

private investeringen in de openbare ruimte



*afwegingen, motivaties en
voorwaarden van ontwikkelaars
en beleggers bij vrijwillige extra
investeringen in de openbare ruimte*

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, publicatie of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.
Voor het overnemen van gedeelten van deze publicatie voor studiedoeleinden verleent de auteur toestemming.

Remy van de Gaar

Studentnummer: 519228

Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Master City Developer (MCD15)
Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft

December 2022

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

Tijdens module 6 van de MCD hebben wij ons in groepsverband verdiept in de rol van private partijen in de openbare ruimte in New York City (NYC). Vanuit mijn Nederlandse werkervaring als ontwikkelaar bemerkte ik bij mijzelf voorafgaand aan de reis een vooronderstelling; de openbare ruimte is de verantwoordelijkheid van de gemeente, toch? Vooral het gesprek met mevrouw Kati Solomon, Vice President Operations van Bryant Park Corporation, op 13 november 2019 in NYC deed mij afvragen of publieke en private partijen in Nederland wel onvoldoende aansluiting hebben bij elkaars afwegingen en motivaties als het gaat over investeren in de openbare ruimte.

Dit afstudeeronderzoek is het resultaat van mijn zoektocht naar publieke en private perspectieven; deze inzichtelijk te maken en te duiden op een manier die hopelijk bijdraagt aan het tot stand komen van nieuwe samenwerkingen in de toekomst. Het was leuk om hierbij alle thema's van de verschillende MCD modules te raken en de onderlinge relaties te ervaren. Ik ben er van overtuigd geraakt dat er voor publieke en private partijen gezamenlijk kansen in het verschiep liggen voor de openbare ruimte waar we allemaal profijt van kunnen hebben.

Deze scriptie is het slotstuk van mijn MCD opleiding. Eindelijk! Want als je scriptie pas 2 jaar later dan oorspronkelijk gepland gereed is dan is er ergens 'along the way' iets niet gegaan zoals vooraf bedacht¹. Terugkijkend kan ik zeggen dat het tijdelijk stilleggen van mijn scriptie als gevolg van corona lockdowns, hoe acuut en noodzakelijk op dat moment ook, en het wisselen van werkgever ervoor gezorgd heeft dat ik mijn 'flow' kwijtraakte. Het afstudeermomentum terugvinden was niet mogelijk geweest zonder hulp.

Ik wil dan ook graag een aantal mensen bedanken. Ten eerste mijn begeleider Erwin Heurkens; dank voor de fijne samenwerking, inhoudelijke feedback en positieve energie om de voortgang erin te houden. Daarnaast wil ik alle geïnterviewde personen, experts en andere professionals die me hebben geholpen bedanken voor hun kostbare tijd. Jullie input is wat waarde geeft aan dit onderzoek en zonder jullie was dit onderzoek niet gelukt.

Tot slot wil vooral mijn familie bedanken. Pap, Christa, Maarten en Coenradine; dank voor alle oppas- en andere hulp thuis. Lieve Sophie, Ilse en Gijs; de combinatie van thuis, werk en studie is een balanceer act gebleken die ik tot het einde toe maar niet goed onder de knie kreeg. Ik ben heel erg dankbaar voor jullie geduld en steun en ik verheug mij enorm op de 'ja-dag'² met de kinderen die nu komen gaat.

December 2022

Remy van de Gaar

¹ Enige gelijkenis hierbij met het proces en planning van gebiedsontwikkeling berust puur op toeval.

² Eén dag waarop onze kinderen op bijna elke vraag JA als antwoord krijgen.



Samenvatting

Bij ontwikkelaars en beleggers neemt het bewustzijn over de economische toegevoegde waarde van openbare ruimte steeds meer toe en voeren steeds meer gemeenten een actief (investerings-)beleid om te aantrekkelijkheid van hun stad te vergroten waarbij er onder andere meer en meer de samenwerking met het bedrijfsleven wordt gezocht. Ondanks het nut voor ontwikkelaars en beleggers en de behoefte aan investeringen bij de gemeenten is de rol van private vastgoedpartijen in de openbare ruimte nog relatief beperkt en in de recente geschiedenis niet wezenlijk veranderd.

Dit onderzoek richt zich op vraag wat de doorslaggevende voorwaarden van ontwikkelaars en/of beleggers zijn waaronder zij vrijwillig bereid zijn om extra te investeren in de openbare ruimte. Voor dit onderzoek zijn er eerst onderwerpen gedefinieerd waarover ontwikkelaars en beleggers volgens de (inter-)nationale literatuur afwegingen maken en wat mogelijke motivaties hierbij zijn. Vervolgens zijn de ervaringen in de praktijk getoetst door middel van 18 interviews en zijn de uitkomsten vergeleken opzichte van de afwegingen en motivaties uit de literatuurstudie. Tot slot is er samen met 4 experts gereflecteerd op de resultaten.

Deze studie laat zien dat locatie en omgeving doorslaggevend zijn voor de vraag of ontwikkelaars en beleggers bereid zijn extra te investeren. Extra investeringen in de openbare ruimte lonen niet overall evenveel en worden alleen gedaan als er sprake is van een financieel economisch haalbaar project dat de extra investeringskosten ook kan dragen. Tevens is er een ontwikkeling gaande waarbij ESG doelstellingen steeds zwaarder meewegen bij investeringsbeslissingen. Doorslaggevend hierbij is het schaalniveau waarop geïnvesteerd wordt. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid “project” en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid “stad” en streeft uniformiteit na.

Zeggenschap is voor ontwikkelaars en beleggers doorslaggevend bij het toekennen van rechten, het verdelen van verantwoordelijkheden en het vormgeven van kenmerken. Ze willen invloed kunnen uitoefenen hoe de extra investeringen besteed worden om te borgen dat de eigen visie op bedrijfsniveau en het concept voor het project in voldoende mate gerealiseerd kan worden. Ontwikkelaars en beleggers geven hierbij aan graag de samenwerking met de gemeente op te willen zoeken.

De grootste uitdagingen bij het maken van afspraken over de extra investeringen zijn regelgeving die maatwerk belemmert en het ontbreken van bewezen instrumentarium voor de gebruiksfase. Het juridisch eigendom wordt daardoor op dit moment nog als enige oplossing gehanteerd.

De idee is dat inzicht in samenstel en samenspel van afwegingen en motivaties van ontwikkelaars, beleggers en gemeente elkaar in staat stelt om (bij) te sturen in randvoorwaarden waardoor extra private investeringen in de openbare ruimte beter gefaciliteerd kunnen worden. Het onderzoek laat goed zien dat niet mogelijk is om één ideaal te omschrijven van verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden want er is ook niet één generieke openbare ruimte. De onderwerpen waar wel overeenstemming over is kunnen de aanknopingspunten zijn voor het vormgeven van een samenwerking en het faciliteren van vrijwillige extra investeringen en vormt daarmee een mooie aanvulling op het al bestaande pallet aan mogelijkheden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Introductie	13
1.1 Inleiding	14
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Doelstelling & hoofdvraag	17
1.4 Begrippen en afbakening	17
1.5 Relevantie	20
1.6 Leeswijzer en onderzoeksopzet	20
2. Methodologie & proces	23
2.1 Onderzoeksmodel & onderzoeksvragen	24
2.2 Onderzoeksfilosofie	25
2.3 Conceptueel model	27
2.4 Onderzoeksmethoden	28
2.4.1 Literatuurstudie	29
2.4.2 Interviews	30
2.4.3 Analyse	31
2.4.4 Expert meetings	33
2.4.5 Conclusie	33
3. Historisch perspectief, trends & ontwikkelingen	35
3.1 Historisch perspectief	36
3.2 Maatschappelijke waarde	38
3.3 Economische waarde	39
3.4 Neoliberalisme	40
4. Literatuurstudie: Samenwerking in de openbare ruimte	43
4.1 Context	44
4.1.1 Locatie & omgeving	44
4.1.2 Kwaliteit	46
4.1.3 Economische conjunctuur	47
4.2 Toekennen van rechten	47
4.3 Toekennen van verantwoordelijkheden	50
4.3.1 Coördinatie	50
4.3.2 Wet- & regelgeving	51
4.3.3 Ontwerp & realisatie	60
4.3.4 Beheer & onderhoud	62
4.3.5 Bekostiging	62
4.4 Kenmerken vormgeven	66
4.5 Analytisch model	69

5. Empirisch onderzoek: Interviews	75
5.1 Context	77
5.1.1 Locatie & omgeving	77
5.1.2 Kwaliteit	82
5.1.3 Economische conjunctuur	85
5.1.4 Duurzaamheid	86
5.2 Voorwaarden aan rechten	87
5.2.1 Zeggenschap	87
5.2.2 Toetsen & controleren	88
5.2.3 Looptijd, beëindiging & garanties	88
5.2.4 Moment van afspraken maken	89
5.2.5 Politiek draagvlak	90
5.3 Afspraken over verantwoordelijkheden	91
5.3.1 Coördinatie	91
5.3.2 Gemeentelijk beleid	93
5.3.3 Ontwikkelfase	96
5.3.4 Gebruiksfase	97
5.3.5 Bekostiging	99
5.4 Afspraken over kenmerken	102
5.4.1 Eigendom & controle	102
5.4.2 Toegangs- & Gebruiksrechten	103
6. Resultaten	107
6.1 Context	108
6.2 Voorwaarden aan rechten	110
6.3 Afspraken over verantwoordelijkheden	112
6.4 Afspraken over kenmerken	114
7. Expert meetings	117
7.1 Context	120
7.2 Verdelen van rechten	122
7.3 Verdelen van verantwoordelijkheden	123
7.4 Kenmerken vormgeven	124
7.5 Algemene beschouwingen	125

Inhoudsopgave - vervolg

8. Conclusie	127
8.1 Conclusies	129
8.2 Beperkingen	130
8.3 Aanbevelingen	131
8.4 Reflectie	133
9. Literatuur	137
Geraadpleegde literatuur	138
Geraadpleegde websites	147
10. Bijlagen	151
Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde personen	152
Bijlage 2: Gespreksverslagen (vertrouwelijk)	152
Bijlage 3: Overzicht van experts	152
Bijlage 4: Memo expert meetings	153
Lijst met figuren	166
Lijst met tabellen	166





1. Introductie

1. Introductie

1.1 Inleiding

Het ruimtelijk beleid in Nederland staat voor grote opgaven zoals de benodigde toename van de woningvoorraad, herstructurering van oude wijken en bedrijventerreinen, het behouden en stimuleren van de economische vitaliteit, het anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering en het verbeteren van de leefbaarheid. Onze openbare ruimte speelt bij deze opgaven een prominente rol in de wetenschap dat een sterke stad een grote diversiteit aan goed functionerende plekken kent. De manier waarop wij naar de openbare ruimte kijken wordt onder andere beïnvloedt door sociaal-culturele veranderingen, zoals bijvoorbeeld de toegenomen heterogeniteit van de bevolking³.

Bij het invullen van deze opgaven zijn gemeenten op zoek naar nieuwe manieren om publieke voorzieningen zoals de openbare ruimte te bekostigen als gevolg van beleid op nationaal niveau dat overheidskosten reduceert door taken en verantwoordelijkheden naar hen te verleggen in combinatie met lagere budgetten⁴. Het resultaat is dat de beschikbare middelen voor onder andere de openbare ruimte onder druk staan door bijvoorbeeld aflopende ISV-gelden⁵, invoering van de verhuurdersheffing⁶ (afgeschafte tijdens de duur van het onderzoek) en teruglopende gemeentelijke budgetreserveringen door hogere kosten in andere domeinen⁷ zoals bijvoorbeeld actueel in de jeugdzorg⁸. Daarbij komt dat de bestaande situatie de inkomsten al niet toereikend waren om de kosten van de openbare ruimte dekken wat ertoe leidt dat gemeentes in toenemende mate terughoudend zijn tegenover nieuwe investeringen⁹.

Tegelijkertijd is het bewustzijn over de economische toegevoegde waarde van openbare ruimte toegenomen en voeren steeds meer gemeenten een actief (investerings-)beleid om te aantrekkelijkheid van hun stad te vergroten¹⁰⁺¹¹. Dit maakt dat gemeenten op zoek zijn naar alternatieve investeringsstrategieën¹². Private partijen zijn mogelijk in samenwerking geïnteresseerd omdat een kwalitatief hoogwaardigere openbare ruimte in een aantrekkelijke omgeving vertaald naar een hogere waarde van het vastgoed¹³.

In met name Angelsaksische landen steunen lokale overheden steeds meer op private investeringen bij het implementeren van ruimtelijk beleid¹⁴.

3 PBL. 2010. p.117

4 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017. p.1-2

5 Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), Eens in de vijf jaar kunnen gemeenten geld voor stedelijke vernieuwing aanvragen uit het ISV. Dit budget stoelt op de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid, het beleid speciaal voor de 34 grote(re) steden. Deze gemeenten (G-32) krijgen het geld rechtstreeks van het Rijk. Het ISV geldt ook voor de overige gemeenten maar deze budgetten worden verdeeld door de provincies. , Bron: Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2010, <http://www.gebiedseconomie.nl/content/i/investeringsbudget-stedelijke-vernieuwing-isv>

6 De verhuurderheffing is een heffing die zich richt op verhuurders van huurwoningen in de gereguleerde sector. Hiermee worden huurwoningen bedoeld waarvan de huur lager is dan de grens voor de huurtoeslag (voor 2021: € 752,33). De heffing wordt berekend over de waarde van gereguleerde ofwel sociale huurwoningen, <https://www.huurwoningen.nl/info/verhuurderheffing/>

7 Heurkens, E. & W.J. Verheul, 2021. p.21-25

8 <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5232156/rapport-problemen-jeugdzorg-jeugdwet-gemeenten-wachtrijen>

9 Van Melik, R., & E.v.d.Krabben, 2015. p.14

10 Carmona, M., et.al.. 2019. p.242+256

11 Gomes, P., 2020. p.89-90

12 Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.144

13 PBL. 2010. p.122

14 Heurkens, E. & Hobma, F., 2014

Bij voorbeelden uit buitenlandse steden zoals New York City en London in met name Angelsaksische landen zoekt de gemeente, mede gezien de beperkte eigen financiële investeringskracht, de samenwerking met private partijen op¹⁵. Er is sprake van subtiele veranderingen in de machtsverhoudingen tussen publieke en private actoren welke plaatsvinden binnen een context van innovatieve manieren waarop openbare ruimte tot stand komt en in stand gehouden wordt. En waarbij de overheid zich geleidelijk terugtrekt en ruimte geeft aan nieuwe samenwerkingsvormen¹⁶.

Ook in Nederland is er sinds enkele jaren meer aandacht voor de mogelijkheid om burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven verantwoordelijkheid te geven voor de realisatie van publieke waarden¹⁷. Deze beweging past binnen de actualiteit van privaat gestuurde (gebieds-) ontwikkelingen en vraagt om meer inzicht in en begrip van publiek-private samenwerkingen¹⁸. Gemeenten willen minder directief sturen op de uitkomst en het eindbeeld, maar een uitnodigende, faciliterende rol vervullen. Dit vraagt van gemeenten om een andere strategie op het gebied van interne organisatie, externe communicatie, juridisch-planologische kaders en financieel-economische instrumenten ter bekostiging van publieke voorzieningen¹⁹. Toch is, ondanks een groot aantal overeenkomsten, de rol van private partijen in de Nederlandse openbare ruimte nog tamelijk beperkt²⁰.

1.2 Probleemstelling

Stel dat de openbare ruimte niet langer als basisvoorziening 'kosteloos' door de welvaartstaat ter beschikking wordt gesteld, dan impliceert dit een verandering naar een integrale samenwerking van publieke, maatschappelijke en private partijen die gezamenlijk de openbare ruimte faciliteren ten einde gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren²¹. Zoals in het voorwoord bij dit onderzoek al is weergegeven bestaat het vermoeden dat publieke en private partijen in Nederland onvoldoende kennis hebben van elkaars mogelijkheden, motivaties en afwegingen als het gaat over investeren in de openbare ruimte waardoor men er gezamenlijk nog niet in slaagt deze verandering vorm te geven.

Voor ontwikkelaars en beleggers is een functioneel geschikte openbare ruimte die hen ertoe in staat stelt het vastgoed te verkopen en/of exploiteren noodzakelijk. Daar wordt door de hoge standaard in Nederland eigenlijk altijd aan voldaan. Zo lang de gemeente haar basistaken in de openbare ruimte naar de gemiddeld hoge Nederlandse kwaliteitstandaard blijft uitvoeren is er voor private partijen geen absolute noodzaak om extra te investeren in de openbare ruimte. Echter heeft het voor private partijen wel nut (potentie) om te investeren in een kwalitatief hoogwaardigere en functionelere openbare ruimte door de relatief hogere vastgoedwaarde op de lange termijn. Toch is de rol van private vastgoedpartijen in de openbare ruimte nog relatief beperkt en in de recente geschiedenis niet wezenlijk veranderd. Waarom lukt het in de praktijk niet (of minder dan gemeenten, ontwikkelaars en beleggers misschien zouden willen) om deze verandering vorm te geven?

15 Madanipour, A. 2003

16 Carmona, M., et.al.. 2019. p.255-256

17 Van der Steen, Twist, et.al.. 2013. p.9

18 Heurkens, E., et.al.. 2015. p.3

19 Buitelaar, E., et.al.. 2012

20 Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.143

21 Carmona, M., et.al.. 2019. p.255-256

In dit onderzoek wordt deze uitdaging voor de openbare ruimte getypeerd als een prisoner's dilemma. De term prisoner's dilemma wordt gebruikt voor een klassiek vraagstuk waarbij twee partijen gelijktijdig voor de keuze gesteld worden wel of niet samen te werken zonder dat zij de keuze van de andere partij weten en waarbij er voor iedere afzonderlijke partij geldt dat niet samenwerken resulteert in eigen (materiële) succes en wanneer beide partijen samenwerken is er sprake van gezamenlijk succes dat echter op individueel niveau kleiner is dan het succes zonder samenwerking²². Het resultaat is een voorkeur van partijen om niet samen te werken wat in het voorbeeld voor dit onderzoek betekent dat de verhoudingen in de openbare ruimte niet wijzigen. (zie figuur 1):


- **Privaat bezien:**


Zonder extra investering (=een grotere rol en/of verantwoordelijkheid dan traditioneel) gaat er niets mis, treedt er geen verlies op. Door de gemiddelde hoge standaard van openbare ruimte in Nederland is het gebruik en de waarde van het vastgoed marktconform. Bij een extra investering is een hogere waarde en resultaat mogelijk, mits de publieke zijde meewerkt en niet alle resultaat 'afroomt'. Er is geen directe noodzaak, wel nut maar ook onzekerheid en afhankelijkheid.


- **Publiek bezien:**


Zonder extra private investering in herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden is er geen kwalitatieve verbetering (ten opzichte van de norm) en ook geen financiële verlichting. Door als gemeente zelf te investeren in een samenwerking loop je het risico dat de investering 'weglekt' naar private partijen. Er is (financiële) noodzaak en nut maar er zijn ook onzekerheid en afhankelijkheid.

samenwerking		publiek	
		ja	nee
privaat	ja	+	++
	nee	++	0

 Publiek en private partijen werken samen en investeren gezamenlijk. Zowel op kwalitatief als financieel gebied een positief resultaat voor beide partijen.

 Publieke partij investeert extra, private partij niet. Kwalitatief voordeel voor beide partijen. Financieel onevenredig voordeel voor private partij.

 Private partij investeert extra, publieke partij niet. Kwalitatief voordeel voor beide partijen. Financieel onevenredig voordeel voor publieke partij.

 Geen extra investering van zowel publieke als private partij. Geen extra kwaliteit en geen extra financieel rendement. Traditionele situatie.

Figuur 1: visuele weergave van prisoner's dilemma bij de verhoudingen tussen publieke en private partijen in de openbare ruimte

22 Moisan, F., et.al.. 2018. p.307-309

Gemeenschappelijk gedeeld succes vereist dat partijen afstand doen van een stuk eigenbelang. Deze keuze kan positief beïnvloedt worden door inzicht in de keuze van de andere partij waardoor enerzijds sociale voorkeuren (samenwerken) worden aangesproken en anderzijds doordat de kans op verlies wordt verkleind²³.

De **probleemstelling** voor dit onderzoek is dan ook als volgt:

Er is een gebrek aan inzicht in de afwegingen en motivaties van ontwikkelaars en beleggers ten aanzien van het al dan niet (extra) investeren in de openbare ruimte.

1.3 Doelstelling & hoofdvraag

Enerzijds is de gemeente traditioneel gezien degene die eenzijdig de openbare ruimte bepaald. Anderzijds is de gemeente op zoek naar alternatieve strategieën voor investeringen in de openbare ruimte. Een mogelijke oplossing zijn vrijwillige (extra) investeringen van ontwikkelaars en/of beleggers. Het bewust scheppen van randvoorwaarden die resulteren in investeringen kan gezien worden als een strategie van de gemeente om te sturen zonder eigen middelen²⁴. Maar om deze strategie te kunnen implementeren is inzicht nodig of en zo ja hoe de traditionele gang van zaken moet worden bijgesteld daar het volgens het “there’s no free lunch” adagium aannemelijk is dat ontwikkelaars en/of beleggers voorwaarden zullen willen verbinden aan (extra) investeringen.

Doelstelling:

Door middel van inzicht in samenstel en samenspel van afwegingen en motivaties van ontwikkelaars, beleggers en gemeente bijdragen aan het operationaliseren van een mogelijke samenwerking die resulteert in (extra) private investeringen in de openbare ruimte.

Hoofdvraag:

Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte te investeren?

1.4 Begrippen en afbakening

Gebruik, vormgeving en organisatie (governance) van openbare ruimte worden bepaald door economische, maatschappelijke en culturele waarden²⁵. In het publieke domein overheerst traditioneel het ideologische perspectief van de ideale democratische en inclusieve samenleving waarin de openbare ruimte een plek is waar het individu door ontmoeting en acceptatie van andersdenkenden smelt tot een hechte gemeenschap²⁶⁺²⁷. Private inmenging in het publieke domein roept contrasterende reacties op. Enerzijds is er het narratief van achteruitgang en verlies van kwaliteit²⁸⁺²⁹⁺³⁰⁺³¹.

23 Ostrom, E., 2014. p.236

24 Mouton, M., & G. Shatkin., 2020. p.419

25 Leclercq, E., et.al. 2020. p.1

26 Arendt, H., 1958

27 Habermas, J., 1993

28 Low, S.M. & N. Smith., 2006

29 Harvey, D., 1989

30 Orum, A.M. & Z.P. Neal., 2009

31 Rekhvashvili, L., 2015

Voorbeelden zijn slecht privaat onderhouden plantsoenen waar afval opstapelt en hangjongeren overlast veroorzaken. Anderzijds is er het perspectief dat open staat voor private investeringen in de openbare ruimte en ziet als kans om in te spelen op de behoeften van specifieke groepen gebruikers en dit juist interpreteert als vernieuwing van kwaliteit³²⁺³³⁺³⁴⁺³⁵. In dit onderzoek wordt niet verder ingegaan op het ideologische perspectief en/of een normatief oordeel over private betrokkenheid in de openbare ruimte. Dit onderzoek is technisch pragmatisch van aard en gaat over haalbaarheid en mogelijkheden.

Voor de verdere uitwerking van het onderzoek worden de volgende definities van de begrippen gehanteerd.

Doorslaggevende voorwaarden

Voorwaarden die een ontwikkelaar en/of belegger doet besluiten wel of niet te investeren.

Ontwikkelaar

De ontwikkelaar die op commerciële basis, dit wil zeggen met een resultaats- en rendementsdoelstelling >€ 0,-, risicodragend vastgoed ontwikkeld en verkoopt.

Belegger

De belegger is de partij die het vastgoed na realisatie en oplevering in eigendom heeft en exploiteert (verhuurd) met een resultaats- en rendementsdoelstelling >€ 0,-. De ontwikkelende belegger “bouwt om te houden”; de private partij die voor eigen (verhuur-)portefeuille ontwikkeld.

Openbare ruimte

Leclercq et.al. (2020)³⁶ verwijzen voor de definitie van openbare ruimte naar Madanipour (2010)³⁷ en Low & Smith (2006)³⁸. Madanipour definieert openbare ruimte als een ruimte die publiek toegankelijk is en gemanaged wordt door de overheid ten behoeve van de bevolking. Low & Smith vullen hierbij aan dat openbare ruimte zich onderscheidt van private ruimte door andere regels op het gebied van toegang, controle, gedrag en gebruik.

Carmona et.al. (2019) definiëren openbare ruimte ruimer; als alle plekken, ongeacht eigendom en/of management verantwoordelijkheid, waartoe het publiek vrije en onbeperkte toegang heeft³⁹. Ellin (1996) trekt het begrip openbare ruimte nog breder, namelijk als alle gemeentelijke en niet strikt private fysieke plekken waar het sociale interactie met een publiek karakter plaatsvindt, ongeacht de eigendomssituatie⁴⁰. In deze laatste opsomming is openbare ruimte dus niet alleen ‘buiten’ maar ook ‘binnen’ zoals bijvoorbeeld in horeca, theater of gemeentehuis. Magalhães (2010) maakt het begrip openbare ruimte specifieker door het te beperken tot publieke plekken die door de gemeente gemanaged worden en concreet parken, straten en pleinen die publiek eigendom zijn te benoemen⁴¹.

32 Leclercq, E., 2018

33 Leclercq, E., et.al. 2020

34 De Magalhães, C., 2010

35 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017

36 Leclercq, E., et.al. 2020. p.1

37 Madanipour, A., 2010

38 Low, S. & N. Smith., 2006

39 Carmona, M., et.al.. 2019. p.242

40 Ellin, N., 1996

41 De Magalhães, C., 2010. p.561

Wat opvalt is dat bovenstaande definities in meer of mindere mate uitgangspunten kiezen ten aanzien van fysieke plek, eigendom, gebruik en/of toegankelijkheid. Voor dit onderzoek kwalificeert het begrip 'openbaar' het gebruik van de ruimte, waarbij de ruimte zowel publiek als privaat eigendom kan zijn. Hieruit volgt dat publieke ruimte niet per se openbaar toegankelijk hoeft te zijn en evenzo dat private ruimte openbaar toegankelijk kan zijn. Onder het begrip 'ruimte' wordt een fysieke plek in de buitenlucht verstaan.

Gezien de context van de probleemstelling ziet openbare ruimte in dit onderzoek op: ruimte die volgens de traditionele situatie zowel publiek eigendom is/wordt alsmede waar de gemeente ook tijdens de gebruiksfase voor verantwoordelijk zou blijven. Concreet vertaald naar de praktijk betekent dit openbare ruimte 'voor de voordeur'; zoals straten, pleinen en parken. Gereguleerd semi-openbaar gebied zoals bijvoorbeeld binnentuinen wordt buiten beschouwing gelaten.

Investeren

Met investeren wordt in dit onderzoek bedoeld het voor eigen rekening en risico de middelen kennis, tijd, geld en grond besteden.

Gemeente

Ten aanzien van 'de onderzoekseenheid' gemeenten wordt het onderzoek beperkt tot de gemeente Amsterdam. Enerzijds omdat het aannemelijk is dat in deze stad zowel het kwalitatieve maatschappelijke als economische potentieel zich manifesteren en anderzijds omdat het onderzoek hiermee geografisch en institutioneel afgebakend wordt. Dit maakt het mogelijk om te onderzoeken in hoeverre het specifieke kader dat deze gemeente stelt van invloed is op de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken.

Samenwerking vormgeven

Samenwerking tussen publieke en private partijen in algemene zin is een complex samenstel van historische en maatschappelijke trends, verschillende governance structuren, wet- en regelgeving, politieke prioriteiten, de vereiste professionele vaardigheden en ervaring en de balans tussen de macht van publieke partijen en 'de markt'⁴². Van Aken (2004) en Klijn (2008) stellen dat de management kwaliteiten van betrokken actoren bepalend is voor het succes zo'n samenwerking. De kern van de huidige trend is dat de overheid minder zelf uitvoert, maar met andere partijen samenwerkt; de openbare ruimte wordt dan niet langer door de overheid alleen 'gemaakt', maar samen met anderen 'gecreëerd'⁴³.

42 Carmona, M., 2010, p.164-165

43 Van der Steen, et al, 2013. p.25

De behoefte aan organisatie van de openbare ruimte wordt getypeerd als de governance van de openbare ruimte die het hoofd moet bieden aan de toegenomen complexiteit van de materie en de groeiende afhankelijkheid tussen publieke en private partijen⁴⁴.

Governance heeft hierbij betrekking op de interactie tussen publieke en private actoren en een mix van formele en informele praktijken⁴⁵. Bij het vormgeven van een samenwerking maken publieke en private partijen afspraken over: taken & verantwoordelijkheden, regels & voorwaarden en financiële afspraken over risico & rendement⁴⁶. Dit onderzoek richt zich op de voorwaarden die ontwikkelaars en beleggers stellen aan regels (regelgeving), taken en verantwoordelijkheden, risico en rendement bij vrijwillige extra investeringen in de openbare ruimte, de afwegingen die daarbij gemaakt worden en de motivaties die eraan ten grondslag liggen.

1.5 Relevantie

Dit onderzoek bouwt voort op de onderzoeken van met name Carmona (2021), De Magalhães (2010+2014), De Magalhães, C. & S. Freire Trigo (2017), De Magalhães, C. & M. Carmona, M. (2009), Leclercq, E. (2018) en Leclercq, E., D. Pojani & E. van Bueren (2020). Deze onderzoeken richtten zich op de impact van privatisering op het publieke karakter van de openbare ruimte. Bij privatisering vervullen private belangen in toenemende mate een rol in de openbare ruimte en waarbij de overheid de kaders stelt voor de samenwerking tussen publieke en private partijen waarbinnen de openbare ruimte tot stand komt⁴⁷. De onderzoeken tonen aan dat het publieke karakter beïnvloed wordt door de afspraken (compromissen) die tussen private en publieke partijen overeengekomen worden en dat een goede samenwerking tussen beiden derhalve essentieel is.

Dit onderzoek helpt gemeenten, ontwikkelaars en beleggers elkaars afwegingen en belangen beter te begrijpen. Bewust gebruik van voorwaarden die inspelen op de afwegingen en belangen van private partijen biedt de gemeente de kans om invloed uit te oefenen op private besluitvorming en zo ruimtelijke ontwikkelingen strategisch te sturen⁴⁸. Welke (overheids-)sturing levert het gewenste faciliterende resultaat op waarbij extra private investeringen in de openbare ruimte tot stand komen? Sturing heeft dan ook betrekking op wat de gemeente moet (blijven) doen en wat kan overgelaten worden aan ontwikkelaars en beleggers. Van der Steen, Twist, et.al (2013) duiden dit als externalisering van uitvoering. De gemeente bepaald wat ontwikkelaars en/of beleggers mogen overnemen en tegen welke voorwaarden. Dit onderzoek poogt inzicht te verschaffen in wat de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking kunnen zijn.

