzieningen, huismeester, etc.

Over grootschalige investeringen dienen bij voorkeur afspraken gemaakt te worden via een gebiedspaspoort. Bij de gebiedsontwikkelingsfase zijn andere partijen betrokken dan de

⁴ ESG = Environmental – Social – Governance

beheerfase van het gebied. Bij een transformatiegebied kunnen beide situaties voorkomen. Een GLZ is geen wettelijk instrument en daarom niet geschikt om zaken af te dwingen. Mocht dit het geval zijn bijvoorbeeld bij de vaststelling van het gebiedspaspoort dan is een anterieure overeenkomst alsnog noodzakelijk.

Er wordt regelmatig onderscheid gemaakt in de gesprekken tussen de hardware en software in een gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars (interviews 8, 13) vinden de hardware iets waar reguliere afspraken voor gemaakt moeten worden en waar voor een groot deel de gemeente voor aan de lat staat, ofwel omdat het onderdeel is van hun taken en verplichtingen (kades, bruggen, aanleg openbare ruimte), ofwel om het als onderdeel van een gebiedspaspoort mee te nemen in de verplichtingen naar ontwikkelende partijen (parkeergarages, collectieve voorzieningen).

Software daarentegen is wel een onderwerp om in een GLZ op te nemen maar ook om met de gebruikers van het gebied afspraken over te maken en in mindere mate met ontwikkelaars (interview 13). Placemaking, gebiedsconciërge, kunst, plintmanager, vergroening, beheer en onderhoud zijn zaken die prima via een GLZ geregeld kunnen worden, en wellicht geeft de BLZ regeling daar ook al voldoende handvatten voor.

De andere geïnterviewden denken daar anders over. Zij zijn bereid mede te investeren in collectieve voorzieningen als parkeergarages, fietsenstallingen, verbindingen met het water als dat substantiële verbetering aan de verblijfskwaliteit oplevert. Een aantal partijen (interviews 6, 9, 11) hebben ook een plan ingediend voor de bouw van een parkeeroplossing in het gebied, maar dit is door de gemeente als niet wenselijk afgedaan.

3.3.5 *Relationele aspecten*

Er is in de huidige (exploitatie) fase veel draagvlak voor het gezamenlijk investeren in het gebied onder zowel eigenaren als huurders. De meeste geïnterviewden vinden freeriders niet echt een probleem (interview 4, 6, 8, 9, 11). Je hebt niet alle partijen nodig, wel een aantal vooruitstrevende bedrijven die meegaan in de ambitie van de gemeente. Er lopen altijd mensen voorop, die heb je nodig om zaken van de grond te krijgen en dat is ook niet erg. Bij mooie resultaten worden andere bedrijven over de streep getrokken en gaan ook aanhaken. Iedereen heeft baat bij een goed functionerend gebied. Als de GLZ zich bewezen heeft haken meer partijen vanzelf aan. Dit geldt vooral voor de beheer/exploitatiefase. De wijkmanager (interview 10) zei: *“Als de situatie erg genoeg is, of het perspectief mooi genoeg is, krijg je mensen vanzelf mee”*.

Voor de ontwikkelfase kan het van belang zijn om toch een publiekrechtelijk instrument in te kunnen zetten, met name als er veel verschillende partijen met uiteenlopende belangen zijn of als partijen weigeren mee te werken (interviews 4, 5, 14, 15).

Bij de opstartfase van de ontwikkelfase zullen partijen ook mee willen investeren in het positief op de kaart zetten van het gebied met placemaking. Ontwikkelaars hebben vooral belang bij een positief beeld bij het gebied waar zij hun vastgoed ook goed kunnen verkopen. Zekerheid is daarbij wel heel belangrijk. Garantie om te kunnen ontwikkelen is voor hen een voorwaarde om te investeren in gezamenlijke activiteiten (interviews 8, 13).

Ieder partij heeft andere belangen, dat werd ook duidelijk uit de interviews. Maar er zijn ook gedeelde belangen die betrekking hebben op het gebied en waarvan iedereen overtuigd is dat op basis van die gedeelde belangen veel bereikt kan worden.

Opvallend is dat waardecreatie niet zozeer in geld uitgedrukt wordt, maar vooral in andere aspecten zoals:

- Samenwerking en interactie tussen burens: community building;
- Gedeeld eigenaarschap: beter beheer en schoon, heel, veilige woon-/werkomgeving;
- Bijdragen aan het doel van de gemeente en ondernemingen in de Binckhaven: in dit geval het creëren van een Impact City: grootste impact campus bouwen van Europa;
- Het creëren van een levendig en ‘supertof’ gebied waar zowel werknemers als bewoners en bezoekers graag verblijven;
- Veiligheid waarborgen: in samenwerking met politie en handhaving of juist als tegenhanger: gastvrijheid, inzetten op verbinding (met de omgeving en onderling) liever dan op beveiliging;
- Waarborgen dat de inrichting van het gebied aansluit op de ambities voor het gebied;
- Waardestijging van vastgoed is niet in eerste instantie van belang voor nieuwe bedrijven omdat ze hier voor minimaal 20 jaar zitten;
- Waardestijging van vastgoed is wel van belang voor hen die ook op korte termijn weer vertrekken, zoals ontwikkelaars;
- Ontwikkelaars willen vooral zekerheid dat ze kunnen ontwikkelen en dat het gebied aantrekkelijk is. Investerings hangen dan ook samen met het uiteindelijke doel: het ontwikkelen van een locatie en daar een bepaalde marge aan overhouden. In de tussentijd wordt met tijdelijke functies het gebied “getest”.

Er is ook frustratie aanwezig. Er is al veel onderzocht, projecten voorgesteld, plannen gemaakt, en het lijkt allemaal te stranden bij de gemeente (interviews 6, 7, 8, 9, 11, 13). Niet duidelijk is waarom, er wordt te weinig terug gekoppeld, er is geen continuïteit in communicatie en het is niet duidelijk wie waar over gaat.

Dit zou voorkomen kunnen worden door het schetsen van de stip op de horizon, bijv. door het opstellen van een visie voor het gebied met een duidelijk doel voor ogen. Dat partijen weten waarnaar toegewerkt wordt, en dat voor iedereen helder is wat de spelregels zijn voor het indienen van projecten (interviews 6, 8, 10).

Het starten met een visie vanuit de gemeente wordt door een ontwikkelaar direct als obstakel gezien. De kans is aanwezig dat er zoveel beleidsregels opgestapeld worden in deze visie, dat niks uitvoerbaar blijkt (interview 13). Waarom het niet gewoon los laten, en laten gebeuren? Dat hoort ook bij de Binckhorst, aldus een ontwikkelaar.

Bij CVDH wordt als grootste obstakel voor het opzetten van een GIZ benoemd dat het onduidelijk voor de deelnemers is wat het gaat opleveren. Dat is moeilijk aan te tonen en het betreft een grote diverse groep met tegengestelde belangen. Wat zijn de gedeelde belangen? De grootste angst is dat het veel tijd en energie kost en niks oplevert (interview 14).

De gedeelde overtuiging is wel dat er sturing moet zijn. Een procesmanager moet de opzet van een GIZ begeleiden. Het moet iemand zijn die begrijpt dat het einddoel belangrijk is, en niet de weg daar naartoe. Dit (emergente) proces zal ongetwijfeld met hobbels gaan, maar door de inhoud bij de partijen te laten en mensen aan elkaar te koppelen en te blijven benadrukken waarnaartoe gewerkt wordt, wordt uiteindelijk voortgang geboekt, is de overtuiging van de wijkmanager (interview 10). ‘

3.3.6 Juridisch

Een goede afstemming met omgevingsplan is belangrijk. Nu is het juiste moment om in het nieuwe omgevingsplan mogelijkheden te creëren om zaken structureel aan te pakken. Vanuit de geïnterviewden wordt een aantal zaken benoemd. De mogelijkheid creëren om het parkeren collectief op te lossen zodat het straat-parkeren flink ingeperkt kan worden en ruimte gecreëerd wordt voor een fijne verblijfsruimte en vergroening. Daarnaast de mogelijkheid scheppen in het omgevingsplan om functies toe te voegen die voor sociale veiligheid 24 uur per dag zorgen in plaats van alleen tijdens werktijden (interviews 4, 7, 14). Het toevoegen van horeca en winkels is op dit moment niet toegestaan op veel plekken.

Een intentieovereenkomst is niet voldoende. Een samenwerkingsovereenkomst lijkt een logisch instrument voor een GLZ. Wederzijdse verplichtingen worden hiermee vastgelegd. Je ziet dan direct hoe committed partijen zijn (interview 4, 15).

3.3.7 Sturing

Over het algemeen werkt de wortel beter dan de stok, is de algemene mening van de geïnterviewden. Oftewel, een vrijwillige deelname aan een GLZ werkt een betere samenwerking in de hand dan als er een nieuwe (financiële) verplichting bij komt (interviews 6, 8, 9, 11, 13). In dat geval kunnen op vrijwillige basis en privaatrechtelijk, goede afspraken worden gemaakt, waarbij begrip is voor de gezamenlijke en individuele belangen. Van belang is dat alle baathebbers in beeld zijn en alle belangen bekend zijn. Sommige partijen vinden het belangrijk dat een gezamenlijke visie tot stand komt (interviews 4, 5, 6, 9, 10), waar de GLZ uitwerking aan geeft door middel van gezamenlijke investeringen in voorzieningen of projecten. Van belang is dat partijen van te voren weten welke inspanning verwacht wordt, en ook dat duidelijk is welke baten hiermee gecreëerd worden (interview 14).

Eén van de geïnterviewden zegt: *“ik denk dat gebiedsontwikkeling goed werkt door van onderop initiatieven tot stand te brengen, samenwerking te organiseren, echt samen in projecten te zitten zodat je elkaar leert kennen en als je elkaar leert kennen dan is het veel makkelijker om die grote stap te zetten naar een langjarige samenwerking”* (interview 5). Het belangrijkste sturingsmechanisme is volgens hem verbinden: het gebruiken en uitbouwen van netwerken, door die netwerken te gebruiken en mensen continu met elkaar in contact en bij elkaar te brengen.



4 Vergelijking theorie – praktijk

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd waar de belangrijkste verschillen en overeenkomsten zitten tussen de theorie en de praktijk. Een aantal hoofdissonanties zijn hieronder beschreven voor de factoren die van belang zijn (organisatorische, financiële, relationele, juridische en sturingsaspecten) voor de totstandkoming van een GIZ of een ander arrangement waarmee de doelstellingen van een GIZ bereikt kunnen worden.

4.1 Organisatie

Bij binnenstedelijke gebiedstransformaties is het onderscheid tussen de ontwikkelfase of exploitatiefase niet of moeilijk te maken zoals Daamen (et al, 2020) aangeeft. Het advies werd daarom gegeven om vooral op het type partijen dat zich georganiseerd heeft te focussen en commitment te stimuleren aan ‘collectief eigenbelang’ en meetbare doelen.

Dat bij binnenstedelijke gebiedstransformaties het onderscheid tussen de ontwikkelfase of exploitatie/beheerfase niet of moeilijk te maken is, is niet altijd het geval gezien de lange doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling. Bij Binckhaven is juist het maken van onderscheid tussen deze twee fasen essentieel voor het welslagen van een GIZ. Het mengen van beide fasen is ingewikkeld, omdat hier verschillen te zien zijn in aantal en soort partijen, hun belangen en de hoogte van de gewenste financiële inbreng in een GIZ. Holt (interview 15) adviseert dan ook om beide fasen juist uit elkaar te houden qua organisatie, omdat het anders te gecompliceerd wordt. Ontwikkelaars en beleggers zien ook de complexiteit en adviseren een scheiding aan te brengen. Hierbij geven ze wel aan dat het belangrijk is om al in de ontwikkelfase na te denken over de exploitatiefase. Gebiedsmanagement functies in de exploitatiefase moeten al aan de voorkant van de ontwikkelfase meegenomen worden om dit qua organisatie en financiering goed geregeld te hebben. Dit soort zaken achteraf regelen is ingewikkeld.

