

**GebiedsInvesteringsZone
Naar een praktijkexperiment**

Daamen, Tom; Verheul, Wouter Jan; Heurkens, Erwin

Publication date
2020


Document Version
Final published version

Citation (APA)
Daamen, T., Verheul, W. J., & Heurkens, E. (2020). *GebiedsInvesteringsZone: Naar een praktijkexperiment*. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



GebiedsInvesteringsZone naar een praktijkexperiment

Dr. ir. Tom Daamen
Dr. Wouter Jan Verheul
Dr. ir. Erwin Heurkens

11 februari 2020



Praktijkleerstoel
gebiedsontwikkeling

Inhoudsopgave

1. Inleiding en opdracht
2. Probleemverkenning: van BIZ naar GIZ?
3. (Inter)nationale praktijkervaringen
4. Conclusie: naar een GIZ experiment
5. Reflectie

Bronnen

Colofon

0. Wat is een GIZ?

Enkele definities van een nieuw instrument

Een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) is een financieringsconstructie naar analogie van de BedrijvenInvesteringsZone (BIZ) en de WoonInvesteringsZone (WIZ). 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. Vrijwillig of bij meerderheidsstemming kan een opslag op de OZB worden afgesproken, waarmee investeringen in het gebied kunnen worden gedaan. Essentieel is dat de extra heffingen terugvloeien naar het gebied en dat de investeringsdoelen in gezamenlijkheid zijn overeengekomen.

- Planbureau voor de Leefomgeving (2016)

Een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) is een gebied waarin de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling worden betaald door de waardestijging van grond en vastgoed: zowel vanuit bestaande als nieuwe functies. Eigenaren kunnen bijvoorbeeld bijdragen naar rato van profijt. Er is een combinatie van de kasstromen vanuit exploitatie en productie mogelijk. De GIZ kan ook anders worden gebruikt, namelijk als stimuleringsinstrument voor gebiedsontwikkeling. Denkbaar is het inzetten van fiscale voordelen (prikkel) bij investeringen in grond- en vastgoed. Heffingsvoordelen lokken investeringen uit, wat uiteindelijk leidt tot hogere inkomsten voor gemeenten op andere vlakken, zoals meer onroerendezaakbelasting door hogere vastgoedwaarde. Overigens kunnen alle stakeholders in een gebied mee doen. Een financiële inbreng vanuit stakeholders is in een GIZ niet juridisch afdwingbaar.

- Platform31/Stipo (2015)

1. Inleiding en vraagstelling

Hoe breng je een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) van theorie naar praktijk?

Naar aanleiding van eerdere onderzoeken op het gebied van samenwerking en financiën in gebiedsontwikkeling is de Leerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft gevraagd bij te dragen aan de werkgroep GIZ: een initiatief van het Ministerie van BZK en de Gemeenten Den Haag en Utrecht. De werkgroep heeft als doel om – vanuit de onlangs gevormde woondeals – de implementatiemogelijkheden van het GIZ-instrument zo concreet mogelijk te onderzoeken.

Doel en vraagstellingen

Het doel van de werkgroep GIZ is expliciet gericht op het verkennen van de kansen en barrières die zich bij het implementeren van het instrument voordoen. Daarbij spelen vragen ten aanzien van:

- A. **Meerwaarden:** wat levert de GIZ voor het gebied als geheel op?; wat kan een GIZ voor de partijen afzonderlijk opleveren? Zowel direct als indirect, zowel op korte als op lange termijn, zowel financieel als organisatorisch?;
- B. **Voorwaarden:** onder welke conditie is meedoen aan een GIZ interessant en haalbaar voor een partij?; welke afspraken moeten tussen partijen worden gemaakt?; welke juridische en organisatorische inzet is nodig?;
- C. **Afwegingen:** welke achterliggende waarden van gebiedstransformaties en instrumentenkeuze spelen een rol (keuzevrijheid, rechtszekerheid, democratische kwaliteit)?; hoe verhoudt een GIZ inzet zich tot alternatieve instrumenten wat betreft doelmatigheid en proportionaliteit?

1. Inleiding en opdracht

Basis en uitgangspunt

Recente advies- en onderzoeksrapporten over GIZ en gerelateerde innovatieve instrumenten vormen de basis van dit onderzoek, alsmede het enthousiasme onder bestuurders voor een nadere uitwerking daarvan. Er wordt daarom naar een praktijkexperiment toe gewerkt, waarin zal worden geprobeerd om een GIZ in Den Haag en Utrecht concreet in praktijk te brengen. Beoogde gebieden voor dit experiment zijn De Haagse Binckhorst en Utrecht Overvecht.

De werkgroep wil nadrukkelijk verder gaan dan eerdere studies en is dus niet gericht op het slechts in kaart brengen van de kenmerken van een GIZ, maar op het *doen*: het voorbereiden van de implementatie van het instrument in de praktijk en het vastleggen/expliciteren van datgene wat ervoor nodig is. Pas gedurende en na een experiment kan de waarde en bruikbaarheid van het instrument goed worden beoordeeld.

Aanpak

In een voorbereidend gesprek op 25 juli 2019 is geconstateerd dat het vernieuwende karakter van een GIZ strategische vragen oproept m.b.t. cultuur (het slechts opwerpen van barrières voor een GIZ óf de GIZ juist beschouwen als panacee); wetgeving (de fiscale aanpassingen die nodig zijn); politiek (framing en debat rond lastenverhoging/-verdeling) en strategisch gedrag (opportunisme bij eigenaren/marktpartijen). Op de genoemde elementen is in het traject gelet en is overlegd met de opdrachtgevende personen.

De aanpak omvatte een startbijeenkomst; twee expertsessies (in Den Haag en Utrecht); een vakbijeenkomst tijdens het Jaarcongres Gebiedsontwikkeling; en een expertsessie met geselecteerde vertegenwoordigers van marktpartijen in Junopark, De Binckhorst.

> Zie overzicht op volgende pagina.