1.6 Leeswijzer en onderzoeksopzet

In de hierna volgende figuur 2 is de onderzoeksopzet weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt het methodologisch kader behandeld. Het type vraagstuk wordt geanalyseerd en de keuze voor de meest

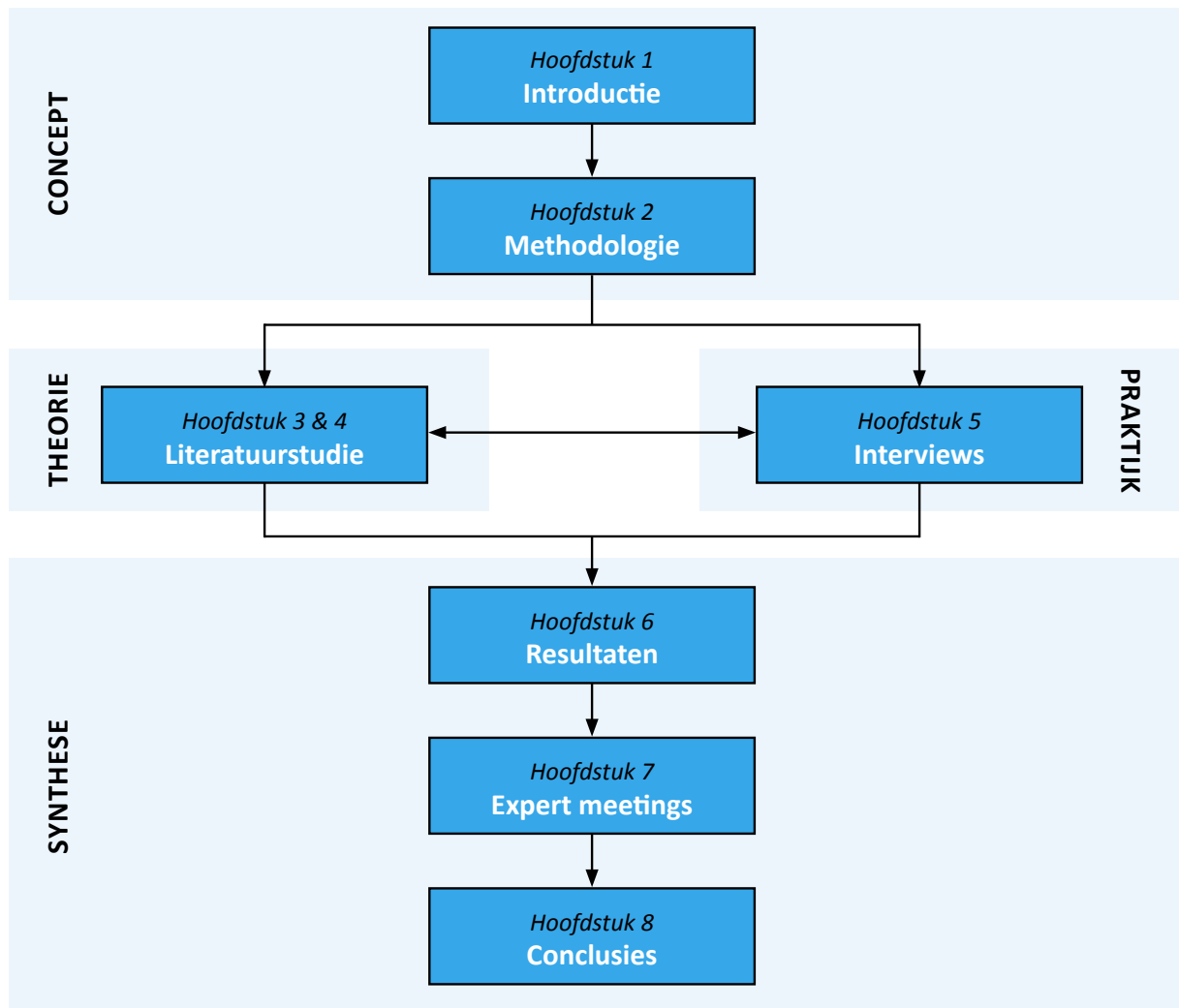
44 Janssen-Jansen, L., et.al. 2009. p.10

45 Hajer, M.A., et.al. 2004. p.8+11

46 Heurkens, E., 2012, p.97

47 Carmona, M., 2021, p.2

48 Heurkens, E., et.al., 2015, p.3+4+13



Figuur 2: schematisch onderzoeksmodel

geschikte onderzoeksmethoden gemotiveerd en eventuele beperkingen toegelicht.

Hoofdstuk 3 beschrijft de context van dit onderzoek door een toelichting op het historisch perspectief van de openbare ruimte en huidige trends en ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 wordt de literatuur nog verder uitgediept aan de hand van het conceptueel model.

In hoofdstuk 5 en 6 wordt het empirisch deel van het onderzoek uitgewerkt door interviews, de vragen en uitkomsten, te analyseren. Op basis van de resultaten uit hoofdstuk 6 wordt in hoofdstuk 7 de expert meetings behandeld waarin de inhoud en proces van het onderzoek gevalideerd wordt. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 het onderzoek afgesloten met conclusies, aanbevelingen en een reflectie.



2. Methodologie & proces

2. Methodologie & proces

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke onderzoeksmethode het meest geschikt is om de praktische kennis waar we naar op zoek zijn te bestuderen. Onder onderzoeksmethodologie wordt verstaan de methoden, procedures en technieken die gebruikt worden om informatie te verzamelen en analyseren⁴⁹.

2.1 Onderzoeksmodel & onderzoeksvragen

In onderstaande tabel 1 is het overzicht weergegeven van het methodologische raamwerk; de spreekwoordelijke bril waardoor de hoofdvraag bestudeerd wordt. De onderzoeksmethoden beschrijven de manier waarop gegevens verzameld en verwerkt worden. De onderzoeksvragen zijn per raamwerkonderdeel (filosofie, concept en methode) weergegeven.

*Centraal staat de **hoofdvraag**: Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte te investeren?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende zes **onderzoeksvragen** afgeleid:

1. *Welke invalshoek is geschikt om dit type vraagstuk te onderzoeken?*
2. *Welk model is geschikt om dit vraagstuk te conceptualiseren?*
3. *Wat zijn de variabelen (afwegingen, voorwaarden en motivaties) en hun relaties (analytisch model) volgens de theorie?*
4. *Wat zijn de ervaringen (afwegingen, voorwaarden en bijbehorende motivaties) in de praktijk?*
5. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen theorie en praktijk?*
6. *Hoe kunnen de uitkomsten van de analyse geduid worden?*

Iedere individuele onderzoeksvraag komt voort uit een opeenvolgende stap van het onderzoeksmodel en volgt daarmee ook de hoofdstukindeling van dit onderzoek. Onderzoeksvraag 1 tot en met 3 worden vanuit theorie en literatuur beantwoord in hoofdstuk 2,3 en 4. Onderzoeksvragen 4 en 5 volgen uit respectievelijk empirie en analyse in hoofdstuk 5 en 6. En vraag 6 wordt beantwoordt middels expert meetings welke besproken wordt in hoofdstuk 7.

⁴⁹ Van Tulder, 2012, p.62

Filosofie	Integrative orientation
Doel	Begrip van het type vraagstuk
Vraag	Welke invalshoek is geschikt om dit type vraagstuk te onderzoeken?

Concept	Conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017)
Doel	Begrip van de context en relaties tussen de onderzoekseenheden
Vraag	Welk model is geschikt om dit vraagstuk te conceptualiseren?

Methodie	Literatuurstudie	Interviews	Analyse	Expert meetings
Doel	Dataverzameling	Dataverzameling	Verwerken resultaten uit de data-verzameling	Validatie van de uitkomsten van de analyse
Vraag	Wat zijn de variabelen (afwegingen, voorwaarden en motivaties) en hun relaties (analytisch model) volgens de theorie?	Wat zijn de ervaringen (afwegingen, voorwaarden en bijbehorende motivaties) in de praktijk?	Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen theorie en praktijk?	Hoe kunnen de uitkomsten van de analyse geduid worden?

Tabel 1: methodologisch onderzoek model (eigen tabel gebaseerd op Heurkens 2012, p.112)

2.2 Onderzoeksfilosofie

Als antwoord op onderzoeksvraag 1 is de idee bij dit onderzoek een hybride vorm met een deel dat meer theoretisch en positivistisch geduid kan worden; op basis van literatuur worden variabelen geïdentificeerd en ook mogelijke verbanden en patronen. En anderzijds een interpretatief en subjectivistisch deel waarin de bevindingen uit de theorie empirisch aan de praktijk “getoetst” worden door middel van interviews.

Volgens Habermas (1972) is positivistisch onderzoek gericht op technische belangen en kennis ten aanzien van voorspelling en controle. Immers we gaan op zoek naar doorslaggevende afwegingen wat verondersteld dat er enerzijds variabelen (afwegingen) zijn die een verband houden met de uitkomst van een project (ze zijn doorslaggevend). Van Tulder (2012, p.57) omschrijft theoretisch onderzoek als het identificeren van variabelen en het modelleren van causale verbanden waarbij inzicht in de relatie tussen variabele(n) en uitkomst kan gebruikt worden om voorspellingen te doen (onder vergelijkbare condities).

Kritiekpunten op de positivistische aanpak die ook voor dit onderzoek gelden zijn dat causaliteit niet op statistisch betrouwbare wijze onderbouwd kan worden door het beperkt aantal onderzochte samenwerkingen⁵⁰ en dat het niet alleen gaat om de individuele variabelen op zichzelf alsmede ook

50 Van Tulder, 2012, p.57

de relatie tussen variabelen onderling⁵¹. De impact van meerdere variabelen en hun relatie onderling duidt Pickvance (2001, p.20) als 'multiple causation' en hij omschrijft de onderzoeksmethode 'comparative analysis' als toepasselijk. Door gebruik te maken van een reeds bestaand en wetenschappelijk gevalideerd conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017) worden de relatie(s) tussen variabelen wel meegenomen in het onderzoek.

Anderzijds heeft dit onderzoek een meer interpretatief en subjectief onderzoek concept waarbij casus en context een onlosmakelijk geheel vormen. Hieruit volgt voor dit onderzoek een holistische aanpak waarbij variabelen niet individueel/afzonderlijk en contextonafhankelijk bestudeerd en/of gecreëerd (gemanipuleerd) worden, maar waar de bestaande (praktijk-)situatie tevens de onderzoekssituatie is⁵²⁺⁵³.

Lange et.al. (2012, p.44-45) omschrijven het doel van het interpretativisme als de subjectieve, menselijke ervaring van een bepaalde situatie te verhelderen en te begrijpen. De focus ligt over het algemeen op het menselijk handelen dat wordt gezien als intentioneel en gericht op het behalen van specifieke, in de toekomst liggende, resultaten. Deze beschrijving sluit aan bij het vraagstuk uit dit onderzoek; wat zijn doorslaggevende voorwaarden? Wat zijn de bijbehorende achtergronden en motivaties? En hoe kunnen de voorwaarden van ontwikkelaars en/of beleggers en gemeente in een samenwerking worden vormgegeven? Immers, we gaan er vanuit dat partijen actief handelen om een ambitie te realiseren.

In dit onderzoek zijn we nadrukkelijk niet alleen geïnteresseerd in het definiëren (vaststellen) van de verschillende variabelen (zoals verantwoordelijkheden) en de relatie tussen de verschillende variabelen en de context, maar vooral ook naar de duiding (weging) die de verschillende actoren hier aan geven. Hiermee wordt bedoeld de intersubjectiviteit bedoeld; de betekenis die publieke en private partijen aan de verschillende afwegingen geven in hun context⁵⁴.

Implicaties van een interpretatief onderzoek paradigma zijn objectiviteit, meetbaarheid (validatie) en voorspelbaarheid (verificatie) van het onderzoek⁵⁵. Gezien de praktijk- en persoonsgerichte aanpak waarbij het onderwerp en de context integraal bestudeerd worden en het beperkte aantal interviews dat is afgenomen geldt dit ook voor dit onderzoek. Hier wordt bij de toelichting op de concrete onderzoeksmethoden in H.2.4 verder op ingegaan.

Een eenzijdige fixatie op één van de invalshoeken, met uitsluiting van de andere, kan leiden tot blinde vlekken. Daarbij zijn er nuances binnen en overlappen tussen verschillende benaderingen⁵⁶. Het is voor dit onderzoek ook niet noodzakelijk om een keuze te maken voor één onderzoek concept (theoretisch/positivistisch ten opzichte van interpretatief/subjectivistisch).

51 Lange, et.al., 2012, p.37

52 Baarda, et.al., 2000, p.19

53 Pickvance, 2001, p.12

54 Baarda, et.al., 2000, p.20

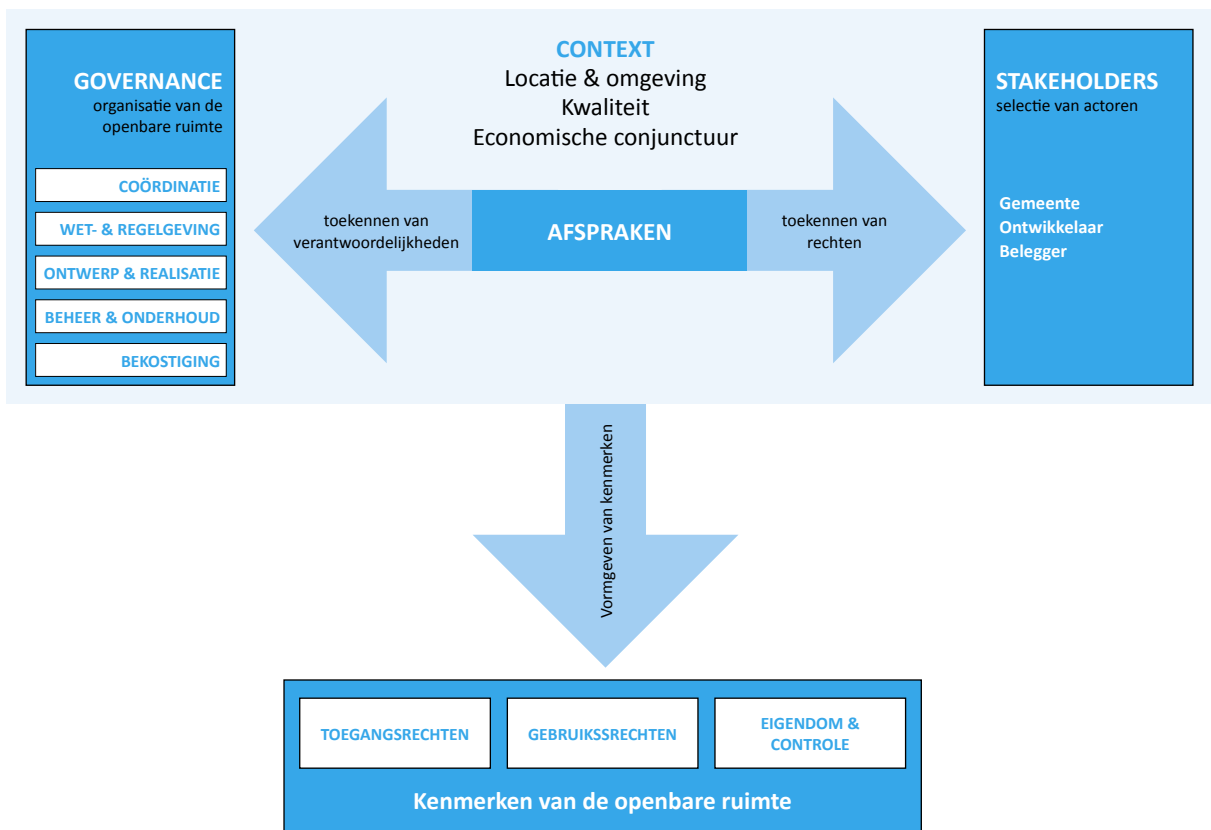
55 Lange, et al., 2012, p.46

56 Lange, et.al., 2012, p.49

De insteek is een bijdrage te leveren aan de beroepspraktijk door zowel op het vlak van kennis (welke voorwaarden zijn doorslaggevend?) als op het vlak van handelen (hoe kunnen de voorwaarden van ontwikkelaars en/of beleggers en gemeente in een samenwerking worden vormgegeven?) te bestuderen. Er is in dit onderzoek dan ook gekozen voor een gecombineerde onderzoek aanpak die Van Tulder (2012, p.56) omschrijft als 'integrative orientation' waarbij door middel van triangulatie van onderzoek concepten en -methoden context afhankelijke en contextonafhankelijke variabelen worden gedefinieerd en geduid.

2.3 Conceptueel model

Om dit onderzoek te structureren, zie onderzoeksvraag 2, is gekozen voor conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017), zie figuur 3.



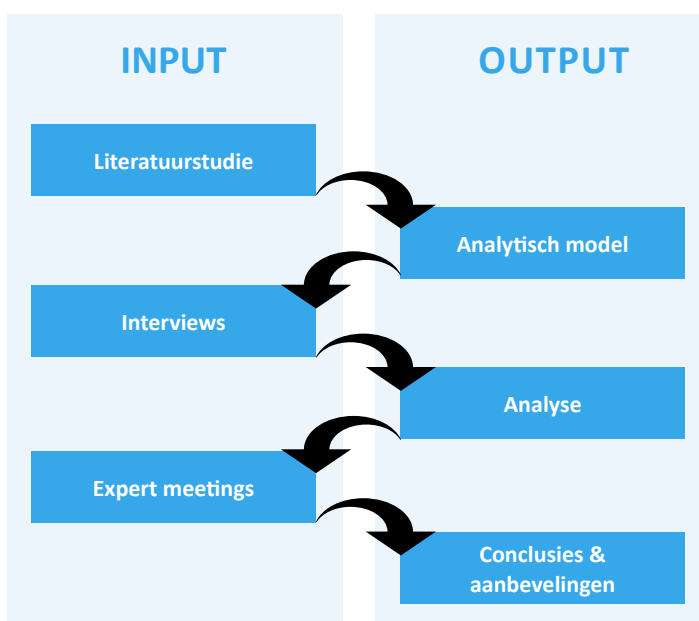
Figuur 3: eigen bewerking van het conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017) - eigen vertaling van EN naar NLbron: Contracting out publicness: The private management of the urban public realm and its implications, Progress in Planning, vol.115, p.6, Elsevier

Het model is oorspronkelijk door Magalhães (2010) opgesteld als raamwerk om te onderzoeken in hoeverre ‘publicness’ (lees ‘openbaarheid’) van de kenmerken van openbare ruimte (negatief) beïnvloedt wordt als private partijen de verantwoordelijkheid voor (een gedeelte van) de governance overnemen. In 2017 hebben Magalhães & Freire Trigo gezamenlijk een studie verricht waarbij het model gebruikt is om de impact op de kenmerken van de openbare ruimte bestuderen wanneer (delen van) de governance tijdens de gebruiksfase (na realisatie) door private partijen verzorgd wordt en welke afspraken hieraan ten grondslag liggen.

Het conceptueel model in figuur 3 is een geschikt hulpmiddel hierbij omdat het op een overzichtelijke manier een volledige weergave geeft van de relatie tussen actoren (gemeente, ontwikkelaar en belegger) en factoren (governance en context) en de kenmerken (toegangs-, gebruiksrechten, eigendom & controle) van de openbare ruimte. Een analyse volgens de structuur van dit model geeft enerzijds overzicht; wat zijn relevante onderwerpen en hoe verhouden deze zich tot elkaar? Anderzijds biedt het de mogelijkheid tot inhoudelijke verdieping van de onderwerpen vanuit zowel publiek als privaat perspectief. Praktisch gezien stelt het model ons in staat om te analyseren wat er gebeurt als verantwoordelijkheden en rechten verplaatsen van publieke naar private domein. Het conceptueel model helpt hierbij door actoren en factoren te ordenen. In de literatuuranalyse in hoofdstuk 4 worden alle aspecten van het model stapsgewijs inhoudelijk toegelicht.

2.4 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestaat uit vier onderzoeksmethoden: literatuur (theorie), interviews (empirie), analyse en expert meetings (synthese). In figuur 4 zijn de verschillende onderzoeksmethoden gevisualiseerd als input-/output model waarbij de uitkomst van de voorgaande stap uit het onderzoeksproces weer de input is voor de opeenvolgende stap. De literatuurstudie is de input voor het analytisch model. De uitkomsten (of juist inkomsten) na de interviews worden geanalyseerd en vervolgens getoetst bij een expert panel om tot slot conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.



Figuur 4: onderzoeksproces als input-output model

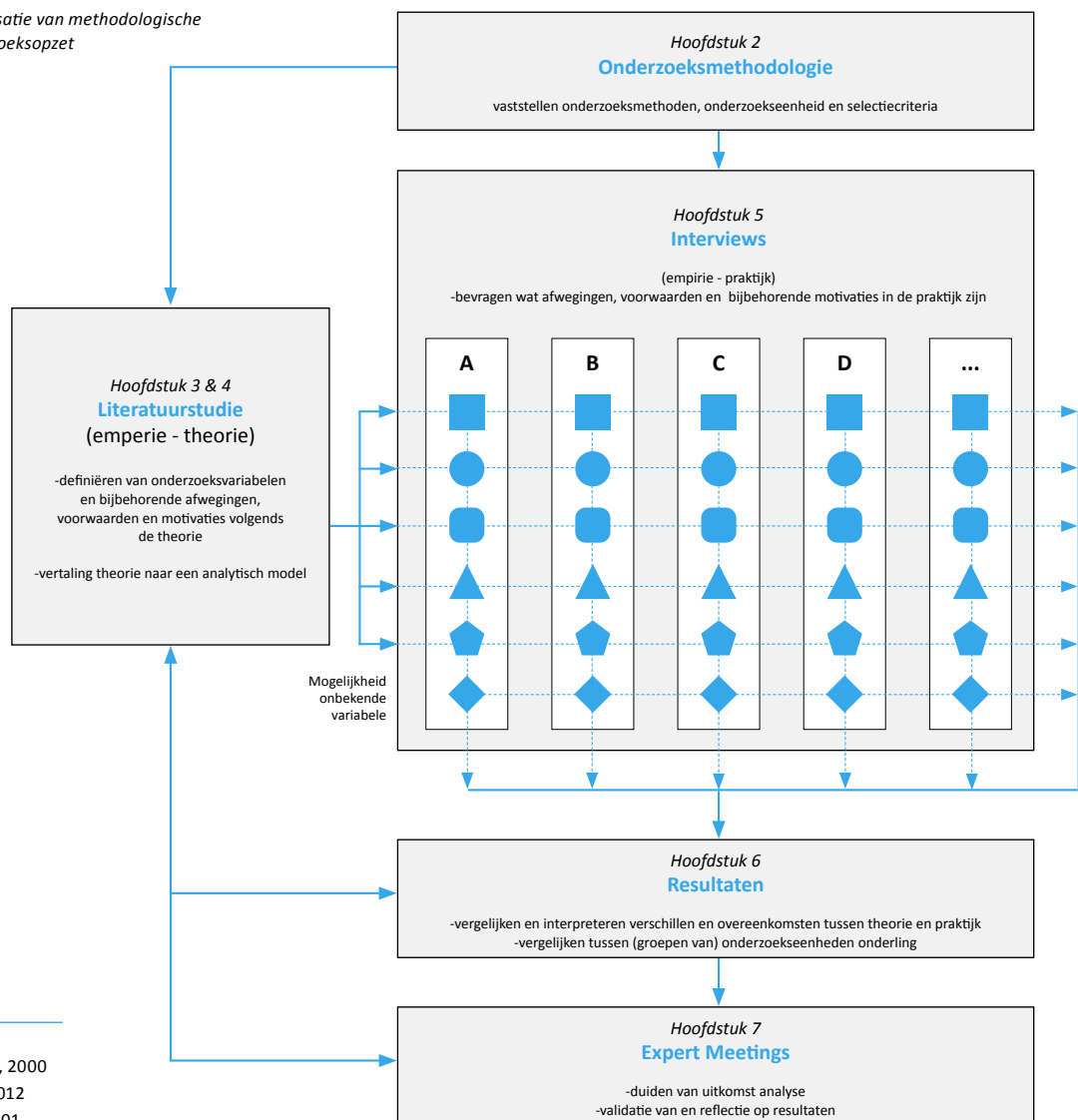
2.4.1 Literatuurstudie

Op basis van wetenschappelijke literatuur, MCD module 6 en algemene achtergrondinformatie zijn relevante theorieën (waaronder het conceptuele model) en informatie uit (internationale) referentie projecten geïdentificeerd en vertaald naar het analytische model. Ook geeft de literatuurstudie inzicht in publieke en private perspectieven en aangrijpingspunten om voorwaarden en afwegingen te definiëren die als input dienen voor de interviews (zie figuur 5); zie onderzoeksvraag 3.

Uit de literatuurstudie volgt ook dat de complexiteit, veelzijdigheid en verbondenheid van variabelen alsmede de project specifieke context en het institutionele kader impact hebben op de afwegingen die actoren maken. Dit is een kritiekpunt op theoretisch onderzoek; theoretisch onderzoek gaat uit van een samenstel van variabelen (oorzaken) die wetmatig de uitkomst (gevolg) bepalen en dat dit onvoldoende recht doet aan casus specifieke voorwaarden die van toepassing kunnen zijn⁵⁷⁺⁵⁸⁺⁵⁹.

Vrij vertaald; het analytische model mag niet geïnterpreteerd worden als een wiskundige formule.

Figuur 5: Visualisatie van methodologische onderzoeksopzet



57 Baarda, et.al., 2000
58 Van Tulder, 2012
59 Pickvance, 2001

2.4.2 Interviews

Als antwoord op onderzoeksvraag 4 is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, semi gestructureerde interviews, ten opzichte van een kwantitatieve methode, bijvoorbeeld enquêteren, omdat het voor de doelstelling van dit onderzoek waarin we op zoek gaan naar praktische kennis over afwegingen en bijbehorende motivaties zwaarder weegt dan de kenmerken en uitkomsten te beschrijven en numeriek te duiden⁶⁰.

In figuur 5 is de onderzoeksopzet uit H.1 verder uitgewerkt om het onderzoek naar de relatie tussen de variabelen uit de theorie en de ervaringen in de praktijk te verduidelijken. De relatie tussen de voorwaarden (en afwegingen) vanuit de literatuur als input voor de interviews is hierin schematisch weergegeven. Iedere geïnterviewde persoon wordt aangemerkt als individuele onderzoekseenheid waarbij het doel van het onderzoek is om de complexe thematiek met een veelvoud aan factoren/variabelen in concrete, praktijkomstandigheden te beschrijven en te interpreteren en daarbij de betekenisgeving (duiding) van de actoren te achterhalen binnen context en institutioneel kader⁶¹. De interviews zijn semigestructureerd; vooraf is een introductiememo met het onderwerp en een toelichting op de begrippen volgens het analytisch model verstrekt opdat de geïnterviewde persoon zich inhoudelijk kon voorbereiden, maar de vragenlijst van de onderzoeker gebaseerd op de geïdentificeerde voorwaarden en afwegingen uit de literatuurstudie werd niet vooraf verstrekt. Het interview bestond uit zo veel mogelijk open vragen, waarbij de interviewer nadrukkelijk doorvraagt⁶². Dit biedt ruimte om te reageren op antwoorden met waardevolle nieuwe informatie/ invalshoeken die wellicht nog niet uit de literatuur naar voren zijn gekomen. De interviews zijn opgenomen waarna er een gespreksverslag is gemaakt. De gespreksverslagen van de individuele interviews zijn achteraf met de geïnterviewde gedeeld ter verificatie van de inhoud. Daarnaast ontstaat er door verificatie van het gespreksverslag achteraf, door verzoeken om te redigeren, nuanceren of aanvullen, inzicht of geïnterviewden willen bijsturen naar meer sociaal wenselijke antwoorden.

De methodische betrouwbaarheid wordt ondervangen door de interviews systematisch met behulp van hetzelfde model af te nemen. Hiermee ontstaat een transparant en herleidbaar (reproduceerbaar) proces. Voor dit onderzoek prevaleren de argumenten 'toegang tot informatie' en 'vergelijkbare institutionele setting' boven dat van 'geografische spreiding' en is gekozen voor cases binnen gemeente Amsterdam. Voor het onderzoek zijn niet alleen ontwikkelaars en beleggers geïnterviewd, ook de gemeente is bevestigd. Dit houdt verband met het prisoners's dilemma zoals ten grondslag ligt aan de probleemstelling van dit onderzoek. Een ander belangrijk punt is data triangulatie; het verzamelen en vergelijken van gegevens van verschillende bronnen (gemeente, ontwikkelaar of belegger).

60 Flyvbjerg, 2006, p.13

61 Baarda, et.al., 2000, p.18

62 Baarda, et.al., 2000, p.134

Bij de selectie van geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Professionals die een commerciële partij vertegenwoordigen en werkzaam aan projecten waarbij er een contractuele relatie (overeenkomst) is met gemeente Amsterdam.
- Projecten waarbij er in de overeenkomst afspraken gemaakt worden over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de openbare ruimte. Het expliciet uitsluiten van (bijdragen aan) investeringen in de openbare ruimte geldt nadrukkelijk ook als een afspraak.
- Geïnterviewde persoon heeft kennis van de afwegingen die gemaakt zijn en/of worden en bij voorkeur directe betrokkenheid bij het private besluitvormingsproces (de serie van afwegingen).

Er zijn veertien interviews afgenomen, zie bijlage 1 voor de interviewlijst. Bij de selectie van geïnterviewde personen is er bewust gestreefd naar een zo breed mogelijke samenstelling ('mix') van ontwikkelaars en beleggers. Er heeft bewust geen afbakening plaatsgevonden ten aanzien van bijvoorbeeld type vastgoed (woningen, kantoor, retail of hotel) en type bedrijf (institutioneel, private equity of beursgenoteerd). De rationale hierbij is dat een breder privaat 'palet' meer inzicht in de verschillende afwegingen en motivaties op kan leveren.

Bij de selectie van geïnterviewde personen namens gemeente is het volgende criterium gehanteerd:

- Personen die kennis hebben van de afwegingen die gemaakt zijn en/of worden en bij voorkeur directe inhoudelijke betrokkenheid bij projecten en het besluitvormingsproces (de serie van afwegingen) binnen de gemeente.

In dit onderzoek bevragen we bewust niet alleen personen die betrokken zijn bij projecten waar een 'niet-traditionele' samenwerking gerealiseerd is of wordt. Dit zou een vooroordeel (bias) kunnen impliceren waarbij een deelpopulatie wordt onderzocht van partijen met een positieve attitude ten opzichte van extra investeringen in de openbare ruimte. Daarnaast zou dit kunnen resulteren in het enkel bestuderen van 'succesfactoren', terwijl het voor de uitkomst van dit onderzoek minstens net zo interessant is om te weten wat zogenaamde 'showstoppers' zijn; redenen waarom partijen toch niet tot een andere samenwerkingsvorm komen. En vervolgens de mogelijkheid om door te vragen onder welke voorwaarden dit wel had gekund.

2.4.3 Analyse

Het onderzoek is deductief van aard; dat wil zeggen dat op basis van algemene theorieën gepoogd wordt om tot meer specifieke voorspellingen te komen⁶³. Concreet betekent dit dat op basis van de theoretische kennis uit de literatuurstudie (H.3 & H.4) aan de hand van het analytisch model interviews worden/zijn afgenomen. Bij de analyse van de uitkomsten van de interviews wordt de informatie systematisch geordend zodat overeenkomsten en verschillen zichtbaar en patronen, indien aanwezig, herleidbaar worden. Hierna worden de uitkomsten van de interview-analyse gereflecteerd op de uitkomsten van de literatuurstudie; onderzoeksvraag 5.

63 Lange et al., 2012, p.45

Hierbij veronderstellen we dat er sprake is van oorzaak-gevolg relaties waarbij gebeurtenissen zich niet toevallig en willekeurig voordoen⁶⁴ en dat de context (omstandigheden) waarbinnen gebeurtenissen plaatsvinden onlosmakelijk daarmee verbonden zijn en derhalve van even groot belang zijn om mee geanalyseerd te worden⁶⁵.