Uit de casestudie blijkt dat in de exploitatiefase enkele zaken alleen in een ontwikkelfase oplosbaar zijn, omdat ze te groot of te ingewikkeld zijn voor de partijen in een exploitatiefase. Bijvoorbeeld omdat ruimte nodig is, of een bestemmingsplan wijziging en een collectieve voorziening die verder strekt dan het betreffende gebied. Soms zijn eerst grote investeringen nodig om iets substantieels te kunnen bereiken in de publieke ruimte. Zo lopen de ontwikkelfase en exploitatiefase toch weer in elkaar over.

4.2 Financiële aspecten

In de literatuur wordt de BIZ genoemd als instrument voor bedrijven en voor activiteiten zoals placemaking. In gebieden waar ook woningbouw toegevoegd wordt zou een pluspakket met extra reikwijdte ingezet kunnen worden in de vorm van een BIZ+. Indien meer dan alleen de activiteiten die vallen onder een BIZ gefinancierd dienen te worden, zoals collectieve voorzieningen, is een GIZ het aangewezen instrument. In paragraaf 4.1 is echter al geconstateerd dat de GIZ vooral een waardevol instrument kan zijn voor de opstart- en de exploitatiefase en dat juist de collectieve voorzieningen in de ontwikkelfase aan de voorkant zouden moeten worden geregeld. Door deze zaken te mengen, wordt een GIZ onnodig ingewikkeld. Dit blijkt ook uit de interviews. Partijen zijn bereid te investeren in hun directe woon- en werkomgeving maar als het

hele grote investeringen betreft, dat kijken ze toch naar de gemeente of ontwikkelaars om dat via de bestaande regelingen en wetten te organiseren.

De bijdragen voor een BIZ of GIZ gaan op basis van vrijwilligheid bij meerderheidsstemming. Dat betekent dat als meer dan 70% van de eigenaren instemt, dat de overheid de resterende bedrijven kan verplichten ook mee te betalen. Ook bestaand vastgoed wordt hierin meegenomen. Het op deze manier bekostigen van gebiedsontwikkeling dient gekoppeld te zijn aan de kostensoortlijst van het kostenverhaal. Alleen activiteiten en voorzieningen die niet via het kostenverhaal verrekend worden, kunnen via een GIZ/BIZ gefinancierd worden (Rebel, 2021).

Als een verplichte bijdrage wordt gevraagd aan bestaand vastgoed zal dit via baatbelasting of een gebiedsgerichte opslag op de OZB, of planbatenheffing geïnd moeten worden. De heffing moet in elk geval gekoppeld zijn aan bewezen waardeinstijging via de WOZ-waarde. Voor nieuw vastgoed zijn daar de bestaande regelingen voor in het kader van kostenverhaal of het fonds bovenwijkse voorzieningen (Rebel, 2019).

Vooralsnog is er geen wettelijk kader voor een BIZ+ of GIZ. Partijen zijn wel bereid gezamenlijk te investeren in zaken waar profijt van hebben. In de opstart- en exploitatiefase zou een BIZ een basis kunnen zijn voor samenwerking en financiering van activiteiten. Voor de ontwikkelfase is het de vraag of de investeringen niet te groot zijn en al via bestaande regelingen gefinancierd kunnen worden, zoals het kostenverhaal en het fonds bovenwijkse voorzieningen. Financieel zit er een gelaagdheid in het kostenverhaal:

1. Via het omgevingsplan de grote lijnen regelen qua parkeren en benodigde infrastructuur
2. Via een gebiedspaspoort overige zaken organiseren zoals lokale infrastructuur, bruggen, kades en fietspaden. Het gaat om een collectief bedrag per vierkante meter ontwikkelvastgoed. Alle ontwikkelaars en eigenaren hebben daar profijt van. Het probleem uit een ander deelgebied in dat gebiedspaspoort oplossen zou ook kunnen, maar alleen als er verrekening plaatsvindt. Dit zou eventueel een oplossing zijn voor het parkeerprobleem in het gebied van de casestudie.
3. Via het Fonds bovenwijkse voorzieningen: de projecten die op bovenwijks niveau nodig zijn voor het functioneren van de wijk als geheel.
4. Op deelgebied niveau: afspraken maken met de vastgoedeigenaren voor de dingen waar men op deelgebied niveau behoefte aan heeft en profijt van heeft. Dit kan collectief aangepakt worden via een GIZ / BIZ+.
5. Planbatenheffing: het belasten van bestaande vastgoedeigenaren die veel profijt hebben van de ontwikkelingen die andere partijen bekostigen.

De geïnterviewde partijen uit Binckhaven staan op zich positief tegenover een nieuw arrangement zoals een GIZ voor het organiseren en financieren van zaken op deelgebied niveau, maar zij zitten niet te wachten op een extra (financiële) verplichting. Zij maken liever afspraken op basis van vrijwilligheid.

4.3 Relationele aspecten

Alle geïnterviewde partijen staan op zich positief tegenover een nieuw arrangement zoals een GIZ, maar zij zien ook obstakels. Zij zitten niet te wachten op een extra (financiële) verplichting boven op de al geldende afdrachten via het kostenverhaal. Het belang van samenwerken om de collectieve doelen van een GIZ te bereiken wordt wel gezien.

Daamen (et al, 2020) geeft aan dat aan een GIZ een initiatief ten grondslag ligt van lokale eigenaren en gebruikers in een gebied. Overheden kunnen hen helpen om georganiseerd te raken en aan de criteria van financiële of wettelijke steun te voldoen. Laat vervolgens los en monitor slechts de voortgang is het advies. In veel gevallen zal de gemeente echter partij en deelnemer zijn van een GIZ. In het geval van de Binckhaven als eigenaar van grond en gebouwen, maar ook als beheerder van de openbare ruimte. Daarnaast hechten veel partijen wel aan de regierol van de gemeente. Niet alleen om een visie op te stellen voor de ontwikkeling van het gebied voor de korte en lange termijn, maar ook als bewaker van de eigen beleidsdoelen en om vroegtijdig aan te geven wat de spelregels zijn voor activiteiten en projecten die vanuit de GIZ worden voorgesteld. Partijen hebben gemerkt dat voorstellen die zij doen, verdwijnen binnen de gemeentelijke organisatie en er niet duidelijk terug gecommuniceerd wordt waarom projecten geen doorgang vinden. Het gemeentelijke interne “gedoe” moet binnen de gemeente blijven, vinden ook de programmadirecteur en wijkmanager. Eén persoon zou aanspreekpunt moeten zijn en duidelijk terug moeten communiceren wat wel en niet onder een GIZ valt een waar welke verantwoordelijkheid valt. Mandaat en bestuurlijk draagvlak helpen dit aanspreekpunt om ook zaken te kunnen doen met de andere partijen binnen een GIZ. Om dat te verkrijgen is het vaststellen van de visie voor de korte en lange termijn in het college of de gemeenteraad nodig.

In paragraaf 2.5 zijn de gezamenlijke belangen genoemd die binnen een transformatie een belangrijke rol spelen en het succes van een gebied kunnen bepalen:

1. Het duurzaamheidsbelang: verduurzaming, vergroening, mobiliteitstransitie en energietransitie kan alleen succesvol zijn als zaken collectief worden aangepakt. De duurzaamheidsagenda's zijn maatschappelijk urgent en bezitten toenemend draagvlak in het politieke, maatschappelijke en private domein;
2. Het economisch belang: economische en maatschappelijke waardecreatie voor zowel gemeente (WOZ waarde evenals economische groei en interessant vestigingsklimaat) als eigenaren en ontwikkelaars
3. Het sociale en maatschappelijke belang van toegankelijke openbare ruimte, betaalbaar en volgens wensen van de gebruikers t.b.v. sociale cohesie en een leefbare fijne en veilige woon/werkomgeving en meer onderlinge interactie en netwerkvorming.

Al deze belangen komen terug in de interviews die gehouden zijn. Dit schept een goede basis voor het opstellen van een gezamenlijke agenda met projecten en prioriteiten.

Bestuurlijke draagvlak

In het rapport “Financiering van gebiedstransformaties” schrijven Heurkens et al (2020): *Bij het opzetten van nieuwe arrangementen zijn politieke wil en institutionele (tegen) krachten doorslaggevend. Formele wijzigingen, maar ook de cultuur en gewoontes beïnvloeden de innovatiekracht van partijen in stedelijke transformatie. Innovatie is desondanks nodig. Dat*

vraagt om kordaat leiderschap en bestuurlijk lef, maar ook om een ondernemende en onderzoekende houding bij alle partijen.

Zoals Heurkens et al (2020) in bovenstaand citaat aangaf is bestuurlijk lef nodig voor het opzetten van een nieuw arrangement om als overheid gezamenlijk met publieke partijen te investeren in de publieke doelen en publieke ruimte binnen een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze thema's komen ook terug in bestuurlijke besluitvormingsdocumenten, van grof (omgevingsplan) naar fijn (gebiedspaspoort). Door de gelaagdheid van de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling wordt bestuurlijk draagvlak gecreëerd met betrekking tot ontwikkelstrategie, ontwikkelagenda en doelen die gesteld worden.

Tegelijkertijd is dit een langdurig proces en heeft dit op korte termijn geen uitsluitel voor de exploitatiefase. Het advies van partijen is dan ook om 'gewoon' te starten en de zaken aan te pakken. Er is voldoende draagvlak en creativiteit aanwezig in het gebied om met zaken te starten waar geen aparte besluitvorming voor nodig is. Met name het thema vergroening is nu al onderwerp van gesprek in de gemeenteraad (2024) en kan op breed bestuurlijk draagvlak rekenen.

4.4 Juridische aspecten

4.4.1 Juridisch kader GIZ

Een GIZ zou bij voorkeur aan de voorkant van de ontwikkeling van een gebied moeten worden opgezet, zodat baathebbers aan de voorkant betrokken zijn, invloed hebben op de investeringen en freeriders zoveel mogelijk voorkomen worden. Bij de pilot in de Binckhorst is gekeken of ná voltooiing van (het eerste deel van) de ontwikkelfase nog verdere afspraken gemaakt kunnen worden over extra investeringen.

In eerste instantie lijkt men in de Binckhaven met de bestaande instrumenten een heel eind te komen. De koppeling aan het nieuw op te zetten omgevingsplan met gebiedsvisie (programma), en de nog op te stellen gebiedspaspoorten per deelgebied, geven voor de ontwikkelfase een goede basis, ook voor het uitwerken van een visie voor de exploitatiefase. De huidige vastgoedeigenaren zijn zeer gemotiveerd en creatief om er een succesvol gebied van te maken. Er lijkt voldoende draagvlak te zijn voor het aangaan van een privaatrechtelijke samenwerking tussen bestaande partijen om de collectieve doelen te bereiken.

Publiekrechtelijk bestaat de BIZ-regeling waarbij kan worden aangesloten, maar dan bij voorkeur richting een meer BID⁵-gerelateerde structuur, die ook mogelijkheden biedt voor exploitatie en beheer. De BIZ-regeling zou uitgebreid moeten worden voor enerzijds het betrekken van alle eigenaren in een gebied, in plaats van alleen bedrijven, en anderzijds om ook zaken als de realisatie van voorzieningen en openbare ruimte te kunnen meenemen.

Voor de ontwikkelfase lijkt de Gebiedsmanagementorganisatie (GMO) een geschikt instrument, om zowel voor de ontwikkel- als exploitatiefase afspraken te maken op basis van een gebiedspaspoort. Hierin worden de collectieve voorzieningen in een gebiedsontwikkeling in één gebiedsorganisatie ondergebracht.

De combinatie van beide fasen (ontwikkel- en exploitatiefase) zal ook vaak voorkomen gezien de lange doorlooptijd van de meeste binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, daarom is het financiële model zoals gehanteerd wordt in Club Rhijnhuizen heel interessant als basis voor een

⁵ BID=Business Improvement District

GIZ. Hier komen subsidies, een deel van het kostenverhaal en een jaarlijks lidmaatschap van leden samen in een fonds om projecten te kunnen realiseren, zowel in de ontwikkel- als in de exploitatiefase.

4.4.2 Aansprakelijkheid

Privaat bezien is de (onbeperkte) aansprakelijkheid die aan juridisch eigendom van de openbare ruimte is gekoppeld de grootste belemmering voor extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte (Van der Gaar, 2023). Eén van de aanbevelingen van Van der Gaar was te onderzoeken op welke manier de gemeente enerzijds de aansprakelijkheid draagt en anderzijds voldoende borging en controle krijgt en waarbij de private partij kan investeren zonder eigendom van de openbare ruimte als voorwaarde.