Overzicht bijeenkomsten

Startbijeenkomst – 2 september 2019

Stadhuis Den Haag (werkgroep GIZ en TU Delft)

Expertsessie GIZ I – 25 september 2019

Stadhuis Den Haag (werkgroep GIZ en externe experts)

Expertsessie GIZ II – 7 oktober 2019

Utrecht Centraal (werkgroep GIZ en TU Delft)

Externe vakbijeenkomst – 7 november 2019

Break-out sessie Jaarcongres
Gebiedsontwikkeling, COMM Den Haag

Expertsessie III – 13 december 2019

Stadhuis Den Haag (werkgroep GIZ, TU Delft en twee marktpartijen)

Achtergrond In het Beatrixkwartier (Den Haag) sloten gemeente en eigenaren een samenwerkingsovereenkomst om extra kwaliteit in de openbare ruimte en het beheer te realiseren.

2. Probleemverkenning: van BIZ naar GIZ?

De GebiedsInvereringsZone (GIZ) is een nieuw instrument voor gebiedsontwikkeling, dat de afgelopen jaren in de Nederlandse praktijk als veelbelovend is bestempeld. Hoewel de GIZ enkele nieuwe elementen bevat zijn er voorbeelden van gebieden waarin een aantal principes van een GIZ al zijn toegepast. Internationaal geldt *Bryant Park* in *New York* als een iconisch voorbeeld (zie voorbeeld slide verderop), maar ook in Nederland kennen we al GIZ-achtige voorbeelden waarin private partijen in collectieve functies investeerden:

- *Koopgoot (Rotterdam)*: de eigenaren van deze winkelstraat hebben samen afspraken gemaakt over hoe ze de winkelstraat (openbare ruimte, marketing, e.d.) beheren.
- *Beatrixkwartier (Den Haag)*: de eigenaren hebben in dit kantorengedebied extra kwaliteit toegevoegd in de openbare ruimte en het

beheer. Hier was wel een probleem met *free-riders*: partijen die wel profiteren van de investeringen, maar er niet aan meebetalen.

- *Golf Residentie Dronten (Dronten)*: de woningeigenaren van dit gebied hebben een VvE opgericht waarmee ze de gezamenlijke publieke ruimte (de golfbaan en golfclub) uitbaten.

Een overeenkomst in al deze voorbeelden is dat eigenaren in gebiedsvoorzieningen investeren die zowel hun *individuele belangen* dienen, als de *collectieve belangen*. Een GIZ levert zo *gebruiks- en belevingswaarde* voor eigenaren-huurders en gebruiker-bezoekers. De (extra) aantrekkelijkheid van het gebied genereert ook meer *beleggingswaarde* voor het (met name het commerciële) vastgoed in het gebied.

> *De genoemde voorbeelden zijn in deze leespresentatie verwerkt.*

2. Probleemverkenning: van BIZ naar GIZ?

Aanleiding voor deze verkenning

De Nederlandse verstedelijkingsopgave is na de VINEX-periode nadrukkelijker een transformatie- en verdichtingsopgave geworden. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke eisen ten aanzien van stedelijke gebieden veranderd en meer divers geworden. Dat heeft gebiedsontwikkeling inhoudelijk complexer gemaakt. Mede hierdoor zijn opgaven financieel steeds lastiger haalbaar te maken. Bepalende factoren daarbij zijn:

- Hogere en andersoortige kosten (en risico's);
- Nieuwe investerings- en financieringseisen bij overheden en marktpartijen;
- Teruglopende bekostigingsbronnen (bijv. aflopen ISV en invoering verhuurdersheffing);
- Discrepancie tussen de mogelijkheden tot kostenverhaal en het type kosten in binnenstedelijke gebiedsopgaven;
- Beperkte mogelijkheden om baathebbers van overheidsinvesteringen te laten meebetalen.

Van BIZ naar GIZ?

Voorgaande problematiek leidt tot een zoektocht naar alternatieve bekostigingsbronnen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een GIZ is *geen* 'kip met de gouden eieren' maar kan wel een gebiedsgericht investeringsvehikel zijn. Een GIZ lijkt op een bestaand instrument, de BedrijfsInvesteringsZone (BIZ). De BIZ is nu toepasbaar op bedrijventerreinen t.b.v. parkmanagement; en op winkelgebieden t.b.v. winkelcentrum- en straatmanagement. Gemengde gebieden met woningen zijn thans uitgesloten. Het gaat bij BIZ dus om bestaande gebieden die doorfunctioneren in dezelfde bestemming en niet gaan transformeren (Stauttner, 2019).

> In het navolgende geven we op basis van verschillende expertsessies en het bestuderen van publicaties een overzicht van meerwaarden, voorwaarden en afwegingen van een GIZ.

2. Probleemverkenning: meerwaarden GIZ

Meerwaarden (1/2)

- Waarom zouden eigenaren-gebruikers onderdeel willen worden van een GIZ? Het antwoord is uiteraard afhankelijk van het type eigenaar of gebruiker. Die zijn ten opzichte van de BIZ (winkelgebieden of bedrijfsterreinen) relatief divers: stedelijke gebieden als De Binckhorst en Overvecht kennen naast winkels en bedrijfsruimten ook woonfuncties, alsmede verschillende soorten voorzieningen en (semi-) openbare ruimte zoals parken, pleinen en begraafplaatsen.
- Uit de expertsessies over De Binckhorst en Overvecht kunnen we, in combinatie met publicaties over ervaringen elders, onderscheid maken in drie soorten meerwaarden van een GIZ. De eerste daarvan is de inhoudelijke meerwaarde (het *waarvoor* van een GIZ). De tweede meerwaarde is een financieel-organisatorische (het *hoeveel* en *met wie*). Als derde meerwaarde kunnen we stellen dat het gaat om proces: het *waarom* en *voor wie* van een GIZ.