De eerste type analyse die is uitgevoerd kan worden getypeerd als een 'comparative analysis'⁶⁶. De manier (proces en methode) van vergelijken is systematisch en de inhoudelijke vergelijking is impliciet. Hierbij wordt door middel van interviews data van verschillende onderzoekseenheden (geïnterviewde personen) verzameld en geprobeerd de overeenkomsten (over welke voorwaarden is bijvoorbeeld mogelijkwijs overeenstemming) en verschillen te verklaren; niet alleen op basis van een relatie tussen de veronderstelde rollen, verantwoordelijkheden van actoren en kenmerken van de openbare ruimte maar ook met in acht name van contextuele randvoorwaarden. Hieruit volgt welke van deze zaken valide, contextafhankelijk of juist niet of misschien wel irrelevant zijn. Om dit type analyse mogelijk te maken moeten de profielen van de geïnterviewde personen en de voorbeelden die al dan niet ter sprake komen op conceptueel niveau equivalent zijn. Wat wil zeggen dat de (functie van de) verschillende personen die geïnterviewd zijn dus niet identiek hoeven te zijn maar de vergelijking moet wel behapbaar zijn waardoor deze met behulp van hetzelfde analytische model te duiden zijn. Wanneer geïnterviewde personen geselecteerd zijn op basis van representativiteit dan kunnen makkelijker generalisaties gemaakt worden ten behoeve van een synthese⁶⁷.

Door te beschrijven, te vergelijken (het zoeken naar overeenkomsten en verschillen) en te verklaren (wat is de reden voor de verschillen en/of overeenkomsten of misschien zelfs patronen) volgens het analytische model wordt voorspelde theoretische en geobserveerde empirische kennis gecombineerd. Bij de interpretatie van de uitkomsten van de analyses wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen stated preferences en revealed preferences⁶⁸. Heeft de geïnterviewde persoon daadwerkelijk bij een concreet project al gehandeld naar het antwoordt op de vraag, dan is er sprake feitelijk gedrag en gebleken voorkeuren ook wel revealed preferences. Bij stated preferences worden voorkeuren bevestigd. Het voordeel van revealed preferences is dat feitelijk gedrag wordt bestudeerd en daarmee een hogere betrouwbaarheid heeft. Het nadeel van deze methode is dat bij revealed preferences er vanuit wordt gegaan dat het feitelijke gedrag overeenkomst met de onderliggende voorkeuren en intenties.

Een aandachtspunt bij de methodologie van dit onderzoek en met name bij de interpretatie van de uitkomsten van de analyse is de beperkte validiteit; uitkomsten kunnen niet 1:1 gegeneraliseerd worden als gevolg het beperkt aantal interviews (beperkte omvang van de steekproef) en de beperkte 'vergelijkbaarheid' daartussen. Immers de data welke tijdens de interviews wordt verworven

64 Usher, 1996, p.12

65 Pickvance, 2001, p.8-9

66 Pickvance, 2001, p.7-28

67 van Tulder, 2012, p. 63

68 https://en.wikipedia.org/wiki/Revealed_preference

zijn gegenereerd op basis van de interpretatie (duiding) van actoren aan gebeurtenissen⁶⁹. Om dit effect (deels) te ondervangen worden de uitkomsten van de analyse getoetst bij een expert panel (zie volgende paragraaf). Ondanks dat het aandachtspunt van interpretatie (duiding) als een potentiële zwakte gezien kan worden is het voor dit onderzoek een kracht aangezien dit onderzoek inzicht probeert te geven in het verschil in duiding/(af-)weging dat private en publieke actoren geven aan dezelfde rollen, verantwoordelijkheden, kenmerken van de openbare ruimte en contextuele omstandigheden.

2.4.4 Expert meetings

De uitkomsten van de analyse (comparative analysis) zijn als een theorie-praktijk confrontatie aan verschillende experts voorgelegd met de vraag op de uitkomsten te reflecteren en daarmee te valideren voor dit onderzoek. De verschillende experts maken geen deel uit van de interview populatie. Wetenschap, publieke en private sector zijn evenredig vertegenwoordigd. De reflectie is vormgegeven door middel van individuele afspraken met de experts met als voordeel dat de experts vrijelijk hun eigen kennis en ervaring kunnen delen zonder door andere experts beïnvloed te worden. Het nadeel is dat mogelijke verschillen van inzicht niet tijdens het gesprek al duidelijk worden waardoor deze niet direct kunnen worden uitgediept.

Om de validiteit van het onderzoek te borgen is triangulatie toegepast door twee verschillende data verzamel methoden (literatuurstudie en interviews) toe te passen. Ook kan de inzet van expert meetings gezien worden als een vorm van triangulatie waarbij uitkomsten gevalideerd worden ten opzichte van kennis en inzichten van de experts en het geldende discours ten aanzien van het onderzoeksonderwerp⁷⁰⁺⁷¹.

2.4.5 Conclusie

Tot slot worden definitieve conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Hierbij wordt gereflecteerd op het hele onderzoek alsmede de beperkingen van het onderzoek.

69 Tulder, 2021, p.62-65
70 Flyvbjerg, 2006, p.17
71 Van Tulder, 2012, p.92



Welkom in
Wonderspe

13

3. Historisch perspectief, trends & ontwikkelingen

3. Historisch perspectief, trends & ontwikkelingen

De idee is dat beter inzicht in het historische perspectief en trends & ontwikkelingen de actualiteit in perspectief plaatst en zo kan bijdragen aan dit onderzoek.

3.1 Historisch perspectief

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van openbare ruimte in een historisch perspectief geplaatst. Wat is openbare ruimte eigenlijk? Hoe is deze ruimte ontstaan? Sinds de opkomst van de vorming van dorpen en steden, welke ontwikkeling sinds de industrialisatie is versneld, is openbare ruimte vooral ontstaan als 'overgebleven' ruimte tussen private ruimte welke voor publieke doeleinden werd gebruikt. Onder publieke doeleinden worden een aantal vitale functies verstaan zoals: verkeersruimte, afvalverwerking, ontspanning (onder andere groen en leisure), ontmoetingsplek en ceremoniële bijeenkomst (bijvoorbeeld ook demonstraties). Door de bevolkingsgroei nam de gebruiksintensiteit van de openbare ruimte toe en vormden de vitale functies een steeds grotere belasting op de ruimte. Er ontstond behoefte aan lokale (gemeentelijke) regulering⁷².

Naast zogenaamde restruimte kent Nederland historisch gezien ook voorbeelden van privaat bezit dat openbaar toegankelijk is zoals bijvoorbeeld Het Nationale Park de Hoge Veluwe⁷³ en het Museum Park⁷⁴ in Rotterdam. Het klassieke ideaal van landgoederen van welgestelde families die openbaar gebruikt mochten worden als free meeting space⁷⁵. Veel van dit eigendom is inmiddels overgedragen aan het Rijk of gemeenten waardoor deze plekken nu kwalificeren als publieke openbare ruimte. Was dit louter vanuit financiële afwegingen zoals de lastendruk van beheer en onderhoud of waren er ook andere motivaties voor deze transitie?

Tegenwoordig zijn er nieuwe vormen van private openbare ruimte zoals bijvoorbeeld de Beurstraverse⁷⁶ in Rotterdam en het dakpark van de bibliotheek van de Technische Universiteit in Delft waarbij motieven zoals bijvoorbeeld management, controle, efficiency en commercie een rol spelen. Hier hoort een nieuw discours van de openbare ruimte bij wat te typeren is als frictionless transition space of theme-driven consumption place⁷⁷.

In algemene zin kan gesteld worden dat sinds de industriële revolutie, (2e helft 19e eeuw) tot en met de introductie van de verzorgingsstaat (medio 20e eeuw) de lokale overheid de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte steeds verder naar zich toe getrokken, geïnternaliseerd en geïnstitutionaliseerd heeft⁷⁸. De vitale functies die de openbare ruimte vervult werden kennelijk zo essentieel voor het functioneren van de maatschappij gevonden dat de voorziening daarvan zeker gesteld moest worden op het hoogste (publieke) niveau. openbare ruimte was hiermee verworden tot een algemene voorziening net zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, openbaar vervoer, onderwijs, sociale (volks-) huisvesting en sociale zekerheid (stelsel van uitkeringen en toeslagen). Opvallend is dat in tegenstelling tot bij openbare ruimte er voor alle andere voorbeelden van algemene voorzieningen wel een (financiële) bijdrage van de gebruiker van toepassing is.

72 De Magalhães, C., 2010. p.564

73 https://nl.wikipedia.org/wiki/Nationaal_Park_De_Hoge_Veluwe;
(<https://www.hogeveluwe.nl/>)

74 <https://nl.wikipedia.org/wiki/Museumpark>

75 Verheul, W.J., 2017. p.235

76 <https://nl.wikipedia.org/wiki/Beurstraverse>

77 Verheul, W.J., 2017. p.236

78 De Magalhães, C. & Carmona, M., 2009, p.115

In Nederland bijvoorbeeld heeft de overheid in 2002 het zogenaamde ‘schoon-heel-veilig-beleid’ in het leven geroepen (VROM, OCW, LNV, BZK & Justitie (2002), Pleidooi voor de openbare ruimte, Den Haag: Ministerie van VROM ⁷⁹). Bij de uitvoering van het beleid lopen overheden tegen de tekortkomingen van de traditionele manier van publieke ruimte faciliteren aan.

De kosten moeten binnen de gestelde (steeds kleinere) budgetten blijven en de openbare ruimte moet voor iedereen aantrekkelijk zijn. Om dit te bewerkstelligen moeten veel verschillende (publieke) instanties samenwerken in een continue veranderend landschap van behoeftes en ambities van groepen met eigen (deel-)belangen, bijvoorbeeld bewoners, en zeker ook de heterogene overheid zelf. Dit vraagt een specialistische kennis, coördinatie vermogen en organisatorische en financiële wendbaarheid over een breed scala aan taken en verantwoordelijkheden⁸⁰. Eigenschappen die niet per se een kernkwaliteit zijn van de manier waarop de publieke sector is georganiseerd⁸¹. Het gevolg is een openbare ruimte met een neutraal ontwerp dat tot doel heeft onderhoudskosten te beperken, ongewenst gebruik (vernieling, vervuiling en frictie tussen gebruikers) te ontmoedigen maar de overige ambities niet invult⁸².

Tegenwoordig krijgen burgers en marktpartijen steeds vaker en meer invloed op het ontwerp en de gebruiksfase van de openbare ruimte. Er ontstaat een complex samenstel waar private investeringen toegelaten worden om gemeenschappelijke doelen na te streven⁸³. Daarbij maken burgers en marktpartijen keuzes die op hun specifieke voorkeuren aansluiten; zij kiezen vaker voor homogeniteit⁸⁴. Ondanks de hierboven beschreven ontwikkelingen ten aanzien van private inmenging wordt openbare ruimte in Nederland nog algemeen beschouwd als een aangelegenheid voor de publieke partijen. Dit komt voort uit de hierboven beschreven historische dominante sturing van de publieke partijen in het openbare domein⁸⁵. Voor de publieke sector betekent inmenging van private partijen in de openbare ruimte een voortdurende worsteling met de eigen procedures, beleidsvoorkeuren en politieke dynamiek⁸⁶.

In het kader van dit onderzoek is het daarom goed te beseffen dat de algemeen geaccepteerde (traditionele) visie op openbare ruimte die kosteloos door de welvaartstaat ter beschikking gesteld wordt op zichzelf ook een product is van een tijdgeest (industrialisatie tot heden) en daarmee een niet per se de permanente weerspiegeling van (democratische) verhoudingen tussen Rijk en burgers enerzijds en die van aanbieder en gebruiker anderzijds⁸⁷.

79 <https://edepot.wur.nl/117944#:~:text=Een%20vrij%20toegankelijke%20openbare%20ruimte,immers%20een%20groot%20maatschappelijk%20belang.&text=Burgers%2C%20marktpartijen%20en%20maatschappelijke%20belangengroeperingen,of%20behoren%20die%20te%20nemen>

80 De Magalhães, C. & Carmona, M., 2009, p.112+117
81 De Magalhães, C., 2010. p.567
82 PBL, 2010. p.126
83 Carmona, M., et.al., 2019. p.255+256

84 PBL, 2010. p.126
85 Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.139+140
86 Van der Steen, M. & A.v.Buuren, A., 2017. p.4
87 Habermas, J., 2001

3.2 Maatschappelijke waarde

Zoals ook in de inleiding al aangehaald resulteren demografische en culture veranderingen in veranderend en soms conflicterend gebruik van openbare ruimte met bijbehorende druk op de fysieke inrichting en organisatie (management) van de openbare ruimte⁸⁸. Dus enerzijds is er een stijgende ‘absolute belasting’ van de openbare ruimte door de groei en verdichting van steden en anderzijds een stijgende ‘kwalitatieve belasting’ door sturing op maatschappelijke doelstellingen. Dit maakt dat openbare ruimte tegenwoordig harder moet ‘werken’ dan voorheen⁸⁹.

Tot enkele decennia geleden werd openbare ruimte vooral gezien als enkel een functionele plek voor infrastructuur (verkeersruimte) en recreatie. Tegenwoordig wordt aan openbare ruimte ook een steeds grotere maatschappelijke waarde toegekend. openbare ruimte wordt door gemeenten meer en meer gezien als een pijler waarop gebouwd en gestuurd kan worden bij het realiseren van doelstellingen op het gebied van gezondheid, duurzaamheid, veerkracht (resilience), leefbaarheid, inclusiviteit van verschillende bevolkingsgroepen en economische aantrekkingskracht van een stad⁹⁰.

Investerings in de openbare ruimte kunnen bevorderend zijn voor de gezondheid van mensen⁹¹ en parken en groene ruimten verduurzamen de stad door het verbeteren van de luchtkwaliteit, verminderen van verkeerslawaai en urban heating⁹². Ook dragen ontmoetingen in de openbare ruimte bij aan de sociale veerkracht (social resilience) van een stad⁹³.

De erkenning van en interesse voor de maatschappelijke waarde blijkt bij private partijen met name in een steeds prominenter en explicieter ESG (Environmental, Social and Governance) beleid bij transacties en portfoliobeheer⁹⁴⁺⁹⁵. De Europese richtlijn SFDR verplicht institutionele vastgoedbeleggers sinds vorig jaar transparant te rapporteren over hun ESG-beleid. Ook IFRS komt met een richtlijn. Lange termijn waardecreatie (de perceptie is dat maatschappelijk duurzaam vastgoed ook een lager risico profiel heeft) is daarbij de overweging, waar compliance oorspronkelijk de belangrijkste drijfveer was⁹⁶⁺⁹⁷⁺⁹⁸.

88 Roberts, M. & C.Turner, 2005

89 Carmona, M., et.al., 2019. p.242+247+256

90 De Magalhaes, C. & M. Carmona, 2009. p.111

91 <https://www.sweco.nl/actueel/nieuws/meer-groen-resulteert-in-mindere-patienten/>

92 Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.139

93 Katz, B. & J. Wagner, 2014. p.2

94 <https://www.rics.org/uk/news-insight/latest-news/press/press-releases/built-environment-must-accelerate-decarbonisation-to-support-net-zero-goal/>

95 <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/real-estate/articles/real-estate-predictions-incorporating-esg.html?id=nl:2sm:3li:4real-estate-predictions-2022::6re:20220202:linkedin-organic-incorporating-esg>

96 https://www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/themas/duurzaamheid/esg-aandacht-private-equity-verschuift-van-compliance-naar-waardecreatie.html?utm_source=website%20nl&utm_medium=ref-free-pers&utm_campaign=esg%20in%20pe%20-%203&utm_content=li_esg_in_pe_artikel3_nl_20210713&utm_term=sustainability&WT.mc_id=li_ESG_in_PE_artikel3_NL_20210713

97 <https://vastgoedjournaal.nl/news/51634/succesvol-verhuren-van-kantoorruimte-hoe-doe-je-dat>

98 <https://vastgoedjournaal.nl/news/53296/kloof-tussen-gecertificeerde-en-niet-gecertificeerde-kantoren-zal-toenemen>

3.3 Economische waarde

Zoals in de inleiding benoemd wordt aan de openbare ruimte een steeds grotere economische waarde toegekend. Dit komt voort uit de wetenschap dat de aantrekkelijkheid van stedelijk gebied wordt bepaald door de beschikbaarheid van de juiste infrastructuur, een kwalitatief hoogwaardig(er) werknemersbestand en agglomeratie effecten⁹⁹. Onder agglomeratie wordt verstaan het clusteren van soortgelijke activiteiten op één locatie waardoor deze locatie aantrekkelijker wordt als vestigingsplaats voor anderen. Bij de transitie van productie naar consumptie steden speelt agglomeratiekracht een grote rol. Onder invloed van de toegenomen mobiliteit van goederen, mensen en communicatie (kennis) zijn de reiskosten afgenomen en is de werklocatie niet langer dominant bij de woonplaatskeuze. Om een aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor bedrijven is het dus belangrijk dat een stad over de juiste voorzieningen beschikt die bewoners, en daarmee potentiële werknemers, trekt. De (her-)waardering van de openbare ruimte op het maatschappelijke vlak reflecteert daardoor ook op de economische waarde die aan openbare ruimte wordt toegedicht. In het huidige tijdperk waarin toegenomen vrije tijd in combinatie met hogere inkomens de financiële ruimte bieden om meer stedelijke voorzieningen te consumeren is de nabijheid van die stedelijke voorzieningen het belangrijkste geworden. Een goede kwaliteit openbare ruimte is een van deze voorzieningen die bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van een stad¹⁰⁰.

Daarnaast vervult de openbare ruimte een belangrijke rol in de hedendaagse kenniseconomie als fysieke ontmoetingsplaats waar kennisdeling en creativiteit de innovatiekracht van een stad vergroten. Onderzoek heeft aangetoond dat hoogopgeleide talentvolle personen, die in potentie de grootste bijdrage aan de vereiste kennisuitwisseling kunnen leveren, een bovengemiddelde waardering hebben voor stedelijke voorzieningen zoals de openbare ruimte¹⁰¹.

Het resultaat van een kwalitatief hoogwaardige(re) en beter gewaarde openbare ruimte vertaald naar een hogere waarde van het vastgoed¹⁰²⁺¹⁰³. Bovenstaande economische effecten resulteren in een investeringsbehoefte in de openbare ruimte om bewoners, bezoekers en bedrijven te trekken en te binden¹⁰⁴⁺¹⁰⁵. Lokale waardeontwikkeling biedt hiermee kansen voor (extra) investeringen in de openbare ruimte. openbare ruimte wordt hiermee niet alleen een amenity (voorziening), maar dus ook een commodity (economisch goed).

99 De Groot, H.F., et.al., 2010. p. 48

100 De Groot, H.F., et.al., 2010. p.65

101 Raspe, O., et.al., 2015. p. 6-8

102 PBL. 2010. p.122

103 ULI. 2018. p.3+5

104 DETR. 2000

105 DETR. 1999

3.4 Neoliberalisme

De manier waarop de maatschappelijke en economische waarde die heden ten dage aan de openbare ruimte wordt toegekend doorwerkt in de rollen en verhoudingen tussen publieke, private en maatschappelijke actoren bij nieuwe samenwerkingen past in de huidige tijdgeest van neoliberalisme¹⁰⁶.

Bij neoliberalisme is er sprake van een meer marktgerichte ontwikkelpraktijk waarbij de overheid concurrentie en individuele vrijheid faciliteert¹⁰⁷. De oorsprong van deze trend waarbij de traditionele hiërarchische en directieve rol van de overheid onder druk kwam te staan ligt in fundamentele veranderingen in de westerse economische en maatschappelijke systemen sinds de jaren '70-'80 van de vorige eeuw¹⁰⁸⁺¹⁰⁹⁺¹¹⁰⁺¹¹¹. Veranderingen zoals de opkomst van globalisatie en diensteneconomie, toegenomen welvaart en een meer individualistische levensstijl. Heurkens (2012) signaleert dat de Nederlandse maatschappij onder invloed van het neoliberalisme in economisch, politiek en sociaal opzicht veel Angelsaksische principes heeft overgenomen en de Angelsaksische formelere juridische en contractuele publiek-private rolscheiding verder versterkt wordt door invloed van EU wetgeving en negatieve ervaringen met gelijkwaardige publiek-private joint ventures¹¹².

Een andere belangrijke factor die de trend van neoliberalisme heeft versterkt zijn noodzakelijke bezuinigingen in het publieke domein sinds de jaren '90, het postindustriële tijdperk¹¹³. Het resultaat is dat taken en verantwoordelijkheden die voorheen exclusief aan de overheid werden toegedicht uitbesteed worden aan private partijen¹¹⁴⁺¹¹⁵. Dit heeft ook impact op de ontwikkeling van het ruimtelijk domein en daarmee ook het proces en product van realisatie en management van openbare ruimte¹¹⁶.

106 Heurkens, E., 2011. p.1-2

107 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017. p.2

108 Kooiman, J., 2003

109 Andersen, H. & R.v.Kempen, 2001

110 Hajer, M. & H. Wagenaar (Eds), 2003

111 Bramall, R., 2013

112 Heurkens, E., 2012. p.8

113 Carmona, M., et.al., 2019. p.241

114 McLaughlin, K., et.al. (Eds.), 2002

115 Buitelaar, E., 2010. p.14

116 Leclercq, E., et.al., 2020. p.1

Het neoliberalisme wordt ook verankerd in het formele institutionele kader in Nederland. Traditioneel was het Nederlandse ruimtelijke ordeningssysteem vooral gericht op het bieden van (rechts-) bescherming aan burgers ten koste van private ontwikkelrechten¹¹⁷. In de Omgevingswet is sprake van een paradigma verschuiving waarbij het maatschappelijke doel is het in onderlinge samenhang beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving¹¹⁸. Het begrip benutten (van initiatieven) duidt op een bredere ontwikkelpraktijk waarbij er in tegenstelling tot directe overheidsaansturing private en maatschappelijke initiatieven gefaciliteerd worden¹¹⁹⁺¹²⁰.

De nieuwe verhoudingen tussen maatschappelijke, private en publieke partijen resulteren in een bewustzijn dat samenwerking noodzakelijk is. Zo ziet Companen een trend waarbij bouwbedrijven, ontwikkelaars, corporaties en overheid elkaar steeds meer opzoeken¹²¹. Een voorbeeld van een privaat initiatief van VORM, V- Architects en Karres en Brands is BuurtBoost¹²² waarbij initiatiefnemers samen met woningcorporaties, gemeentes en lokale partners (de buurt) een plan op maat voor een individuele wijk maken.

117 Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.143

118 Schueler, B., 2018, p.2697

119 De Magalhães, C., 2010, p.559

120 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017, p.1

121 <https://www.companen.nl/10-trends-voor-woningmarkt-en-leefomgeving-in-2021/>

122 <https://buurtboost.nl/>



04

4. Literatuurstudie: Samenwerking in de openbare ruimte

4. Literatuurstudie: Samenwerking in de openbare ruimte

De literatuurstudie in dit hoofdstuk geeft inzicht in publieke en private perspectieven en aangrijpingspunten om voorwaarden en afwegingen te definiëren die als input dienen voor de interviews. Het hoofdstuk volgt de structuur en onderwerpen uit het conceptuele model uit H.2.3.

4.1 Context

4.1.1 Locatie & omgeving

Gebruik

Welke rol spelen de kenmerken van de locatie en haar omgeving bij de afwegingen van private partijen om te investeren in de openbare ruimte? En op welke plek en waarom achten publieke partijen private investeringen wenselijk? De grondslag voor het antwoord op deze vragen schuilt in datgene wat een plek haar gebruikers te bieden heeft. Het (potentiële) gebruik bepaalt hoe de ruimte, indirect ook financieel, gewaardeerd wordt¹²³. In essentie gaat het er dus om te achterhalen welke specifieke locatie kenmerken de primaire 'drivers' zijn achter het gebruik van de betreffende locatie (lees; openbare ruimte).

Geografische ligging & type vastgoed

Uit een studie van het Furman Center for Real Estate & Urban Policy uit 2007 die resulteerde in een working paper¹²⁴ en policy brief¹²⁵ blijkt dat de positieve waarde effecten van private investeringen in de openbare ruimte vooral bij kantoren en enigszins retail in hoogstedelijke gebieden worden gemeten. Er is geen relatie gevonden tussen de waarde ontwikkeling van zowel locaties buiten het centrum als bij locaties van residentieel vastgoed en (extra) private investeringen in de openbare ruimte. Dit wil niet zeggen dat deze (positieve) relatie er per se niet is, maar het vereist een genuanceerdere blik. De vraag is wat het gewogen effect op de vastgoedwaarde is ten opzichte van de totale marktwaardeontwikkeling. Wat zijn de prijsstijgingen of dalingen in de markt en hoe verhoudt de waardeontwikkeling van de betreffende exacte locatie daartoe en is het (deel-)effect al dan niet meetbaar? Hierop geeft de studie helaas geen antwoord. Voor dit onderzoek is vooral van belang dat private investeringen in de openbare ruimte niet per se tot hogere huren en vastgoedwaardes hoeven te leiden en dat het gebruik van de openbare ruimte kennelijk mede afhankelijk is van het type vastgoed en de stedelijkheid (dichtheid).

Schaalgrootte

Een hieraan gerelateerd kenmerk is de schaalgrootte van de openbare ruimte. Investerings in openbare ruimte zijn te complex en kostbaar voor te kleine projecten¹²⁶. Zo gaf bijvoorbeeld ook Solomon tijdens het interview 13 november 2019 aan dat een organisatie om private investeringen in de openbare ruimte managen een bepaalde schaalgrootte vereist om economisch levensvatbaar te kunnen zijn. Een interessante invalshoek kan zijn om met dezelfde organisatie meerdere gebieden te managen; enerzijds vanuit kostenefficiëntie en anderzijds om mogelijk ook investeringen in kleine gebieden mogelijk te maken.

123 De Magalhães, C., 2010. p.569

124 https://furmancenter.org/files/publications/ImpactofBIDcombined_000_1_1.pdf

125 <https://furmancenter.org/files/publications/FurmanCenterBIDsBrief.pdf>

126 Grimsey, D. & M.K. Lewis, 2005. p.376

Schaalniveau

Ook het schaalniveau is van invloed op het gebruik (en daarmee) de investeringspotentie van de openbare ruimte. Met schaalniveau wordt bedoeld de maat en schaal van het gebruik van de openbare ruimte zoals kavel, straat, buurt, wijk en stad. Bijvoorbeeld het Vondelpark in Amsterdam heeft een functie voor direct omwonenden, voor heel het centrum van Amsterdam en zelfs op nationaal niveau; het is een centrale locatie met een grote diversiteit aan gebruikers. Aantrekkingskracht op toeristen is hierbij een belangrijke factor¹²⁷. Door de grote diversiteit aan gebruikers zijn er veel verschillende belangen die vertegenwoordigd (moeten) worden in de openbare ruimte, maar ook de grootste potentie om waarde te kunnen genereren. Het is een complex samenstel waarbij de weging van belangen impact heeft op de kenmerken van de openbare ruimte. In de praktijk betekent dit vraagstuk meestal dat er bij een samenwerking tussen private investeringen en publieke belangen afspraken gemaakt worden over hiërarchie van specifieke belangen en mechanismen hoe te handelen bij conflicterende belangen tussen bewoners ten opzichte van bezoekers¹²⁸.

Hierbij hoeven de belangen van de groep bewoners niet heterogeen te zijn en worden deze beïnvloed door maatschappelijke processen. Zo zijn er specifieke wijken met een toenemende dynamiek in bewonerspopulatie en een toenemende sociaal-culturele heterogeniteit, maar ook wijken waar sprake is van een omgekeerde ontwikkeling. openbare ruimte speelt hier een rol in de preventie van sociale frictie en de schaalvergroting van het sociale netwerk. De moderne stedeling 'stelt zijn eigen stad samen' door zich te oriënteren op kennissen, voorzieningen en andere ankerpunten die over een groter gebied, zelfs over meerdere steden, zijn verspreid¹²⁹. Dus wie op de ene plek omwonende is, is binnen dezelfde stad op een andere plek bezoeker. Ook vanuit deze invalshoek is het schaalniveau waarop investeringen in de openbare ruimte worden gezien van belang.

Samenvattend kan gesteld worden dat programmatische kenmerken zoals dichtheid (bijvoorbeeld centrum stedelijk ten opzichte van perifeer) en type van het vastgoed (bijvoorbeeld woningen, kantoren, retail) de fysieke grootte (schaalgrootte) van de plek en de relatie met en de nabijgelegen openbare ruimte (bijvoorbeeld ten opzichte van openbaar vervoer en andere voorzieningen) de voornaamste kenmerken die de investeringspotentie voor een private partij bepalen. De impact van de locatie en haar omgeving op investeringen in de openbare ruimte wordt bijvoorbeeld concreet bij het verschil tussen een plein in het stadscentrum bij een winkelcentrum ten opzichte van een perkje in een perifere woonbuurt. Hieruit volgt dat private investeringen in de openbare ruimte afhankelijk van de locatie en omgeving tot andere resultaten zullen leiden¹³⁰.

127 Gomes, P., 2020. p.93

128 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017. p.7+8+20

129 PBL. 2010. p.118

130 Carmona, M., 2021. p.16

4.1.2 Kwaliteit

Private investeringen in de openbare ruimte, zowel in fysieke voorzieningen als in het management van de openbare ruimte, ten opzichte van louter publieke investeringen resulteren in een hogere kwaliteit door geografische focus, maatwerk en een hogere participatiegraad van belanghebbenden¹³¹. Ook vanuit andere Anglo-Amerikaanse voorbeelden weten we dat er vanuit publieke zijde een voorkeur is voor private investeringen op zogenaamde “A-locaties”¹³². Op deze plekken willen gemeenten met een kwaliteitsimpuls in absolute zin afwijken van hun standaard Programma van Eisen, dat mede door kostenbeheersing bepaald wordt, om een visite kaartje voor de locatie af te geven. Solomon gaf tijdens het interview (11 november 2019) aan dat er in NYC op sommige locaties zelfs sprake is van concurrentie tussen private partijen die tegen elkaar op bieden om de gunst van de gemeente om op een specifieke plek te mogen investeren.

De motivatie van private partijen is de (potentiële) positieve waarde ontwikkeling van het vastgoed in de directe omgeving van de openbare ruimte. In dit onderzoek richten wij ons op de afweging die private partijen hierbij maken. Hoe wordt de bestaande kwaliteit van een locatie meegewogen bij een investeringsbeslissing? De kwaliteit van de openbare ruimte is immers niet de enige variabele die effect heeft op de waarde van vastgoed. Daarbij is de gemiddelde (basis-)kwaliteit van de openbare ruimte in Nederland hoog. Dus als een private partij streeft naar maximale waarde ontwikkeling dan ligt investeren op een plek met een lagere dan gemiddelde kwaliteit meer de hand dan op een zogenaamde A-locatie waar de publieke sector de basis kwaliteit van de openbare ruimte al goed op orde heeft. Is er op het gebied van kwaliteit dan toch sprake van een tegengestelde voorkeur tussen publieke en private partijen? Wellicht is hier een verschil tussen het perspectief van een belegger ten opzichte van een ontwikkelaar. De belegger heeft ook belang bij langjarige waardeontwikkeling, terwijl een ontwikkelaar alleen de waardeverhoging van initiatief tot en met realisatie kan aanwenden. De tijdsduur die de kwaliteitsverbetering vergt is dus kennelijk ook van belang. Aan de andere kant is het ook goed voorstelbaar dat een private partij geïnteresseerd is om te investeren in de openbare ruimte op een A-locatie om de bestaande (hoge) waarde van zijn/haar vastgoed te borgen.