Private partijen zitten niet te wachten op het in beheer nemen van de openbare ruimte, en de gemeente wil deze ook niet uit handen geven. Extra investeringen door private partijen in de aanleg danwel beheer van de openbare ruimte waarbij de gemeente eigenaar is en aansprakelijk blijft, zijn via een GIZ of BIZ+ prima te organiseren. In een GIZ zijn alle eigenaren van het gebied vertegenwoordigd dus ook de gemeente, en hierbij kunnen goede afspraken gemaakt worden over toegankelijkheid, beschikbaarheid en beheer. Voor het beheer van de openbare ruimte kan via een beheerconvenant afgesproken worden wie wat voor zijn rekening neemt en wie waar verantwoordelijk voor is. In principe blijft de gemeente aansprakelijk, maar door de inrichting in samenspraak te organiseren, wordt gerealiseerd waar de gebruikers van de openbare ruimte behoefte aan hebben, en gaat de kwaliteit van het gebied omhoog, zowel door een goede inrichting als door intensiever beheer.

4.4.3 Freeriders

Zolang een GIZ geen wettelijk instrument is, blijven freeriders een probleem. Zeker bij grootschalige gebiedsontwikkelingen willen partijen de zekerheid dat alle partijen meebetalen aan de gezamenlijke ambities en doelstellingen. Er zijn altijd ideologische partijen die zeggen dat ze voorop willen lopen en het goede voorbeeld willen geven, zoals ook herhaaldelijk tijdens de interviews naar voren kwam, maar uiteindelijk kan het toch een obstakel worden. Een stok achter de deur vanuit de Rijksoverheid met behulp van een wettelijke regeling zou dan wel prettig zijn, aldus Rebel (interview 15, bijlage 3).

4.5 Sturingsaspecten

Over het algemeen blijken partijen in de Binckhaven voor stimuleren en niet voor afdwingen, voor de wortel en niet voor de stok, voor samenwerking en privaatrechtelijke afspraken en niet voor publiekrechtelijk afdwingbare regels. Of dat voldoende werkt, moet blijken in de tijd. Sommige geïnterviewden geven aan dat door met publiek geld te investeren in het gebied, private investeringen uitgelokt worden, of door private investeringen te matchen met een zelfde bedrag ("de verdubbelaar"). Experts in de literatuur zijn daar cynisch over, die denken dat een stok achter de deur toch nodig zal zijn.

In ieder geval zal de gemeente richting moeten geven, daar zijn de meeste partijen het over eens. Een visie voor het gebied, met een stip op de horizon met bestuurlijk draagvlak als basis voor de verdere samenwerking. Door eerst vast te leggen met elkaar welke kant je op gaat, krijg je betere samenwerking en meer interactie binnen het gebied. Met elkaar afspreken wat je wilt bereiken, afstemming tussen visie /beleid van de gemeente, dat je vastlegt; anders komt het er niet van en krijg je tegengestelde belangen. Er zijn ook partijen die de gemeente in deze rol juist

als obstakel zien. De opeenstapeling van beleidsdoelen en regelgeving kan juist de uitvoerbaarheid van projecten in gevaar brengen

Laat het nou gewoon eens gebeuren. Het is zo overzichtelijk. Eigenlijk ligt alles er al. Het kan alleen maar beter worden. Je moet natuurlijk ook niet helemaal contrair aan alle beleid gaan, maar je moet durven, als het goed voelt, laat het gebeuren en durf het dan ook maar een zet te geven. (BPD)

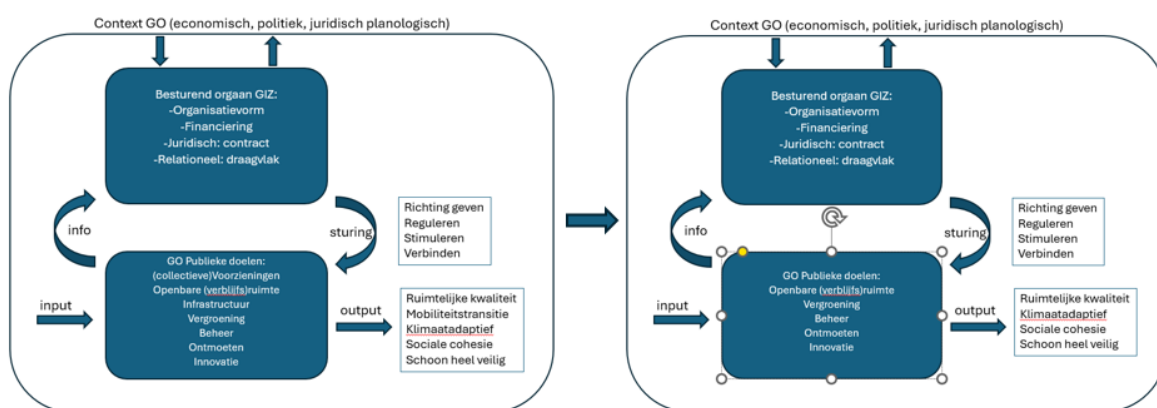
Bij het opzetten van een GIZ is het belangrijk om eerst in te zetten op vormen van zachte sturing: partijen met elkaar in contact te brengen en gezamenlijk nadenken over de opgave voor het gebied en de gedeelde belangen. Veel partijen in de Binckhaven hebben al contact, en werken al samen.

4.6 Conceptueel model

De bovenstaande vergelijking van de theorie met de praktijk geeft aanleiding voor aanscherping van het conceptueel model.

Eerder is geconstateerd dat het maken van onderscheid tussen de opstart- ontwikkel- en exploitatiefase essentieel is voor het welslagen van een GIZ. Het mengen van beide fasen is ingewikkeld, omdat hier verschillen te zien zijn in aantal en soort partijen en hun belangen en de hoogte van de gewenste financiële inbreng in een GIZ. Voor de collectieve voorzieningen op gebiedsniveau en infrastructurele projecten zijn andere instrumenten meer voor de hand liggend, zoals de gebiedsvisie (programma), gebiedspaspoorten, en het fonds bovenwijkse voorzieningen.

Daarmee is de GIZ op zichzelf ook niet een geschikt instrument om maatregelen in het kader van de mobiliteitstransitie te bewerkstelligen. Wel kan een GIZ uitwerking geven aan de mobiliteitstransitie (meer ruimte voor verblijf en voor fietsers en voetgangers) als de basis in het gebied op orde is door het aanbrengen van collectieve parkeervoorzieningen of mobiliteitshubs.



Figuur 9 Aanpassing conceptueel model naar aanleiding van literatuur en praktijk onderzoek naar GIZ

5 Expertsessie

Als derde onderdeel van dit onderzoek zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan een panel van experts op het gebied van gebiedsontwikkeling in het algemeen en met kennis over een GIZ in het bijzonder. Als experts zijn uitgenodigd: een adviseur van een adviesbureau, een wetenschapper, een ontwikkelaar, en expert grondbedrijf van de gemeente en een beleidsadviseur van het ministerie van BZK (zie ook bijlage 1).

Ter voorbereiding op de expertsessie is aan iedere deelnemer een week voorafgaand aan de sessie een presentatie gestuurd met daarin samengevat de aanleiding van het onderzoek, de centrale vraagstelling en doel van het onderzoek, de te onderzoeken case en de resultaten. Op deze wijze wisten de deelnemers vooraf waar het gesprek over zou gaan. De expertsessie vond live plaats in de Titaan (in de Binckhaven) en was een groepsgebesprek dat 2 uur duurde. Aan het begin van het gesprek is het onderzoek toegelicht aan de hand van de eerder verspreide presentatie.

Het doel van expertsessie was tweeledig: allereerst om te verkennen of de experts de resultaten herkennen, en vervolgens om te verkennen of de resultaten te generaliseren zijn en ook voor andere gebieden toepasbaar zijn.

De experts zijn vier dilemma's voorgelegd:

- 1 Organisatie: Exploitatiefase en ontwikkelfase: combineren of juist scheiden?
- 2 Gemeente als obstakel maar ook trekker/regisseur?
- 3 Sturing: Regulering of stimuleren?
- 4 GIZ geschikt voor alle publieke doelen en voorzieningen?

Het gesprek over de vier dilemma's wordt hieronder per stuk behandeld en samengevat.

1 *Organisatie: Exploitatiefase en ontwikkelfase: combineren of juist scheiden?*

De experts geven aan dat het uitgevoerde onderzoek benadrukt dat een opsplitsing in ontwikkelfase en exploitatiefase onontbeerlijk is. In het allereerste begin is placemaking ook al GIZ waardig, dus deze opstartfase is ook al een aparte fase.

De verschillende fasen opstartfase, ontwikkelfase en gebruiksfase lopen door elkaar heen. Menging zal altijd blijven. Een knip tussen de verschillende fasen blijkt uit deze studie logisch te zijn, ook al lopen de fasen in elkaar over. De fasen betreffen andere partijen, andere budgetten, andere belangen. De ontwikkelfase heeft zijn eigen financiële en juridische regels, daarin wordt ook het eindbeeld geschetst. Afspraken over collectieve voorzieningen waar veel geld mee gemoeid is, moeten echt aan de voorkant gemaakt worden.

Het realiseren van een collectieve parkeervoorziening zouden de experts niet vanuit een GIZ willen organiseren, want het is een noodzakelijke investering die vanuit de ontwikkeling van het hele gebied noodzakelijk is. Een GIZ is bedoeld voor extra's. De tabel (zie blz. 65) met verschillende activiteiten geeft een goed beeld. De vraag is of de afzonderlijke onderdelen in één GIZ kunnen worden georganiseerd?

De experts adviseren om de activiteiten op te knippen en de GIZ klein te houden: *“maak het niet te groot en ingewikkeld en start met de quick wins”*. Onderdelen die groot, zwaar en ingewikkeld zijn, bij voorkeur niet opnemen in een GIZ. Een GIZ moet flexibel zijn, moet goed kunnen worden opgeschaald en afgeschaald. Een plintmanager heeft echt toegevoegde waarde, evenals ogen en handen op straat, maar daarachter zit wel een back office wat veel geld kost.

De resultaten van de studie geven ook aan dat een paar freeriders niet als obstakel worden gezien. Als partijen met elkaar in een afgebakend gebied aan de slag gaan met wat voor hen belangrijk is, en met elkaar voldoende massa hebben, dan gaan ze ermee aan de slag. Ook de ervaringen met BID New York ondersteunt deze studie, bij voldoende massa gaat er iets van start. Maar het zijn vooral de zittende eigenaren die de motor zijn achter de collectiviteit.

De markt vult een functie pas in als het ze wat oplevert. Aan het begin is dat moeilijk, want er is nog niet voldoende massa. Een GIZ kan in die beginperiode helpen. Waarbij niet alles in één keer gereed is, maar wel gezamenlijk een eindbeeld wordt gemaakt: wel een visie, geen masterplan. Het is juist interessant hoe het gebied zich ontwikkelt van de voorfase door de ontwikkelfase heen naar de exploitatiefase: het lijkt op “placemanagement”.

Tijdens de opstartfase is voor ontwikkelaars de potentiële opbrengst van belang. Ontwikkelaars gaan pas mee als zij zekerheid hebben. Als ontwikkelaars bijdragen aan GIZ dan willen zij ook meer directe invloed. Maar het is eigenlijk een andere schakel in de waardeketen. Uit gesprekken met beleggers blijkt dat ook met beleggers afspraken te maken zijn, echter wel door vooraf goede afspraken te maken. In Utrecht Beurskwartier is het organiseren van deelmobiliteit lastig, ontwikkelaars willen dit niet oppakken. Oplossingen voor een groter schaalniveau dan het eigen plot, kunnen en willen ontwikkelaars niet op zich nemen.