We geven hier enkele voorbeelden van deze drie meerwaarden:

> *Inhoud: groot of klein geld?*

Hierbij gaat het veelal over de realisatie van inrichting, infrastructuur, functies of diensten die van collectief belang worden ervaren. Denk daarbij aan de aanleg van een hub voor deelmobiliteit, de aanleg van een warmte-koude-opslag (WKO), of ondergronds afvalverwerkings-systeem. Daar zijn grote investeringen mee gemoeid en wordt daarom ook wel '*groot geld*' genoemd.

'*Klein geld*' kan worden besteed aan zaken als placemaking activiteiten (zoals events, festivals), de inrichting van de openbare ruimte (bankjes, meer groen). Een voorziening als een bibliotheek of gezondheidscentrum zou volgens experts ook via een GIZ kunnen worden geregeld. Anderen noemen daarbij ook programma: activiteiten voor bewoners en gebruikers om elkaar te ontmoeten of om bijvoorbeeld samen te sporten.

2. Probleemverkenning: meerwaarden GIZ

Meerwaarden (2/2)

> *Financieel-organisatorisch: hoeveel/met wie?*

Zowel experts als vertegenwoordigers van gemeenten en marktpartijen stellen dat het voordelig is als (de verzameling en verdeling van) middelen op een georganiseerde wijze plaatvindt. Een GIZ kan deze organisatie bieden; middelen worden in een stichting of vereniging (vgl. BIZ) gealloceerd en besteed aan doelen die de leden hebben vastgesteld. De discussie over de meerwaarde van een GIZ wordt echter complexer als het gaat om waar de middelen vandaan komen. Ontwikkende partijen zijn best bereid bij te dragen aan een GIZ, maar alleen uit de middelen die zij middels kostenverhaal toch al aan het gebied bereid zijn toe te kennen (zie voorwaarden). Grote investeringen ('groot geld') zullen echter over lange termijn via baatafoming (een GIZ-heffing) moeten worden terugbetaald door eigenaren-gebruikers. Zuiver ontwikkelende partijen staan hier in de regel buiten; de bekostiging van investeringen uit de ontwikkelfase

zal aan kopers/beleggers (en vervolgens aan huurders/gebruikers) worden doorgelegd. Hoe en of dit in de praktijk in zijn werk gaat is een belangrijk aandachtspunt bij GIZ-experimenten.

> *Proces(innovatie): waarvoor/voor wie?*

Wat duidelijk in de sessies van dit onderzoek naar voren kwam is dat er een grote bereidheid is om met het GIZ-instrument te gaan experimenteren. Uit ervaringen in BIZ-gebieden blijkt dat eigenaarschap en zelforganisatie van de zone *an sich* als waardevol wordt beschouwd. Partijen hebben een verenigde agenda en zijn serieus gesprekspartner van de gemeente en andere overheden of instanties. Eigenaren-gebruikers hebben meer zeggenschap 'over hun eigen gebied' en bouwen bij succes regelmatig hun activiteiten en investeringen uit. Zo zijn in Nederland al gebiedscoöperaties (zie volgende pagina) ontstaan en is het aantal BIZ-en in bijvoorbeeld Amsterdam gestegen.

Intermezzo: GIZ-initiatieven in Nederland

> Adviesbureau Stipo geldt samen met bureaus als Stadkwadraat en Rebel als pleitbezorger van de GIZ. In de eerste expertsessie gaven zij aan dat er vele gebieden in Nederland zijn waar een GIZ-instrumentarium verwelkomd zouden worden. Zij hebben 7 voorbeeldprojecten met ons gedeeld:

1. **Nieuwegein, Rijnhuizen** Club Rijnhuizen bestaat nu vijf jaar en geldt als de eerste gebiedscoöperatie van Nederland tussen o.a. ontwikkelaars, eigenaren en bewoners (zie clubrijnhuizen.nl). Deze cooperatie heeft interesse getoond in de GIZ als die regeling er zou doorkomen, met name om het free-rider probleem tegen te gaan.
2. **Amersfoort, De Hoef** Hier wordt momenteel een vergelijkbare organisatie opgezet als in Nieuwegein.
3. **Capelle aan den IJssel, Rivium** Hier adviseert Stipo om ook om tot een gebiedsorganisatie te komen ten behoeve van een gebiedstransformatie.
4. **Rotterdam Central District** Hier wordt met Stadkwadraat samen de business case opgeschaald. Hier wordt met partijen momenteel ook over een GIZ gesproken.
5. **Delft, Schieoevers Noord** Hier wordt in het ontwikkelkader voorgesorteerd op de vorming van een GIZ en zullen in de komende maanden vervolgstappen gezet worden via de anterieure overeenkomst (hierin worden de randvoorwaarden voor een GIZ opgenomen).
6. **Amsterdam, Osdorpplein eo** Ook hier adviseert Stipo om tot een gebiedsorganisatie te komen.
7. **Utrecht Merwede** Hier wordt gezocht naar een GIZ voor plintmanagement en placemaking.

2. Probleemverkenning: voorwaarden GIZ

Voorwaarden (1/2)

- Met experts is naast meerwaarden ook gesproken over de voorwaarden: onder welke condities is meedoen aan een GIZ voor partijen interessant? Ontwikkelande partijen zijn hier helder over. Bijdragen aan een GIZ moeten niet bovenop bestaande gebiedsafspraken komen, zoals die van kostenverhaal (anterieur of via exploitatieplan) of binnen gebiedspaspoorten. De GIZ biedt voor hen een mogelijkheid om op een logisch schaalniveau middelen uit verschillende 'potjes' te kanaliseren naar afgesproken collectieve doelen.
- Inhoudelijke voorwaarden kunnen gesteld worden om gezamenlijk vastgestelde meerwaarden te borgen. Zo kan het behouden van bepaalde gebouwen, functies of activiteiten in een gebied een collectieve voorwaarden zijn, bijvoorbeeld om diversiteit/contrast in een gebied te waarborgen. Ook kunnen partijen afspreken dat gedurende een bepaalde periode de inkomsten van de GIZ in verhouding moeten

staan tot gestelde doelen. Deze doelen moeten bovendien onomstreden zijn: zij moeten voor iedereen profijt opleveren, bijvoorkeur aantoonbaar méér dan zonder een GIZ. Het gaat dan primair om hogere vastgoedwaarde, meer commerciële inkomsten of minder kosten. Experts noemen daarnaast ook het creëren van breed gedragen maatschappelijke waarde als voorwaarde, zoals banen voor laaggeschoolden.