Kritiek op een kwaliteitsimpuls door private investeringen in de openbare ruimte luidt dat juist als gevolg van zogenaamd maatwerk en de gestegen vastgoedwaardes bepaalde groepen worden uitgesloten. Een proces dat ook wel geduid wordt als gentrification¹³³. De betaalbaarheid van woningen (en wonen in de stad) staat in Nederland onder druk en is een actueel thema¹³⁴. Echter zowel Solomon (interview 11 november 2019) als Langstraat en Van Melik¹³⁵ geven aan dat er voor private partijen geen enkel belang is bij een te exclusieve openbare ruimte daar de waardering van die ruimte door de gebruikers, bezoekers maar ook bijvoorbeeld winkelexploitanten, mede bepaald wordt door de

131 Carmona, M., 2021. p.16

132 Langstraat, F. & R.v.Melik, 2013. p.431+439+440

133 <https://languages.oup.com/google-dictionary-en>, gentrification: the process whereby the character of a poor urban area is changed by wealthier people moving in, improving housing, and attracting new businesses, often displacing current inhabitants in the process

134 <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>

135 Langstraat, F. & R.v.Melik, 2013. p.444

levendigheid (bezoekersdichtheid) en diversiteit van de verschillende gebruikers. Als de gemeente zelf minder hoeft te investeren op die betreffende plekken vormen de locatie specifieke private investeringen vanuit publiek perspectief wellicht ook een kans voor die plekken waar private partijen om hen moverende redenen nog niet willen investeren doordat daar dan, net zo gericht en locatie specifiek de publieke middelen ingezet kunnen worden.

4.1.3 Economische conjunctuur

Bij het beantwoorden van de vraag welke contextuele factoren van invloed zijn op de afwegingen die private partijen maken bij het al dan niet investeren in de openbare ruimte gaat het conceptuele model van De Magalhães & Freire Trigo (2017) alleen uit van de fysieke omstandigheden locatie, omgeving en kwaliteit. Echter vanuit de literatuur blijkt dat niet alleen maatschappelijke trends en ontwikkelingen maar ook het economische tijdsgewricht van invloed is op de afwegingen die private en publieke partijen maken. Voortbordurend op paragraaf 3.1 historisch perspectief volgt dat ook het tijdsgewricht van invloed is op de afwegingen die partijen maken. Private investeringen worden in een steeds meer globale economie niet alleen door lokale contextuele en governance factoren (zoals bijvoorbeeld wet- en regelgeving) bepaald¹³⁶. De idee is dat in een tijd van hoogconjunctuur projecten schaars zijn en er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn waardoor een commerciële private partij bereid is de openbare ruimte bij een positie te investeren. Bijvoorbeeld als dat een voorwaarde is om het project te kunnen acquireren. Maar vice versa in tijden van laagconjunctuur wanneer de private partij wellicht niet over de middelen beschikt danwel niet bereid is om extra risico te lopen over een investering anders dan het directe vastgoed zelf.

4.2 Toekennen van rechten

Onder stakeholders worden verstaan; belanghebbenden, waarbij dit onderzoek zicht beperkt tot gemeente Amsterdam, ontwikkelaars, ontwikkelende beleggers en beleggers die in gemeente Amsterdam werkzaam zijn. Uitgangspunt van het conceptuele model is dat er tussen gemeente, ontwikkelaars en beleggers afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de organisatie van de openbare ruimte waarbij ontwikkelaar en/of belegger in ruil daarvoor rechten krijgt toegekend waarmee de kenmerken van de openbare ruimte vormgegeven kunnen worden. Vanuit het onderzoek is de vraag welke afwegingen private partijen maken ten aanzien van toegekende rechten alvorens zij al dan niet besluiten te investeren in de openbare ruimte.

Uit alle voor dit onderzoek bestudeerde literatuur en in het bijzonder de case studies in de artikelen van De Magalhães & Freire Trigo (2017) en Leclercq et.al. (2020) blijkt een breed palet aan samenwerkingsvormen variërend van een nagenoeg traditionele situatie waarin de openbare ruimte volledig door de gemeente georganiseerd wordt als ene uiterste en het volledig privatiseren van de openbare ruimte waarbij alle verantwoordelijkheden en rechten overgedragen worden aan private partijen als het andere uiterste.

136 Mouton, M., & G. Shatkin, 2020. p.405

Zeggenschap

Het eerste belangrijke kenmerk dat opvalt: naarmate de private partijen meer taken en verantwoordelijkheden van de gemeente overnemen gaat dit gepaard met een grotere zeggenschap over de manier waarop beleggers en ontwikkelaars hun verantwoordelijkheden organiseren en hoe zij de kenmerken van de openbare ruimte (mogen) vormgeven. Tijdens het interview in NYC d.d. 11 november 2019 gaf ook Solomon aan dat naar haar mening de hoge mate van autonomie één van de belangrijkste succesfactoren voor het Business Improvement District (BID) in Bryant Park is.

Toetsen & controleren

Ook de rol van de gemeente verandert wanneer er taken en rechten worden overgedragen aan private partijen. Er ontstaat voor de gemeente een nieuw recht; het recht om te toetsen en controleren. De mate waarin de gemeente deze nieuwe rol beheerst en in staat blijkt om haar traditionele rol los te laten is een risico voor ontwikkelaars en beleggers en vormt het tweede belangrijke kenmerk dat private partijen meewegen bij hun investeringsbeslissingen¹³⁷. Private partijen hebben behoefte aan een duidelijk toetsingskader vooraf zodat zij hun bedrijfsvoering daarop kunnen organiseren en risico's kunnen mitigeren. Ook voor de gemeente geldt het belang van vooraf duidelijk geformuleerde kaders zodat zij de gewenste prestatie ook kan afdwingen indien de private partij haar verplichtingen niet nakomt¹³⁸. Aandachtspunt hierbij is ook de dubbelrol die de gemeente vervult; zij is zowel de partij die de kaders schept als degene die de uitkomsten toetst.

Looptijd, beëindiging & garanties

Binnen deze bandbreedte van publiek-private samenwerking tot privaat-publieke samenwerking speelt ook de duur van het toekennen van rechten een belangrijke rol¹³⁹. Een korte termijn beheer- en onderhoudscontract met een beperkt kapitaalsbeslag vraagt immers een andere afweging van een private investeerder dan een lange termijn verbintenis waarbij de private partij volledig verantwoordelijk wordt voor coördinatie van ontwerp, realisatie, beheer- en onderhoud en het (financiële) resultaat.

Ook wordt in een aantal projecten die onderzocht zijn door Magalhães & Freire Trigo (2017) gerefereerd naar het recht op verlengen van de overeenkomst aan het einde van de vooraf gestelde duur. Dit roept de vraag op of het vanuit privaat perspectief ook wenselijk is om afspraken te maken over het recht op beëindiging van de investeringen en de afspraken daaromtrent. Daartegenover staat de evenzo legitieme vraag vanuit gemeentelijk perspectief of en hoe afspraken ook voor de lange termijn goed vastgelegd en (juridisch) geborgd kunnen worden zodat de gemeente later niet alsnog voor eventuele problemen 'aan de lat' staat¹⁴⁰. Een afgeleide vraag die hieruit volgt is welke voorwaarden gesteld kunnen worden aan het toekennen van rechten op voortzetting danwel beëindiging van afspraken.

137 Hobma, F.A.M., et.al., 2008. p.17

138 Carmona, M., 2021. p.22

139 Grimsey, D. & M.K. Lewis, 2005. p.346

140 Carmona, M., 2021. p.20

Alle betrokken partijen hebben vanuit primaire bedrijfsvoering belang bij continuïteit en daarmee wederzijdse garanties en mogelijk andere achtervang-constructies. Zo kunnen bijvoorbeeld kunnen met behulp van gemeentelijke garanties de private investeringsrisico's worden gedempt tot een aanvaardbaar niveau voor de marktpartijen wanneer dit bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van het gebied. Andersom kunnen private partijen bijvoorbeeld bank- en/of concerngaranties stellen, maar ook meer operationele garanties als "afbouw"-garanties waar dienstverleners of de gemeente in de overeenkomst stappen (step-in right) als de ontwikkelaar of belegger failliet.

Moment van afspraken maken

Inherent aan de afwegingen die ten grondslag liggen aan beëindiging en voortzetting is het aannemelijk dat ook het moment van acceptatie van rechten van invloed is op de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken. Ook het verschillende profiel van een ontwikkelaar en een belegger speelt wellicht een rol. Een afweging voor ontwikkelaars is dat het vastleggen van verantwoordelijkheden voor de gebruiksfase misschien een te grote hypotheek legt op de verkoopbaarheid van het vastgoed. Als een ontwikkelaar verplichtingen aangaat voor de gebruiksfase van de openbare ruimte zal hij deze verplichtingen moeten doorleggen naar de koper van het vastgoed (belegger). Dit kan betekenen dat de verkooppropositie financieel lager gewaardeerd wordt doordat er meer verplichten zijn, maar ook dat er een kleinere potentiële afzetmarkt is. Immers het is niet zeker of alle beleggers willen (en in het geval van een vastgoedfonds: mogen) investeren in openbare ruimte. Tevens wordt hiermee de exploitatie van de openbare ruimte impliciet verbonden aan de ontwikkeling en realisatie van vastgoed. Voor beleggers geldt vice versa dat ze juist liever zelf willen beslissen over de rechten en plichten waarmee het vastgoed 'verzwaard' is. Vanzelfsprekend is het ook interessant om te weten wat de rationale van gemeente hierbij is.

Politiek draagvlak

Alle hiervoor genoemde afwegingen gaan over formele rechten. Voor private partijen zijn politiek commitment en stabiliteit ook belangrijk evenals de (terugkerende) relatie met de gemeente¹⁴¹⁺¹⁴². Hiermee wordt bedoeld op de informele invloed die ontwikkelaars en beleggers op de gemeentelijke politiek proberen uit te oefenen, analoog aan de voorbeelden in NYC¹⁴³⁺¹⁴⁴. Ook al zijn in het Nederlandse systeem bedrijfsleven en politiek minder nauw verweven; het is interessant om te weten of en zo ja hoe ontwikkelaars en beleggers informele invloed meewegen bij hun investeringsbeslissing.

141 Gomes, P., 2020, p.91-92

142 Carmona, M., 2021. p.24

143 Vincent-Jones, P., 2000

144 Armstrong, A., et.al., 2007. p.7

4.3 Toekennen van verantwoordelijkheden

Zoals in hoofdstuk 1 betoogd is de behoefte in de openbare ruimte meer divers en dynamischer geworden als gevolg van maatschappelijke veranderingen. Magalhães (2010, p.567) concludeert dat in de traditionele situatie de grootste governance-uitdaging vanuit gemeente zijde bestaat uit het (interne) onvermogen tot integrale organisatie van maatwerk en dat dit onvermogen versterkt wordt door een gebrek aan financiële middelen.

De huidige tijd vraagt om een governance die daadkrachtig, flexibel en sensitief is ten aanzien diversiteit in behoeften met een focus op zowel fysieke plaats als doelgroepen en die tijdens het proces voldoende (financiële) middelen aan zich weet te binden¹⁴⁵.

Onder governance van de openbare ruimte wordt in dit onderzoek verstaan de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van coördinatie, ontwikkeling en realisatie, beheer en onderhoud, bekostiging en regels die daarbij gelden welke bepaald worden in beleid, wet- en regelgeving. Ten opzichte van de definitie op pagina 14 zijn de verantwoordelijkheden ten aanzien van bekostiging en beleid,- wet- en regelgeving toegevoegd. Ook staat realisatie niet als apart aspect genoemd in het conceptuele model en is toegevoegd op basis van bevindingen uit de literatuur. Per aspect zullen de afwegingen bij het verdelen van verantwoordelijkheden vanuit zowel privaat als publiek perspectief worden toegelicht.

4.3.1 Coördinatie

In dit onderzoek wordt dezelfde definitie van coördinatie gehanteerd als in het bronartikel (De Magalhães & Freire Trigo, 2017) van het conceptuele model; coördinatie is het samenstel van activiteiten dat benodigd is om de aspecten (beleid, wet- en regelgeving, ontwikkeling & realisatie, beheer & onderhoud en bekostiging) tot uitvoer te brengen en op elkaar af te stemmen.

Specialistische kennis

In veel van de case studies van de voor dit onderzoek bestudeerde literatuur, zoals bijvoorbeeld in het artikel van Leclercq, et. Al. (2020), blijkt dat in die gevallen waarbij private partijen verantwoordelijk zijn voor de coördinatie zij dit niet zelf uitvoeren, maar dat zij de activiteiten onderbrengen in een separate management organisatie. Welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag? Uit het interview met Solomon (NYC d.d. 11 november 2019) weten we dat coördinatie specialistische kennis en vaardigheden vereist en dat het voor Bryant Park Corporation enkele jaren duurde voordat de organisatie die de coördinatie verzorgd opgebouwd was. Indien er sprake is van een management organisatie die ook juridisch gescheiden is van de ontwikkelaar en/of belegger rijst de vraag welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld om focus aan te brengen door operationeel de bedrijfsvoering te structureren en bedrijfsrisico's te scheiden (ontwikkelen van vastgoed versus exploiteren van openbare ruimte) voor als er iets misgaat.

¹⁴⁵ De Magalhães, C. & Carmona, M., 2009, p.112

Participatie

Een andere afweging voor private partijen is de mate waarin en de manier waarop er samengewerkt mag worden met omwonenden en exploitanten van commerciële ruimtes zoals horeca en winkels. Participatie met deze groepen van belanghebbenden is een belangrijke succesfactor gebleken bij de organisatie van de openbare ruimte¹⁴⁶. Voor ontwikkelaars en beleggers zijn belangrijke afwegingen of ze verplicht zijn (of worden) om belanghebbenden inspraak te geven en erna te handelen of dat zij zelf mogen kiezen of en met wie ze willen samenwerken. Ook de vraag of het toegestaan is financiële afspraken (bijdragen) met participanten te maken weegt mee. Enerzijds is participatie een kans door (kosten-)efficiency; effectieve maatregelen op de juiste plek voor de juiste doelgroep, anderzijds een risico (vanuit privaat perspectief) in het geval van participanten die onwelwillend zijn ten opzichte van het plan en die ook geen compromis wensen te sluiten. Dit kan resulteren in vertraging en de organisatie te complex en kostbaar maken¹⁴⁷. Participatie is nauw verweven met de afwegingen ten aanzien van autonomie en bekostiging (“wie betaald, die bepaald”).

Organisatiekosten

De derde afweging met betrekking tot coördinatie is de manier waarop controle en toezicht zijn georganiseerd. Een prikkel voor gemeentes is dat private partijen (gedeelten van) de organisatie van de openbare ruimte goedkoper kunnen uitvoeren¹⁴⁸. De gemeente Amsterdam stelt dat de totale kosten niet toenemen bij een andere manier van samenwerken of het maken van andere ontwerp of juridisch-planologische keuzes, maar dat de kosten voor participatie, controle en toezicht aan publieke zijde toenemen¹⁴⁹. Voor private partijen is de afweging wat het van hen vraagt om aan te tonen dat zij voldoen (hoe hoog is de regeldruk).

4.3.2 Wet- & regelgeving

In Nederland zijn publieke partijen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving. Toch is het interessant om het vigerend kader uitgebreid te analyseren omdat dit het primaire aangrijpingspunt is waar publieke en private partijen aan gehouden zijn bij het vormgeven van hun samenwerking en daarmee ook het verdelen van verantwoordelijkheden.

Als gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat er in Nederland geen vaste taakafbakening tussen de bestuurslagen. Dit wil zeggen dat op een beleidsterrein meer bestuurslagen een taak kunnen hebben en dat de wetgever deze taakverdeling bepaalt. Er zijn drie gelijkwaardige bestuurslagen met open huishoudingen (rijk, provincie en gemeente) naast elkaar. Tussen rijk, provincie en gemeente bestaat geen tegenstelling en geen hiërarchie¹⁵⁰. Daarnaast zijn er de Waterschappen die in een zesjaarlijkse cyclus gelijktijdig met Rijk, provincies en gemeenten hun plannen presenteren.

146 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017. p.25

147 Verheul, W.J., et.al., 2021. p.40-41

148 De Magalhães, C. & S. Freire Trigo, 2017. p.26

149 Amsterdam, Visie openbare ruimte 2025, 2017. p.47+48

150 <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-inde-ling-van-nederland/>

Dit onderzoek beperkt zich het beleid, wet en regelgeving vanuit het Rijk, de provincie Noord-Holland en gemeente Amsterdam. De rol die beleid, wet en regelgeving speelt in de openbare ruimte kan onderverdeeld worden naar de volgende thema's¹⁵¹:

- Beleid met daarin de uitgangspunten en ambities voor gedrag en gebruik.
- Regelgeving met daarin de juridische vertaling van het beleid met regels voor de techniek, zoals materialisatie en programma van eisen.
- Regels voor de bekostiging, heffingen en belastingen.

In tabel 2 is gesorteerd naar bestuurslaag het overzicht van vigerend beleid, wet- en regelgeving volgens bovenstaande verdeling welke in de hierop volgende paragrafen nader zullen worden toegelicht.

4.3.2.a Beleid: uitgangspunten en ambities voor gedrag en gebruik

De Nationale Omgevingsvisie¹⁵² (NOVI) geeft een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Om deze visie te bereiken stelt de NOVI een integrale samenwerking voor tussen het Rijk, andere overheden en maatschappelijke organisaties. Als onderdeel van de Omgevingswet moeten alle provincies en gemeenten een eigen Omgevingsvisie vaststellen.

Beleid, wet en regelgeving	Rijk	Provincie Noord-Holland	Gemeente Amsterdam		Waterschap	
					HHNK	AGV
Ambities Gedrag & gebruik	Nationale Omgevingsvisie 2020 (NOVI)	Omgevingsvisie 2050	Omgevingsvisie 2050		Waterplan	Waterbeheerplan 2016-2021
			Visie Openbare Ruimte 2025			
Regelgeving techniek		Omgevingsverordening	Ontwerp + realisatie: HIOR	Gebruiksfase: 1Amsterdam Heel & Schoon	KEUR	
Bekostiging	Omgevingswet / Wro		Financiële verordening			
	Belastingen, heffingen & retributies		OZB Rioolheffing Afvalstoffenheffing		Leges (vergunningen) Zuiveringsheffing Watersysteemheffing	
	(in-)directe investeringen	MIRT* Woningbouwimpuls**	Direct: Algemene middelen Vereveningsfonds Parkeer- en Mobiliteitsfonds ... Indirect (subsidies): Vervoerregio Groengelden	

Tabel 2: overzicht van vigerend beleid, wet- en regelgeving.

Bij het onderdeel bekostiging, (in-)directe investeringen, zijn de voorbeelden ter illustratie en niet limitatief.

*<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt>

**<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/woningbouwimpuls>

151 De Magalhães, C., 2010. p.570

152 <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

Op provinciaal niveau vormt samenwerking in de vorm van (omgevings-)participatie hierin een belangrijk thema. Zo zijn bij het tot stand komen van de Omgevingsvisie van de Provincie Noord-Holland vertegenwoordigers van gemeenten, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten, GGD's, waterschappen en belangenorganisaties uit de profit- en non-profitsector betrokken geweest. Daarnaast hebben er panelonderzoeken en gesprekken plaatsgevonden met inwoners en is er een Facebook pagina ingericht¹⁵³. Gemeente Amsterdam ligt in twee waterschappen; Hoogheemraadschap Noord Holland Noorderkwartier (HHNK) en Amstel, Gooi en Vecht (AVG). AVG gaat volgens het Waterbeheerplan¹⁵⁴ actief op zoek naar de dialoog met alle stakeholders. Het Waterplan van HHNK is nog niet gereed, maar komt volgens de website¹⁵⁵ volgens een gebiedsgerichte samenwerking met lokale partijen tot stand.

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050: 'een menselijke metropool' is op 8 juli 2021 door de raad vastgesteld¹⁵⁶. De omgevingsvisie vervangt daarmee de Structuurvisie Amsterdam 2040. "Samen stad maken" is één van de vijf strategische keuzes en waarmee de stad enkel richting wil geven op hoofdlijnen en ruimte bieden aan initiatief: "Met Samen stad maken willen we meer ruimte voor diversiteit en eigenheid in de manier waarop we aan de stad bouwen. We hebben een open en nieuwsgierige houding en zijn gericht op goede samenwerking. We werken samen met professionele partijen, zoals de woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers en grote instellingen, maar zijn tegelijk op zoek naar het verbreden van het ontwikkelpalet. Een uitdrukkelijke wens is om Amsterdammers een meer actieve en gelijkwaardige rol te geven. Dat geldt voor beheer en programmering van de eigen leefomgeving, ruimte voor lokaal ondernemerschap, maar ook bij het daadwerkelijk bouwen aan de stad en het invulling geven aan de energietransitie."¹⁵⁷

Ten aanzien van de openbare ruimte vormt de op 8 juni 2017 vastgestelde Visie openbare ruimte 2025 de basis voor de omgevingsvisie. In de Visie openbare ruimte wordt participatie nog concreter geformuleerd waarin ook onderscheid wordt gemaakt tussen het faciliteren van co-creatie van nieuwe plannen en het faciliteren van medebeheer en onderhoud met en door bewoners en ondernemers¹⁵⁸.

Gezamenlijk vormt bovenstaande het beleidsmatige overheidskader. Wat opvalt is dat de beleidsstukken ook nadrukkelijk ingaan op de manier waarop de uitgangspunten voor gewenst gedrag en gebruik tot stand komen. De trends en ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke waarde en neo-liberalisme klinken in alle lagen van het kader duidelijk door in de vorm van een (omgevings-)participatie gericht proces waarbij burgers en bedrijven betrokken worden.

153 https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsvisie, p.72

154 <https://www.agv.nl/siteassets/onze-taken/waterbeheerplan/wat-wa-terbeheerplan-2016-2021-interactief.pdf>, p.22+23

155 <https://www.waterplanhhnk.nl/we-werken-gebiedsgericht-samen>

156 <https://amsterdam2050.nl/>

157 De Omgevingsvisie Amsterdam 2050, een menselijke metropool, vastgesteld 8 juli 2021, p.248

158 Visie openbare ruimte 2025, huiskamer van alle Amsterdammers, Vastgesteld op 8 juni 2017, p.10

Het beleid propageert participatie en de Omgevingswet verplicht omgevingsparticipatie vanuit de initiatiefnemer in bepaalde gevallen voor (in geval van wijziging van omgevingsplan). Recent is een essay over dit onderwerp verschenen (Verheul, et.al., 2021) waarin dieper op de motivaties van publieke partijen, private partijen en participanten wordt ingegaan. Voor dit onderzoek beperken wij ons tot de afweging of en alsdan hoe publiek beleid de overweging van private partijen om te investeren beïnvloedt.

4.3.2.b Regelgeving voor de techniek

De ambities voor gedrag en gebruik worden (juridisch) vertaald in regels voor de techniek. De technische uitgangspunten waar de openbare ruimte aan moet voldoen worden op het niveau van lagere overheden zoals provincies, waterschappen, gemeenten en organisaties die bijvoorbeeld voorzien in NUTS en infrastructuur (gemeentelijke vervoer- en parkeerbedrijven) vastgelegd.

Op provinciaal niveau wordt de Omgevingsvisie juridisch uitgedrukt in een Omgevingsverordening waarin regelgeving concreet is uitgewerkt. Bij waterschappen heet de juridische verordening: de KEUR. In de KEUR staan regels over wat er wel en niet mag in en rondom water met als doel dijken, sloten, waterstanden en grondwaterstanden te beheren en beschermen. Ook staat in de KEUR voor welke activiteiten een vergunning van het waterschap is vereist en aan welke technische eisen men moet voldoen. In gemeente Amsterdam zijn de technische eisen waaraan het ontwerp en de realisatie van de openbare ruimte moet voldoen vastgelegd in het Handboek Inrichting openbare ruimte¹⁵⁹ (HIOR). De beoordelingscriteria voor de gebruiksfase (beheer, onderhoud en reiniging) zijn vastgelegd in “1Amsterdam, Heel & Schoon”¹⁶⁰.

Uit bovenstaande volgt dat regelgeving niet op één plek vastligt en dat, net als bij beleid zoals geduid in de vorige paragraaf, regelgeving niet per se integraal is afgestemd. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de HIOR: “In het HIOR Amsterdam is alléén gemeentelijk beleid opgenomen dat raakt aan de definitieve inrichting van de openbare ruimte. Dit betekent dat beleid ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte niet is opgenomen. Het belangrijkste beleidsproduct voor het beheer van de openbare ruimte is het beleidskader ‘1 Amsterdam Heel & Schoon’. Ook tijdelijke inrichtingsvormen, zoals terrassen, tijdelijke objecten (steigers, containers, etc.), uitstallingen of evenementen zijn niet opgenomen in het HIOR Amsterdam. Ook het beleid van onder meer het Waterschap, de Provincie, het GVB en de Vervoersregio Amsterdam is niet opgenomen in het HIOR Amsterdam, net als landelijke en provinciale wet- en regelgeving. Dat betekent niet dat de belangen hiervan minder zwaar wegen. Zorg dus altijd voor een goede afstemming met externe partners als je aan de slag gaat in de openbare ruimte.”

Een ander voorbeeld is de Visie openbare ruimte (vastgesteld 8 juni 2017, p.13 en p.55-57) waarin de positie van de visie wordt geïllustreerd ten opzichte van 21 andere gemeentelijke beleidsdocumenten; hierbij wordt tevens vermeld dat dit overzicht mogelijk niet compleet is.

159 <https://hior.amsterdam.nl/#/home>

160 1Amsterdam Heel & Schoon, vastgesteld 8 juni 2017

Ook wordt in een lijst van meer dan 40 visies, agenda's, stedelijke kaders, programma's, handboeken, verordeningen en wetten alle bestuurskaders opgesomd. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de gemeentelijke ambitie om een helder kader te scheppen¹⁶¹.

4.3.2.c Regels voor de bekostiging

Ingrepen in de openbare ruimte (als onderdeel van publieke voorzieningen) worden vanuit verschillende bronnen betaald:

- Grondbeleid
- Belastingen en heffingen
- Directe en indirecte investeringen

Het grondbeleid wordt bepaald door het wettelijk kader op Rijksniveau, de heffingen en belastingen worden geheven op lokaal niveau door gemeente en waterschappen en de (in-)directe investeringen kunnen plaatsvinden vanuit iedere individuele bestuurslaag maar ook gecombineerd en door private en maatschappelijke partijen.

Grondbeleid

De Omgevingswet vormt het toekomstige wettelijke kader vanuit het Rijk. In de Omgevingswet worden verscheidene bestaande wetten die betrekking hebben op het omgevingsrecht, waaronder bijvoorbeeld de Waterwet¹⁶², Wro (Wet ruimtelijke ordening)¹⁶³ en Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)¹⁶⁴, geheel of gedeeltelijk geïntegreerd. De ambitie van de wetgever is: regelgeving vereenvoudigen en meer ruimte voor lokaal maatwerk en particulier initiatief met als resultaat soepelere procedures en sneller kunnen starten met bouwen¹⁶⁵. Dit past binnen de ontwikkeling van het neo-liberalisme in Nederland.

Echter de Omgevingswet is reeds enkele keren uitgesteld en de huidige planning is dat de wet op 1 juli 2023 ingaat. Tot die tijd geldt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) verving. Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wro verplicht gemeenten tot het (gedeeltelijk) verrekenen van publieke kosten die verband houden met een ontwikkeling. Het verschil tussen de Omgevingswet en Wro ten aanzien van kostenverhaal betreft het moment waarop dit geborgd moet zijn. Bij de Omgevingswet is dat op het moment dat de omgevingsvergunning bouwen wordt afgegeven¹⁶⁶ en in de Wro op moment dat de bestemmingswijziging wordt aangevraagd. Inhoudelijk (kwalificatie en kwantificatie) verschillen de regels voor kostenverhaal niet¹⁶⁷. Gemeenten zijn beperkt in hun mogelijkheden om kosten bij ontwikkelende partijen te verhalen omdat de kosten(soorten) die aan nieuwe ontwikkelingen kunnen worden toebedeeld in de wet zijn gedefinieerd in artikel 6.18 van de Wro (kwalificatie).

161 Visie openbare ruimte 2025, huiskamer van alle Amsterdammers, Vastgesteld op 8 juni 2017, p.10

162 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2021-07-01>

163 <https://www.omgevingsweb.nl/wetgeving/wet-ruimtelijke-ordening/hoofdstuk-6-financiële-bepalingen/afdeling-6-4-grondexploitatie/afdeling-6-4-grondexploitatie/>

164 <https://www.omgevingsweb.nl/wetgeving/wet-algemene-bepalingen-omgevingsrecht/algemene-informatie/>

165 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

166 Buitelaar, E., 2010. p.36

167 De Leve, E., et,al., 2021. p.3

Tevens wordt de private partij als het ware beschermd door het PPT-beginsel (Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid) waardoor de overheid niet alle kosten onbeperkt mag verhalen (kwantificatie). Naast de Wro (of in de praktijk: daarbovenop) geldt de financiële verordening van de gemeente zelf, al kunnen deze kosten gemakkelijker projectspecifiek aangepast worden dan wet- en regelgeving van bovenliggende bestuursorganen¹⁶⁸.

Binnen de kwalificatie van kostensoorten kent kostenverhaal kent vier hoofdvormen:

- Binnenplanse kosten
Gemeentelijke planbegeleidingskosten en de directe kosten voor ontwerp en realisatie van de openbare ruimte binnen het plangebied.
- Kosten voor bovenwijkse voorzieningen
Dezelfde kosten als binnenplanse kosten maar die verhaald moeten in verschillende plangebieden. Bijvoorbeeld een ontsluitingsweg of een winkelcentrum.
- Bovenplanse kosten
Indirecte kosten die noodzakelijk zijn om de ontwikkeling van het plangebied mogelijk te maken. Bijvoorbeeld investeringen in (extra) (openbaar) vervoer infrastructuur, het uitplaatsen van bedrijven met hinder contouren (bijvoorbeeld geur- of geluidcirkels).
- Bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen
Kosten die bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente.
Bijvoorbeeld verbeteren van de leefkwaliteit door het realiseren van een geluidwal langs een (snel-)weg of het stimuleren van een gezonde leefstijl door de aanleg van een sportpark.

Vanuit publiek perspectief zijn binnenplanse kosten het eenvoudigst te verhalen omdat de openbare ruimte direct gerelateerd is aan een ontwikkeling. Voor de overige kostenvormen geldt dat naarmate de directheid van de relatie met de ontwikkeling afneemt de onderbouwing van de kosten volgens het PPT-beginsel uitdagender wordt en niet alle kosten verhaald kunnen worden¹⁶⁹⁺¹⁷⁰. Om toch meer kostenverhaal af te kunnen dwingen bij private partijen biedt de Omgevingswet de mogelijkheid voor een forfaitaire bijdrage. Echter op het moment dat een private partij een forfaitaire bijdrage wordt opgelegd mag de gemeente niet ook kostenverhaal toepassen¹⁷¹.

Behalve welke kosten er verhaald moeten worden reguleert de wetgever ook hoe dit plaats dient te vinden. De Afdeling grondexploitatie (artikel 6.12 lid 2 onder a Wro) verplicht gemeenten tot kostenverhaal via een exploitatieplan (publiekrechtelijke route) tenzij de kosten op een andere manier zijn verzekerd (privaatrechtelijke route) door¹⁷²:

168 Sorel, N., et.al., 2014. p.34

169 De Leve, E., et.al., 2021. p.7

170 Lam, T.E.P.A., et.al., 2012. p.22

171 Sorel, N., et.al., 2014. p.6

172 Buitelaar, E., 2010. p.35

A. Actief gemeentelijk grondbeleid

In de koopovereenkomsten bij gronduitgifte door de gemeente worden de kosten (van publieke voorzieningen zoals de openbare ruimte) verdisconteerd in de verkoopprijs. In het geval van de gemeente Amsterdam betreft het hier een erfpachtovereenkomst. De gemeente realiseert zelf de openbare ruimte of treedt als opdrachtgever daartoe op.