2 Gemeente als obstakel maar ook trekker/regisseur?

Dat een aantal partijen de gemeente als trekker van de GIZ wensen is opvallend. De vraag is waarom dat zo zou zijn? Partijen lopen nu vast bij de gemeente, en denken dat als de gemeente trekker is, zij automatisch mee doen en gaan lopen voor de GIZ. De gemeente als trekker aanwijzen is niet de juiste oplossing vinden de experts. Het is verstandig de GIZ los te weken van de politieke context. Maak er een aparte organisatie van. Lichtvoetigheid is hier gewenst. De GIZ staat ver af van gemeente af; de GIZ betekent risico nemen en de gemeente gaat liever voor zekerheid. In het verleden durfde de gemeente wel risico te nemen bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Beatrixkwartier waar private partijen mee investeerden in de openbare ruimte (geen Hofstadkwaliteit) en de netkous. De toenmalige wethouder durfde dat risico te nemen.

Een GIZ is eigenlijk een maatschappelijk initiatief. De gemeente moet een stap terug zetten. Het gaat om waardecreatie, de meerwaarde die je creëert als je als partijen echt nog een stap extra zet, en dat is een hele andere waardesprong, dat kan financieel zijn, maar kan ook betrekking op duurzaamheid, maatschappelijke waarde, social impact, of iets anders.

De gemeente moet faciliteren en stimuleren en niet trekken en sleuren aan GIZ initiatieven. Het advies van de experts is: open een gemeentelijk loket om initiatieven vanuit GIZ met open vizier tegemoet te komen. Zorg voor een goed functionerend loket en kijk vooral ook kritisch naar de eigen interne organisatie. Hoe hou je het “gedoe” binnen de gemeente. De gemeente moet dus geen trekker van een GIZ zijn, maar moet wel initiatieven kunnen faciliteren en zorgen dat zaken binnen de gemeente geregeld kunnen worden. De GIZ moet je door het collectief laten organiseren, de gemeente moet een stap terug doen. De gemeente kan wel in haar ruimtelijk beleid zaken meenemen die voorwaardelijk kunnen zijn om iets mogelijk te maken. Denk bijvoorbeeld aan het toestaan van functies in de regels van het omgevingsplan die leiden tot een andere programmering in de plinten waardoor een levendig gebied gecreëerd kan worden met meer sociale veiligheid, ook in avonduren en weekenden.

Dat de gemeente in het geval van de Binckhaven ook eigenaar van een gebouw (CabFab) is, maakt het lastiger. De vraag is of de gemeente wel eigenaar moet blijven of het gebouw net als de Titaan op de markt moet zetten.

3 *Sturing: Regulering of stimuleren?*

Marktpartijen hebben behoefte aan maatwerk, aan lichtvoetigheid en geen keurslijf. Het is belangrijk wel het 'wat' vastleggen, de basisafspraken, maar vooral niet het 'hoe'. Alhoewel het wel belangrijk is om te voorkomen dat partijen wegllopen.

Enige ondersteuning van een wettelijke kader om een GIZ te kunnen organiseren zou wel prettig zijn, vooral voor ontwikkelaars en institutionele beleggers, aldus een aantal experts. Het is dan duidelijk dat iedereen mee doet en mee betaalt, net als bij bovenwijkse voorzieningen. Niet iedereen is hier voorstander van. Zowel uit de interviews als bij de expertsessie blijkt dat marktpartijen niet zitten te wachten op nieuwe wettelijke verplichtingen.

Een wettelijke verplichting is iets anders dan een wettelijke mogelijkheid. Maak vooral gebruik van bestaande juridische constructies, bijvoorbeeld een vereniging zoals beschreven in burgerlijk wetboek. Waar de GIZ voor wordt ingezet, bepaalt ook hoe deze wordt georganiseerd. Voor korte, snelle initiatieven is een samenwerkingsovereenkomst geschikt en dat kan ook prima op basis van vrijwilligheid.

Basisafspraken zijn natuurlijk nodig, en bij goede ideeën kan de gemeente eventueel voorfinancieren en dit later verrekenen met WOZ. Het is belangrijk altijd te zorgen voor maatwerk en kijken wat kan er privaatrechtelijk worden geregeld.

Als een GIZ goed functioneert en één grote partij stopt ermee, dan is dit een probleem van de overige partijen en niet zozeer van de gemeente. Het is vergelijkbaar met een BID (Business Improvement District) in New York waar eigenaren van gebouwen meermaals wisselen. Een voorbeeld is het gebied bij Ikea Utrecht, uiteindelijk een GIZ gebied zonder Ikea. Waarbij Ikea wordt aangesproken op z'n afwezigheid.

De huidige BIZ zit goed in elkaar als bedrijven uit betreffende BIZ worden verkocht en van eigenaar wisselen. De afspraken uit de BIZ gaan dan mee. Voor de 14 BIZ-en in Amsterdam geldt dat partijen jaarlijks kunnen opzeggen.

4 *GIZ geschikt voor alle publieke doelen en voorzieningen?*

Het basisniveau van de fysieke openbare ruimte wordt sowieso verzorgd door de gemeente en is al van een goed niveau. Alles wat meer en extra is, kan vanuit een GIZ worden aangedragen.

Het programmeren van de openbare ruimte helpt om met elkaar het gesprek te voeren. Bij GIZ initiatieven zijn vooraf meerdere belangen meegenomen en betrokken. Voor de gemeente is het dan makkelijker om 'ja' te zeggen op een GIZ-initiatief aangezien de afstemming met belanghebbenden (deelnemers GIZ) dan al heeft plaats gevonden.

Het gaat om meer dan investeren in de openbare ruimte. Het gaat ook om ESG doelstellingen, waarom doen partijen aan iets mee en hoe wordt de opbrengst daarvan gemeten? Er is harde data over de relatie tussen verbeteringen in de openbare ruimte en ESG doelen, partijen weten dat en zijn bereid te investeren. De interactie tussen bedrijven gaat omhoog, de sociale en maatschappelijk effecten zijn belangrijk voor eigenaren. Binnen een GIZ wordt met elkaar overlegd waarin wordt geïnvesteerd, dit zorgt voor tevredenheid en gemeenschapszin van bewoners en werknemers in bepaald gebied.

Uit de vorige dilemma's in het gesprek is al geconcludeerd dat niet alle doelen en voorzieningen geschikt zijn voor een GIZ. Tabel 6 (hoofdstuk 6) geeft volgens de experts een goed beeld van wat

de gemeente al als basis zou moeten organiseren, wat aan de voorkant in de ontwikkelvisie via bijv. een GMO geregeld zou moeten worden en wat wel geschikt is voor een GIZ of BIZ+. De experts zijn het erover eens dat grootschalige en dure voorzieningen echt op gebiedsniveau en aan de voorkant geregeld moeten zijn. Andere kleinere investeringen zijn prima via een GIZ te organiseren. Ook de BIZ regeling uitbreiden zou niet zo ingewikkeld moeten zijn. Dit biedt de kans om zaken op basis van een meerderheid van minimaal 70% van de eigenaren toch af te kunnen dwingen. Al lijkt dat niet altijd nodig als vanuit de partijen zelf de wens bestaat om dit op basis van vrijwilligheid te organiseren, toch is het fijn als die stok achter de deur er wel is en eventueel na een aantal jaar alsnog ingezet kan worden.

Tot slot

De experts geven aan dat er eigenlijk een andere naam voor de GIZ bedacht moet worden. We weten nu beter waar het over gaat. Er zit nu het woord *investeren* in terwijl het veel meer over (kwaliteits)verbetering gaat, daarom heten de BID in New York ook “Business Improvement Districts”.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De drie onderdelen van het onderzoek laten zien dat er overeenkomsten maar ook verschillen zijn in de voorwaarden waaronder een GIZ tot stand zou kunnen komen. De belangrijkste verschillen die geconstateerd zijn na het literatuuronderzoek en het exploratief casestudie onderzoek zijn voorgelegd aan de experts als dilemma. De uitkomsten uit het literatuuronderzoek en de mening van de experts komen veelal overeen. Dat is ook niet zo vreemd, aangezien veel literatuur geschreven is door de aanwezigen bij de expertsessie. Twee belangrijke nieuwe conclusies zijn dat geconstateerd is door de experts dat het casestudie onderzoek uitwijst dat een opsplitsing in de opstartfase, de ontwikkelfase en de exploitatiefase onontbeerlijk is en dat de echt grote investeringen niet thuis horen in een GIZ, maar via de reguliere instrumenten geregeld moeten worden.

De belangrijkste twee verschillen tussen de experts en geïnterviewden betreft de rol die de gemeente inneemt in het proces om te komen tot een GIZ, de rol die de politiek hierin heeft, en de wenselijkheid om een wettelijk regeling voor de GIZ op te zetten. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen theorie, praktijk en expertsessie opgenomen:

	Literatuur	Interviews	Experts
Organisatie	GIZ	BIZ+	Afhankelijk van doel
Initiatief	Vanuit markt	Vanuit markt	Vanuit markt
Trekker	Markt	Gemeente	Markt, gemeente faciliteert
Basis voor activiteiten	Omgevingsplan	Gebiedsvisie	Omgevingsplan, gebiedspaspoort
Soort activiteiten	Collectieve voorzieningen, Inrichting, Gebiedsmanagement Placemaking	Inrichting Gebiedsmanagement Placemaking	Inrichting Gebiedsmanagement Placemaking
Sturing	Reguleren	Stimuleren	Reguleren
Financiën	Naar rato aantal m2 (WOZ) OZB opslag	Inzet euro's of in-kind (grond, vastgoed, expertise) Naar rato profijt; Verdubbelaar gemeente	Naar rato aantal m2 (WOZ) OZB opslag
Juridisch kader	Omgevingsplan Omgevingswet Wettelijke regeling GIZ	Gebiedspaspoort en Samenwerkings-overeenkomst	Samenwerkings-overeenkomst Stichting of vereniging Wettelijke regeling GIZ
Bestuurlijk	Bestuurlijk commitment nodig	Geen eenduidige mening	Los van politieke context houden
Langjarig commitment	Minimaal 10 jaar	Ontwikkelaars max. 5 jaar, zittende bedrijven 10-20 jaar	Langjarig, geen termijn genoemd, wel bijv. jaarlijks opzegbaar.

Tabel 4 Overzicht resultaten onderzoek naar GIZ

6.2 Beantwoording onderzoeksvraag

In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelvragen van de onderzoeksvraag aan bod gekomen, zowel vanuit de literatuur als vanuit de praktijk is input verzameld over de organisatorische, financiële, relationele, juridische en sturingsaspecten. De resultaten en de belangrijkste dilemma's zijn vervolgens besproken met vijf experts in een expertsessie. Deze drie onderdelen van het onderzoek naar GIZ zijn allen input voor de beantwoording van de hoofdonderzoeksvraag. De hoofdonderzoeksvraag is:

Wat dient er georganiseerd te worden om een GIZ (zonder wettelijk kader) toe te passen in een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

De hoofdonderzoeksvraag wordt beantwoord door de deelvragen te beantwoorden; deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.

1. Welke kenmerken van een gebied zijn randvoorwaardelijk voor het kunnen inzetten van een GIZ als instrument?	• Het betreft alle grondeigenaren in een afgebakend gebied. • Het betreft de opstart- en/of exploitatiefase van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. • Het betreft een gemengd woon/werkgebied.
2. Aan welke organisatorische, financiële, juridische en relationele randvoorwaarden moet worden voldaan om een GIZ als middel te kunnen inzetten??	Organisatie • Het gaat om individuele, gemeenschappelijke belangen en het algemeen belang. • Zowel private als publieke partijen profiteren en (her)investeren. • Private partijen zijn initiatiefnemers, de gemeente faciliteert. • De gebruiks- en belevingswaarde voor zowel eigenaren/huurders als bezoekers/gebruikers neemt toe. • Het doel is vastgesteld en wordt bereikt met het instrument (generieke criteria en criteria per project). • Er wordt een vereniging of stichting opgericht met een bestuur. • Gebiedsvisie vaststellen door bestuur, verder los van politieke context. • Gebiedsregisseur vanuit gemeente met mandaat. Financieel: • Het gaat om investeringen die niet via het kostenverhaal betaald worden, die dus niet op de kostenverhaallijst voorkomen. • Een GIZ is (nog) niet afdwingbaar daarom betreft het een stimuleringsmiddel/prikkel. • Grondeigenaren dragen bij naar rato van profijt, door middel van een opslag op de vastgoedwaarde, zoals bijv. bij de OZB (op basis van WOZ). • Inbreng van waarde in de vorm van grond, vastgoed of expertise is ook een mogelijkheid die overeengekomen kan worden. • Een GIZ kan ook starten als BIZ in de exploitatiefase. • De extra heffing wordt terug geïnvesteerd in het gebied en in doelen die gezamenlijk overeengekomen zijn. Relationeel: • Partijen worden bij voorkeur aan de voorkant betrokken, er wordt gezamenlijk een plan opgesteld met doelen, projecten, prioriteiten (visie). • De samenwerking is gericht op het bereiken van een gezamenlijk doel: • Afweging gemeente: gericht op een bepaald overheidsbeleid(sdoel).