- Aantoonbaar of (tenminste) gezamenlijk erkend profijt is ook juridisch van belang; alleen dan is het koppelen van een heffing aan de GIZ houdbaar. Afdrachten aan de GIZ (o.b.v. WOZ-waarde of per vierkante meter) kunnen ook vrijwillig plaatsvinden, maar hiervan is de praktijk weerbarstig. Experts stellen ook dat variatie in de mate van afdracht (zoals ook in het buitenland het geval, zie 3.) ook per type vastgoed denkbaar is (bijv. uitzondering voor sociale huurders).

2. Probleemverkenning: voorwaarden GIZ

Voorwaarden (2/2)

- Onder eigenaren-gebruikers is enthousiasme, urgentie en een breed draagvlak voor de doelen van de GIZ hoe dan ook essentieel.
- Andere genoemde voorwaarden zijn gericht op taken en verantwoordelijkheden. Zo moet er net als bij de BIZ een duidelijke looptijd of termijn zijn waarna de GIZ wordt geëvalueerd en doelen herijkt. Ook moet helder zijn voor welke 'basis' de gemeente garant staat; wat met de GIZ wordt bereikt moet daar duidelijk iets aan toevoegen.
- Een aantal van de experts stelt dat een wettelijk kader (of een gemeentelijke verordening) onontbeerlijk is voor de GIZ. Er wordt dan gedacht aan een experimenteerkader waarbinnen een aantal pilots worden aangewezen. Net als de BIZ zal dan 60-70% steun als voorwaarde moeten worden ingesteld.



Beurstraverse 'koopgoot' Rotterdam

Golf Residentie Dronten

BIZ City Center Den Haag

In 2011 heeft de Winkeliersvereniging City Center Den Haag bij de gemeente een plan ingediend voor de oprichting van Vereniging BIZ City Center Den Haag. Het doel van deze BIZ is om op drie thema's te focussen: 'Schoon, Heel & Veilig', 'Attractiviteit & Gastvrijheid' en 'Bereikbaarheid & Overig'.

De vereniging legt specifiek de nadruk op het thema 'Schoon, Heel & Veilig'. Als onderdeel daarvan heeft de vereniging onder meer een uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Den Haag opgesteld om gedurende de BIZ termijn het niveau van schoonmaken op Hofstad-niveau te brengen en te houden. Daarnaast wordt gefocust op graffiti- en posterverwijdering, extra beveiliging, Collectieve Winkel Ontzeggingen (CWO) en preventietraining van het personeel.

De originele termijn voor deze BIZ was van 2012 tot 2016. Inmiddels is er, wegens succes, besloten om deze termijn met 5 jaar te verlengen.



2. Probleemverkenning: afwegingen GIZ

Afwegingen (1/2)

De belangrijkste afwegingen die uit de expertsessies, bekende praktijkervaringen elders en de bestudeerde literatuur naar voren komen zijn tweeledig.

1. Ten eerste is er de afweging of er net als voor de BIZ ook een **wettelijk kader** moet komen dat eigenaren-gebruikers dwingt om opdrachten te doen aan een GIZ. Belangrijk onderscheid hierbij is of het gaat over ontwikkelende eigenaren of eigenaren-gebruikers die het vastgoed beheren en/of exploiteren. In de discussie met experts werd dit het onderscheid tussen de 'ontwikkelfase' en de 'beheerfase' genoemd. In het eerste geval gaat het om *kostenverhaal*: ontwikkelaars dragen bij aan de uitvoering van doelen die gesteld zijn in de GIZ. In het tweede geval gaat het om *baatafoming*, waarbij een deel van de door de GIZ gecreëerde waarde via een heffing onder eigenaren-gebruikers terugvloeit in het gebied.

NB De bijdrage van ontwikkelende partijen aan collectieve, gebieds-brede doelen hangt sterk af van het ontwikkelpotentie van de locatie. Deze is weer afhankelijk van de marktvrage en het programma dat er gerealiseerd mag worden (aantal woningen of m² vloeroppervlak).

Of in een gebied kostenverhaal het beste plaats kan vinden via een GIZ, gebiedspaspoort, anterieure overeenkomst of exploitatieplan is zeer situatie-gebonden. Lokale overheden hebben zowel voor het afdwingen van kostenverhaal als het scheppen van ontwikkelpotentie ('*air rights*') unieke publiekrechtelijke bevoegdheden.

In de situatie van de Haagse Binckhorst is reeds de bouw van 5.000 woningen in het gebied vergund. Het verruimen van deze ontwikkelpotentie (5→10) is alleen mogelijk als de bereikbaarheid van het gebied stevig wordt verbeterd (tramlijn). Partijen kunnen hier echter maar beperkt aan bijdragen. De ontwikkelkosten van de eigen kavels zijn hoog.

2. Probleemverkenning: afwegingen GIZ

Afwegingen (2/2)

2. De tweede afweging die uit onze verkenning naar voren komt is het vaststellen van de **scope** van de GIZ. Waar loopt de grens van het gebied en welke investeringen ontstijgen daarbinnen de publieke verantwoordelijkheid van de overheid? In de BIZ en in buitenlandse GIZ-praktijken is het basisniveau van overheidsdiensten en -voorzieningen in gebieden laag. Eigenaren-gebruikers ervaren hierdoor een sterke prikkel om zichzelf te organiseren en een GIZ te starten. GIZ-gebieden hebben meestal een logische geografische afbakening door water, natuur, of infrastructuur. In andere gevallen ligt aan de grenzen van een BIZ of GIZ een politieke, economische of praktische afweging ten grondslag. Een GIZ moet werkbaar blijven, maar moet ook groot genoeg zijn om voldoende partijen en inkomstenpotentie in te sluiten en de kosten van het 'optuigen' ervan te legitimeren.