B. Een publiek-private samenwerking

In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over: taken & verantwoordelijkheden, regels & voorwaarden en financiële afspraken over risico & rendement¹⁷³. In de praktijk wordt dit toegepast bij gebiedsontwikkelingen waarbij er sprake is van verevening van kosten op gebiedsniveau in tegenstelling tot verevening op individueel projectniveau. Er wordt een gebieds-CV opgericht die optreedt als ontwikkelaar van publieke voorzieningen. Verschillende private partijen nemen collectief deel en hebben aandelen naar rato van inbreng van vastgoed en grondposities¹⁷⁴. In jaren '90 en 2000 werd deze samenwerkingsvorm breed toegepast als GEM – GebiedsExploitatieMaatschappij; een CV-constructie waarin zowel private partijen als de gemeente aandeelhouder zijn. Na de financiële crisis zijn GEM-samenwerkingen minder populair omdat tijdens de crisis private partijen uit de CV stapten en gemeenten met de groundbank inclusief het (papieren/theoretische) verlies op de boekwaarde van de grond achterbleven.

C. Het gebied wordt in een concessie uitgegeven

De private partij is zelf verantwoordelijk voor de grondexploitatie inclusief het voor eigen rekening en risico realiseren van publieke voorzieningen waaronder de openbare ruimte.

D. De anterieure overeenkomst

In de anterieure overeenkomst wordt een vrijwillige private exploitatiebijdrage en de daarbij behorende rechten en plichten van zowel private als publieke partij overeengekomen. Per project kan worden afgesproken of de private partij of de gemeente publieke voorzieningen realiseert. In het geval van "B" en "C" wordt de openbare ruimte na realisatie door een private partij 'om niet' aan de gemeente wordt overgedragen op voorwaarde dat de voorzieningen voldoen aan de gemeentelijke normstelling¹⁷⁵. In de praktijk wordt in ongeveer 95% van de gevallen een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten om kosten te verhalen¹⁷⁶. De flexibiliteit van het privaatrecht biedt gemeente en initiatiefnemer de ruimte om maatwerkafspraken te maken. Dit geldt met name ook voor de kosten buiten de kavel aangezien een privaatrechtelijke overeenkomst niet hoeft te voldoen aan het PPT beginsel. Dit is een motivatie voor de gemeente. Echter de gemeente kan een privaatrechtelijke overeenkomst niet opleggen aan een private partij waardoor er bij te ongunstige voorwaarden door de marktpartij gekozen kan worden voor het publiekrechtelijke pad van een exploitatieplan (wat de gemeente niet kan weigeren).

173 Heurkens, E., 2012, p.97

175 Sorel, N., et.al., 2014. p.26

174 Stauttner, T. & J. Zijda, 2012, p.6-9

176 De Leve, E., et.al., 2021. p.3

Om dit te voorkomen wordt publiekrechtelijk kostenverhaal vaak als maatstaf gebruikt bij anterieure overeenkomsten¹⁷⁷. Er ontstaat een dynamiek tussen gemeente en marktpartij die richtinggevend is naar het private spoor. Dit is ook de bedoeling van de wetgever waarbij de regels van het exploitatieplan werken als een stok achter de deur en van invloed zijn op de afspraken tussen ontwikkelaar en gemeente¹⁷⁸.

Mede onder invloed van de trend van het neoliberalisme wordt uitnodigingsplanologie steeds meer toegepast. Hierbij wordt veelal uitgegaan van gemengde bestemmingen zodat initiatiefnemers vrijer zijn in hun ontwikkelingen. Echter is het voor de gemeente daardoor vooraf niet duidelijk wat de impact is op de vereiste investeringen in de publieke voorzieningen (openbare ruimte). De Omgevingswet speelt hier op in doordat kostenverhaal niet vooraf, bij wijzigen bestemmingsplan, maar later bij verlenen omgevingsvergunning bouwen verzekerd moet zijn. Om het risico voor de gemeente op tekorten te beperken heeft de gemeente in de Omgevingswet ook de mogelijkheid om bij een exploitatietekort af te zien van een exploitatieplan. De ontwikkeling stopt alsdan. Hiermee komt ook bij de Omgevingswet een prikkel bij initiatiefnemers om een privaatrechtelijke overeenkomst te accepteren¹⁷⁹.

Belastingen en heffingen

In de huidige situatie wordt de gebruiksfase (vastgoedexploitatie) belast met belastingen en heffingen. De gebruiksfase is de fase waarin de (lange termijn) waardevermindering van vastgoed zich manifesteert. De grondslag voor de heffingen, zoals bijvoorbeeld voor riool-, afvalstoffen en watersysteemheffing (zie tabel 2) is het type en/of de capaciteit van de aansluiting. Hoe groter of meer het verbruik, des te hoger de bijdrage.

Onroerend Zaak Belasting (OZB)

Bij de OZB is de grondslag de waarde van het vastgoed waarbij de vastgoedeigenaar wordt belast. De OZB inkomsten zijn in Nederland relatief beperkt door de relatief lage OZB-tarieven en het ontbreken van een OZB-gebruikersdeel bij woningen; het gemiddelde OZB-tarief bij het eigenaar-deel van woningen is 0,12% in 2019¹⁸⁰. Ter vergelijking; de Property Tax Rate voor 2019/2020 van NYC varieert tussen 10,5-21,2%¹⁸¹. Een ander aandachtspunt is de vereveningssystematiek van het gemeentefonds wat inhoudt dat de algemene uitkering uit het gemeente fonds daalt als de WOZ-waarde van het vastgoed stijgt. Het gevolg is dat een gemiddelde gemeente slechts 20-30% van de extra inkomsten uit de toegenomen WOZ-waarden kan verzilveren¹⁸².

177 De Leve, E., et.al., 2021. p.3

178 Sorel, N., et.al., 2014. p.12

179 Baardewijk, E.J. van, 2013. p.24-26

180 Verstraten, P., et.al., 2019. p.11

181 <https://www1.nyc.gov/site/finance/taxes/property-tax-rates.page>

182 Verstraten, P., et.al., 2019. p.11

Een mogelijkheid om de investeringen binnen het bestaande (OZB-)systeem te vergoten is het toepassen van Tax Increment Financing (TIF). Bij TIF investeert de gemeente zelf in een verbetering van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld openbare ruimte) vooruitlopend op een verwachte (waarde) ontwikkeling in het gebied. Hierbij wordt de initiële publieke investering betaald door obligaties uit te geven, waarvoor de toekomstige verwachte extra belastinginkomsten (door private vastgoedontwikkelingen) als onderpand dienen¹⁸³. De OZB in het gebied wordt op hetzelfde niveau gehouden als van voor de investering en alle extra belastinginkomsten die gegenereerd worden op de langere termijn worden gebruikt om de schuld af te lossen. Door middel van een lening zijn de (indirecte) toekomstige opbrengsten als het ware netto contant gemaakt. Publiek bezien zijn voordelen van TIF dat de investeringskracht toeneemt en de overheid dit zelf kan initiëren en uitvoeren zonder directe medewerking van private partijen. Ook wordt al het vastgoed belast (bestaand en nieuw) waardoor free riders zijn uitgesloten. Nadeel is dat de (belasting-)inkomsten afhankelijk zijn van de daadwerkelijk gerealiseerde waardeverhogingen en dat dit risico volledig bij de gemeente ligt.

In algemene zin is een nadeel van iedere investering die gerelateerd is aan het huidige OZB-belasting systeem dat de gemeente langjarig afhankelijk is van de waardeontwikkeling van vastgoed waarbij het relatief lage OZB percentage ervoor zorgt dat de gemeente maar beperkt profiteert van waardeverhogingen, maar tegelijk dempt het lage percentage de inkomstendaling bij een negatieve waardeontwikkeling.

Baatbelasting

Baatbelasting wordt geheven bij partijen die profiteren van investeringen in publieke voorzieningen, bijvoorbeeld infrastructuur, zonder dat zij hier financieel aan bijgedragen hebben. Dit betreft zowel eigenaren als gebruikers van vastgoed. In Nederland bestaat geen goed werkend publiekrechtelijk instrument voor baatafoming¹⁸⁴⁺¹⁸⁵. In de praktijk blijkt dit echter slechts beperkt toepasbaar en wordt over het algemeen als te complex gezien doordat de relatie tussen de (publieke) investering en het (private) rendement moeilijk onderbouwd kan worden¹⁸⁶. Dit is analoog aan de situatie bij het grondbeleid voor het verhalen van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Bedrijven-/ Gebiedsinvesteringszone (BIZ / GIZ)

Een BIZ / GIZ is een arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald gebied voor een bepaalde periode afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen¹⁸⁷. Alle gebruikers in een gebied worden middels een heffing (extra) aangeslagen op grond van de WOZ-waarde. Met de extra inkomsten kunnen investeringen in publieke voorzieningen worden gedaan¹⁸⁸. Voordeel BIZ/GIZ is dat er extra middelen gegenereerd worden welke locatie gericht specifiek ingezet kunnen worden en dat zogenaamde free riders zijn uitgesloten omdat, in het

183 Hack, G. & L.B. Sagalyn, 2011. p.259

184 Van Melik, R. & I.v.Aalst, 2011. p.26

185 Buitelaar, E., 2010. p.10

186 Sorel, N., et.al., 2014. p.6

187 Heurkens, E. & W.J. Verheul, 2021. p.23

188 Sorel, N., et.al., 2014. p.31

geval van een meerderheid, de middelen als gemeentelijke belasting geïnt worden. Nadeel van een BIZ is dat deze niet van toepassing is op gebruikers van woningen en zowel een BIZ/GIZ zijn niet geschikt voor langjarige uitgaven als gevolg van de maximale looptijd van 5 jaar. Het voordeel dat er met deze optie extra middelen vanuit gebruikers van vastgoed gegenereerd worden kan ook als nadeel gezien worden; de eigenaren blijven 'buiten schot' bij de extra heffing.

Directe en indirecte investeringen:

Onder (in-)directe investeringen worden verstaan investeringen in publieke voorzieningen die niet verhaald worden op de ontwikkeling, realisatie, bezit en gebruik van vastgoed. De investeringen zijn losgekoppeld van kostenverhaal door grondbeleid, heffingen en belastingen. Voorbeelden van (in-) directe investeringen zijn subsidies en bijdragen van private partijen, zie tabel 2, en kunnen aan zowel de ontwikkel-, realisatie als gebruiksfase van de openbare ruimte gerelateerd zijn.

Gemeente Amsterdam constateert in de Visie openbare ruimte (p.48) dat private partijen steeds vaker zelf vrijwillig in de ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte investeren. De voorbeelden die genoemd worden zijn moestuinen, pleinen en parken. Hierbij wordt ook opgemerkt dat het 'verwerken' van deze investeringen ook een investering van de gemeente zelf vraagt welke gedekt kan worden vanuit verschillende bronnen zoals grondexploitaties, algemene middelen, vereveningsfonds, groengelden, externe subsidies en private middelen.

Publiek gezien zijn (in-)directe investeringen een aanvulling op de financiële middelen uit grondbeleid, heffingen en belastingen. In de praktijk worden (in-)directe investeringen vaak ingezet als een extra impuls om een nieuwe ontwikkeling wel mogelijk te maken die anders geen doorgang had kunnen vinden of om tekorten tijdens de gebruiksfase te dichten. Gezien het niet-continue karakter van de investering is deze bron niet het meest geschikt om de financiële basis van de openbare ruimte te vormen.

Samenvattend kan op basis van bovenstaande analyse van vigerend beleid, wet- en regelgeving afgeleid worden dat het enerzijds van belang is een zo direct mogelijke relatie te kunnen leggen tussen de investering en het project opdat hiermee de basis kan worden gelegd voor draagvlak voor extra investeringen in de openbare ruimte. Anderzijds hebben private partijen een sterke voorkeur voor het op vrijwillige basis privaatrechtelijk structuren van de afspraken met de mogelijkheid tot maatwerk als belangrijkste voordeel.

4.3.3 Ontwerp & realisatie

Onder de verantwoordelijkheden bij ontwerp en realisatie van openbare ruimte wordt verstaan alle taken die benodigd zijn voor het tot stand brengen van nieuwe openbare ruimte welke voldoet aan de eisen die volgen uit het samenstel van wet- en regelgeving. Voorbeelden van taken zijn het tot stand brengen van een ontwerp, het verkrijgen van de vereiste vergunningen en het (laten) bouwen van de fysieke straten, pleinen en parken.

In Nederland is er ruime ervaring met privaat ontwikkelde en gerealiseerde openbare ruimte. Deze komt tot stand onder privaatrechtelijke overeenkomsten in een Publiek-Private Samenwerking, Concessie of Anterieure Overeenkomst. Na realisatie wordt de openbare ruimte doorgaans overgedragen aan de gemeente die verantwoordelijk is voor de gebruiksfase.

Publiek bezien zijn motivaties om de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en realisatie van openbare ruimte aan een private partij over te dragen het reduceren van kosten en het bieden van maatwerk (Magalhães 2010, Magalhães & Freire Trigo 2017 en Leclerq et.al. 2020). De veronderstelling is dat private partijen effectiever (sneller) en efficiënter (goedkoper) tot het gewenste integrale resultaat komen.

Dit kan bijvoorbeeld doordat private partijen niet per se gebonden zijn aan Europese aanbestedingsregels. openbare werken zijn aanbesteding plichtig boven drempel van € 4.845.000 (excl. BTW), ook als die werken worden gerealiseerd op private grond. Private vastgoedontwikkeling is niet aanbesteding plichtig indien de realisatie geheel voor rekening en risico van marktpartijen plaatsvinden en grondtransacties tussen gemeente en marktpartijen plaatsvinden tegen marktconforme voorwaarden¹⁸⁹.

Maatwerk is beter mogelijk doordat private partijen enerzijds sensitiever zijn voor en daadkrachtiger zijn in het inspelen op behoeften van bepaalde doelgroepen¹⁹⁰. En anderzijds doordat bij een privaat initiatief de gemeente eenvoudiger kan afwijken van het eigen kader dat enkel stuurt op een neutrale standaard situatie. Bij het realiseren van een kwaliteit die hoger gewaardeerd wordt door gebruikers is voor private partijen ook een motivatie omdat dit resulteert in een hogere vastgoedwaarde. Privaat bezien is de vraag onder welke voorwaarden men bereid is de verantwoordelijkheden ten aanzien van ontwikkeling en realisatie over te nemen en welke afwegingen hierbij een rol spelen. Daarbij speelt de vraag of de gestelde eisen acceptabel en haalbaar zijn? (hoe hoog ligt de spreekwoordelijke lat). Tevens is de eerder in dit onderzoek aangehaalde coördinatie uitdaging relevant. Bijvoorbeeld als blijkt dat regelgeving tussen verschillende overheidsorganen niet volledig is afgestemd of misschien zelfs tegenstrijdigheden bevat zoals bijvoorbeeld een lantaarnpaal die bedacht is op de plek waar ook een ondergrondse afvalcontainer moet komen. Een ander privaat perspectief kan zijn dat men ontwikkeling en realisatie van openbare ruimte ziet als een kansrijke activiteit vanuit ketenintegratie binnen het eigen concern; bijvoorbeeld een ontwikkelaar die gelieerd is aan een aannemer. Tot slot is er zowel het publieke als private perspectief dat er ook hybride oplossingen mogelijk zijn waarbij delen van ontwerp en realisatie tot publieke en andere delen tot private taken behoren. Bijvoorbeeld inrichting van de openbare ruimte is een private aangelegenheid behalve het plaatsen van openbare verlichting of afvalcontainers wat door de desbetreffende gemeentelijke dienst wordt verzorgd.

189 Buitelaar, E., 2010. p.17

190 De Magalhães, C. & M. Carmona, 2009. p.127

4.3.4 Beheer & onderhoud

Onder beheer en onderhoud wordt verstaan alle taken welke noodzakelijk zijn om de gerealiseerde (bestaande) openbare ruimte te laten blijven voldoen aan de eisen die volgen uit het samenstel van beleid, wet- en regelgeving.

Net als bij ontwikkeling en realisatie is er in Nederland ervaring met privaat beheerde en onderhouden openbare ruimte. In H.3.1 zijn de voorbeelden Beurstraverse in Rotterdam en het dakpark van de bibliotheek van de Technische Universiteit in Delft reeds vermeld. Ook zijn er initiatieven op kleinere schaal waarbij een private partij (de kosten van) het beheer en onderhoud van een park of plantsoen voor haar rekening neemt in ruil voor naamsbekendheid (reclame); zie bijvoorbeeld www.adopteer-eenrotonde.nu. En er zijn initiatieven van bewoners om de openbare ruimte in hun straat, buurt of wijk zelf (mee) te onderhouden. Dit onderzoek richt zich enkel op privaat beheer en onderhoud onder de verantwoordelijkheid van ontwikkelaars en/of beleggers.

Publieke en private motivaties voor het (deels) overdragen van de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud aan private partijen zijn identiek als die voor ontwikkeling en realisatie zoals in de vorige paragraaf toegelicht. Als extra overweging, ook zowel publiek als privaat, geldt dat er een synergie voordeel te behalen is als ontwikkeling, realisatie, beheer en onderhoud allemaal onder private verantwoordelijkheid vallen doordat er op die manier een direct belang is bij het maken van een goed doordacht ontwerp waardoor de kwaliteit verbetert en kosten worden gereduceerd¹⁹¹.

Ten aanzien van beheer en onderhoud geldt net als bij ontwikkeling en realisatie sprake kan zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid. Solomon vermeldde in het interview op 13 november 2019 expliciet dat BPC onderscheidt maakt tussen technisch onderhoud van de hardware en het beheren (organiseren) van de software van de openbare ruimte. Met onderhoud van hardware wordt bedoeld taken gericht op het technisch in stand houden van de openbare ruimte zoals bijvoorbeeld het verwijderen van afval en groenonderhoud. Met het beheer van de software doelt Solomon op het organiseren van het gebruik van de openbare ruimte, bijvoorbeeld door het programmeren van activiteiten maar ook toezien op veiligheid. Per taak werd beoordeeld welke partij deze het beste (financieel economisch gunstigst) kan uitvoeren.

Het ligt hierbij voor de hand dat beveiliging en bewaking altijd een publieke verantwoordelijkheid zijn in verband met het geweldsmonopolie van de politie. Bij het programmeren van de openbare ruimte is er een sterk verband met de bekostiging ervan zoals in volgende paragraaf zal worden toegelicht.

4.3.5 Bekostiging

Met het begrip bekostiging worden in dit onderzoek alle publieke en private kosten ten behoeve van het uitvoeren van de verantwoordelijkheden voor coördinatie, ontwikkeling & realisatie en beheer

191 Grimsey, D. & M.K. Lewis, 2005. p.374

& onderhoud van de openbare ruimte bedoeld. In H.4.4.2 zijn het beleid-, wet- en regelgeving die betrekking hebben op bekostiging van openbare ruimte toegelicht. In deze paragraaf wordt verder ingezoomd op alternatieve manieren van publieke bekostiging en private bekostiging en wat mogelijke implicaties hiervan zijn.

De grondslag vanuit wetgeving voor de bekostiging van publieke voorzieningen is het profijtbeginsel; het profijt van vastgoedontwikkeling en vastgoedbezit wordt belast. Ten eerste wordt bij vastgoedontwikkeling een deel van de winst via publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg afgeroomd welke de financiële middelen verschaft om de nieuwe openbare ruimte te kunnen ontwikkelen en realiseren. In de praktijk gebeurt dit via de systematiek van residuele waarde berekening; verkoopopbrengsten minus bouwkosten minus bijkomende kosten resteert in een bedrag dat beschikbaar is voor grond inclusief het realiseren van openbare ruimte. Hierdoor zijn investeringen in de openbare ruimte afhankelijk van de activiteit vastgoedontwikkeling. Implicaties hierbij zijn dat als de planning van vastgoedontwikkeling wijzigt (uitloopt) dit de planning van investeringen in de openbare ruimte mogelijk (negatief) beïnvloedt. Een andere implicatie is dat de grondprijs per type opstal (wonen, kantoor, detailhandel, maatschappelijk) verschilt en dus impact heeft op de bestedingsruimte voor publieke voorzieningen¹⁹². Dit effect wordt ‘verzwaard’ bij het zogenaamde ‘stapelen van ambities’ bij vastgoedontwikkeling op het gebied van bijvoorbeeld esthetische kwaliteit en duurzaamheid welke kostenverhogend werken. En nog meer als er ook hogere ambities in de openbare ruimte zoals bijvoorbeeld intensiever en meervoudig gebruik welke moet worden gecombineerd met toevoegen van groen (om urban heat effect¹⁹³ tegen te gaan) en water(berging). Hier staat tegenover de vraag van ontwikkelende partijen waarom de realisatie van openbare ruimte, met een langjarig nut voor een diverse groep van investeerders, bewoners, gebruikers en bezoekers, enkel wordt betaald uit sec de vastgoedontwikkeling alleen¹⁹⁴. Gemeenten zoeken naar mogelijkheden om een groter deel van de vastgoedwaardestijging als gevolg van publieke investeringen in de openbare ruimte terug te leiden naar de publieke sector¹⁹⁵ (Hack en Sagalyn, 2011). Dit wordt ook aangeduid als ‘value capture’¹⁹⁶. Hiermee kan het publieke investeringspotentieel in de openbare ruimte worden vergroot¹⁹⁷. Sociaal maatschappelijke critici stellen dat de economische (meer-)waarde slechts bij enkele (private) partijen terecht komt terwijl de kosten verspreid door de hele samenleving gedragen worden en daarmee bijdraagt aan stijgende segregatie van welvaart en ongelijkheid¹⁹⁸.

192 Sorel, N., et.al., 2014. p.8+13

193 <https://nl.wikipedia.org/wiki/Hitte-eilandeffect>

194 Sorel, N., et.al., 2014. p.34

195 Hack, G. & L.B. Sagalyn, 2011. p.258

196 https://en.wikipedia.org/wiki/Value_capture

197 Van Melik, R., 2010. p.8-12

198 Shaoul, J., 2005. p.464

De mogelijkheden value capture zijn in de huidige wetgeving (Wro) beperkt doordat via het PPT principe (Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid) moet worden aangetoond dat kosten kunnen worden toegerekend aan het exploitatiegebied¹⁹⁹. Met name voor bovenplanse kosten²⁰⁰ zoals veel infrastructuur en grotere voorzieningen als parken is dit problematisch om exact te onderbouwen. Door wijzigingen in de Omgevingswet die baatafoming mogelijk maken verbetert de situatie van kostenverhaal maar gedeeltelijk doordat kostenverhaal primair gekoppeld blijft aan de ontwikkeling en realisatie en niet aan de gebruiksfase²⁰¹.

Een belangrijke uitdaging bij vastgoedontwikkeling is dat de bekostiging van publieke voorzieningen uit grondwaarde stijging bij ontwikkeling er impliciet vanuit gaat dat deze waardevermeerdering ook daadwerkelijk bij het realiseren van het vastgoed gekapitaliseerd kan worden. Voor traditionele ontwikkelaars is dit wel het geval, maar bij beleggers niet. Een belegger is cashflow (huurstream) gedreven²⁰². Een ander opvallend punt is dat, zoals eerder aangehaald bij de historische context van openbare ruimte in Nederland, het gebruik van openbare ruimte niet belast wordt, terwijl de gebruiker wel degelijk (economisch) nut en dus profijt geniet van de voorziening.

Alternatieve manieren om de bekostiging van de openbare ruimte te verbeteren binnen het huidige systeem zijn voornamelijk gericht op value capture (Tax Increment Financing en Baatbelasting) al dan niet in combinatie met (vrijwillige) gebruikersheffingen (Gebieds- / Bedrijfsinvesteringszone). Nieuwe manieren die overwogen kunnen worden zijn incentive zoning, hervorming van het belastingstelsel en revolverende fondsen.

Bij incentive zoning worden private partijen verleid tot het doen van extra investeringen in publieke voorzieningen in ruil voor toestemming om in een hogere dichtheid te bouwen dan vastgelegd in het bestemmingsplan. Het is een middel dat al wordt toegepast in meer Angelsaksische delen van de wereld zoals de U.S.A. en U.K.. Echter 'schuurt' dit wel aan tegen betaalplanologie hetgeen niet toegestaan is volgens Nederlandse wetgeving. Het is dus maar de vraag of dit zonder wetsaanpassing effectief kan worden ingezet.

Ten aanzien van het hervormen van het belastingstelsel stelt het Centraal Planbureau (CPB) dat een hervorming van de onroerende zaakbelasting en ingezetenenheffing kansrijke instrumenten hiertoe zijn²⁰³. Ook dit middel vereist echter een herziening van het Nederlandse belastingstelsel welke niet past binnen het geschetste neoliberale beweging in Nederland.

Bij revolverende fondsen wordt de scheiding van bekostiging van openbare ruimte tussen de ontwikkel- en gebruiksfase opgeheven en worden (toekomstige) exploitatie-inkomsten gebruikt als financieringsbron. De gemeente verstrekt een financiering (lening) aan private partijen die investeren in publieke voorzieningen. Anders dan bij een subsidie komt het door de gemeente geïnvesteerde

199 Lam, T.E.P.A., et.al., 2012. p.22

200 Onderdelen die tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het te ontwikkelen gebied gelegen zijn, kunnen bij het exploitatiegebied worden betrokken of worden aangemerkt als bovenplanse kosten.
<http://recrejura.nl/168/>

201 Sorel, N., et.al., 2014. p.47-48

202 Sorel, N., et.al., 2014. p.46-47

203 Verstraten, P., et.al., 2019. p.10

vermogen weer terug in het fonds waarna dit weer opnieuw geïnvesteerd kan worden. Het financiële doel is om investeringen in publieke voorzieningen financieerbaar te maken door de financieel-economische en maatschappelijke waarde die ermee gecreëerd wordt 'naar het heden' te halen, hetgeen zich soms moeizaam verhoudt tot de beperkte houdbaarheid van beleidsafspraken met het openbaar bestuur vanwege de 4-jarige verkiestermijn²⁰⁴.

Bovenstaande analyse van de bekostiging gaat uit van de bestaande (traditionele) kaders waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor de bekostiging. Een aspect van dit onderzoek vormt ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen. De nadruk verschuift van levering van het product openbare ruimte (bekostigd vanuit vastgoedontwikkeling) naar levering van een dienst; namelijk de private exploitatie van de openbare ruimte²⁰⁵.

Magalhães & Trigo (2017, p.17-18) maken onderscheid in drie soorten private verantwoordelijkheid voor bekostiging:

1. Met termijnbetalingen door gemeente
2. Zonder termijnbetalingen door gemeente maar met publieke inkomsten uit belastingen, heffingen of subsidies
3. Zonder bijdragen in welke vorm dan ook, al dan niet in combinatie met:
 - a. het recht om commerciële activiteiten te ontplooiën of giften/sponsoring/fondsen te werven
 - b. het recht om kosten door te belasten aan bewoners en/of gebruikers

De termijnbetalingen vanuit de gemeente zijn als het ware een beschikbaarheidsvergoeding aan de private partij. Er vanuit gaande dat de gemeente het budget dat zij anders besteed had onder eigen verantwoordelijkheid omzet in termijnbetalingen verandert er feitelijk niets aan de totale hoeveelheid beschikbare budget. De kosten optimalisatie ten opzichte van de situatie onder publieke verantwoordelijkheid zou dan moeten bestaan uit de kracht van private partijen om de openbare ruimte met meer maatwerk, effectiever en efficiënter te organiseren.

Het feit dat in bovenstaande situatie een private partij budgettaire verantwoordelijkheid draagt voor de uitgaven heeft eveneens geen invloed op de hoogte van publieke inkomsten uit belastingen, heffingen of subsidies (gegeven dat de heffingsgrondslagen ongewijzigd blijven).

In het geval dat de gemeentelijke en andere publieke inkomsten achterwege blijven rijst de vraag uit welke inkomstenbron private partijen de openbare ruimte kunnen en/of willen bekostigen? Hierbij is niet alleen het aspect investering, maar ook het aspect financiering van belang²⁰⁶. Private financiering is immers per definitie duurder dan publieke financiering. Een ontwikkelaar beschikt (theoretisch) over resultaat uit de verkoop van de vastgoedontwikkeling waarmee een bijdrage kan worden gedaan. Een belegger niet want er vind geen verkoop plaats.

204 Heurkens, E. & W.J. Verheul, 2021. p.22

205 <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/reductie-onrendabele-top-binnenstedelijke-woningbouw-life-cycle-benadering/>

206 Sorel, N., et.al., 2014. p.10

De belegger beschikt wel over huurinkomsten (cash-flow) op basis waarvan een financiering kan worden aangetrokken. Echter het uitblijven van gemeentelijke termijnbetalingen impliceert ook een verslechtering van de financieel-economische haalbaarheid van de bedrijfsvoering voor de private partijen, tenzij alle belastingen en heffingen worden afgeschaft en de private partijen dat bedrag kunnen aanwenden voor het bekostigen van de openbare ruimte.

Het vraagstuk waarom een private partij alsnog bereid zou kunnen zijn om de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de openbare ruimte over te nemen komt voort uit de mogelijkheid om ook extra inkomsten te mogen genereren uit de exploitatie van die openbare ruimte²⁰⁷. Hierbij vormt de gebruikersbelasting een belangrijke potentiële drager in de vorm van commerciële activiteiten in de openbare ruimte (indirect belasting van gebruikers van de openbare ruimte) en heffingen aan gebruikers van het vastgoed (directe gebruiksbelasting). Zo stemt Bryant Park Corporation (BPC), de private partij die de openbare ruimte in Bryant Park in New York City (NYC) exploiteert, het commerciële aanbod in de openbare ruimte specifiek af op de medewerkers van de kantoorgebouwen in het gebied en toeristen. De bedrijven in de omgeving zien BPC dan ook als een extra service die zij hun medewerkers bieden. BPC is al lang niet meer alleen afhankelijk van belastinginkomsten; het merendeel van de inkomsten wordt gegenereerd uit sponsorcontracten en (omzetgedreven) huurcontracten van commerciële activiteiten²⁰⁸. Een ander voorbeeld is King's Cross in London (UK) waar ontwikkelaar Argent activiteiten in de openbare ruimte organiseert. De inclusieve en levendige openbare ruimte is een essentieel onderdeel van de financieel economische haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling²⁰⁹.

Tot slot is het voor private partijen van belang hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld ten aanzien van risico's. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt in twee soorten: systeemonzekerheden en operationele risico's. Systeem onzekerheden zijn gebeurtenissen waarvan de consequenties niet ingeschat kunnen worden; zoals bijvoorbeeld klimaatverandering. Operationele risico's zijn gerelateerd aan reguliere bedrijfsactiviteiten, zoals de exploitatie van de openbare ruimte, en deze kunnen gekwantificeerd en afgeprijsd worden in de totale bekostiging²¹⁰.

4.4 Kenmerken vormgeven

Het conceptuele model van De Magalhães & Freire Trigo (2017) verdeelt de kenmerken van de openbare ruimte onder in de volgende drie categorieën: Eigendom & Controle, Gebruiksrechten en Toegangsrechten (zie figuur 3). In deze paragraaf worden eerst de drie categorieën gedefinieerd²¹¹ waarna de afwegingen bij het vormgeven van de kenmerken per categorie geanalyseerd worden vanuit zowel publiek als privaat perspectief.

207 Gomes, P., 2020. p.91-92

208 Jaarrekening BPC 2016: https://bryantpark.org/~brpk34st/images/bryantpark_uploads/pdfs/F_588070_16_BryantParkCorpandMgmt-Corp_FS.pdf

209 Carmona, M., 2021. p.16

210 Grimsey, D. & M.K. Lewis, 2005. p.368

211 De Magalhães, C., 2010. p.563

Eigendom & controle

Eigendom en controle zien op het samenstel van regels en mechanismen die bepalen hoe de verschillende belangen van stakeholders zich tot elkaar verhouden. Bijvoorbeeld in het geval van conflictsituaties. Juridisch eigendom (bezit) bepaald slechts een deel van de controle.