	• Initiatief komt vanuit de eigenaren in het gebied, gemeente faciliteert. Juridisch: • De basis voor activiteiten is het omgevingsplan, gebiedsvisie en gebiedspaspoort per deelgebied. • Privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst met wederzijdse verplichtingen. • Starten op basis van vrijwilligheid, mogelijkheid onderzoeken om wettelijke regeling GIZ of BIZ+ in de toekomst in te zetten.
3. Welke ontwikkelstrategieën of sturingsmechanismen kunnen gebruikt worden om draagvlak te bereiken?	Verbinden: partijen bij elkaar brengen, samenwerking Stimuleren: investeringen matchen, investeringen uitlokken Reguleren: er is een overeenkomst nodig om afspraken vast te leggen.
4. Wat zijn de overwegingen en obstakels voor publieke en private partijen voor een privaat-publieke samenwerking in de openbare ruimte?	Gedeelde belangen: • Duurzaamheidsbelang • Economische belang • Sociale en maatschappelijke belang Overwegingen private partijen: • Vroegtijdige betrokkenheid. • Mate van zeggenschap. • Afhankelijk van het gebied. Overwegingen publieke partijen: • Mate van betrokkenheid en commitment private partijen • Er moet een publiek belang gediend worden. Obstakels: • Gemeente: Gebiedsregisseur met mandaat vanuit gemeente inzetten. • Freeriders: in eerste instantie niet, wellicht later wel

Tabel 5 Beantwoording onderzoeksvragen

6.2 Algemene conclusie

Bij de start van het onderzoek naar de GIZ bleek uit de literatuur dat de GIZ een mogelijk instrument zou kunnen zijn voor de financiering van onrendabele investeringen binnen de gebiedsontwikkeling. Het collectief organiseren en bekostigen van voorzieningen voor alle baathebbers in een gebied via een GIZ, zou wellicht een oplossing zijn. Gedurende het literatuuronderzoek, de interviews en ook tijdens de expertsessie is het besef steeds meer gekomen dat de GIZ vooral geschikt is voor relatief kleine verbeteringen die collectieve eigenaren willen aanbrengen in het gebied waar zij wonen en werken.

De belangrijkste doelen van een GIZ zijn het creëren van eigenaarschap, gemeenschapszin, het uitbreiden van sociale netwerken en economische groei. De waarde van een GIZ zit vooral in de sociaal maatschappelijk waarde en in mindere mate de economische waarde. De conclusie is dan ook dat we het vooral niet te groot en ingewikkeld moeten maken, maar het klein en eenvoudig moeten houden, eigenlijk veel meer in het verlengde van een BIZ (of een BID), waarbij de regels van de BIZ verder opgerekt zouden kunnen worden. Nog liever willen partijen op basis van vrijwilligheid starten, maar het achter de hand houden van een wettelijke regeling, oftewel de stok achter de deur zou toch wel prettig zijn, om ook na een aantal jaar, als de eerste doelen bereikt zijn, en partijen uit willen stappen, toch de collectiviteit vast te kunnen houden als meer dan 70 % van de grondeigenaren dat wil.

Een GIZ wordt bij voorkeur aan de voorkant van de ontwikkeling van een gebied opgezet, zodat baathebbers aan de voorkant betrokken zijn en invloed hebben op de investeringen. Bij de pilot in de Binckhorst is gekeken of ná voltooiing van (het eerste deel van) de ontwikkelingen nog verdere afspraken gemaakt kunnen worden over extra investeringen. Zoals Stauttner in 2019 al concludeerde: *Een investeringszone (GIZ) die investeringen, bijdragen en financiering rondom een specifiek doel (en mogelijk specifieke periode) combineert, is kansrijk voor zowel nieuwe functies als bestaande functies samen.* Met behulp van literatuuronderzoek, een casestudieonderzoek en een expertpanel kan deze conclusie nogmaals bevestigd worden. Ook zonder wettelijk kader is het mogelijk een GIZ op te zetten, al wordt door alle experts wel aangeraden een wettelijke regeling op te zetten, omdat de verwachting is, dat deze na verloop van tijd toch nodig zal zijn.

Met het opzetten van een GIZ wordt een grote en langdurige betrokkenheid van de aanwezige grondeigenaren en gebruikers bij de aanleg, het beheer en onderhoud van de directe woon- en werkomgeving bewerkstelligd. Niet alleen zal de ruimtelijke kwaliteit flink verbeteren, maar zeker zo belangrijk zal de saamhorigheid in het gebied vergroot worden. Door gezamenlijk een visie op te stellen en projecten te definiëren en daar een fasering over af te spreken, worden baathebbers direct betrokken bij de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van (kleine) collectieve voorzieningen. Een GIZ moet voor het gebied een surplus opleveren ten opzichte van datgene wat al is geregeld via het wettelijk kostenverhaal, fonds bovenwijkse voorzieningen, de grondexploitatie of regulier onderhoud. Er wordt wel duidelijk een onderscheid gemaakt in de opstart-, ontwikkel- en exploitatiefase. Een GIZ zou zich vooral op de opstart- en exploitatiefase moeten richten blijkt uit dit onderzoek.

Het vertrekpunt is de basis: wat de gemeente al zou (moeten) doen: het onderhoud aan de constructies en de realisatie van (ondergrondse) infrastructuur en openbare ruimte. De plus (waardecreeatie) zit hem in de programmering en verdere inrichting en gebruik van de openbare ruimte. De verschillende activiteiten in het gebied vereisen een andere aanpak per fase. In tabel 6 zijn alle aspecten die onderzocht zijn opgenomen en zijn voorbeeldactiviteiten opgenomen op basis van de pilot Binckhaven. De lijst is niet limitatief, maar bedoeld om inzicht te verschaffen in de verschillende typen activiteiten en de daarop van toepassing zijn aspecten.

Activiteiten	Organisatie	Financiën	Relationeel/ draagvlak	Juridisch/ contractueel	Sturing
Openbare ruimte realisatie basis	Gemeente	Kostenverhaal	Veel draagvlak	Kostenverhaal wettelijk geregeld	Reguleren via omgevingsplan
Zwem/vaarvoorzieningen kades	Gemeente	Meenemen bij kadevervanging	Veel draagvlak	Afhankelijk van gebiedsvisie/ gebiedspaspoort Binckhaven	Reguleren via omgevingsplan
Het opheffen van fysieke barrières (bijv. aanleg bruggen)	Gemeente	Kostenverhaal /fonds bovenwijkse voorzieningen	Verplichting overheid vinden private partijen	Gebiedsvisie/ gebiedspaspoort	Reguleren via omgevingsplan
Collectieve voorzieningen	GMO	Investeringsbudget	Op gebiedsniveau regelen	Omgevingsplan/ gebiedsvisie/ gebiedspaspoort	Reguleren via omgevingsplan
Gebiedsconciërge	GMO	Jaarlijkse bijdrage	Alleen bij nieuwbouw	Meenemen in gebiedspaspoort	Reguleren via omgevingsplan
Parkeervoorziening	GMO	Investeringsbudget	Veel draagvlak; moeilijk te financieren	Omgevingsplan/ gebiedsvisie/ gebiedspaspoort	Reguleren via omgevingsplan
Kunst/ streetart	GIZ/BIZ+	Eenmalige bijdrage en ter beschikking stellen gevel	Veel draagvlak	Eventueel beheerconvenant	Verbinden
Evenementen	GIZ/BIZ+	Jaarlijkse bijdrage	Veel draagvlak	Normale vergunning-procedure	Verbinden
Bedrijfsafvalinzameling	GIZ/BIZ+	Jaarlijkse bijdrage	Veel draagvlak	Samenwerkings-overeenkomst	Verbinden
Community management	GIZ/BIZ+	Jaarlijkse bijdrage of inzet functie	Veel draagvlak	Per bedrijf geregeld	Verbinden
Plintmanagement	GIZ/BIZ+	Jaarlijkse bijdrage of inzet functie voor programmering	Voor sociale veiligheid buiten kantooruren belangrijk	Winkels en horeca nu niet overal toegestaan in omgevingsplan: meenemen in OGP 2.0	Verbinden
Veiligheid	GIZ/BIZ+ Samenwerking met wijkagent en handhaving	Jaarlijkse bijdrage	Tijdens transformatiefase veel draagvlak	Samenwerkings-overeenkomst	Verbinden
Openbare Ruimte Plus (groen, spelen, ontmoeting)	GIZ	Eenmalige investering	Veel draagvlak, voorwaarde: oplossing parkeren	Samenwerkings-overeenkomst	Stimuleren
Openbare ruimte beheer Plus	GIZ	Beheerkosten verdeeld door gemeente en private partijen	Lokaal belang en lokaal draagvlak	Aansprakelijkheid, afspraken vastleggen in beheerconvenant	Stimuleren
Vergroening	GIZ	Eenmalige investering (geld en grond c.q. gevel)	Veel draagvlak	Eventueel beheerconvenant	Stimuleren
Realisatie infrastructuur op private grond (wandelaroute)	GIZ	Eenmalige investering (realisatie en tbs van grond)	Veel draagvlak Beveiliging is een issue	Gebiedsvisie/ gebiedspaspoort	Stimuleren
Ruimte voor innovatie	GIZ	Ter beschikking stellen van lege kavels	Vooral wens vanuit gemeente	Samenwerkings-overeenkomst	Stimuleren

GMO=Gebiedsmanagementorganisatie; GIZ=Gebiedsinvesteringszone; BIZ=Bedrijveninvesteringszone; OGP=Omgevingsplan

Tabel 6 Activiteiten overzicht aspecten GIZ

6.3 Aanbevelingen GIZ Binckhaven

In de Binckhaven gebeurt al veel aan placemaking. Er zijn veel actieve partijen aanwezig in de gebied en de wil om gezamenlijk er een ‘tof’ gebied van te maken, waar het prettig verblijven en werken is, is groot. Dit kan gezien worden als een eerste voorwaarde om het opzetten van een GIZ succesvol te laten zijn: de mate van betrokkenheid van de aanwezige grondeigenaren en gebruikers van een gebied.

Zoals in de analyse naar voren kwam en ook in het gesprek met de experts is het aan te raden onderscheid te maken in de ontwikkelfase enerzijds en de opstart/exploitatiefase anderzijds. Door dit te mengen wordt een GIZ onnodig ingewikkeld. Verschillende soorten investeringen vergen elk een andere tijdshorizon. In de beheerfase kan prima een GIZ opgezet worden om zaken als inrichting en beheer openbare ruimte te organiseren.

Van belang is een gedeelde visie als basis voor een samenwerkingsovereenkomst. In deze visie staat op welke wijze het gebied moet gaan functioneren, wat daarvoor nodig is en hoe deze zaken georganiseerd gaan worden op hoofdlijnen. De gebiedsvisie die in concept gereed is geeft richting, maar moet verder uitgewerkt worden in concrete doelen voor het Binckhaven gebied in zijn algemeenheid en voor het schiereiland in het bijzonder. De visie moet integraal zijn, inclusief de wensen en opgaven vanuit de markt en ook bijvoorbeeld nutsbedrijven. Zo ontstaat een meervoudige vraag en kan meervoudige waarde gecreëerd worden door een gebiedsgerichte opgave te formuleren waarbij werk met werk wordt gemaakt. Ongetwijfeld zullen er ook obstakels zijn die niet (op korte termijn) weggenomen kunnen worden en de vraag is hoe erg dat is. Wat is echt nodig en waar moet prioriteit aan gegeven worden?