NB Blijft de aanleg van openbaar vervoer een publieke taak, of mag de aanleg van een tramlijn in De Binckhorst via een heffing deels bekostigd worden door de GIZ? Als een overgrote meerderheid (hoeveel is voldoende?) van eigenaren-gebruikers ermee instemt lijkt het antwoord hierop positief. Maar betalen 'we' hier niet al voldoende bestaande belastingen voor? Experts gaven tijdens de sessie met ons aan dat een GIZ extra mogelijkheden moet bieden *naast* bestaande beleids- en investeringsruimte. De woningbouwopgave in De Binckhorst is bijvoorbeeld onderdeel van bestaand beleid, maar de gewenste verbeteringen in Overvecht zijn dat (nog) niet. Naast een aanjager voor verdichting/verstedelijking kunnen via een GIZ ook andere doelen behaald worden, zoals op het terrein van energie (aanleg WKO), gezondheid (groen, sporten) of werkgelegenheid (plintmanagement, bij-/omscholing). Eigenaren-gebruikers in een GIZ kunnen hiervoor bij de gemeente/instanties steun vragen.

3. (Inter)nationale praktijkervaringen

> *Het team van de TU Delft is gevraagd de verkenning van de GIZ aan te vullen met internationale voorbeelden van vergelijkbare instrumenten. We bespreken er in het navolgende drie: improvement districts, enterprise zones en urban development trusts.*

Improvement Districts (1/1)

- Improvement Districts ontstaan uit privaat initiatief. Eigenaren-gebruikers kunnen in een bepaald gebied om op maat gemaakte fysieke, economische en sociale verbeterprogramma's organiseren en deze zelf aansturen (Hoyt, 2003).
- Meestal worden Improvement Districts daar gebruikt waar lokale overheden niet genoeg financiële middelen hebben om ervaren problemen op te lossen. Het geld dat opgehaald wordt binnen het gebied mag alleen gebruikt worden voor investeringen in dát gebied (Rossouw Heimann, 2007).
- Een Improvement District bestaat uit een

specifiek geografisch gebied waar de meerderheid van eigenaren of huurders (51%) instemt (óf geen bezwaar maakt) om een heffing te betalen voor vooraf bepaalde voorzieningen of diensten die boven het basisniveau van de lokale overheid (gemeenten) uitstijgen.

- Gemeenten moeten het basisniveau voor het specifieke gebied blijven leveren (Fraser, 2003), wat in de praktijk soms betekent dat het Improvement District voor het leveren van basisvoorzieningen van de overheid een vergoeding ontvangt. Eigenaren en huurders binnen het gebied bepalen zelf naar behoefte de aard van de voorzieningen en diensten.
- Hoyt (2003) toont aan dat Improvement Districts met een verplichte heffing succesvoller zijn dan die op vrijwillige basis. Economisch gezien is dit logisch: een stabiele en voorspelbare bron van inkomsten is voor een bepaalde termijn voor investerende partijen het interessantst.

New York's Business Improvement Districts (BIDs)

Iconische BID: de Bryant Park Corporation

Het historische Bryant Park in New York was gedurende de jaren '70 sterk in verval geraakt. Omliggende pandeigenaren besloten in 1980 om het heft in eigen hand te nemen en hebben daartoe de Bryant Park Corporation opgezet, met als doel om een privaat gefinancierde en bestuurde publieke ruimte op te zetten. Van 1988 tot 1992 werd het park gerenoveerd en daarna is het in gebruik genomen. Tezamen met 34th Street Partnership bestuurt BPC het park.

In het park worden sanitaire voorzieningen, bewaking, openbare toiletten en de aankleding van het park verzorgd. Daarnaast biedt de organisatie andere voorzieningen, gratis onderwijsprogramma's en gratis entertainment aan. Ook worden verschillende kiosken uitgebaat die eten en merchandise verkopen en delen van het park verhuurd voor evenementen. Zodoende wordt er ook geld aan het park verdiend. Het park is vrij toegankelijk voor het publiek.

Zie ook: bryantpark.org

3. (Inter)nationale praktijkervaringen

Improvement districts (2/2)

De voorwaarden die aan de heffing in improvement districts gesteld worden zijn volgens Rossouw Heimann (2007):

- De heffing verzekert voorspelbare inkomsten voor meerdere jaren;
- De heffing is proportioneel ten opzichte van de voorzieningen die geleverd worden;
- De heffing is billijk en betaalbaar, maar ieder die geniet van de voordelen moet delen in de kosten;
- Het systeem moet leiden tot bepaalde verantwoordelijkheid van mensen/bedrijven voor de staat van en het goed functioneren van de openbare ruimte in steden.

Er zit een bepaalde ontwikkeling in Improvement Districts, ze 'groeien' en worden uiteindelijk 'volwassen'. Mitchell (1999) beschrijft dat nieuwe improvement districts typisch gezien klein

beginnen en zich meestal focussen op specifieke voorzieningen, vaak om 'crime and grime' tegen te gaan. Naarmate het district 'volwassen' wordt, komen hier meer diensten of voorzieningen bij zoals verlichting, bewegwijzering, inrichting van de openbare ruimte en sociale programma's.

NB Houstoun (2003) merkt op dat private en publieke partijen in het 'collectieve eigenbelang' dat optreedt in improvement districts vaak een gemeenschappelijk belang vinden. Hij waarschuwt hierbij echter wel: te veel betrokkenheid van overheden bij een improvement district doet het initiatief vaak al snel teniet. Het improvement district wordt dan onderdeel van het standaard overheidsvoorzieningenpakket.