Toegangsrechten

Toegangsrechten zien op regulering van en mogelijke beperkingen daarvan bij toegang tot (delen van) de openbare ruimte. Dit ziet op de fysieke toegang van individuele personen als ook voor groepen.

Gebruiksrechten

Gebruiksrechten zien op de regulering van het gebruik van een openbare ruimte voor degenen die toegang hebben. Bijvoorbeeld in het geval dat het wel toegestaan zou zijn om in een park te sporten, maar niet om te picknicken.

Privaat eigendom kan in gebruik zijn als openbare ruimte en onder de controle van de gemeente zijn. Bekende voorbeelden zijn Hoog Catherijne in Utrecht dat eigendom is van beursgenoteerde belegger Klepierre en Mall of the Netherlands in Leidschendam welke eigendom is van eveneens beursgenoteerd vastgoedfonds Unibail-Rodamco. Evenzo kan openbare ruimte die bezit is van de gemeente gecontroleerd worden door een private partij. Samenwerkingsvormen als Business Improvement District²¹² en Conservancy²¹³ uit NYC laten ook zien dat eigendom en controle niet noodzakelijkerwijs gekoppeld zijn aan toegangs- en gebruiksrechten. Echter in de praktijk wordt er vaak geen onderscheid gemaakt tussen juridisch (grond-)eigendom en het recht op controle en wordt het bepalen van gebruik en toegang geïnternaliseerd bij het juridisch eigendom²¹⁴⁺²¹⁵.

Privaat is de vraag waarom men openbaar gebied zou willen bezitten. Als de openbare ruimte nog verworven moet worden betekent dit extra kapitaalsbeslag. Dit kan weliswaar vertalen in een hogere vastgoedwaarde, maar deze is niet liquide en openbaart pas bij een transactie. Daarbij zijn investeringen in de openbare ruimte welke resulteren in een hogere vastgoedwaarde ook mogelijk zonder het eigendom te verwerven. Toch is het zeer wel denkbaar dat het eigendom van de openbare ruimte voorwaardelijk is als onderpand voor de investering. Anderzijds kan het eigendom van openbare ruimte ook als een risico gezien worden; mogelijk 'verzwaard' de openbare ruimte de verkoopbaarheid van het vastgoed en is dit daardoor minder courant. Ultimo is het private risico dat men geen zeggenschap (meer) heeft over de gebruiks- en toegangsrechten van de openbare ruimte maar wel de verplichtingen die verbonden zijn aan het bezit.

212 Een Business Improvement District is een non-profit 'economic development organization' die aanvullende publieke diensten levert binnen een afgebakend gebied.: Armstrong, A., et.al., 2007. p.1

213 Conservancy als organisatie vorm in de openbare ruimte is ontstaan als burgerinitiatief om een afgebakend stuk openbare ruimte te conserveren en beschermen.: Van Melik, R. & E.v.d.Krabben, 2015. p.146

214 Carmona, M., 2021. p18

215 Leclercq, E., 2018. p.289

Publiek bezien is de vraag waarom men de openbare ruimte niet zou willen bezitten. Controle over privaat bezit is weliswaar privaatrechtelijk te organiseren, echter wel op basis van vrijwilligheid. Indien de samenwerking eindigt en de private partij de controle over haar bezit inclusief de toegangs- en gebruiksrechten herneemt heeft de gemeente geen controle op basis van bezit meer.

Bij het vormgeven van toegangsrechten en gebruiksrechten speelt publiek gezien het dilemma tussen heterogeniteit en geborgenheid in de openbare ruimte. Enerzijds kan de gemeente vanuit de democratische gedachte dat de overheid iedereen gelijk behandelt niet anders dan de openbare neutraal vormgeven. Echter door onder andere de toegenomen heterogeniteit van de bevolking prefereren veel mensen in de directe, dagelijkse woonomgeving een openbare ruimte waarover ze enige controle hebben en die vertrouwd en geborgen aanvoelt. Anderzijds weten we uit de praktijk dat een neutrale, 'defensieve' inrichting van openbare ruimte in de praktijk in sommige gevallen toch fricties tussen gebruikers oplevert²¹⁶.

Twee voorbeelden hoe Amsterdam met deze situatie omgaat is dat zij bewoners en gebruikers wilt betrekken bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Echter wel onder de voorwaarde dat dominant gebruik door één groep als zeer onwenselijk wordt bestempeld en diverse vormen van gebruik aangemoedigd (Omgevingsvisie 2050, p.208). Ook wordt het gebruik van de openbare ruimte voor commerciële doeleinden, zoals kiosken, staanplaatsen, uitstallingen, straatartiesten en terrassen ingeperkt om het belang van toeristen niet boven dat van bewoners te plaatsen (Omgevingsvisie, p.207).

Voor ontwikkelaars en beleggers is er juist een sterke voorkeur om belangen van deelgroepen voorrang te geven. Immers wanneer de openbare ruimte beter aansluit op de wensen van de doelgroep wordt dit beloond met een hogere vastgoedwaarde. In Hoog Catherijne is het bijvoorbeeld onder andere verboden om geluidsoverlast te veroorzaken, samen te scholen en muziek ten gehore te brengen. De idee is dat wanneer het belang bij een of meerdere kenmerken van de openbare ruimte groter is, degene die de betreffende mag vormgeven dit ook het meest kwaliteit- en kosten efficiënt zal doen²¹⁷.

In algemene zin moet de gemeente het belang van het algemene publiek behartigen en verdedigen; daar waar marktpartijen met maatwerk het belang van specifieke groepen (bewoners, commerciële partijen of betalende bezoekers) oppakken. Bijvoorbeeld onderscheid tussen betalende bezoekers en niet bij toegang tot een park.

Bij het vormgeven van het privaat reguleren van gebruiks- en toegangsrechten vragen adresseren van toezicht, beveiliging, privacy en discriminatie zorgvuldige afweging²¹⁸.

216 PBL. 2010. p.123

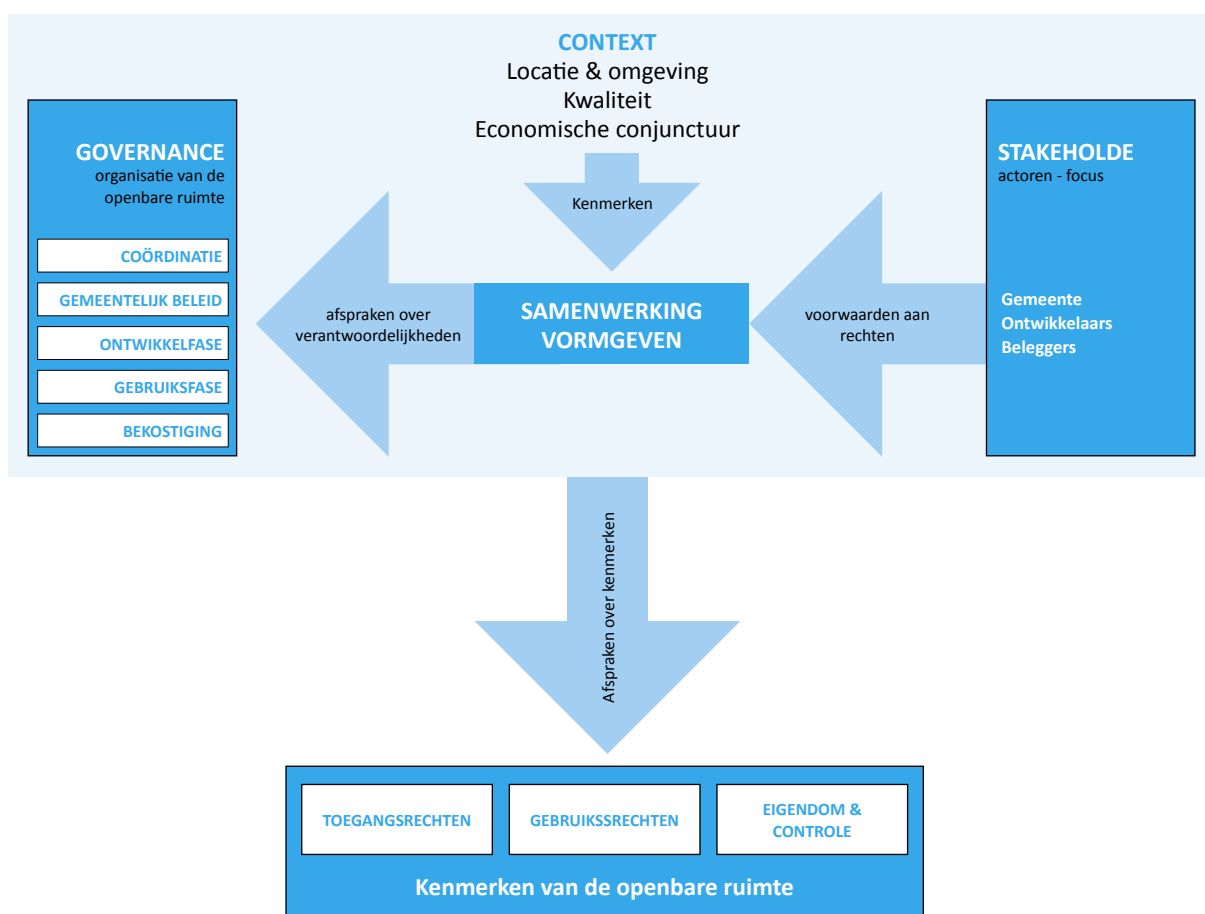
217 De Magalhães, C., 2010. P.568-569

218 Carmona, M., et.al., 2019. p.255

4.5 Analytisch model

Uit alle voor dit onderzoek bestudeerde literatuur en in het bijzonder de case studies in de artikelen van De Magalhães & Freire Trigo (2017), Leclerq (2018) en Leclerq et.al. (2020) blijkt een breed palet aan samenwerkingsvormen variërend van een nagenoeg traditionele situatie waarin de openbare ruimte volledig door de gemeente georganiseerd wordt als ene uiterste en het volledig privatiseren van de openbare ruimte waarbij alle verantwoordelijkheden en rechten overgedragen worden aan private partijen als het andere uiterste. Een belangrijke kanttekening is dat veruit het merendeel van de onderzochte cases uit Anglo-Amerikaanse landen zijn. De bevindingen uit de literatuur kunnen dus niet zo maar vertaald worden naar de Nederlandse context en dienen tijdens de interviews getoetst te worden bij gemeente, ontwikkelaars en beleggers.

Dit onderzoek richt zich op inzicht in afwegingen en motivaties van ontwikkelaars en beleggers en op de voorwaarden die hieruit voortkomen ten aanzien van (extra) investeringen in de openbare ruimte. Om bovenstaande systematisch te kunnen onderzoeken is het conceptueel model uit H.2.3 bewerkt tot een analytisch model; zie figuur 6.



Figuur 6: analytisch model ten behoeve van onderzoek naar vormgeven van samenwerking tussen gemeenten, ontwikkelaars en beleggerseigen bewerking van conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017)

Het analytisch model volgt voor wat betreft actoren (gemeente, ontwikkelaars en beleggers), context en kenmerken van de openbare ruimte het conceptueel model. Voor wat betreft de governance van de openbare ruimte zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- ‘Ontwerp & realisatie’ is ruimer gedefinieerd als ‘ontwikkelfase’.
- ‘Beheer & onderhoud’ ruimer is gedefinieerd als ‘gebruiksfase’.
- ‘Wet- & regelgeving’ is beperkt tot ‘gemeentelijk beleid’. Voor het empirische deel van dit onderzoek heb ik ervoor gekozen om mij te richten op samenwerkingsvormen die passen binnen de huidige wet- en regelgeving.

Gezien de Rijnlandse traditie en archetype verzorgingsstaat in Nederland zijn gemeentes niet tot volledige privatisering van de openbare ruimte bereid en sturen bij publiek-private samenwerking aan op het delen van rechten en plichten²¹⁹⁺²²⁰. Uit de analyse in H.4.3.2 blijkt dat vigerend beleid, wet- en regelgeving hiertoe voldoende mogelijkheid biedt en dat de overheid op samenwerking lijkt te sturen.

Bijstelling van wet- en regelgeving die aanstuurt op volledig privatiseren is derhalve niet waarschijnlijk. Met volledig privatiseren wordt bedoeld het volledig overdragen van alle rechten en verantwoordelijkheden voor een bepaalde openbare ruimte aan ontwikkelaars en/of beleggers. Volledig privatiseren doelt niet op alle openbare ruimte. Het bijstellen van gemeentelijk beleid behoort wel tot het blikveld van dit onderzoek omdat dit relatief (ten opzichte van wet- en regelgeving) eenvoudiger is te wijzigen, de gemeente kan beleidsveranderingen immers zelfstandig invoeren.

Aanpassing van landelijke wet- en regelgeving kost (veel) tijd en valt grotendeels buiten de directe invloedssfeer van gemeente, ontwikkelaars en beleggers. Overheden kunnen op korte termijn de regels van andere overheden niet wijzigen en zullen zich daarnaar moeten voegen. De gestelde doelen, ambities en strategieën sorteren voor op de (institutionele) mogelijkheden die er zijn: “ends and means are simultaneously chosen”(Lindblom, 1959)²²¹. Je kunt stellen dat er een kracht uitgaat van een samenwerking die mogelijk is binnen het vigerend kader omdat deze direct in de praktijk toegepast kan worden.

De rationale achter het verruimen van ‘ontwerp & realisatie’ en ‘beheer & onderhoud’ naar ‘ontwerpfase’ en ‘gebruiksfase’ komt voort uit de analyse in H.4.4.1 (coördinatie) en H.4.4.5 (bekostiging) waaruit blijkt dat er tijdens de gebruiksfase meer verantwoordelijkheden te verdelen zijn dan alleen de verantwoordelijkheid voor beheer & onderhoud.

219 Langstraat, F. & R.v.Melik, 2013. p.446

220 Sorel, N., et.al., 2014. p.35

221 Lindblom, C.E., 1959

In het analytisch model zijn niet langer de afspraken leidend (input), maar de voorwaarden die private partijen stellen. De voorwaarden zijn de input voor het bepalen van de uitkomsten (output) ten aanzien van:

- de contextuele factoren
- de verdeling van governance verantwoordelijkheden
- de kenmerken van de openbare ruimte

Zo biedt het model de mogelijkheid om de relatie tussen specifieke voorwaarden en factoren te achterhalen. Ergo; het analytisch model biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in onderliggende mechanismen (verbanden tussen variabelen) en (doorslaggevende) afwegingen te doorgronden en mogelijke aangrijpingspunten voor samenwerkingsafspraken te destilleren.

In tabel 3 is een overzicht weergegeven met daarin de onderwerpen waarover ontwikkelaars en beleggers afwegingen maken die volgen uit de literatuurstudie per onderdeel van het analytisch model. Het analytische model is abstracter van aard en gericht op overzicht van de onderwerpen en de onderlinge relaties. De tabel is een samenvatting en concretisering van de onderwerpen die op basis van de literatuurstudie zijn vastgesteld.

De tabel stelt in staat om systematisch actoren te bevragen en de afwegingen, voorwaarden en motivaties te analyseren en uitkomsten ten aanzien van context, governance en kenmerken van de openbare ruimte te bestuderen. Ook kunnen per concreet onderwerp de uitkomsten tussen theorie en praktijk en tussen interviews onderling worden vergeleken. De tabel is aldus behulpzaam bij het afnemen van interviews en vormt samen met het analytische model de leidraad voor de interviews en de analyse in hoofdstuk 5 van dit onderzoek.

Onderwerpen die ontwikkelaars, beleggers en gemeente meewegen bij extra investeringen in de openbare ruimte		
Context	Locatie & omgeving	Gebruik
		Geografische ligging
		Type vastgoed
		Schaalgrootte
		Schaalniveau
	Kwaliteit	
	Economische conjunctuur	
Stakeholders	Toekenning van rechten	Zeggenschap
		Toetsen & controleren
		Looptijd, beëindiging & garanties
		Moment van afspraken maken
		Politiek draagvlak
Governance delen van verantwoordelijkheden	Coördinatie	Specialistische kennis
		Participatie
		Interne organisatiekosten
	Gemeentelijk beleid en regelgeving	Ambities voor gedrag en gebruik
		Tegenstrijdige regels (techniek)
		Geschiktheid vigerend kader
	Ontwikkelfase	Kostenreductie
		Afstemmen op project en locatie
		Technische haalbaarheid
	Gebruiksfasen	Kostenreductie
		Afstemmen op project en locatie
		Technische haalbaarheid
Bekostiging	Value capture van het vastgoed	
	Dekking voor lasten	
	Opbrengsten genereren	
Kenmerken vormgeven	Eigendom & controle	Kapitaalbeslag & balanspositie
		Aansprakelijkheid
		Grip op lange termijn
	Toegangs- & gebruiksrechten	Gelijkheidsbeginnel
		Inspelen op specifieke doelgroepen

Tabel 3 overzicht van onderwerpen waarover ontwikkelaars en beleggers afwegingen maken volgens de literatuur





5. Empirisch onderzoek: Interviews

5. Empirisch onderzoek: Interviews

Dit onderzoek richt zich op achterhalen en doorgronden van doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en beleggers vrijwillig bereid zijn extra te investeren in de openbare ruimte. In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 4 uit H.2.1 beantwoordt:

4. Wat zijn de ervaringen (afwegingen, voorwaarden en bijbehorende motivaties) in de praktijk?

Om de ervaringen in de praktijk te toetsen ten opzichte van de afwegingen en motivaties uit de literatuurstudie (H.4) zijn in de maanden mei en juni 2022 in totaal 18 interviews afgenomen. Zoals in H.2.4.2 toegelicht is een statistisch verantwoorde steekproef praktisch niet realistisch en ook niet de doelstelling. Bij de selectie van te interviewen partijen is in dit onderzoek gericht op 'veelkleurigheid'; zo veel mogelijk verschillende bedrijfsprofielen. In bijlage 1 is een overzicht van geïnterviewde personen, organisatie waar ze werkzaam zijn en hoe deze getypeerd is weergegeven. De verdeling van geïnterviewde personen was als volgt:

- Ontwikkelaars: 6
- Ontwikkende beleggers: 4
- Beleggers: 4
- Medewerkers gemeente: 4

Ontwikkelaars, ontwikkelende beleggers en beleggers zijn bevroegd vanuit het perspectief welke afwegingen zij maken voordat zij vrijwillig overgaan tot extra investeringen in de openbare ruimte en wat hun voorwaarden en motivaties daarbij zijn. Bij de geïnterviewde personen namens de gemeente is het perspectief welke afwegingen zij maken met bijbehorende voorwaarden en motivaties bij het faciliteren van extra investeringen in de openbare ruimte van ontwikkelaars en beleggers.

De 'variabelen', de afwegingen en motivaties uit de literatuurstudie, zijn aan de hand van het analytisch model één voor één bevroegd. Door het stellen van open vragen is getoetst of variabelen van toepassing zijn. Als een geïnterviewde persoon een variabele niet uit zichzelf noemde volgde een controle vraag of deze niet toch ook van toepassing is. Bij alle variabelen volgde na het benoemen het doorvragen naar de mate waarin deze meeweegt en of deze al dan niet doorslaggevend is.

In de hierna volgende paragrafen zijn per onderwerp uit het analytisch model (H.4.5), gesorteerd per type stakeholder (ontwikkelaar, belegger, gemeente) de belangrijkste bevindingen uit de interviews weergegeven. De uitkomsten van de interviews zijn daar waar relevant aangevuld met verklaringen en analyse vanuit de onderzoeker teneinde de verschillen tussen theorie en praktijk in het volgende hoofdstuk beter te kunnen benoemen.

5.1 Context

5.1.1 Locatie & omgeving

5.1.1.a Gebruik

Ontwikkelaars

Voor ontwikkelaars moeten investeringen rechtstreeks bijdragen aan, maar op zijn minst passen binnen, het concept voor een project. Iedere locatie wordt als het ware als uniek benaderd. Het beoogde gebruik van de openbare ruimte wordt optimaal afgestemd op het vastgoedprogramma, passend bij de doelgroep(-en) voor de ontwikkeling. Alle geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat maatwerk de sleutel tot succes is.

Beleggers

Beleggers zijn geïnteresseerd in investeringen in de openbare ruimte als er aantoonbaar een relatie is tussen de openbare ruimte en het functioneren van het vastgoed, dus als de openbare ruimte dienend is aan het vastgoed zelf. Het invullen van ESG-doelstellingen weegt hierbij steeds zwaarder. Voorbeelden zijn investeringen in 'community building' en initiatieven die eenzaamheid onder bewoners moeten voorkomen. Ook vanuit commercieel perspectief is er een focus op het gebruik en functioneren van het vastgoed. Voor een winkelcentrum bijvoorbeeld wordt de openbare ruimte steeds belangrijker omdat mensen minder alleen maar winkelen maar ook steeds meer in winkelgebieden verblijven. Om dit verblijven optimaal te faciliteren wil een belegger bijvoorbeeld extra investeren in groen en zitgelegenheid. Daarbij speelt een belangrijke rol welk deel van de investeringen doorberekend kan worden aan de huurders van het vastgoed. Beleggers hebben geen interesse in openbare ruimte die enkel bestaat uit verkeersruimte zoals fietspaden en wegen. Net als ontwikkelaars redeneren beleggers vanuit de eenheid "project" soms in combinatie met standaardisatie binnen hun portfolio.

Gemeente

De gemeente wil gebruik van openbare ruimte dat is afgestemd op het vastgoed faciliteren binnen de beleidskaders. De gemeente erkent dat ontwikkelaars en beleggers dicht bij de eindgebruikers staan en daardoor beter op de hoogte zijn van specifieke gebruikerswensen. Dit laat onverlet dat de gemeente uniformiteit nastreeft en redeneert vanuit de eenheid "stad".

5.1.1.b Geografische ligging

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars zien op alle locaties de potentie van extra investeringen in de openbare ruimte. Binnenstedelijk eerder vanuit noodzaak als gevolg van de hogere bebouwingsdichtheid. Er is vaak sprake van kleine(re) woningen en meervoudig ruimtegebruik. Hierdoor ontstaat er extra druk op

“Hoe langer je erin zit, hoe meer baat je erbij hebt. Juist partijen die in het vastgoed zitten moeten investeren in de openbare ruimte. Je zou wel knettergek zijn als je het niet doet.”



(Ontwikkellende belegger)

de openbare ruimte met raakvlakken naar afstemming met infrastructuur en mobiliteit. Op meer perifere locaties willen ontwikkelaars investeren vanuit nut; extra investeringen in de openbare ruimte dragen positief bij aan het onderscheidend vermogen en daarmee commerciële waarde van een project.

Beleggers

Primair toetsen beleggers of een locatie past binnen de beleggingsstrategie.

Deze verschilt per belegger. Voorbeelden bij zo-

wel kantoor-, retail- als woningbeleggers zijn focus op vastgoed nabij openbaar vervoer knooppunten en/of stadscentra. Enkele woonbeleggers hebben juist de voorkeur voor locaties in gebieden die in opkomst zijn. Enerzijds omdat in gebieden in opkomst de initiële investering (verwerving) aantrekkelijker is maar ook omdat daar een grote positieve impact gerealiseerd kan worden op het hele gebied en de daarmee de toekomstige waarde ontwikkeling van het vastgoed.

Gemeente

Wat de gemeente betreft kunnen private investeringen in de openbare ruimte ten principale op alle plekken gefaciliteerd worden. Praktisch gezien vindt de gemeente vooral pleinen, plantsoenen en parken interessant. Verkeersruimte zoals wegen en fietspaden zijn minder geschikt. Enerzijds is er vanuit de gemeente meer aanleiding om op “bijzondere plekken” private investeringen te faciliteren omdat op deze plekken meer beleidsmatig draagvlak is om af te (mogen) wijken van de gemeentelijke standaard. Anderzijds heeft juist ook openbare ruimte op reguliere plekken, bijvoorbeeld een parkje of plantsoen in een woonbuurt, heel veel potentie voor private investeringen omdat bewoners zich er zeer verbonden mee voelen en de bereidheid groot is om extra kwaliteit te realiseren en te behouden wat bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente.

5.1.1.c Type vastgoed

Ontwikkelaars

De geïnterviewde ontwikkelaars zijn bij alle typen vastgoed overtuigd van een positieve waardeontwikkeling als gevolg van extra investeringen in de openbare ruimte. Geen van hen beschikt over een

rekenkundige onderbouwing van het positieve effect van de extra investeringen, maar dit is geen belemmering om toch extra te investeren. Men is intrinsiek overtuigd door positieve ervaringen bij voorgaande projecten.

Beleggers

Alle geïnterviewde beleggers zijn overtuigd van de meerwaarde van investeringen in de openbare ruimte bij alle verschillende typen vastgoed. Wat opvalt is dat beleggers, ondanks de eigen focus op een bepaald type vastgoed, allemaal een voorkeur hebben om in gebieden met gemengd vastgoedaanbod te investeren (zogenaamde ‘mixed use’ gebieden). Ten aanzien van de waarde ontwikkeling als gevolg van extra investeringen in de openbare ruimte is er een diffuus beeld. Een aantal van de geïnterviewde woningbeleggers kent direct vanaf verwerving van het vastgoed een hogere waarde toe bij extra investeringen in de openbare ruimte. Andere woningbeleggers zien net als kantoorbeleggers de extra

waarde ontwikkeling pas nadat er een hogere huurstream na enkele jaren is aangetoond. Bij retail en hotel beleggingen zien beleggers de grootste potentie, positieve waarde ontwikkeling, als gevolg van extra investeringen in de openbare ruimte; ook op basis van hogere huurstromen.

Secundair geldt voor alle vastgoed typen dat beleggers verwachten dat extra investeringen in de openbare ruimte hun weerslag krijgen in hogere taxatie waardes. Dit impliceert voor beleggers gunstigere financieringsmogelijkheden door een beter ‘loan-to-value’ (LTV) ratio. Woningbeleggers zien in toenemende mate een relatie tussen steeds kleinere woningen en/of woningen met relatief kleine eigen buitenruimte en de openbare ruimte. Extra investeringen zijn dan nog belangrijker omdat mensen meer zijn aangewezen op de openbare ruimte.

Gemeente

De gemeente heeft geen voorkeur voor het type vastgoed waarbij private partijen extra investeren in de openbare ruimte. Wel ziet de gemeente meer mogelijkheden om af te wijken van de gemeentelijke standaarden bij de functies retail en hotel ten opzichte van wonen en werken.

Een direct hoger resultaat in de ‘businesscase’ van de vastgoedontwikkeling van ontwikkelaars is niet meetbaar voor de gemeente. De gemeente profiteert wel mee van de indirecte waardeontwikkeling op lange termijn (door hogere WOZ-aanslagen), maar ook dit is nog niet goed meetbaar geeft de gemeente aan. Dit is echter geen belemmering voor de gemeente daar haar prioriteit bij maatschappelijk en sociaal rendement ligt.



“Veel openbare ruimte staat er om te huilen bij. Eigen betrokkenheid, eigenaarschap is essentieel.”

(Ontwikkellende belegger)

5.1.1.d Schaalgrootte

Ontwikkelaars

Ongeacht de omvang van een project zijn de geïnterviewde ontwikkelende partijen bereid tot extra investeringen. Echter bij kleine(re) ontwikkelingen heeft men de voorkeur om aan te sluiten op de bestaande omgeving met bescheiden impulsen aan bijvoorbeeld straatmeubilair en groen. Bij grote (gebieds-)ontwikkelingen wil men een eigen identiteit creëren met als doel onderscheidend vermogen. Bij ontwikkelingen van een grotere schaal, zoals bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingen, bestaat de mogelijkheid om verschillende opgaves integraal met elkaar te verbinden; zoals bijvoorbeeld een sluitende grondbalans in verband met sanering, het behalen van de groennorm en waterretentie norm en biodiversiteit en de actuele stikstofproblematiek.

Vraagstuk bij grote ontwikkelingen waarbij er sprake is van meerdere ontwikkelaars en/of eigenaren is hoe samenwerking wordt ingericht zodat alle partijen gelijkwaardig bijdragen aan extra investeringen. Bij kleine(re) projecten staat de betaalbaarheid van extra investeringen soms onder druk omdat deze door een kleiner programma (bijvoorbeeld kleiner aantal woningen) gedragen moet worden. De ervaring leert dat bij grotere projecten ook sprake is van een separate grondexploitatie waarin significante investeringen in de openbare ruimte al zijn voorzien. Vooral bij binnenstedelijke ontwikkelingen is er vaak meer budget (€/m² openbaar gebied) beschikbaar door de hogere dichtheid. Tot slot geven ontwikkelaars ook aan dat men bij kleinere ontwikkelingen twijfelt of de extra inspanningen in tijd en geld opwegen tegen de extra opbrengsten.

Beleggers

Een deel van de geïnterviewde beleggers is ervan overtuigd dat het effect van extra kwaliteit van de openbare ruimte pas een positieve weerslag heeft op de waarde van het vastgoed als er op groter

gebiedsniveau geïnvesteerd wordt. Het overige deel van de beleggers wil ook op gebouwniveau extra investeren. Echter speelt hierbij de betaalbaarheid, de extra investering moet wel gedragen kunnen worden door een kleiner programma, mee. Schaalgrootte van de ontwikkeling is hiermee dus wel van belang.

“Wij zijn er gewoon van overtuigd dat extra investeringen in de openbare ruimte op lange termijn terugbetalen. Wij hebben geen rekensom die dat nu aantoont. Sterker nog, die rekensom wordt niet eens vooraf op die manier gemaakt. De investering wordt gedaan vanuit onze visie.”

(Ontwikkelde belegger)



Gemeente

Vanuit gemeentelijk perspectief is de kracht van de openbare ruimte de eenheid die door heel de stad herkenbaar is. Voor de gemeente is vanuit het organiseren van de gebruiksfase,

met name beheer en onderhoud, de schaal van (deel-)gebieden al te veel maatwerk. Daarnaast is de schaalgrootte van een ontwikkeling voor de gemeente relevant omdat dit bepaald of er vanuit de gemeente een grondexploitatie gevoerd wordt of niet. Als er een gemeentelijke grondexploitatie wordt gevoerd dan kunnen extra private investeringen in de openbare ruimte via de residuele grondwaarde gestuurd worden in tegenstelling tot de anterieure bijdrage (zie ook “bekostiging”). De gemeente is kritisch ten aanzien van de tijd en energie die het vergt om private investeringen te faciliteren ten opzichte van de impact die gemaakt wordt. Bij gebiedsontwikkelingen ziet de gemeente meer kans op profijt doordat de extra inspanningen in menskracht en tijd eerder lonend zijn. Belangrijke voorwaarde voor de gemeente is dat indien er sprake is van verdeeld eigendom dat alle eigenaren bijdragen aan de extra investeringen. Bij individuele gebouwontwikkelingen neigt de gemeente naar het afhandelen van extra investeringen in de openbare ruimte via de wro; kostenverhaal.

5.1.1.e Schaalniveau

Ontwikkelaars

Bij ieder project streeft de ontwikkelaar naar verbinding tussen de openbare ruimte en het vastgoed dat het gebruik zo goed mogelijk ondersteund. In hoeverre hierbij een relatie wordt nagestreefd met de omgeving is afhankelijk van het type vastgoed. Bij woningontwikkeling ligt de nadruk op investeringen voor toekomstige bewoners; Investerings die complementair zijn aan de bestaande omgeving zijn gericht op ontbrekende voorzieningen of kwaliteiten op wijkniveau.