Belangrijk is hierbij het doel voor ogen te houden: waarde creatie, niet alleen in geld uitgedrukt (waarde van het vastgoed, toename van het aantal bezoekers), maar juist in ruimtelijk kwaliteit, leefbaarheid, veiligheid, stimuleren van ontmoetingen, het creëren van banen, economische groei, stimuleren van innovatie en het creëren van interactie, sociale cohesie, en betrokkenheid/eigenaarschap bij het gebied en de openbare ruimte. Daarnaast kunnen gebied specifieke doelen opgenomen worden, zoals tegengaan hittestress, verbeteren waterkwaliteit, en daardoor beter gebruik van het water.

Bij de Binckhaven is het van belang dat er een structurele en collectieve oplossing voor het parkeren komt. Deze functie is op dit moment vrij dominant aanwezig in het gebied, waardoor allerlei andere initiatieven in de knel komen. Daarnaast zal in de omgevingsplanregels aandacht moeten zijn voor programmering. Aanpassing van deze regels moet ervoor zorgen dat er meer functies in het gebied kunnen worden toegevoegd om de nodige sociale veiligheid te bereiken.

In het kader van de pilot in de Binckhaven waarbij afspraken gemaakt zijn over de termijn waarop de subsidie ingezet wordt, is het verstandig alvast met kleine “laaghangend fruit” te beginnen. Voordat een visie voor het gehele gebied vormgegeven is, is er als snel een flinke tijd verstreken. Nu zijn mensen enthousiast en bereid ervoor te gaan. Als visievorming bij de gemeente heel lang gaat duren, kan het momentum wel eens voorbij zijn.

Het realiseren van een mobiliteitsoplossing (hub) vergt veel tijd, en zal gekoppeld moeten worden aan nieuwe ontwikkelingen die mogelijk worden met een nieuw omgevingsplan. Om toch ruimte te creëren voor initiatieven die vanuit een GIZ van de grond kunnen komen, zal een tijdelijke oplossing wellicht lucht geven in het gebied. Denk aan tijdelijke parkeerruimte op wat grotere afstand zoeken, tijdelijke minder capaciteit accepteren en betaald parkeren uitbreiden.

De wens voor intensiever beheer en onderhoud is een gedeelde wens en begrijpelijk en met een beheerconvenant ook op korte termijn goed te regelen. In dat convenant wordt bijv. afgesproken

dat de gemeente het basisonderhoud doet, en de private partijen ervoor zorgen dat het netjes blijft of dat ze een partij inhuren voor extra beheer.

Vanuit de gemeente zou er één aanspreekpunt moeten zijn voor de partners in de GIZ. Mandaat en bestuurlijk draagvlak helpen dit aanspreekpunt om ook zaken te kunnen doen met de andere partijen binnen een GIZ. Om dat te verkrijgen is het vaststellen van de visie voor de korte en lange termijn in het college of de gemeenteraad nodig. Het kan daarnaast handig zijn om binnen de gemeente een gebiedsregisseur aan te wijzen die binnen de gemeente zorgt voor afstemming. Deze gebiedsregisseur heeft de integrale verantwoordelijkheid om wat er afgesproken is over het gebied, binnen de gemeente tot stand te brengen.

6.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De belangrijkste onderzoeksvraag is of een GIZ kan worden opgezet zonder wettelijk kader. Het antwoord daarop is ja, ook al zitten daar ook haken en ogen aan, met name op gebied van continuïteit en langjarig commitment. Publiekrechtelijk zijn investeringen niet afdwingbaar. De basisinrichting betaalt de gemeente met geld derden vanuit onder andere het kostenverhaal. En bestaande bedrijven profiteren hiervan. Er is een privaatrechtelijke samenwerkings-overeenkomst nodig om in een afgebakend gebied meer te doen in de openbare ruimte dan de basis.

Het is nog steeds wel interessant om de eerste pilot(s) van het opzetten van een GIZ te monitoren en alsnog de mogelijkheden van een wettelijke GIZ-regeling te onderzoeken die verplichte heffing mogelijk maakt. Voor openbare ruimte, placemaking, en collectieve energie-, klimaatadaptatie- of afvalverwerkingsvoorziening kan dit erg interessant zijn. Dat is afhankelijk van het succes van een vrijwillige samenwerking in gebieden. Het is daarom aan te bevelen om de pilot(s) te volgen, en na een aantal jaar te kijken welke projecten wel of niet van de grond zijn gekomen, hoe de samenwerking verloopt, wel rol de gemeente in de GIZ heeft en hoe de samenhang met de ontwikkelfase is geborgd.

Daarnaast is ook gesignaleerd dat de doelstellingen van een GIZ vergelijkbaar zijn met die van een BIZ. Publiekrechtelijk bestaat er de BIZ-regeling waarbij kan worden aangesloten, maar dan bij voorkeur richting een meer BID-gerelateerde structuur, die ook mogelijkheden biedt voor exploitatie en beheer. De vraag is dan ook of het niet veel eenvoudiger is de wettelijke regeling BIZ uit te breiden naar een BIZ+ regeling, waarbij ook eigenaren van woningen betrokken worden en de regeling ook van toepassing verklaard kan worden of fysieke maatregelen en exploitatie/beheer.

In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de uitwerking van een GIZ of BIZ+. Als alternatief wordt ook wel de planbatenheffing genoemd. Dit kan ook een interessant instrument zijn om bestaande vastgoedeigenaren die profiteren van investeringen in het gebied naar rato mee te laten betalen. In een vervolgonderzoek zou een vergelijking logisch zijn. Voor welke investeringen is dit toepasbaar en kunnen freeriders daarmee alsnog belast worden?

7 Discussie

Uit de conclusies in het vorige hoofdstuk blijkt dat de GIZ vooral niet te groot en ingewikkeld moet worden gemaakt en meer betrekking heeft op het management en inrichting van het gebied in aanvulling op een gebiedsontwikkeling. De vergelijking die hierbij gemaakt wordt met een BID is daarom een logische. Belangrijk bij deze vergelijking is de context waarbinnen een gebiedsontwikkeling plaatsvindt. De Nederlandse praktijk is namelijk op veel vlakken niet vergelijkbaar met de Angelsaksische praktijk waarbinnen de BID's zo succesvol zijn. Is de vergelijking dan wel op zijn plek? Op twee onderwerpen wordt in dit hoofdstuk nog verder ingezoomd, om de conclusies uit het vorige hoofdstuk in perspectief te zetten.

Governance

In Angelsaksische landen zoals Engeland en de Verenigde Staten is het binnen de gebiedsontwikkeling vanzelfsprekend dat marktpartijen een actieve rol innemen. Ook in Nederland en andere Europese landen zijn private partijen steeds vaker samen met de overheid verantwoordelijk voor het welslagen van gebiedsontwikkeling. De publieke partijen zorgen in Nederland voor een juridisch kader, een geldend omgevingsplan en regels waarbinnen ontwikkeld mag worden. In Engeland is vaak sprake van onderhandelingsplanologie op basis van vastgesteld ruimtelijk beleid (Heurkens 2012). Bij gebiedsontwikkeling in Angelsaksische landen wordt ook de openbare ruimte meegenomen in de ontwikkeling van een gebied. Marktpartijen krijgen wel eisen mee bij deze ontwikkeling, maar mogen in grote mate bepalen hoe deze ruimte vorm krijgt en beheerd wordt in samenspraak met de grondeigenaren binnen dit gebied (vaak in ruil voor hogere dichtheden, of meer ontwikkelruimte in de hoogte). Ook bij oprichting van BID's zijn vastgoedeigenaren of maatschappelijke organisaties initiatiefnemer voor verbeteringen in de inrichting, exploitatie of beheer van de openbare ruimte. In overleg met politie en gemeente worden afspraken gemaakt over rol- en taak verdeling. De BID neemt een deel van de publieke taken hiermee over, ook qua beheer en handhaving.

BID's worden door Morçöl & Wolf (2010) gezien als belangrijke actoren in het stedelijk governance netwerk, en bepalen mede de overheidsdoelen net als particuliere en non-profit organisaties naast de lokale overheid zelf. De meeste BID's hebben een goede samenwerking met de overheid. BID's lijken het gat tussen private en publieke sector te dichten en een innovatief instrument te zijn in de strijd tegen criminaliteit en economisch verval. Echter, zij creëren ook economische en sociale ongelijkheid, gebrek aan transparantie en democratische besluitvorming en openbare gebieden worden geprivatiseerd met mogelijkheden tot uitsluiting van bepaalde sociaal of economisch zwakkere groepen in de maatschappij (Ziebarth, 2020).

Vanwege het toenemend aantal BID's in de VS en Engeland, maar ook in toenemende mate in de rest van de wereld, zijn diverse publicaties verschenen waarin de activiteiten van een BID kritisch bekeken worden vanuit het oogpunt sociale gelijkheid. Valli & Hammami (2021) hebben de introductie van BID's in Zweden onderzocht, met name die in Göteborg. Deze studie waarschuwt voor het risico dat BID's gebruikt worden *“as a ‘neoliberal fix’ to move social problems elsewhere rather than solving them”*. Zij hebben zorgen over de sociale gevolgen, met name over drie aspecten:

1. Democratie: er wordt door BID deelnemers (vastgoedeigenaren) gestuurd op een inrichting van de openbare ruimte zodanig dat deze voldoet aan de smaak van een

gewenste middenklasse bevolking (bewoners en consumenten); huurders hebben te weinig of geen inbreng in de besluitvorming.

2. Diversiteit: de sociaal-economisch meest kwetsbare bedrijven, bewoners en huurders worden naar elders verplaatst met als doel de waarde van vastgoed te verhogen.
3. Gelijkheid: BID-partners onderschatten en ontkennen de negatieve aspecten die verband houden met de risico's van gentrificatie en verdringing van woningbouw, terwijl de lokale overheid (ambtenaren en politici) een te weinig kritische houding hebben ten opzichte van deze effecten, zij richten zich vooral op de economische groei en de aantrekkelijkheid en vitaliteit van het gebied.

Met het oog op de hiervoor benoemde mogelijke nadelige gevolgen van BID's en de politieke verantwoordingslijn in Nederland is dit een belangrijk aandachtspunt bij de oprichting van een GIZ. Een gebiedsorganisatie op afstand plaatsen van de gemeentelijke organisatie kan leiden tot problemen in de afstemming (Verheul et al, 2019). Van belang zijn dan ook korte lijnen voor optimale afstemming. Als de samenwerking binnen de GIZ niet goed loopt, of er problemen in de openbare ruimte zijn met betrekking tot veiligheid of toegankelijkheid moet de reguliere ambtelijke organisatie, de wethouder en daarmee indirect de gemeenteraad, meteen geïnformeerd worden.

Uit dit onderzoek naar GIZ blijkt dat ook hier het risico bestaat dat alleen vastgoedeigenaren gaan bepalen welke inrichting nodig is. Dit heeft te maken met de ontbrekende stem van toekomstige bewoners en gebruikers van een gebied in ontwikkeling. Het is in een GIZ belangrijk dat de gemeente zorgt voor de inbreng namens de niet aanwezige gebruikers en namens kwetsbare groepen in het gebied.

Sturing

In Angelsaksische landen is marktwerking vanzelfsprekend bij privaat gestuurde gebiedsontwikkeling en zal de overheid meer sturen op afstand dan in overleg (zie ook figuur 6, Adams & Tiesdell, 2013). Bij BID's heeft de overheid een faciliterende (bevoegd gezag en innen belastingen) en regulerende rol (voorwaarden meegeven). De overheid geeft een deel van de regie uit handen aan de BID. Private investeringen kunnen hierdoor zorgen voor de realisatie van maatschappelijke doelen waar de overheid zelf geen financiën voor heeft. Bij het opzetten van een publiek-private samenwerking is het van belang dat de publieke rol sturend is, met het oog op de maatschappelijk rol, verantwoordelijkheid en doelstellingen en niet dat de sturing volledig overgelaten wordt aan de private partij(en). De gemeente zal een proactieve en faciliterende rol moeten hebben (Heurkens 2012).

Morçöl & Wolf (2010) onderzochten de rol van BID's binnen het stedelijke governance netwerk. Eén van de conclusies is dat het vaak onduidelijk is aan wie de BID verantwoording aflegt. Ze worden opgericht in overeenstemming met de overheid, maar functioneren vervolgens redelijk autonoom en kunnen zowel het gemeentelijke beleid als de politiek beïnvloeden. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de acties van de BID: de overheden met wie ze opgericht zijn of de eigenaren die deelnemer zijn in de BID.