3. (Inter)nationale praktijkervaringen

> Hoewel de Improvement District als instrument het meeste lijkt op de GIZ zoals deze in Nederland wordt verkend, zijn er enkele kenmerken van Enterprise Zones en Urban Development Trusts die ook in het GIZ-instrument te herkennen zijn.

Enterprise Zones (EZ)

De EZ is vooral interessant voor een GIZ omdat het een publiekrechtelijk kader en financiële stimulans om specifieke marktinvesteringen in een gebied uit te lokken:

- EZ's vinden hun oorsprong in Amerika en het Verenigd Koninkrijk, maar worden ook toegepast in India, China en landen als Frankrijk en Italië.
- Stimulerende maatregelen die gelden voor een EZ zijn voornamelijk fiscale voordelen en uitzonderingen op bepaalde wet- en regelgeving.
- Urban Enterprise Zones worden toegepast in

bijvoorbeeld achterstandswijken, om daar ondernemers en investeerders bedrijven te laten starten.

- Special Economic Zones zijn meer gericht op grootschalige regionale gebieden en dito investeringen.



- Canary Wharf, waar Londen haar financiële dienstencentrum in de jaren 1980-90 enorm wist uit te breiden, is een van de bekendste voorbeelden van een Europese Enterprise Zone.

3. (Inter)nationale praktijkervaringen

Urban Development Trusts (UDT's)

De UDT is vooral interessant voor een GIZ omdat het een privaatrechtelijke fondsstructuur biedt waarin de koppeling tussen gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer/exploitatie wordt gelegd.

- UDT's zijn investeringsfondsen waarin middelen van partijen gebundeld worden teneinde hiermee korte en lange termijn investeringen voor het integraal ontwikkelen en beheren van een gebied te faciliteren (Heurkens & Stumpel, 2014).
- UDT's zijn in potentie geschikt om privaat kapitaal te bundelen en te bestemmen voor verschillende doeleinden (commerciële én maatschappelijke functies en activiteiten), zowel in de ontwikkel- als de beheer/exploitatiefase van gebouw en gebied.
- De langetermijnbetrokkenheid van lokaal gewortelde investerende partijen is belangrijk gebleken voor het succes van UDT's.

- Ontvlechting van publieke en private rollen is volgens investeerders noodzaak bij UDT's; alleen private gelijkgestemden investeren in deze gebiedsfondsen. Gemeenten dienen louter ruimtelijke kaders te stellen.
- Er zijn fondsorganisaties voor het inzamelen en bestemmen van kapitaal enerzijds, en beheerorganisaties voor het beheer en programmering van gebied en vastgoed anderzijds.



3. (Inter)nationale praktijkervaringen

Lessen uit internationale praktijken

De Nederlandse verzorgingsstaat zorgt ten opzichte van de 'nachtwakersstaat' in landen als de VS en het VK voor een overheidscultuur die gericht is op het leveren van een bepaald basisniveau aan voorzieningen. Met in acht name van dit belangrijke verschil kunnen uit de besproken instrumenten de volgende lessen worden getrokken voor de zoektocht naar de juiste werking en inrichting van de GIZ in Nederland.

1. Een GIZ kan een door gemeenten/provincies aangewezen (prioriterings-)gebied zijn dat bedoeld is om marktinvesteringen aan te trekken. Stedelijke of regionale visies of (structuur)plannen zouden hiervoor een basis kunnen bieden;
2. Aan een GIZ kan een privaatrechtelijk contractvorm ten grondslag liggen waarbij de afspraken tussen de partijen (publiek-privaat en privaat-privaat) worden gemaakt over zeggenschap, aandeel financiële bijdrage, bestemming van middelen, rolverdeling, en

evaluatie en exitmogelijkheden;

3. Een GIZ kan ondersteund worden door een financieel vehikel zoals een (gebieds)fonds waarin de financiële bijdragen van partijen worden verzameld en bestemd voor afgesproken doeleinden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een ontwikkelfonds en een beheer- en exploitatiefonds en er kan een professioneel fondsmanagement worden opgezet op meerdere GIZ-fondsen te beheren en additioneel kapitaal aan te trekken.
4. Een GIZ heeft baat bij partijen die een langetermijnfocus hebben (ontwikkeling, exploitatie en beheer), die zelf initiatief nemen en de samenwerking opzoeken met anderen en duurzaamheidsambities uitdragen. Overheden doen er daarom goed aan om bij aanwijzing van een GIZ criteria te hebben voor de kenmerken van de initiatiefnemers/aanvragers om zo de kans van slagen groter te maken.

4. Conclusie: naar een GIZ-experiment

In deze leespresentatie hebben we de kansen en barrières van het instrument GebiedsInvesteringsZone verkent. Input voor deze verkenning waren de resultaten van de vier bijeenkomsten met experts, publicaties over de GIZ en vergelijkbare instrumenten en (inter)nationale onderzoeksinzichten van de auteurs. Verslagen van de bijeenkomsten zijn in de bijlage van deze presentatie opgenomen.

> In het navolgende presenteren we een model aan de hand waarvan een GIZ-experiment in Nederland verder kan worden, uitgewerkt en in praktijk gebracht. Alvorens dat model uiteen te zetten sommen we hiernaast onze belangrijkste inzichten op die tevens als aanbevelingen gelden voor de studiegroep Alternatieve Bekostiging van het Ministerie van BZK en de bij deze verkenning betrokken gemeenten.

- 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-, klimaatadaptatie- of afvalverwerkingsvoorziening kan dit erg interessant zijn.