Investerings in de openbare ruimte bij kantoorontwikkelingen zijn gericht op gebruikers (huurders en bezoekers van huurders) wat wil zeggen het faciliteren van werken en daaraan complementaire functies zoals bereikbaarheid van openbaar vervoer, faciliteren van horeca en sport. Bij retail- en hotelontwikkeling ligt juist wel de focus op het aantrekken van extra bezoekers, ook uit andere delen van de stad. Investerings in de openbare ruimte zijn gericht op het vergroten van de aantrekkingskracht.

Beleggers

De kwaliteit van het gebied bepaald of er vanuit beleggers nut en noodzaak is tot extra investeren in openbare ruimte. Is de kwaliteit van de openbare ruimte van het omringende gebied op orde dan is er geen directe aanleiding om extra te investeren. Enkele beleggers geven aan de omgeving ook als kans te zien waarvan een belegging kan profiteren. Andere beleggers zijn vanuit indirecte waarde ontwikkeling juist geïnteresseerd in gebieden waar de kwaliteit nog minder is zodat er meer positieve impact gemaakt kan worden. Er is ten aanzien van dit aspect geen eenduidig signaal vanuit de geïnterviewde beleggers.

Gemeente

De gemeente streeft naar uniformiteit op stadsniveau en maakt geen onderscheid in schaalniveaus. Voor de gemeente is de schaal van de stad leidend.

“De gemeente stuurt vooral op risico’s, niet op kwaliteit.”

(Ontwikkelaar)



5.1.2 Kwaliteit

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars geven aan dat de eigen kwaliteitsambities leidend zijn. Kwaliteitsambities die als doel hebben de openbare ruimte het gebruik van het vastgoed optimaal te laten functioneren. Ontwikkelaars kijken hierbij verder dan individuele projecten. Zij willen mooie projecten realiseren die in de maat-

schappij veel positieve waardering krijgen waar zij hun naam aan kunnen verbinden om zo een goede reputatie op te bouwen. Hierbij moet aangemerkt worden dat de kwaliteitsambities van ontwikkelaars leidend zijn tegen de achtergrond dat diezelfde ontwikkelaars er ook van overtuigd zijn dat een hogere kwaliteit van de openbare ruimte lonend is. Dat wil zeggen dat een koper (de belegger) ook bereid is een hogere koopsom te betalen. Een kanttekening die enkele ontwikkelaars hierbij plaatsen is dat zij in het geval van tenders zo veel druk ervaren om de grens op te zoeken en dat dit ten koste kan gaan van de duurzame betaalbaarheid van de openbare ruimte. Uit de interviews is gebleken dat ontwikkelaars sturend zijn in het wijzen op nieuwe trends en ontwikkelingen, maar volgend op beleggers in datgene wat daadwerkelijk geadopteerd en geaccepteerd wordt. Wat opvalt is dat alle ontwikkelaars aangeven dat het begrip kwaliteit verbreed. Traditioneel ging de aandacht vooral uit naar materiaalgebruik en groen. Daaropvolgend kwam het besef dat beheer en onderhoud ook al in de ontwikkelfase gezien moeten worden. Nu ligt de focus op het activeren van de openbare ruimte. Ontwikkelaars zijn zich ervan bewust dat het gewenste gebruik gestimuleerd (misschien zelfs georganiseerd) moet worden. Dit betekent aandacht voor en investeren in aspecten als sociale veiligheid en ‘community building’. Vanuit de literatuur komt het risico op ‘gentrification’ nadrukkelijk naar voren maar dit wordt niet als zodanig herkend door de geïnterviewde ontwikkelaars.

Wel zien ontwikkelaars risico’s als de openbare ruimte als het ware te succesvol wordt en meer bezoekers aantrekt dan waar deze voor bedacht is. Er kan dan overlast ontstaan voor bewoners en mogelijk hogere beheer- en onderhoudskosten. Dit is tevens het tweede risico waar ontwikkelaars op wijzen; de betaalbaarheid van extra investeringen in de openbare ruimte die in de gebruiksfase die door Verenigingen van Eigenaren bekostigd moeten worden. Als dit niet goed gaat dan verschaald de openbare ruimte en is er in plaats van een positief mogelijk juist een negatief effect.

Beleggers

In basis toetst een belegger aan de eigen kwaliteitsstandaarden. De geïnterviewde woning- en kantoorbeleggers zien de gemeentelijke standaard als absolute ondergrens. De geïnterviewde retail- en hotelbelegger zien de gemeentelijke basiskwaliteit als onvoldoende voor het functioneren van het vastgoed. In een gebied waar de gewenste kwaliteit nog niet is gerealiseerd zijn beleggers bereid tot extra investeringen. Een belangrijk aspect hierbij is dat de openbare ruimte moet zijn afgestemd op het gebruik van het vastgoed. Bijvoorbeeld bij een kantorenpark dat getransformeerd wordt naar woningen zijn extra investeringen in de openbare ruimte evident vanuit beleggersperspectief. Voor kantoren en winkelvastgoed speelt de kwaliteit van de openbare ruimte nadrukkelijk een rol in de concurrentiepositie van het vastgoed. Het positieve effect van een hogere kwaliteit openbare ruimte (meer bezoekers, meer omzet en hogere huren) vinden beleggers moeilijk direct aan te tonen. Echter de negatieve effecten van een ondermaatse openbare ruimte, zoals bijvoorbeeld slechte sociale veiligheid, werken sneller door in lagere huurwaardes en leegstand. Bij woningbeleggers is er een verschil tussen woningen op centrumlocaties en in perifere gebieden. In binnensteden draagt een hogere kwaliteit direct bij aan een betere verhuurbaarheid (concurrentiepositie) van het vastgoed en hogere huurwaardes. In perifere gebieden is er geen directe impact op de huurwaardes, maar zien beleggers wel een positief effect op de lange(re) termijn. Door een hoger woongenot neemt de verhuisbereidheid af. Het gevolg is een lagere mutatiegraad en minder leegstand en daardoor lagere kosten en een hoger rendement voor de belegger. Alle geïnterviewde beleggers bevestigen dat een hogere kwaliteit van de openbare ruimte in alle gevallen en bij alle typen vastgoed een project toekomstbestendiger maakt en dat de kwaliteit van de openbare ruimte steeds belangrijker wordt. De verwachting is dat investeringen in de openbare ruimte in de toekomst noodzakelijk zullen zijn om een marktconforme waarde te kunnen genereren.

Een ander belangrijk aspect hierbij is de verbreding van het begrip kwaliteit. Onder beleggers manifesteert deze verbreding zich in de gehanteerde (of opgelegde) ESG doelstellingen. De openbare ruimte is zeer geschikt om de “S” (social) van ESG in te vullen. Institutionele woningbeleggers geven bijvoorbeeld ook meer aandacht aan de openbare ruimte in bewonerstevredenheidsonderzoeken dan enkele jaren geleden. Het door beleggers actief sturen op sociale componenten, waaronder betaalbaarheid en inclusie, maakt dat het risico op ‘gentrification’ zoals uit de literatuur naar voren kwam door de geïnterviewde beleggers juist stellig wordt tegengesproken. Institutionele beleggers (pensioenfondsen) geven aan dat een belemmering om extra te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte kan zijn hoe een externe taxateur de openbare ruimte waardeert.



“De Puccini standaard is geen visie. Het is een handboek, universeel en generiek, met de minimale kwaliteit die voor ons acceptabel is.”

(Ontwikkelaar)

“Het is niet dat wij niet willen maar het adagium is nu eenmaal: sober en doelmatig.”



(Gemeente)

Als de taxateur alleen een extra kostenpost noteert en geen additionele waarde is er geen grondslag om te mogen investeren. Een ander belangrijk aandachtspunt (risico) vanuit beleggers is de betaalbaarheid van de extra kwaliteit van de openbare ruimte gedurende de gebruiksfase van het vastgoed. Exploitatielasten kunnen mogelijk dunder uitvallen en

uiteindelijk moeten de financiële lasten van de extra investeringen wel gedragen (doorbelast) kunnen worden naar huurders. Bijvoorbeeld de betaalbaarheid van wonen is een actueel thema in Nederland en weegt zwaar in de ESG doelstellingen van met name institutionele beleggers. Twee andere risico's van investeren in extra kwaliteit van de openbare ruimte die beleggers ook noemen zijn ten eerste openbare ruimte die zo succesvol is dat deze te veel bezoekers aantrekt en de belangen van bewoners geschaad worden waardoor er mogelijk extra hoge kosten voor beheer en onderhoud ontstaan. Ten tweede een te groot contrast tussen gebieden, bijvoorbeeld bij versnipperd eigendom, wat juist afbreuk doet aan de kwaliteit.

Gemeente

De gemeente streeft in heel de stad een uniforme kwaliteit na. Niet alleen vanuit het aspect van kostenbeheersing maar ook vanuit het gelijkheidsbeginsel. De kwaliteit van de openbare ruimte in bijvoorbeeld een sociale huur wijk zou in beginsel gelijkwaardig moeten zijn aan die van een kantoor op de Zuidas. De gemeente heeft negatieve ervaringen uit het verleden waarbij er afwijkingen van de kwaliteitsstandaard toegestaan zijn die na verloop van tijd geen kwaliteitsverbetering bleken te zijn ofwel veel te duur in beheer en onderhoud zijn. Echter de gemeente is zich wel zeer bewust van haar sturende rol door bij tenders die zij uitschrijft waarin een locatie specifieke visie op zowel het vastgoed als de openbare ruimte wordt gevraagd. Door de openbare ruimte in de opgave te betrekken wordt de kwaliteit ervan in de beoordeling meegewogen. De keerzijde is dat maatwerk en afwijkingen als het ware worden uitgelokt.

De gemeente ziet net als ontwikkelaars en beleggers de verbreding van het begrip kwaliteit in de openbare ruimte. Dit maakt dat de gemeente open staat voor private initiatieven waarbij de openbare ruimte geprogrammeerd wordt. Bijvoorbeeld een sportzaak die het speelveldje op het plein voor de winkel activeert. De gemeente maakt in dat geval een privaatrechtelijke afspraak over het gebruik met de betreffende exploitant of belegger, in bijvoorbeeld de Anterieure Overeenkomst, die vervolgens zelf publiekrechtelijk wel nog een vergunning moet aanvragen.

Binnen de geïnterviewde personen van de gemeente Amsterdam was er geen consensus over het moment waarop de extra waarde van extra investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte zich manifesteert. Dit varieerde van direct na realisatie bij oplevering van de openbare ruimte tot enkele jaren nadat een gebied in gebruik is (het gebied moet zich eerst bewijzen). De gemeente signaleert wel het risico dat bewoners en gebruikers van gebieden waar niet extra in de kwaliteit van de openbare ruimte geïnvesteerd wordt zich achtergesteld voelen. Vooral als de collectieve ruimtes met hogere kwaliteit geclaimd worden door de bewoners en bezoekers worden geweerd. Extra investeringen in de openbare ruimte werken dan contraproductief in die zin dat ze juist niet bijdragen aan het faciliteren van ontmoetingen en een inclusieve stad. Dit is niet hetzelfde als 'gentrification' zoals uit de literatuur bleek.

5.1.3 Economische conjunctuur

Ontwikkelaars

De economische conjunctuur is voor ontwikkelaars geen afweging in de ambitie om extra te investeren in de openbare ruimte. De eigen visie op bedrijfsniveau is leidend voor de intentie en ambitie om (extra) te investeren in de openbare ruimte. Ontwikkelaars zijn heel bewust dat hun reputatie verbonden is aan de kwaliteitsbeleving van hetgeen zij opleveren. Voorwaardelijk is wel dat de investeringen gedragen kunnen worden door de koopsom van het vastgoed. Daarbij is de impact van extra investeringen in de openbare ruimte relatief beperkt ten opzichte van totale stichtingskosten van een project wat concreet betekent dat met bezuinigingen op de openbare ruimte een heel project meestal niet haalbaar gemaakt kan worden. Wel is het zo dat in tijden van economische voorspoed wanneer de resultaatmarge groter is, de bereidheid om wat extra's voor de omgeving te doen ook groter is.

Beleggers

Beleggers zijn unaniem ten aanzien van de invloed van de economische conjunctuur: ongeacht het (macro-)economische tij zijn investeringen in de openbare ruimte noodzakelijk omdat dit een randvoorwaarde is voor de kwaliteit en de waarde van het vastgoed op de lange(re) termijn. Juist de lange termijn betrokkenheid bepaald de focus van beleggers. Daarbij verwachten beleggers dat er juist in economisch mindere en/of onzekere tijden nog meer aandacht op ESG doelstellingen komt te liggen om de courantheid van woon-, werk- en winkelgebieden positief te beïnvloeden wat extra investeringen in de openbare ruimte stimuleert. Net als bij de ontwikkelaars en de gemeente geven beleggers aan dat het moment van investeren mogelijk wel beïnvloed wordt door conjuncturele ontwikkelingen. De budgetten worden wel gehandhaafd in mindere tijden maar met name vanuit (bouw-)kosten perspectief wordt kritisch afgewogen of wel de gewenste kwaliteit en impact gerealiseerd kan worden voor het betreffende budget.

Gemeente

Investerings in de openbare ruimte of het faciliteren van extra investeringen door ontwikkelaars en/of beleggers zijn voor de gemeente niet direct gerelateerd aan de economische conjunctuur. In de gevallen waar er sprake is van een gemeentelijke grondexploitatie worden de plannen en budgetten voor de openbare ruimte vastgesteld als onderdeel van langjarige investeringsbesluiten.

Zo'n besluit overstijgt in looptijd vaak die van een economische cyclus. Toch is de economische conjunctuur wel van invloed. Enerzijds doordat de beschikbare budgetten groter zijn in tijden van voor-

“Het knelpunt is de langere termijn. Hoe borg je als private partij kwaliteit op de lange termijn? Vanuit beheersbaarheid en betaalbaarheid en hoe organiseer je het? De reserve steen moet ergens in opslag staan.”

(Ontwikkelaar)



spoed. En anderzijds doordat de gemeente wil voorkomen dat een ontwikkeling stagneert in tijden dat het minder gaat. De gemeente geeft aan in dat geval bereid te zijn om kwaliteitsambities naar beneden bij te stellen. De idee is dat de gemeente vertrouwen moet geven aan ontwikkelaars en beleggers. Als de gemeente stopt met investeren (of uitstelt) geeft dat een verkeerd signaal af.

5.1.4 Duurzaamheid

Ontwikkelaars

Duurzaamheid komt als belangrijke motivatie bij woningontwikkelingen naar voren. Ontwikkelaars willen graag extra investeren in de openbare ruimte om aan strengere wet- en regelgeving te kunnen voldoen. Op gebouwniveau zijn alle systemen al zo ver geoptimaliseerd, dus aanvullende eisen en ambities (zoals bijvoorbeeld ten aanzien van biodiversiteit of waterretentie) kunnen alleen nog ingevuld worden door het openbaar gebied integraal bij de ontwikkeling te betrekken. Integrale duurzaamheidsoplossingen vragen een hoogwaardiger afstemmingsniveau tussen openbare ruimte boven de grond en kabels en leidingen onder de grond. Dit raakvlak is nog onvoldoende doorgrond geven meerdere ontwikkelaars aan.

Beleggers

Vanuit de geïnterviewde beleggers komt duurzaamheid niet als additionele motivatie naar voren om extra te investeren in de openbare ruimte. Beleggers toetsen of een ontwikkeling voldoet aan de duurzaamheidseisen die gesteld worden. Deze eisen worden wel steeds strenger, mede gedreven door de ESG ambities.

Gemeente

De gemeente stelt separate duurzaamheidseisen aan gebouwen en aan de openbare ruimte. In tegenstelling tot de behoefte bij ontwikkelaars wordt dit nog niet geïntegreerd.

5.2 Voorwaarden aan rechten

5.2.1 Zeggenschap

Ontwikkelaars

Voor ontwikkelaars is doorslaggevend in welke mate zij de gelegenheid, of misschien beter gezegd de vrijheid krijgen, om hun visie en concept op een locatie te realiseren. Hierbij focussen ontwikkelaars vooral op de kwaliteit van datgene wat gerealiseerd wordt; de ontwikkelfase. Echter is er ook steeds meer bewustzijn voor het perspectief van de belegger die wil weten hoe de kwaliteit voor de lange(-re) termijn geborgd wordt, niet alleen organisatorisch maar vooral ook financieel (de betaalbaarheid van de gebruiksfase). Ontwikkelaars streven hierbij naar een samenwerking met de gemeente. Zeker in gebieden met hoge dichtheden en waarbij veel functies gemengd worden zien ontwikkelaars dat autonomie een utopie is en afstemming met de gemeente noodzakelijk is.

Beleggers

Beleggers willen vooral duidelijkheid vooraf over regie tijdens de gebruiksfase van het vastgoed en de openbare ruimte. Hierbij willen beleggers minimaal voldoende zeggenschap om de kwaliteit te kunnen borgen. Net als ontwikkelaars streven beleggers geen autonomie maar een samenwerking met de gemeente na. Beleggers willen afspraken waarin vastligt wanneer en hoe zij mogen handelen in het geval van problemen en/of ongewenste situaties. Negatieve ervaringen uit het verleden, bijvoorbeeld met het verwijderen van verkeerd geparkeerde fietsen die de ingang van een pand blokkeerden, met slechte handhaving vanuit de gemeente hebben beleggers schuw gemaakt.

Gemeente

Bij het maken van afspraken ten aanzien van zeggenschap in de openbare ruimte maakt de gemeente onderscheid tussen private initiatieven en een door de gemeente aangestuurde ontwikkeling. In dat laatste geval geeft de gemeente bouwrijpe kavels uit en richt de gemeente het openbaar gebied in. In de basis sluit de gemeente in deze situatie zeggenschap van ontwikkelaars en/of beleggers op voorhand uit. Bij een privaat initiatief, bijvoorbeeld de transformatie van een kantoorgebouw naar woningen is het mogelijk dat er afspraken over zeggenschap gemaakt worden welke vastgelegd worden in de Anterieure Overeenkomst. De bereidheid om meer zeggenschap over investeringen in de openbare ruimte door ontwikkelaars en/of beleggers te faciliteren blijkt dan ook vooral uit de bereidheid om openbare ruimte in erfpacht uit te geven of te laten. De gemeente wil hoe dan ook niet het volledige zeggenschap over de openbare ruimte uit handen geven. Op zich is de gemeente niet tegen medezeggenschap met ontwikkelaars en beleggers, maar de gemeente ziet de grootste belemmering in veel verschillende maatwerkafspraken. In de gesprekken wordt gerefereerd naar ongewenste precedentwerking en strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel. Naarmate er meer en verschillende belangen spelen is de gemeente minder geneigd om zeggenschap te delen. De motivatie is dat de gemeente er niet van overtuigd is dat ontwikkelaars en beleggers alle verschillende belangen juist meewegen en anderzijds dat de gemeente geen verantwoordelijkheid wil nemen voor handelen van derden terwijl zij er van overtuigd is dat zij wordt aangesproken bij problemen.

5.2.2 Toetsen & controleren

Ontwikkelaars

Uit de interviews blijkt dat ontwikkelaars ervaren dat de gemeente vasthoudt aan dezelfde publieke processen, ook al is er sprake van privaat initiatief. De gemeente heeft een andere rol maar lijkt niet goed te weten hoe dit intern te verankeren en/of aan te sturen. Daartegenover staat dat de ontwikkelaars aangeven de 'traditionele' toets van de gemeente best wenselijk te vinden daar zij zelf minder ervaring hebben en de kritische blik van de gemeente behulpzaam is. Vermeldenswaardig is een voorbeeld van een ontwikkelaar waarbij de gemeente er wel heel goed in slaagde de traditionele rol los te laten. Dit betrof een privaat initiatief waarbij de gemeente te kennen had gegeven zelf over onvoldoende capaciteit, te weinig menskracht, te beschikken om het plan te begeleiden. De ontwikkelaar was volledig verantwoordelijk voor ontwerp en realisatie waarna de openbare ruimte is overgedragen aan de gemeente.

Beleggers

Beleggers waarderen net als ontwikkelaars de toetsen en controle vanuit de gemeente die bijdragen aan de kwaliteit van de openbare ruimte die uiteindelijk gerealiseerd wordt. Beleggers hechten waarde aan wederkerigheid; zij willen de plannen van de gemeente ook kunnen toetsen om vast te stellen of deze aansluiten bij de exploitatie uitgangspunten. Tijdens de gebruiksfase van het vastgoed en de openbare ruimte geven beleggers aan dat zij de kwaliteit van controle op met name beheer en onderhoud dat in opdracht van de gemeente wordt uitgevoerd te kort vinden schieten.

Gemeente

De gemeente geeft zelf aan, in lijn met de bevindingen uit de interviews met ontwikkelaars en beleggers, dat de huidige gemeentelijke organisatie niet is ingericht op toetsen en handhaven in de gebruiksfase, maar op het zelf uitvoeren van operationele activiteiten.

5.2.3 Looptijd, beëindiging & garanties

Ontwikkelaars

Afspraken over investeringen in ontwerp en realisatie van de openbare ruimte worden vastgelegd in de erfpacht- of anterieure overeenkomst. Dergelijke afspraken zijn vanuit zichzelf eindig en kennen een duidelijk moment van overdracht; de openbare ruimte wordt opgeleverd en de gebruiksfase gaat in. Als verplichtingen niet zijn nagekomen dan kan de openbare ruimte niet worden opgeleverd. Daarnaast worden er in de overeenkomsten vaak gebruik gemaakt van boeteclausules en bankgaranties. Geen van de geïnterviewde ontwikkelaars heeft ervaring met afspraken over investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte anders dan dat afspraken gekoppeld worden aan het eigendom van de openbare ruimte.

Beleggers

Afspraken over extra investeringen in ontwerp en realisatie van de openbare ruimte zijn tussen ontwikkelaar en gemeente en vallen buiten de contractuele relatie met de belegger. Voor afspraken ten aanzien van extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte geldt voor de geïnterviewde beleggers, net als de ontwikkelaars, alleen ervaring met afspraken voor onbepaalde tijd en gekoppeld aan het eigendom van de openbare ruimte. In dat geval zijn afspraken over looptijd, beëindiging en garanties niet de orde. In de gesprekken komt wel duidelijk begrip naar voren voor de problematiek hoe afspraken te borgen en garanderen voor de lange termijn.

Gemeente

Afspraken over investeringen in de ontwikkelfase, ontwerp- en realisatie van de openbare ruimte, worden geborgd in erfpacht- en anterieure overeenkomsten. Hierbij wordt vastgelegd aan welke eisen de openbare ruimte moet voldoen en hoe en onder welke voorwaarden opgeleverd moet worden. Als de openbare ruimte niet voldoet mag deze simpelweg niet in gebruik en/of overgedragen worden. Daarbij is er ook nog sprake van boeteclausules en bankgaranties. Bij afspraken over extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte koppelt de gemeente dit altijd aan het eigendom van de openbare ruimte. Het risico dat extra investeringen onvoldoende geborgd zijn voor de lange termijn is hierbij het leidmotief van de gemeente. De gemeente vreest dat zij door burgers en bedrijven aangesproken zal worden in het geval van een disfunctionele openbare ruimte, ook al vallen de extra investeringen niet onder haar verantwoordelijkheid. Daarnaast wil de gemeente te allen tijden voorkomen dat zij alsnog verantwoordelijk wordt en opdraait voor eventuele extra kosten.



“Ontevreden burgers kloppen toch altijd eerst bij de gemeente aan.”

(Gemeente)

5.2.4 Moment van afspraken maken

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars willen uitgangspunten voor extra private investeringen in de openbare ruimte zo vroeg mogelijk wederzijds bevestigen en vastleggen met de gemeente, bijvoorbeeld in een ambitiedocument. Door dit te doen kunnen ontwikkelaars tijdig bij beleggers aftasten of er sprake is van een goede verkooppropositie. Een andere reden is efficiency; door tijdig heldere afspraken te maken kan bijvoorbeeld het ontwerp optimaal worden afgestemd en ook goed en tijdig juridisch verankerd worden in de erfpacht- of anterieure overeenkomst. Tot slot is overeenstemming over ambitie en uitgangspunten het draagvlak voor de grote kosten die daarna gemaakt worden want ontwikkelaars geven unaniem aan dat zij het een moeizaam en kostbaar (tijd, energie en juridische kosten) proces vinden om tot afronding met de gemeente te komen. Echter dit weerhoudt hen er niet van.

Beleggers

Afspraken over extra investeringen in de openbare ruimte worden verwerkt tijdens contractvorming met de ontwikkelaar. Bij voorkeur al vanaf een intentieovereenkomst en uiterlijk in de koopovereenkomst van het project. Uitgangspunten waarbij beleggers verantwoordelijkheden krijgen in de gebruiksfase en die kosten met zich meebrengen moeten vooraf bekend zijn omdat hogere exploitatielasten het directe rendement beïnvloeden.

Gemeente

Net als ontwikkelaars en beleggers wil de gemeente graag zo vroeg mogelijk in het proces inzicht

“Bij de openbare ruimte komt zo veel kijken. Dat is veel moeilijker dan ontwikkelaars denken.”

(Gemeente)



in de afspraken die er gemaakt worden ten aanzien van extra investeringen in de openbare ruimte. De reden is dat alle afwijkingen ten opzichte van beleidsstandaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit maar ook financiële impulsen, verantwoord moeten kunnen worden. Goedkeuring verkrijgen op dergelijke afwijkingen is een tijdrovend proces.

Eenzijds vanuit een intern proces waarbij niet

alle betrokkenen het met elkaar eens hoeven te zijn en anderzijds de zorg dat de gemeente ook juridisch aangesproken kan worden, bijvoorbeeld in een Wet Openbaar Bestuur (WOB-)procedure.

5.2.5 Politiek draagvlak

Ontwikkelaars

De relatie naar de politiek zoals uit de literatuurstudie gebleken speelt geen rol bij ontwikkelaars. De gemeente Amsterdam biedt voldoende continuïteit en stabiliteit op ambtelijk niveau. Wel geven de woningontwikkelaars aan dat zij waarde hechten aan een langdurige en stabiele samenwerking met de gemeente op ambtelijk niveau met als motivatie dat er altijd meerdere projecten tegelijkertijd in de stad actief zijn en zij graag als goede samenwerkingspartner te boek staan met het oog op toekomstige projecten.

Beleggers

Net als bij ontwikkelaars is er vanuit geen enkele belegger blijk gegeven van de noodzaak voor politiek draagvlak voor extra private investeringen in de openbare ruimte. Ook de beleggers handelen het vraagstuk op ambtelijk niveau af. Een belegger merkt wel op dat alhoewel het als positief gezien kan worden dat politieke inmenging niet nodig is om extra investeringen tot stand te brengen, de keerzijde is dat in de huidige situatie de politiek ook geen lans breekt om extra private investeringen in de openbare ruimte te stimuleren.

Gemeente

De geïnterviewde personen van de gemeente Amsterdam bevestigen het beeld dat de ontwikkelaars en beleggers schetsen. Er is in de praktijk geen sprake van actieve politieke inmenging bij het faciliteren van extra private investeringen in de openbare ruimte.

5.3 Afspraken over verantwoordelijkheden

5.3.1 Coördinatie

5.3.1.a Specialistische kennis

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars willen graag zo goed mogelijk hun visie voor een project realiseren. Dit is de primaire motivatie waarom sommige ontwikkelaars bereid zijn verantwoordelijkheden op zich te nemen. Dit geldt overigens niet voor alle ontwikkelaars. Met name voor ontwikkelingen op gebouwniveau geldt dat ontwikkelaars wel extra willen investeren in de openbare ruimte, maar hierbij de voorkeur geven aan een financiële bijdrage in ruil voor een prestatie afspraak met de gemeente. Voor grotere (gebieds-)ontwikkelingen en bij de functies retail en hotel willen ontwikkelaars zelf verantwoordelijkheid naar zich toetrekken. Bij woongebieden omdat ontwikkelaars meer invloed op de identiteit van het gebied willen. Specialistische kennis, of het gebrek daaraan, bij de gemeente speelt hier geen rol. Bij de functies retail en hotel is gebrek aan specialistische kennis bij de gemeente wel een belangrijke motivatie. Andere motivaties die ontwikkelaars noemen om verantwoordelijkheden op zich te nemen zijn grip op budgetten, planning en procedures en het borgen van kennis. Meerdere ontwikkelaars klaagden over de negatieve impact als gevolg van personele wisselingen aan de zijde van de gemeente. Hierdoor ging veel project specifieke kennis verloren.

Beleggers

Niet alle van de geïnterviewde beleggers zijn bereid om verantwoordelijkheden op zich te nemen. De beleggers die wel verantwoordelijkheden op zich nemen in de openbare ruimte brengen deze onder bij derden partijen. Het ontbreken van specialistische kennis is dus geen belemmering zo lang deze maar ondergebracht kunnen worden bij een andere partij. Van de geïnterviewde beleggers geeft een aantal aan zichzelf te willen ontwikkelen in het programmeren van de openbare ruimte in de gebruiksfase en dat daar op dit moment nog kennis ontbreekt.

Gemeente

De gemeente geeft aan zelf over voldoende kennis, expertise en ervaring te beschikken. Daarnaast werkt de gemeente ook vaak samen met dezelfde externe (ontwerp-)bureaus waar private partijen mee werken. Dus wat de gemeente betreft is er vanuit deze invalshoek geen reden om aan te nemen dat private partijen dit beter zouden kunnen dan de gemeente. Uit de interviews blijkt juist de zorg dat private partijen onderschatten hoe complex de openbare ruimte is. Er is een heel breed scala aan

beleidstukken van toepassing en er moet afstemming plaatsvinden met derden partijen zoals bijvoorbeeld NUTS over kabels en leidingen en nood- en hulpdiensten. Traditioneel onderhoud de gemeente deze contacten. Er heerst twijfel of private partijen wel het hele spectrum kunnen coördineren of alleen een deel van het ontwerp, waarbij in de interviews duidelijk werd aangegeven dat sommige ontwikkelaars zelf denken dat ze het hele spectrum coördineren terwijl ze enkel de architect van de openbare ruimte hebben aangestuurd. Naar de mening van de gemeente is er sprake

“Schoon, heel en veilig is netjes taalgebruik voor hufterproof en dat is niet hetzelfde als een fijne openbare ruimte.”

(Ontwikkelaar)



van een blinde vlek bij een deel van de ontwikkelaars. Een andere belangrijke afweging van de gemeente raakt aan zeggenschap. De gemeente wil niet dat een private partij beslist welk belang prevaleert bij tegenstrijdige en/of conflicterende (technische) eisen.

5.3.1.b Participatie Ontwikkelaars

Het (verplichte) participatieproces is voor ontwikkelaars niet de aanleiding of reden om extra investeringen in de openbare ruimte op te tuigen. Wel weegt mee dat binnen een participatieproces openbare ruimte een goede gelegenheid is om huurders en omwonenden te betrekken, maar doorslaggevend is dit zeker niet. De eigen visie blijft leidend bij het bepalen waar en hoe extra middelen geïnvesteerd worden.

Beleggers

Vanuit beleggersperspectief wordt het participatietraject toebedeeld aan de ontwikkelaar. Voor beleggers is belangrijk dat als er vanuit een participatietraject afspraken (verplichtingen) volgen voor extra investeringen in de openbare ruimte deze vooraf duidelijk moeten zijn (Zie ook: Toekennen van rechten; Moment van afspraken maken).

Gemeente

Ook voor de gemeente is het faciliteren van extra private investeringen in de openbare ruimte geen afweging in het participatieproces. Wel ziet de gemeente een kans waarbij het ontwerp van de openbare ruimte integraal wordt meegenomen in de presentatie van de het hele plan (de vastgoedontwikkeling) door de private partij. Dit draagt bij aan het draagvlak bij de omgeving.