Uit dit onderzoek naar GIZ blijkt dat van belang is dat gezamenlijke doelen worden vastgesteld en dat bijgestuurd kan worden, indien niet aan de gemeentelijk doelen wordt voldaan. Bij een GIZ is meervoudige sturing (Adams & Tiesdell, 2013, tabel 5) daarom meer voor de hand liggend dan alleen sturing op afstand. Het gaat hierbij om verbinden (partijen bij elkaar brengen, samenwerking), stimuleren (markt activeren, investeringen matchen, investeringen uitlokken),

richting geven (gebiedsvisie of omgevingsplan) en reguleren (overeenkomst met afspraken over voorwaarden, verantwoording en governance). Belangrijk is hierbij het doel voor ogen te houden: waarde creatie, niet alleen in geld uitgedrukt (waarde van het vastgoed, toename van het aantal bezoekers), maar juist in ruimtelijk kwaliteit, leefbaarheid, veiligheid, stimuleren van ontmoetingen, het creëren van banen, economische groei, stimuleren van innovatie en het creëren van interactie, sociale cohesie, en betrokkenheid/eigenaarschap bij het gebied en de openbare ruimte.

Bij BID's nemen private partijen een aantal overheidstaken over. Met name zaken als beheer en beveiliging worden de verantwoordelijkheid van de betreffende BID. In Nederland zitten private partijen over het algemeen niet te wachten op een overheid-vervangende rol, zo bleek ook uit de interviews die tijdens dit onderzoek gehouden zijn. Partijen willen wel mede investeren in een inrichting die zowel voor de korte als lange termijn positieve effecten heeft op de leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid en ook wel bijdragen in extra beheertaken, maar alleen in samenwerking met de overheid. Ook overheden zitten in Nederland niet te springen om de openbare ruimte in private handen te geven. Ze willen de zekerheid dat de openbare ruimte voor iedereen toegankelijk en betaalbaar blijft (Verheul et al, 2019).

Heurkens (2012) geeft aan dat samenwerking bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling een heldere formele contractuele publiek-private rolverdeling nodig is. Dat is bij een GIZ ingewikkeld omdat de publieke partij per definitief ook deelnemer is en ook een faciliterende rol heeft: de overheid heeft als het ware een dubbele pet op. In het geval van de Binckhaven zelfs een driedubbele pet, als eigenaar was vastgoed, als eigenaar en beheerder van de openbare ruimte en als bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen. Alleen als de grond in erfpacht wordt uitgegeven zal de gemeente een zuivere rol kunnen innemen als deelnemer in een contract met private partijen voor de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte, maar of daar draagvlak voor is, is nog maar de vraag, zeker gezien de risico's die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn.

Conclusie

Zoals in het begin van dit hoofdstuk werd gesteld is de Nederlandse praktijk op veel vlakken niet vergelijkbaar met de Angelsaksische praktijk. In tabel 7 zijn de overeenkomsten en verschillen weergegeven. Met name de doelstellingen en maatregelen die partijen met het instellen van een BID danwel GIZ voor ogen hebben, zijn vergelijkbaar, maar de governance en sturing zijn wel verschillend. De verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte, evenals de beschikbaarheid daarvan, blijft in Nederland een overheidstaak, maar een samenwerking met private partijen kan veel voordelen voor beide partijen opleveren en de kwaliteit van het gebied verhogen. De overheid heeft vervolgens de belangrijke taak om alert te zijn op de hiervoor genoemde neveneffecten van gebiedsorganisaties als een BID of GIZ, dit te voorkomen en hierop te sturen.

Tabel 7 *Vergelijking BID - GIZ*

Kenmerken	BID	GIZ	Verskil / overeenkomst
Governance	Samenwerking private en publieke partijen op basis van een overeenkomst. BID functioneert autonoom. BID neemt aantal overheidstaken over.	Samenwerking private en publieke partijen op basis van een overeenkomst. Gemeente is deelnemer in GIZ.	De basis is een samenwerkingsovereenkomst, het verschil zit in de rol die de gemeente hierin inneemt.
Rol overheid in samenwerking	Bevoegd gezag. Bijdragen worden door gemeente geïnd.	Bevoegd gezag. Deelnemer GIZ. Bewaker publiek belang.	Gemeente moet publiek belang borgen en is daarom deelnemer in GIZ en heeft een dubbele pet op. Bij een BID is grens tussen privaat en publiek veel scherper.
Rol private partijen in samenwerking	Initiatiefnemer. Private partijen zorgen voor uitgebreide participatie met direct betrokkenen.	Initiatiefnemer. Private partijen zorgen voor uitgebreide participatie met direct betrokkenen.	Overeenkomst is het doel van het instrument: verhogen kwaliteit openbare ruimte (aanleg, exploitatie en beheer) en daarmee (o.a.) de economische positie versterken.
Overheidssturing	Overheid stuurt op afstand. Faciliterend (bevoegd gezag en innen belastingen) en regulerend (voorwaarden meegeven). Overheid geeft een deel van de regie uit handen aan de BID.	Overheid kiest voor meervoudige sturing: Verbinden (partijen bij elkaar brengen, samenwerking) Stimuleren (markt activeren, investeringen matchen, investeringen uitlokken) Richting geven (via gebiedsvisie of omgevingsplan) Reguleren (overeenkomst met afspraken over voorwaarden, verantwoording en governance).	Verskil: In NL blijft de gemeente wettelijke en politiek verantwoordelijk voor de openbare ruimte en wil de regie en het beheer in eigen handen houden. Private partijen willen in NL de basis beheertaak ook niet overnemen zoals bij een BID wel gebeurt. Zij zorgen wel voor een Plus in inrichting, exploitatie en beheer van de openbare ruimte. Overeenkomst: overheid stuurt meer op proces dan op inhoud.

8 Persoonlijke reflectie

In eerste instantie was het de bedoeling om meerdere cases te bestuderen waar een pilot met een GIZ zou worden opgezet. Het ministerie van BZK had in 2019 een aantal pilotprojecten aangewezen en Den Haag was er daar één van. In Den Haag was de pilot nog niet van de grond gekomen omdat de ontwikkeling van het pilotgebied (oorspronkelijk Junopark) stopgezet was in afwachting van een nieuw omgevingsplan. In de veronderstelling dat de andere steden dus veel verder zouden zijn dan Den Haag, was het onderzoeksvoorstel oorspronkelijk om deze cases te bestuderen en met de resultaten daarvan conclusies voor vervolgpiloten, waaronder voor Den Haag, te kunnen trekken. Hiervoor werden de gemeente Eindhoven (Knoop XL) en Utrecht (Merwede Kanaalzone) benaderd. Bij het voorbereiden van de cases bleek hier geen sprake te zijn van een pilot met een GIZ. Wel is hier sprake van een samenwerking tussen publieke en private partijen bij de totstandkoming van publieke voorzieningen en publieke ruimte. De interviews met beide gemeente hebben waardevolle input gegeven en zijn zijdelings meegenomen in de literatuurstudie (paragraaf 2.4).

Dat er nog geen voorbeelden zijn van een GIZ maakt het ingewikkeld om goede conclusies te trekken, omdat het in de praktijk nog maar moet blijken hoe partijen er echt in zitten. En is deze case wel representatief voor andere gebiedsontwikkelingen? Het was daarom goed met de experts hierover van gedachten te wisselen, en ook heel prettig dat de experts uit verschillende rollen in gebiedsontwikkeling mee konden denken met de resultaten van het onderzoek.

Het doen van de interviews in de Binckhaven was erg leuk om te doen. Het enthousiasme en ondernemerschap van een aantal partijen is zeer aanstekelijk. Het kan niet anders dan dat de GIZ met zulke partijen een succes wordt. Mits de gemeente daar ook een goede en creatieve rol in kan spelen.

De expertsessie was erg lastig om te organiseren. Zoveel druk bezette mensen op één locatie krijgen viel niet mee, maar het is gelukt en het was een zeer geanimeerd gesprek, met experts die veel meer kennis hebben dan ik op dit onderwerp. Dat de experts aangaven dat ik het onderwerp GIZ een stuk verder heb gebracht vond ik dan ook fijn om te horen.

Ook vanuit mijn werkomgeving is aangegeven dat ze blij zijn met dit onderzoek, en dat het goede uitgangspunten geeft voor het opzetten van een GIZ Binckhaven samen met de lokale ondernemers.

Tot slot ben ik blij dat ik beide doelen zoals ik in het voorwoord heb benoemd, bereikt heb: afstuderen op een onderwerp dat ook maatschappelijke relevant is, en verder opgepakt gaat worden om van de Binckhaven een toffe woon-/werkwijk te maken.



10

Call numbers
209 - 214

Call numbers
172 - 180

Call numbers
200 - 206

Bronnenlijst

Literatuur

Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places: urban planning, design and development*. London/New York: Routledge.

Besters, M., Chereji, M., Griffin, H., Sluimer, N., & Beunderman, J. (2022). *Financiering van integratie: Nieuwe ontwerp-methodiek en financieel instrumentarium voor de stedelijke transitie in de openbare ruimte*. Londen/Amsterdam: Stipo / DML / City deal Openbare Ruimte.

Boedeltje, M. & Graaf, de L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper voor het politicologenetmaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen.

Daamen, T., Verheul, W.J. & Heurkens, E. (2020). *GebiedsInvesteringszone naar een praktijkexperiment*. TU Delft & Stichting Kennisontwikkeling Gebiedsontwikkeling.

Fernhout, G.J. De Groot, A. & Holt, D. (2019). *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Rotterdam: Rebel Group.

Hamming, S., Holt, D., & Fernhout, G.J. (2022). *Grip op de Haagse Plint, Strategie voor sturing op levendige, diverse en inclusieve plinten*. Rotterdam: Rebel Group.

Hermans M., De Jonge, H., Vossen, F., Koeleman, J., Delemarre, J., Steenhuis, M., Boeienga, J. & Kampinga, A. (2020). *Rijk als rentmeester: Het sturen op maatschappelijke meerwaarde bij het Rijksvastgoedbedrijf*. College van Rijksadviseurs & Brink, Den Haag.

Heurkens, E.W.T.M. (2012). *Private Sector-led Urban developments Projects Management; Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*. [Proefschrift Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing, Architecture and the Built Environment].

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J. & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie; Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31, TU Delft.

Hinterleitner, J., Van der Linden, H. & Daamen, T. (2023). *Ontwerpen in gebiedsontwikkeling; Ontwerpend onderzoek als strategisch instrument*. Delft: Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Holt, D., De Vries, J., & Hamming, S. (2020) *Verkenning uitwerking GiZ, Pilot Eindhoven KnoopXL*. Rotterdam: Rebel Group.

Hoornstra, A., & Boeker, B. (2024). *Doorbraak noodzakelijk in de schotten tussen vastgoed- en gebiedsontwikkeling en openbare ruimte*. The Positive Lab, City Deal Openbare Ruimte.

Marks, C.A.G. (2023). *De publieke ruimte meer privaat?* [Essay MCD module 6, Erasmus Universiteit & TU Delft].

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). *Tegenwind in de gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Morçöl, G., & Wolf, J.F. (2010). Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework. *Public Administration Review*, 70. 906-913.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02222.x>

Mulder, K., Koedijk, M., Hamming, S., & Holt, D. (2021). *Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten; Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030*. Rotterdam: Rebel Group.

Ontwikkelteam Integrale Financiering van de City Deal Openbare Ruimte & de Natuurverduubelaars (2024). *Investeren in integraliteit, Integrale fondsvorming voor meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte*.

Remøy, H., Van Bortel, G., Heurkens, E., & Van Venrooij, R. (2024). *Transformatie naar woningen*, 111-113. Delft: TU Delft, Real Estate Management.

Sanders, M. Ph. Th., & Helleweg M.A. (2012). *Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*, uit *Bestuurswetenschappen*, 66(1), 39-56. Enschede: Universiteit Twente.

Schep, A.W. Prof. mr. dr. (2021). *Bekostiging van een Gebiedsinvesteringszone (GIZ) met gemeentelijke fiscale instrumenten*. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor belastingen van lokale overheden (ESBL).