4. Conclusie: naar een GIZ-experiment



Model voor een GIZ-experiment

4. Conclusie: naar een GIZ-experiment

Toelichting op het model

Het model op de voorgaande pagina is circulair weergegeven, omdat het experimenteren en uitvoeren van een GIZ voortdurend monitoring (en waar nodig aanpassing behoeft). De linkerzijde betreft de opgaven voor de overheid, de rechterzijde de activiteiten van markt en samenleving. We lopen het figuur af, te beginnen rechtsboven in, met de klok mee:

1. Zelforganisatie & Draagvlak (1/2)

- Een GIZ begint vooral met de zelforganisatie en behoeften van partijen uit de markt en samenleving. Zij moeten de fysieke projecten en activiteiten waar een GIZ voor bedoeld is zien zitten, vanuit welbegrepen eigenbelang.
- Dit eigenbelang kan zijn: stijging vastgoedwaardes voor beleggers, het gebruik maken van kaveloverstijgende voorzieningen door eigenaren-gebruikers van bedrijven of woningen; een toename van passanten,

(potentiele) consumenten van horecabedrijven; prettiger verblijfsruimte voor medewerkers/bezoekers, etc.

- Als partijen uit markt en samenleving niet met initiatieven voor gezamenlijke investering komen, dan kan een overheid consulteren, inspireren (met voorbeelden) en stimuleren (ondersteuning aanbieden) om GIZ-projecten te overwegen en ideeën uit te werken.
- Wel is het de vraag of het opzetten van een GIZ werkt als een gemeente er te lang zelf aan blijft trekken (zonder enthousiasme bij private en maatschappelijke partijen). Voldoende draagvlak en participatief vermogen is noodzakelijk.
- Bij voorkeur zijn enkele private partijen de kartrekker om anderen enthousiast te maken voor de opzet van een GIZ. Het gesprek zal in eerste instantie moeten gaan over de behoefte aan de collectieve voorzieningen en de urgentie om te starten. *Free rider*-gedrag blijkt in de praktijk niet voor 100% te voorkomen.

4. Conclusie: naar een GIZ-experiment

1. Zelforganisatie & Draagvlak (2/2)

- In tweede instantie kan dan onder private/maatschappelijke partijen worden gesproken over de variabele hoogte van financiële bijdragen, termijnen, omgang met free-riders, etc.

2. Collectieve gebiedsvoorzieningen

- In essentie gaat het bij GIZ investeringen om collectieve (kaveloverstijgende)voorzieningen.
- De collectieve voorzieningen waarin men wil investeren gaan om een kwaliteitsimpuls ten op zichte van de bestaande situatie. Het moet dus om meer gaan dan dat de overheid normaliter aan collectieve voorzieningen regelt.
- De collectieve voorzieningen waar private/maatschappelijke partijen in kunnen investeren, variëren van voorzieningen in de hardware en in de software.
- 'Kleine' hardware investeringen kunnen gaan om verbeteringen aan de publieke ruimte (vaak bedoeld voor placemaking), van stoeltjes en

bankjes, tot foodtrucks, en andere inrichting of mooiere bestrating, verlichting, etc.

- Grote investeringen kunnen klimaatmaatregelen betreffen, zoals waterberging, of bijvoorbeeld gedeelde mobiliteitsoplossingen, parkeergarages, etc.
- In de software kan het gaan om culturele activiteiten, evenementen, etc.
- Belangrijk is om niet alleen te denken in *beheerskosten*, maar ook in *exploitatiewaarde* van publieke ruimte en voorzieningen. Bijvoorbeeld kiosken, (tijdelijke) horeca, parkeergarages, evenementen, etc. kunnen ook geld opleveren voor partijen. Zodoende zijn de GIZ projecten niet alleen een kostenpost die alleen waarde voor het vastgoed oplevert, maar soms ook door de collectieve voorzieningen zelf.

4. Conclusie: naar een GIZ-experiment

3. Beleidsdoelen

- Overheden dienen zich af te vragen aan welke hogere beleidsdoelen een gebiedsontwikkeling (en gebiedsinvesteringszone) bijdraagt.
- Het kan helpen als er een lange-termijnvisie voor de wijk komt (bijvoorbeeld een dichtere of gezondere wijk), dus dat de gebiedsontwikkeling (dus een GIZ) als aanjager wordt gebruikt voor grotere wijk- en stadsambities.
- Dat kan door een wervende gebiedsproposities te ontwikkelen en te verbinden aan stedelijk beleid.
- Deze GIZ/gebiedspropositie heeft zowel een externe werking (partijen weten waar ze aan toe zijn in een gebied), als een interne werking (binnen politiek en ambtelijk apparaat kan steun komen voor GIZ-plannen en -uitvoering).
- Bijdragen aan GIZ-initiatieven van markt en samenleving kunnen daardoor ook worden beoordeeld en van overheidssteun worden voorzien: in hoeverre dragen ze bij aan de beoogde beleidsdoelen van een gebied of stad?

4. Overheidsorganisatie

Voor het experimenteren met of uitvoeren van een GIZ zijn verschillende organisatorische voorwaarden en afwegingen gemoeid voor de *nationale* en *lokale* overheid:

- *Wet- en regelgeving*: welke nationale regelgeving is nodig om tot een GIZ te komen?; Publiek- en privaatrechtelijk? (net als bij de BIZ een tijdelijke wet?); welke regels gelden voor de omgang met 'free riders'? Worden er andere belastingafspraken gemaakt, zoals belastingkortingen bij GIZ-investeringen?
- *Politieke verankering*: zijn raads- en kamerleden positief gestemd?
- *Subsidies*: draagt nationale en/of lokale overheid financieel bij aan een GIZ initiatief? Door middel van subsidies of door middel van een co-investering? In welke omvang en onder welke condities?
- *Begeleiding*: wordt een GIZ initiatief bestuurlijk en administratief ondersteund door de overheid, en zo ja op welke wijze?
- *Monitoring*: een GIZ (experiment) vraagt om periodieke evaluatie op basis bereikte doelen en outcomes, toegang en kwaliteit voorzieningen, de mate van tevredenheid van betrokken partijen, etc.