Stauttner, T. (2019). *Discussienotitie – GebiedsontwikkelingsInvesteringsZone*. Stadskwadraat, Rotterdam: Stadskwadraat.

Valli, C., & Hammami, F. (2021). Introducing Business Improvement Districts (BIDs) in Sweden: A social justice appraisal. *European Urban and Regional Studies Volume 28, Issue 2*, 155-172.
<https://doi.org/10.1177/0969776420925525>

Van der Gaar, R. (2023). *Private investeringen in de openbare ruimte*. [Afstudeerscriptie MCD, Erasmus Universiteit & TU Delft].

Van Melik, R., & Van der Krabben, E. (2016). Co-production of public space: policy translations from New York City to the Netherlands. *Town Planning Review*, 87 (2), 139-158.
<https://doi:10.3828/tpr.2016.12>

Van Tulder, R. (2018). *Skill sheets, an integrated approach to research, study and management*. A1-A9 en A15-A16 en D1-D8. Uitgeverij Pearson.

Verheul, W.J., & Daamen, T. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, 3, 68-88.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31.

Verheul, W.J. (2017). Placemaking and the discourse of the public place. In: Laven et al. *The City at Eye Level in the Netherlands*, 234-243. Wageningen: Blauwdruk

Verheul, W.J., & Heurkens, E. (2021). Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling, *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling* 16(2), 12-17.

Webster, C. (2007). Property rights, public space and urban design. *Town Planning Review* 78 (1), 81-102. <https://doi.org/10.3828/tpr.78.1.6>

Yin, R.K. (2009). *Case study research: design and methods (4th edition)*. California: SAGE Publications Inc.

Ziebarth, D. (2020). Business Improvement Districts and Contemporary Local Governance. *State and Local Government Review*, 52(2), 128-137.
<https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1177/0160323X20968871>

Overige bronnen

Gemeente Den Haag (2021). *Handboek Openbare Ruimte (HOR)*.
<https://www.denhaag.nl/nl/verbouwen-en-wonen/ontwikkelingen-in-de-stad/handboek-openbare-ruimte/>

Gemeente Den Haag (20 juni 2024). Vergadering Gemeenteraad, onderwerp Binckhorst-debat, agendapunt P. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/vergadering/1148751>

Gemeente Eindhoven (29 november 2022). *Raadsvoorstel Uitvoering gebiedsontwikkeling Fellenoord*.
https://raadsinformatie.eindhoven.nl/document/12125922/4/22bst01480+Raadsvoorstel+Uitvoering+gebiedsontwikkeling+Fellenoord+%28Hoe%29?connection_type=17&connection_id=8865986

Gemeente Utrecht (2021). *Context plannen Merwedekanaalzone; Bijlage bij bestuursadviezen Omgevingsvisie deel 2 Merwedekanaalzone en Stedenbouwkundig Plan Merwede*

Gemeente Utrecht; *Stedenbouwkundig plan Merwede*, oktober 2021
<https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/fa34e8b0-d58a-4324-8d03-c6695a2dd25d?documentId=597903cc-e4ac-407a-9ba4-2449d72dff7&agendaltemId=5184745a-d34b-4050-bba3-2605651ae0de>

Gemeente Utrecht *Stedenbouwkundig plan Beurskwartier*, 2023
<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/beurskwartier/2023-07-Samenvatting-SP-Beurskwartier.pdf>

Rebel Group Rotterdam (2021). *Overview mogelijkheden tot bijdragen/afspraken voor mede-bekostiging door private sector van publieke/collectieve investeringen in gebiedsontwikkeling*.

Urban Land Institute (2018). *The case for open space; why the real estate industry should invest in parks and open spaces*

Website van Club Rhijnhuizen Nieuwegein www.clubrhijnhuizen.nl

Website BIZ <https://bedrijveninvesteringszone.biz/hoofdpijnen-biz-wet/>

Verantwoording figuren en tabellen (eigen werk tenzij anders vermeld)

Foto blz. 1 Binckhaven en publieke ruimte Binck Poort

Foto blz. 10 OneMilkyWay (www.binckhorst-den Haag.com)

Foto blz. 19 Titaan

Foto blz. 42 Luchtfoto Binckhorst (J. Brobbel)

Foto blz. 45 Impact City

Foto blz. 46 Binckhaven met Caballero Fabriek

Foto blz. 54 Planeetkade Den Haag

Foto blz. 73 Bibliotheek (internet)

Figuur 1 blz. 26 Ladder van bekostiging (Rebel; Meer doen. Meer samen doen. 2019)

Figuur 2 blz. 27 Urban Land Institute (2018)

Figuur 3 blz. 29 Illustratie van schaalniveaus Gebiedsorganisatie Beurskwartier Utrecht (Gemeente Utrecht 2023)

Figuur 4 blz. 34 Financieel model Club Rhijnhuizen (website Club Rhijnhuizen)

Figuur 5 blz. 36 Draagvlak

Figuur 6 blz. 40 Sturingsmechanismen; Adams & Tiesdell (2013)

Figuur 7 blz. 41 Conceptueel model

Figuur 8 blz. 45 Pijlers Impact City (website ImpactCity.nl)

Figuur 9 blz. 60 Aanpassing conceptueel model naar aanleiding van literatuur en praktijk onderzoek naar GIZ

Tabel 1 blz. 15 Schematische weergave onderzoeksmethodiek

Tabel 2 blz. 32 Financieringsinstrumenten en arrangementen (Heurkens et al, 2020).

Tabel 3 blz. 49 Soort investeringen in publieke ruimte/publieke doelen

Tabel 4 blz. 65 Overzicht highlights resultaten onderzoek naar GIZ

Tabel 5 blz. 66-67 Beantwoording onderzoeksvragen

Tabel 6 blz. 69 Activiteiten overzicht aspecten GIZ

Tabel 7 blz. 75 Vergelijking BID-GIZ

Bijlage 1 Interviews

	Naam	Functie	Bedrijf	Datum gesprek
Eindhoven				
1	Ward de Bruijn	Programmamanager Stationsdistrict	Gemeente Eindhoven	19 juni 2024
Utrecht				
2	Lidwien van de Noll	Projectmanager Merwede Kanaalzone	Gemeente Utrecht	18 juni 2024
Den Haag - Binckhaven				
3	Suzy Bosland	Projectleider pilot bedrijfsafval vanuit Zuid-Holland bereikbaar	Gemeente Den Haag	8 april 2024
4	Hettie Verheijen	Programmadirecteur Binckhorst	Gemeente Den Haag	17 juni 2024
5	Arno van Segeren	Adviseur Economie	Gemeente Den Haag	17 juni 2024
6	Joost Bax Martin Luxemburg	Assetmanager Directeur/ Eigenaar	Unknown Group	25 juni 2024
7	Catherine Nobels	Locatiebeheerder	Caballero Fabriek	25 juni 2024
8	Erica de Vries	Ontwikkelaar Eigenaar HAC terrein	AM	26 juni 2024
9	Frank Immerzeel Fred Lansbergen	Huurders in CabFab	Starling Structures	28 juni 2024
10	Renzo Steijvers	Wijkmanager	Gemeente Den Haag Stadsdeel Laak	3 juli 2024
11	René van Geer	Eigenaar bedrijf/grond	Secrid	9 juli 2024
12	Johan de Kok	Belegger Nova	Achmea	10 juli 2024
13	Wicher Mol	Ontwikkelaar, grondeigenaar	BPD	23 augustus 2024
14	Marieke Ligthart Mark Feith	Beheerder Caballero Fabriek Beheerder Economische portefeuille	Gemeente Den Haag Centrale Vastgoedorganisatie	26 augustus 2024
Experts				
15	Damo Holt	Adviseur grootschalige woningbouwlocaties	Rebel	27 augustus 2024
16	Tom Daamen	Universitair hoofddocent en onderzoeker Faculteit Bouwkunde	TU Delft	9 oktober 2024
17	Theo Stauttner	Adviseur financieel management en risicomanagement van ontwikkeling van nieuwe gebieden of herstructurering	Stadskwadraat	9 oktober 2024
18	Niek van der Heijden	Senior beleidsmedewerker grondbeleid	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	9 oktober 2024
19	Remy van de Gaar	Business Partner Corporate Real Estate	ASML	9 oktober 2024
20	Steffen Duerink	Expert gebiedsontwikkeling	Gemeente Den Haag	9 oktober 2024

Bijlage 2 Vragenlijst interviews partijen Binckhaven

Het tweede deel van het onderzoek is het exploratief case studie onderzoek, hierbij zijn 12 verschillende partijen geïnterviewd en worden de praktische overwegingen, afwegingen, dilemma's, obstakels en oplossingen geïnterviewd. De semigestructureerde interviews zijn aan de hand van bijgaande vragenlijst gevoerd. De vragenlijst is niet van tevoren toegestuurd.

Bij gebiedsontwikkeling is de lijst wensen voor investeringen in de openbare ruimte vaak groter dan het (gemeente)budget toelaat. Denk aan tijdelijke inrichting tijdens transformatie, hoogwaardige inrichting openbare ruimte in de eindsituatie, ruimte voor placemaking, ruimte voor vergroening, ruimte voor collectieve voorzieningen zoals (fiets)parkeren, afvalophaal, logistiek, energiesystemen.

- Herkent u dit beeld?
- Waar loopt u zelf tegen aan?

Als mogelijke oplossing wordt gezien: het gezamenlijk met publieke en private partijen investeren in de publieke ruimte of publieke doelen. Zo worden de kosten gedragen door alle baathebbers van de investeringen.

Een GIZ (Gebiedsinvesteringszone) is een instrument die ervoor zorgt dat alle baathebbers in een afgebakend gebied naar rato meebetalen aan de publieke voorzieningen in het gebied.

- Vindt u dat een goed idee?
- Waar zitten de risico's?
- Op welke manier wordt draagvlak gecreëerd voor deelname aan een GIZ?

Er is een aantal zaken benoemd die geregeld moeten worden indien een GIZ als instrument ingezet wordt:

1. Organisatie:
 - Hoe ziet u dat voor zich?
 - Welke baathebbers doen mee, welke partijen zijn nodig?
 - Wat is een wenselijke looptijd van een overeenkomst?
 - Kan een private partij in een afgebakend gebied een beheer c.q. investeringsorganisatie initiëren?

2. Financiën:

Het soort investeringen is ingedeeld in 4 categorieën: eenmalige uitvoeringskosten, structurele kosten, subsidie/bijdrage aan; beschikbaar stellen van grond en/of uren/mensen/expertise

- Hoe GIZ financieren bijv. via een revolverend fonds? Eigen bijdrage naar rato per m²; of opslag op de WOZ hoe innen? Via belastingdienst?

De gemeente zorgt ervoor dat het geïnvesteerde bedrag verhoogd wordt. Dat kan bijvoorbeeld door budget te verruimen met reguliere middelen, areaal te vergroten, of investeringen subsidiëren.

3. Juridisch: aansprakelijkheid

- Wat voor overeenkomst is nodig?
- Wanneer is privaat beheer van openbare ruimte gewenst/acceptabel? Onder welke voorwaarden?
- Wanneer is het aangaan van een publiek-private samenwerking om bepaalde publieke doelen te bewerkstelligen wenselijk danwel acceptabel? Onder welke voorwaarden?

4. Draagvlak/relatieel:

Er zijn verschillende projecten waaraan gedacht kan worden. Projecten kunnen betrekking hebben op:

Aanleg infra/ inrichting openbare ruimte / vergroening / Gebruik stimuleren (water, publieke ruimte) / Beheer / Organisatie Evenementen / Collectieve voorzieningen (logistiek, afval, mobiliteit, energie) / Innovatie etc.

- Wat voor projecten acht u geschikt?
- Onder welke voorwaarden wilt u mede investeren in de openbare ruimte of publieke doelen, waar hangt dat vanaf?
- Afwegingen partijen: we doen mee in ruil voor...
- Welke afweging maakt u? Welke dilemma's spelen hierbij een rol?
- Wat is uw belang? Wat is het publiek belang?

Bijlage 3 Samenvatting per interview Casestudie Binckhaven (vertrouwelijk, op te vragen bij auteur)