5. Reflectie

Kosten gaan voor de baat uit

Onze verkenning naar het instrument GebiedsInvesteringsZone (GIZ) begon met de vraag *Hoe breng je een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) van theorie naar praktijk?*

Uit alle gesprekken en de resultaten van de drie expertsessies blijkt dat de GIZ een instrument is dat *in potentie* twee cruciale problemen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan (helpen) oplossen:

1. Het probleem van nodige voorinvesteringen: onrendabele of té risicovol geachte collectieve maatregelen die cruciaal zijn voor de haalbaarheid en/of kwaliteit van de gebiedsontwikkeling als geheel.
2. Het probleem van de *free riders*: een klein aantal eigenaren-gebruikers die niet mee willen betalen aan de collectieve maatregelen waarvan het gehele gebied profijt zal hebben.

Bij het eerste probleem kan een GIZ ervoor zorgen dat een geldstroom (lees: de baat) in de exploitatiefase terugvloeit naar het gebied, in

plaats van naar de algemene middelen van de gemeente (OZB, een gebiedsheffing) of het Rijk (bijv. BTW). Zo kan een publieke bijdrage (of een private investering met publieke garantstelling) de benodigde voorinvestering zekerstellen. Het gaat hier dus om vormen van baatafoming, terwijl de bestaande praktijk gericht is op kostenverhaal.

Het probleem van de *free riders* kan met een GIZ worden opgelost als het instrument wordt ondersteund door een wettelijke regeling (vgl. BIZ). Een (ruime) meerderheid van eigenaren-gebruikers kan dan de minderheid in een gebied dwingen om mee te betalen aan de collectieve maatregelen.

> Beide oplossingen vragen van eigenaren-gebruikers om voorbij individuele rechten en belangen op korte termijn te kiezen voor de collectieve weg: het bekostigen van gebiedsmaatregelen die op lange termijn méér waarde (en geld) opleveren. In hoeverre de overheid hen tot deze keuze mag dwingen is een politieke en juridische (vervolg)vraag...

5. Tot slot

Aanbeveling: sturen op innovatie?

In Nederland is via subsidieregelingen en wetsaanpassingen lang gestuurd op de financiële en juridische haalbaarheid van binnen- en buitenlandse gebiedsontwikkeling. In de huidige praktijk zijn deze sturingsmiddelen schaars en is het logisch dat er naar creatieve oplossingen wordt gezocht. Het idee van een GIZ moet echter wel in het licht van een terugtrekkende overheid worden gezien: het instrument moet bestaande geldstromen - waarvan sommige nu aan een gebied 'ontsnappen' - aan het gebied koppelen en erin laten terugvloeien, zodat het ten goede kan komen aan eigenaren-gebruikers in het gebied. Een GIZ is kortom *geen 'kip met de gouden eieren'*; het levert op het eerste gezicht geen extra geld(stroom) op. Vanuit het perspectief van maatschappelijke zelforganisatie en innovatie moet de potentie van een instrument als de GIZ echter wel worden (h)erkend. Internationale praktijken en ervaringen met de BIZ in Nederland laten ook positieve resultaten zien.

Daarom komen we in onze slotconclusie tot de aanbeveling een GIZ-regeling nader te onderzoeken en—vanuit de juiste verwachtingen en condities—te gaan experimenteren en monitoren. In organisatorische en fiscale zin kan de regeling voordelen en prikkels creëren om private en maatschappelijke actoren op creatieve en inclusieve wijze bij te laten dragen aan gemeenschappelijke functies en structuren die 'hun' gebied versterken. Het is zaak om in kaart te brengen in hoeveel gebieden in Nederland aan deze regeling behoefte is.

> Het toelaten of zelfs stimuleren van innovatie in het instrumentarium rond gebiedsontwikkeling heeft (deels) dus minder 'regie' vanuit de overheid tot gevolg. Hier komen wel nieuwe manieren van sturing voor terug, waarbij nog altijd een cruciale rol is weggelegd voor 'rechter en raad'. Eventuele angst voor het nieuwe moet daarom goed van het legitieme en juridisch haalbare worden gescheiden.

Bronnen

- Heurkens, E.W.T.M., Stumpel, B. 2014. Gebiedsfondsen: Lessen uit Engeland voor de Nederlandse gebiedsontwikkeling, Real Estate Research Quarterly. 13 (4), 32-39.
- Stauttner, T., 2019. Discussienotitie - GebiedsontwikkelingsInvesteringsZone. Utrecht, Nederland: Stadkwadraat.
- Rossouw Heimann, C. 2007. An exploratory study into Improvement Districts in South Africa (master's thesis). Pretoria, Zuid Afrika: University of Pretoria.
- Fraser, N. 2003. A Focus on BIDs/CIDs. Citichat: www.cjp.co.za.
- Haynes, N. C., Gordon, J. 1999. Cooperative Economics – A community revitalisation strategy. Review of Black Political Economy. 27 (1) p47.
- Houstoun, L. 2003. Business Improvement Districts. Washington, D.C.: Urban Land Institute.
- Hoyt, L. 2003. Lecture six: Impacts, Advantages, and Disadvantages of Improvement Districts (collegeslides). Boston, Amerika: Massachusetts Institute of Technology.
- Mitchell, J. 1999. Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery. New York, Amerika: The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Verheul, W.J., Daamen, T.A., Heurkens, E., Hobma, F., Van Zoest, S. 2019. Leren van Stedelijke Transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Den Haag: Platform31.
- Winkeliersvereniging City Center Den Haag. 2011. BIZ-PLAN City Center Den Haag 2012 – 2016.
- Haags Retailpunt. n.d. Zeven Haagse BIZ-en kiezen voor verlenging van 5 jaar.

Colofon

Auteurs

Dr. Ir. Tom Daamen

Dr. Wouter Jan Verheul

Dr. Ir. Erwin Heurkens

Met medewerking van Steven Hamming, B.Sc.

Leerstoel Gebiedsontwikkeling / Urban Development Management (UDM)

Faculteit Bouwkunde

Technische Universiteit Delft

Julianalaan 134

2628 BL Delft

In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© **Technische Universiteit Delft**, februari 2020.