5.3.1.c Organisatiekosten

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars monitoren de eigen organisatiekosten voor het maken van afspraken over extra investeringen in de openbare ruimte niet. Het proces om te komen tot afspraken wordt wel als kostbaar bestempeld (Zie ook: Toekennen van rechten; Toetsen & controleren). In het geval van extra investeringen in de openbare ruimte is er wellicht sprake van extra ‘regeldruk’ voor ontwikkelaars met bijbehorende eigen organisatiekosten. Toch weegt dit niet mee bij het besluit wel of niet extra te investeren in de openbare ruimte.



“We stemmen de plannen af met de afdeling ‘mooi’ van de gemeente, maar eindigen bij de afdeling beheer en onderhoud en dan blijkt er toch weer bar weinig te mogen.”

(Ontwikkelaar)

Beleggers

Geen van de geïnterviewde beleggers gaf aan dat eigen organisatiekosten een afweging zijn bij extra investeringen in de openbare ruimte. Voor een belegger zijn de kosten om te komen tot afspraken verdisconteerd in de koopsom; de ontwikkelaar maakt de afspraken met de gemeente. Uitvoering van de afspraken tijdens de gebruiksfase wordt uitbesteed aan derden. De kosten van derden wordt doorberekend als exploitatielasten van het vastgoed.

Gemeente

Geen van de geïnterviewde personen namens gemeente Amsterdam had zicht op de organisatiekosten van de openbare ruimte. Ervaring met afspraken bij extra private investeringen in de gebruiksfase ontbrak ook. Zoals eerder vermeld gaf men wel aan dat het proces om te komen tot afspraken voor de ontwikkelfase langdurig is. Dit impliceert dat er aanzienlijke kosten (uren) besteed worden en wellicht dus kostbaarder dan in het geval er geen afwijkingen van de gemeentelijke standaarden zouden zijn.

5.3.2 Gemeentelijk beleid

5.3.2.a Ambities gedrag & gebruik

Ontwikkelaars & beleggers

De Omgevingsvisie 2050 en Visie Openbare Ruimte 2025 bieden voldoende handvaten voor ontwikkelaars en beleggers om extra te investeren. Ontwikkelaars en beleggers vinden het belangrijk dat er tijdens de initiatieffase voldoende vrijheden behouden blijven om bij de concrete uitwerking in de vervolgfases te kunnen manoeuvreren. Het risico dat ontwikkelaars en beleggers zien is dat gezamenlijke ambities die een project specifieke oplossing vragen aan het begin van een project uiteindelijk in een gestandaardiseerd gemeentelijk technisch kader moeten worden geperst.

Een ander aandachtspunt is de dynamiek tussen de centrale stad, die onder andere het grond-/erfpachtbeleid bepaald, en de verschillende stadsdelen. De lokale ambities van de stadsdelen vragen soms een extra investering welke ten koste gaat van de residuele grondwaarde. Als een stadsdeel voorwaarden stelt aan goedkeuring voor een ontwikkeling maar de centrale stad geen reductie op de grondwaarde accepteert komen extra investeringen in de openbare ruimte onder druk te staan.

Gemeente

De gemeente is net als ontwikkelaars en beleggers van mening dat extra investeringen in de openbare ruimte goed gelegitimeerd kunnen worden vanuit het beleid en ambities zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie 2050 en Visie Openbare Ruimte 2025.

5.3.2.b Regelgeving techniek

Ontwikkelaars

De ervaring leert dat vraagstukken waarbij eisen van technische aard elkaar tegenspreken binnen de projectteams van ontwikkelaars (en/of beleggers), gemeente en andere betrokken instanties zoals het Hoogheemraadschap of NUTS partijen in overleg worden opgelost waarbij de partij die de coördinatie verantwoordelijkheid heeft een 'trekkersrol' vervult. Wat ontwikkelaars wel als knelpunt aanmerken zijn de beperkte mogelijkheden om maatwerk te realiseren op projectniveau. De gemeentelijke Puccini (materialen-)standaard en uit het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) belemmeren dit. Ook wordt innovatie geremd en kan er niet soepel genoeg ingespeeld worden op de steeds sneller veranderende wensen vanuit de maatschappij. Een voorbeeld is dat hergebruik van materialen niet past in het beleid ondanks de gemeentelijke ambities en maatschappelijke behoefte op het gebied van circulariteit.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is dat het afstemmingsproces naar de mening van ontwikkelaars te veel tijd en energie vraagt. Het is een kostbaar en tijdrovend proces en daardoor focussen ontwikkelaars en beleggers op ontwikkelingen van een bepaalde schaalgrootte en langere doorlooptijd. Voor een relatief kleinere (opstal-)ontwikkeling is de vraag of de extra kosten opwegen tegen de impact op de kwaliteit en marktwaarde van het vastgoed.

Beleggers

Beleggers bevestigen het signaal van ontwikkelaars dat tegenstrijdige regelgeving gezamenlijk binnen publiek-private projectteams wordt opgelost. De centrale vraag daarbij is of er genoeg maatwerk binnen de gemeentelijke kaders mag worden gerealiseerd. Als dat niet mag, dan kiezen bijna alle beleggers voor de traditionele verhoudingen waarbij de gemeente volledig verantwoordelijk is zonder extra investeringen.

Gemeente

Gemeentelijke processen zijn door de regelgeving zoals vastgelegd in de Puccini-methode en HIOR vooral gericht op standaardisatie en niet op het stimuleren van afwijkingen en maatwerk. De motivatie van de gemeente is dat de kwaliteit van de openbare ruimte die volgt uit de Puccini-methode en HIOR gegarandeerd in stand gehouden kan worden. De gemeente wil graag extra investeringen in de openbare ruimte faciliteren mits de gevraagde ontwerp oplossingen passen binnen de vrijheden die het gemeentelijk kader (Puccini-methode en HIOR) biedt. In het geval van conflicterende eisen is de gemeente ook van mening dat dit op projectniveau met ontwikkelaars en beleggers wordt opgelost. Als een ontwikkelaar en/of belegger een kwaliteitsniveau nastreeft dat zo hoog is dat dit niet in het technisch kader ingepast kan worden dan stelt de gemeente de voorwaarde dat de betreffende ontwikkelaar en/of belegger het eigendom houdt of juist overneemt.

5.3.2.c Juridisch kader

Ontwikkelaars & beleggers

In het huidige juridische kader worden afspraken over (extra) investeringen ten behoeve van de ontwikkelfase met de gemeente verrekend in de residuele grondprijs (erfpachtovereenkomst) of in een Anterieure Overeenkomst of zogenaamde Afsprakenbrief vastgelegd. Doorslaggevend voor ontwikkelaars is dat investeringen rechtstreeks op de plek van het project landen en niet in een algemene (bovenliggend) gemeentelijk budget verdwijnen. In het geval van een private of gemeentelijke grondexploitatie kunnen budgetten goed aan locaties en projecten gealloceerd worden. In de overige gevallen, een vaak genoemd voorbeeld zijn transformaties van individuele kantoorgebouwen naar wooncomplexen, blijkt sturing van private middelen via de gemeente naar de projectlocatie niet altijd mogelijk. Afspraken over (extra) investeringen in de gebruiksfase worden vastgelegd in een Anterieure overeenkomst (in het geval van een project met een bestemmingswijziging) of een Afsprakenbrief. Ook hiervoor geldt het spanningsveld dat investeringen vanuit ontwikkelaarsperspectief niet 'weglekken' naar algemene middelen van de gemeente. Daarbij zijn de Europese aanbestedingsregels een bijkomend knelpunt waardoor de gemeente het eigendom of bepaalde rechten niet zonder een openbare aanbestedingsprocedure aan een private partij mag gunnen.

Gemeente

Het perspectief vanuit de gemeente sluit aan bij dat van ontwikkelaars en beleggers. De gemeente geeft zelf ook aan dat met name bij (her-)ontwikkelingen van bestaand vastgoed waar geen grondexploitatie is voorkomen moet worden dat het vastgoed vernieuwd en de openbare ruimte oud blijft. In deze gevallen ontbreken de financiële middelen om in de openbare ruimte te investeren vanuit het gemeentelijke systeem omdat er geen grondexploitatie is. De extra grondinkomsten die uit de ontwikkeling voortkomen mogen niet vanzelfsprekend op de projectlocatie worden geïnvesteerd en vloeit naar een bovenliggend budget. In een dergelijk geval is het vanuit de gemeente extra wenselijk

dat de ontwikkelaar meer in de openbare ruimte investeert. Echter speelt bij de gemeente ook het belang om met de extra grondinkomsten ook in andere delen van de stad te investeren waar dit (nog) niet door de markt wordt gedaan om aan de openbare ruimte aldaar ook een impuls te geven.

5.3.3 Ontwikkelfase

Ontwikkelaars

Alle van de geïnterviewde ontwikkelaars willen graag een rol spelen in de ontwikkelfase van de openbare ruimte. Dit varieert van ondersteunende taken bij het ontwerp tot en met de volledige verantwoordelijkheid voor ontwerp en realisatie inclusief de afstemming met andere disciplines en het verkrijgen van vergunningen. Ontwikkelaars die gericht zijn op ontwikkelingen op gebouwniveau laten de verantwoordelijkheid eerder bij de gemeente, terwijl bij grootschaligere ontwikkelingen de ontwikkelaars graag een eigen gebiedsidentiteit willen neerzetten en om die reden meer verantwoordelijkheid naar zich toe willen trekken. Ten opzichte van de literatuur is het opvallend dat geen van de ontwikkelaars kostenreductie heeft genoemd als reden om verantwoordelijkheden op zich te nemen bij bijvoorbeeld ontwerp en/of realisatie van de openbare ruimte. Een vaak genoemde uitdaging hierbij is de toegenomen complexiteit van ondergrondse kabels- en leidingen. De doorslaggevende motivatie is de openbare ruimte zo optimaal mogelijk aan laten sluiten op de vastgoedontwikkeling. De term 'maatwerk' wordt hierbij veelvuldig aangehaald. Andere redenen die worden genoemd zijn voordelen in de bouwlogistiek en zoals eerder benoemd meer grip op voortgang en planning van de ontwikkeling van de openbare ruimte. Een aantal ontwikkelaars geeft aan negatieve ervaringen te hebben met de gemeente waarbij het ontwerp van de openbare ruimte niet op tijd gereed was en waardoor de realisatie vertraging opliep en gebouwen pas later opgeleverd konden worden.

Beleggers

Vanuit beleggersperspectief wordt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfase van de openbare ruimte bij de ontwikkelaar neergelegd. De belegger is niet de rechtstreekse opdrachtgever van het ontwerp en/of de realisatie en alle taken die er nog meer bij komen kijken. De kosten voor de ontwikkelfase maken immers deel uit van de koopsom van het vastgoed. Beleggers willen wel geïnformeerd worden over met name het ontwerp dat gerealiseerd gaat worden en bij voorkeur ook dat hun instemming vereist is voordat tot realisatie wordt overgegaan. De motivatie is dat beleggers willen kunnen toetsen of de kwaliteit voldoet aan hun standaarden en de afspraken die zij met de ontwikkelaar hebben gemaakt. Van de geïnterviewde beleggers blijkt dat institutionele beleggers ook helemaal geen verantwoordelijkheden voor de ontwikkelfase op zich mogen nemen als gevolg van hun fiscale status (Fiscale Belegging Instelling) die maakt dat er geen risico gedragen mag worden in ontwikkel- en bouwactiviteiten. Daar waar ontwikkelaars veel spreken over maatwerk zijn woning en kantoorbeleggers huiverig voor te veel maatwerk. Dit is in hun ogen kwetsbaar omdat er dan een ongewenste afhankelijkheid van de gebruiker (huurder) kan ontstaan. De achterliggende motivatie is dat vastgoed courant moet zijn en blijven.

Gemeente

Vanuit gemeentelijk perspectief is allesbepalend wie de initiatiefnemer is voor de ontwikkeling en of de openbare ruimte na realisatie door de gemeente beheerd en onderhouden gaat worden of niet. In het geval dat de gemeente initiatiefnemer is, is er geen verantwoordelijkheid voor ontwikkelaars en/of beleggers in de ontwikkelfase van de openbare ruimte. Wel is er steeds vaker ontwerpafstemming tussen partijen. Bij private initiatieven waarbij de gemeente verantwoordelijk wordt voor het beheer en onderhoud eist de gemeente dat het ontwerp voor start van de realisatie wordt goedgekeurd door de verschillende bevoegde ‘loketten’ binnen de gemeente. Hierbij is het uitgangspunt dat het ontwerp dient te voldoen aan de gemeentelijke regelgeving. Na realisatie wordt een inspectie (oplevering) verricht waarbij wordt gecontroleerd of de openbare ruimte conform het ontwerp en de gemeentelijke technische eisen is gerealiseerd. In de gevallen waar de gemeente niet verantwoordelijk wordt voor het beheer en onderhoud accepteert de gemeente het eigendom niet en is de ontwikkelaar en/of belegger vrij en dient er minimaal afstemming plaats te vinden over de aansluiting van de private op de publieke openbare ruimte. In de praktijk is het gebruikelijk dat bij grotere privaat geïnitieerde ontwikkelingen de openbare ruimte in opdracht van de ontwikkelaar wordt gerealiseerd. Hierbij signaleert de gemeente, net als ontwikkelaars, dat de complexiteit toeneemt als gevolg van een toegenomen hoeveelheid (NUTS-)partijen die aanwezig zijn in de ondergrond. De volledige ontwerpverantwoordelijkheid overlaten aan een marktpartij vindt de gemeente lastig omdat zij wil kunnen controleren of ook de belangen van alle andere stakeholders worden gediend. Er is inmiddels wel ruime ervaring waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van de openbare ruimte overlaat aan de ontwikkelaar. Dit betekent dat het ontwerp ter goedkeuring aan de gemeente wordt voorgelegd en de gemeente vervolgens de coördinatie met bijvoorbeeld kabels- en leidingen en nood- en hulpdiensten verzorgt. Zoals eerder aangegeven is de gemeentelijke perceptie dat de private partij de verantwoordelijkheid niet echt op zich neemt.



“Maatwerk bij beheer en onderhoud is niet mogelijk. Dat gaat mee met de massa. Bewoners zelf openbare ruimte laten onderhouden is het begin van teleurstelling.”

(Gemeente)

5.3.4 Gebruiksfase

Ontwikkelaars

De motivatie voor ontwikkelaars om verantwoordelijkheid op zich te nemen bij het organiseren van de gebruiksfase van de openbare ruimte komt voort uit hun visie op de locatie, omgeving, kwaliteit en duurzaamheid. Het realiseren van de visie vraagt afstemming en vaak maatwerk. Echter het zelf

organiseren van beheer en onderhoud is een uitdaging omdat de verplichting overgenomen moet worden door de belegger. Dit is een risico want niet alle beleggers willen dit en in de praktijk gebeurt dit alleen door ontwikkelende beleggers of als door ontwikkelaars als de belegger al ‘aan boord’ is. Ontwikkelaars geven aan nog geen of niet veel ervaring te hebben met verantwoordelijkheid voor de gebruiksfase. Niet alle ontwikkelaars durven het dan ook aan om überhaupt verantwoordelijkheden voor de gebruiksfase op zich te nemen. Er is nog veel behoefte aan kennis en ervaring. In de praktijk worden alle verantwoordelijkheden doorgelegd naar samenwerkingspartners. Als meest kansrijk wordt een samenwerking met de gemeente gezien waarbij de basis traditioneel blijft, dit wil zeggen dat de gemeente de openbare ruimte beheert en onderhoud, in combinatie met extra investeringen in de vorm van toevoegingen die door private partijen in stand worden gehouden.

Beleggers

Onder beleggers is er een duidelijk onderscheid tussen die beleggers die wel verantwoordelijkheden naar zich toe willen en kunnen trekken en die beleggers die dat niet willen en ook niet mogen. De beleggers die geen verantwoordelijkheden willen voor de gebruiksfase zijn institutionele partijen en beleggers op gebouwniveau. De argumentatie is dat men er niet van overtuigd is dat het kwaliteitsniveau van de gemeente overtroffen zal worden en dat dergelijke verantwoordelijkheden niet bij hen past en/of thuishoort. De enige belemmering die uit de gesprekken volgt is het gebrek aan kennis en ervaring. Opvallend is dat de beleggers wel graag extra willen investeren in de gebruiksfase van de openbare ruimte als onderdeel van het beleid om ESG doelstellingen te realiseren. Alle geïnterviewde

*“Zet nou maar een hekje neer.
Open of dicht maakt niet uit.
Anders kunnen wij de kosten niet
doorbelasten aan huurders.”*

(Belegger)



ontwikkelde beleggers hebben wel interesse in het overnemen van verantwoordelijkheden voor de gebruiksfase en een aantal van hen doet dit ook al. Daar waar vanuit beleggersperspectief de verantwoordelijkheden voor de ontwikkelfase verdisconteerd zijn in koopsom (bij de ontwikkelaar) is dat voor de gebruiksfase anders. Men is unaniem dat de extra exploitatielasten als gevolg van het overnemen van verantwoordelijkheden tijdens de gebruiksfase

gecompenseerd moeten worden. Dit kan ofwel door het toekennen van rechten om kenmerken vorm te geven (bijvoorbeeld evenementen in de openbare ruimte organiseren waar bezoekers een kaartje voor moeten kopen) of een financiële compensatie vanuit de gemeente (zie ‘Bekostiging’). De motivatie is dat deze partijen van mening zijn dat zij een betere kwaliteit kunnen leveren dan de gemeente en dat zij commercieel voordeel kunnen behalen uit het programmeren van de openbare ruimte. Zo kan er bijvoorbeeld geëxperimenteerd worden met de inrichting van de openbare ruimte en is deze niet meer statisch.

Gemeente

Op zich staat de gemeente open voor extra investeringen van ontwikkelaars en beleggers in de gebruiksfase van de openbare ruimte, maar het overdragen van verantwoordelijkheid stuit op bezwaren. De motivaties hierbij zijn de zorg dat burgers toch de gemeente blijven aanspreken, ook al is een private partij verantwoordelijk voor een bepaald deel van de openbare ruimte. Daarnaast het eerder aangehaalde punt hoe afspraken te borgen voor de lange termijn opdat de gemeente niet alsnog opdraait voor hoge(re) kosten. Een derde reden is het gebrek aan ervaring met zogenaamde 'service level agreements' waarbij onder de verantwoordelijkheid van een private partij de openbare ruimte wordt onderhouden. De geïnterviewde personen van gemeente Amsterdam waren ook sceptisch hoe een dergelijk voorstel met goed gevolg intern door de organisatie te loodsen.

De situatie waarbij de ontwikkelaar en/of belegger extra investeert en de gemeente volledig verantwoordelijk blijft stuit op het eerder omschreven bezwaar dat de gemeentelijke organisatie voor beheer en onderhoud niet is ingericht op maatwerkafspraken, zoals bijvoorbeeld een korter schoonmaakinterval per locatie of per project. Men is er niet van overtuigd dat afspraken nagekomen kunnen worden. In de praktijk vertaald bovenstaande naar de situatie dat partijen tijdens de gebruiksfase verantwoordelijk zijn voor dat deel van de openbare ruimte dat ze in eigendom hebben.

5.3.5 Bekostiging

Ontwikkelaars

Vanuit ontwikkelaarsperspectief volstaat het huidige systeem waarbij (extra) investeringen in de openbare ruimte gedekt worden uit de koopsom van het vastgoed en eventueel (deels) verrekend worden in de koopsom van de grond of de erfpachtcanon met de gemeente. De relatief beperkte kosten van het ontwerp worden bij een privaat initiatief gefinancierd door de ontwikkelaar en de kosten van realisatie worden gedekt door de koopsom die in termijnen betaald of gefinancierd wordt op basis van een koopovereenkomst met een belegger. Wel zien ontwikkelaars een trend dat de realisatie van de openbare ruimte vanuit andere budgetten kan worden bekostigd door opgaves integraal op te lossen. Bijvoorbeeld door meer waterretentie in de openbare ruimte toe te passen kan dit op gebouwniveau worden geoptimaliseerd. Ontwikkelaars investeren niet direct in de gebruiksfase van de openbare ruimte en er is dus ook geen aanleiding voor herziening of aanpassing van het bestaande gemeentelijke beheer en onderhoud budgetten, verlagen van gemeentelijke heffingen en belastingen of genereren van commerciële activiteiten in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld de kosten van beheer en onderhoud worden ondergebracht in een VvE of huurdersbijdrage.

Beleggers

Beleggers gaan er vanuit dat de ontwikkelfase, ontwerp- en realisatie, van de openbare ruimte wordt bekostigd door de ontwikkelaar en dus verrekend is in de koopsom van het vastgoed. De ontwikkelaar is verantwoordelijk voor afspraken met de gemeente hieromtrent. Beleggers zijn bereid een hogere koopsom te betalen bij een hogere kwaliteit van de openbare ruimte waarbij deze hogere kosten worden doorberekend aan huurders. Voorwaarde bij woningen is dat de openbare ruimte wel afgesloten kan worden (bijvoorbeeld in de avond en nacht). Enerzijds vanuit beheer aspect bijvoorbeeld bij overlast en/of oneigenlijk gebruik. Anderzijds vanuit de bekostigingssystematiek; op het moment dat de ruimte afgesloten kan worden, ongeacht of dat ook echt gebeurt of niet, dan mogen de exploitatiekosten van de openbare ruimte doorbelast worden aan huurders in de servicekosten. Als de ruimte niet afsluitbaar is mogen kosten simpelweg niet doorbelast worden. Een aantal beleggers geeft aan dat zij ook bereid zijn om extra te betalen voor de gebruiksfase van de openbare ruimte. Het lukt in de praktijk niet om dit via de gemeente te organiseren. De gemeente blijkt niet in staat om onderhoudskosten van de openbare ruimte naar projecten/vastgoed objecten toe te delen en heeft een systeem op wijk-/buurt-/stadsniveau.

Een situatie waarbij de gemeente de verantwoordelijkheden tijdens de gebruiksfase uitbesteed aan de belegger en het gemeentelijke budget ter beschikking stelt aan de belegger wordt door beleggers afhoudend op gereageerd. Geen van de geïnterviewde beleggers heeft deze mogelijkheid zelf geopperd. Positief is dat een belegger dan zelf kan kiezen om de kwaliteitsstandaard (dynamisch) bij te stellen. Beleggers denken niet dat zij beheer en onderhoud kostentechnisch efficiënter kunnen organiseren dan de gemeente. De gemeente heeft meer schaal(voordeel) en de meeste beleggers hebben zelf niet de kennis en kunde intern beschikbaar. Ook wordt genoemd dat men niet wil worden opgezadeld met achterstallig onderhoud van bestaande openbare ruimte en hoe om te gaan met verdeeld eigendom. Beleggers zijn enthousiast over de optie van Gebiedsinvesteringszone (GIZ), zij zien kansen voor dergelijke 'instanties' die de openbare ruimte laten ontwerpen, realiseren, beheren en onderhouden, programmeren en bekostigen. Ongeveer de helft van de geïnterviewde beleggers is geïnteresseerd in het genereren van opbrengsten in openbare ruimte om daarmee de gebruiksfase te bekostigen maar geeft net als bij het deelnemen aan een GIZ aan wel deel te willen nemen maar wil geen operationele verantwoordelijkheid (zie 'Coördinatie') en zijn daarom terughoudend met het initiëren van een dergelijke 'instantie'. Beleggers geven duidelijk aan dat er ook ten aanzien van de bekostiging van de gebruiksfase maatwerk noodzakelijk is. Het huidige stelsel van heffingen en belastingen maakt geen onderscheid bij private extra investeringen waardoor beleggers indirect 'gestraft' worden doordat zij zowel de investering op zich nemen en vervolgens ook de hogere OZB belasting en andere heffingen moeten voldoen. Het heersende paradigma onder beleggers is (toch) nog steeds in termen van afdracht aan en vergoeden van kosten aan de gemeente. Voornaamste reden is dat beleggers er niet van overtuigd zijn dat het systeem aan gemeentezijde aangepast zal worden.

Gemeente

Ook de gemeente is van mening dat de huidige bekostigingssystematiek van ontwerp en realisatie van de openbare ruimte volstaat. De gemeente geeft duidelijk aan dat de bekostiging van investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte wel een knelpunt zijn. Illustratief is dat de kosten voor ontwerp en realisatie van de openbare ruimte relatief beperkt zijn ten opzichte van de kosten voor beheer en onderhoud over de periode van 50 jaar. Bekostiging van (extra) investeringen in de gebruiksfase door ontwikkelaars en beleggers in ruil voor vrijstelling van gemeentelijke heffingen en/of belastingen of door het gemeentelijke budget voor beheer en onderhoud ter beschikking te stellen aan marktpartijen hebben de geïnterviewden geen ervaring mee. De geïnterviewden achten dit onwaarschijnlijk om de volgende drie redenen. Ten eerste vraagt deze manier van werken een andere organisatie, maatwerk en processen. Ten tweede wil de gemeente zo min mogelijk afwijkingen van de standaard regelgeving omdat men precedentwerking vreest. Ten derde kan men de implicaties voor de lange termijn (nog) niet overzien. Het ligt meer voor de hand om ook voor (extra) private investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte te verrekenen in de grondwaarde of erfpachtcanon net zoals dit voor investeringen in de realisatie gebruikelijk is. De gemeente is bewust van het sturingsmechanisme dat zij hanteert door meer of minder grondwaarde 'af te romen' waardoor er respectievelijk minder of meer investeringsruimte overblijft voor ontwikkelaars en beleggers. Om die reden zal de gemeente altijd als voorwaarde stellen dat er door de ontwikkelaar en/of belegger meer wordt geïnvesteerd dan dat er door de gemeente wordt gecompenseerd zodat er indirect sprake is van een gecombineerde investering van marktpartijen en de gemeente samen.

“

*“Er is wel een omslagpunt.
De openbare ruimte moet geen
Efteling worden.”*

(Gemeente)

De gemeente staat niet onwelwillend tegenover bekostiging van (extra) investeringen in de gebruiksfase door het programmeren van openbare ruimte met commerciële activiteiten. De rationale is dat de openbare ruimte zelf geen verdienmodel is voor de gemeente dus dat er geen financiële 'schade' is voor de gemeente zelf. Maar er zitten grenzen aan het 'vercommercialiseren' van de openbare ruimte, deze worden verder toegelicht onder 'toegangs- en gebruiksrechten'. Wat opvalt is dat de gemeente focust op het voorkomen van te grote contrasten tussen plekken waar ontwikkelaars en/of beleggers extra willen investeren ten opzichte van de plekken waar dat niet gebeurt in plaats van het re-alloceren van middelen die niet op "plek A" geïnvesteerd hoeven te worden (omdat de ontwikkelaar/belegger dat doet) en vervolgens door de gemeente zelf op "plek B" geïnvesteerd kunnen worden om "plek B" ook naar een hoger kwaliteitsniveau te tillen.

5.4 Afspraken over kenmerken

5.4.1 Eigendom & controle

Ontwikkelaars

Uit de literatuurstudie komt een hoger vermogensbeslag als argument naar voren waarom ontwikkelaars en beleggers de openbare ruimte niet in eigendom willen. Uit de interviews volgt dat ontwikkelaars en beleggers er vanuit gaan dat de openbare ruimte kan worden verworven voor de kosten van de ontwikkeling, ontwerp en realisatie, ervan en de facto niet tot een hoger vermogensbeslag leidt. Wel koppelen een aantal ontwikkelaars en beleggers het eigendom van de openbare ruimte als voorwaarde aan het accepteren van verantwoordelijkheden tijdens de gebruiksfase. Motivaties hierbij zijn dat juridisch eigendom hen in staat stelt meer regie te houden en zo meer te sturen op de eigen doelstellingen en meer snelheid tijdens het ontwikkelproces te maken. Ook zijn er ontwikkelaars en beleggers die het eigendom van de openbare ruimte als ongewenst zien in verband met juridische aansprakelijkheid. Het argument uit de literatuur wordt nadrukkelijk bevestigd. Aansprakelijkheid voor de openbare ruimte 'verzwaard' het vastgoed en maakt het minder courant. De waarde van het vastgoed kan dus positief beïnvloed worden door het eigendom van de openbare ruimte eromheen, maar de verhandelbaarheid kan afnemen doordat er minder partijen in willen investeren. Een ander argument dat genoemd wordt zijn implicaties ten aanzien van ondergrondse kabels- en leidingen van NUTS-partijen. In de praktijk blijkt dat het niet altijd mogelijk is om vastgoed aan te sluiten als de kabels en leiding tracés in private grond zijn gelegen.

Beleggers

Een deel van de geïnterviewde beleggers stelt het juridisch eigendom van de openbare ruimte als voorwaarde voor extra investeringen in de openbare ruimte. Het eigendom is noodzakelijk als balanspositie ten opzichte van de verplichtingen (investeringen) in de gebruiksfase in bijvoorbeeld beheer en onderhoud. Een andere motivatie is dat deze partijen van mening zijn dat de gemeente haar taken, met name in de gebruiksfase, ondermaats uitvoert en zij door middel van het eigendom direct controle kunnen uitoefenen. Zij zien dit primair als een voorwaarde om de hoge kwaliteitsambities en bijbehorende hoge onderhoudsstandaard te kunnen realiseren. Secundair speelt voor bijvoorbeeld commercieel vastgoed zoals winkels en hotel dat zij de exploitatie van de openbare ruimte kunnen bepalen. De belangrijkste reden waarom sommige beleggers het eigendom van de openbare ruimte pertinent niet willen is het aansprakelijkheidsrisico tijdens de gebruiksfase. Ondanks dat beleggers de kans op problemen laag inschatten kan men de consequenties niet overzien. Ook blijkt het aansprakelijkheidsrisico de voornaamste reden om bepaalde investeringen in de openbare ruimte niet te doen. Bijvoorbeeld een belegger wilde geen waterpartij (vijver) in een park realiseren vanwege verdrinkingsrisico voor kinderen en de kans dat zij daar aansprakelijk voor gesteld zouden worden. Ook de geïnterviewde beleggers die wel al openbare ruimte in eigendom hebben geven aan dat zij zich steeds meer bewust worden welke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden zij dragen.

Alle beleggers geven aan dat men voldoende controle op de openbare ruimte wil kunnen uitoefenen om hun investeringen goed te managen. Dit wil zeggen de kwaliteit te borgen en bij kunnen sturen als de investering bedreigd wordt; bijvoorbeeld vernielingen door vandalisme. Beleggers willen hierbij niet afhankelijk zijn van de gemeente want zij ervaren dat ze te weinig invloed hebben op hoe de gemeente bijstuurt. Een Service Level Agreement (SLA) met de gemeente wordt als mogelijke oplossing genoemd, maar nog geen van de geïnterviewde beleggers heeft hier ervaring mee.

Gemeente

In de huidige situatie is eigendom van de openbare ruimte gekoppeld aan de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud. Dus als een belegger de verantwoordelijkheid wil voor de gebruiksfase, of delen daarvan zoals eerder genoemd beheer en onderhoud, dan is een eis vanuit de gemeente dat deze partij ook het eigendom van de openbare ruimte op zich neemt. Andersom geldt ook dat als de gemeente verantwoordelijk wordt voor het beheer en onderhoud zij ook de openbare ruimte in eigendom wil krijgen.

Net als bij beleggers is het aansprakelijkheidsrisico het doorslaggevende argument. De gemeente wil geen verantwoordelijkheid voor de consequenties als zij zelf niet de uitvoering aanstuurt. Dus in tegenstelling tot wat in de literatuurstudie naar voren komt, namelijk dat

de gemeente altijd het eigendom van openbare ruimte wil vanuit controle perspectief, is de gemeente wel degelijk bereid openbare ruimte in eigendom bij beleggers te geven. De reden is dat de gemeente niet kan en wil handhaven met het risico later toch aansprakelijk gesteld te worden. In de interviews wordt het alom bekende voorbeeld aangehaald van de losliggende stoeptegel waar een voetganger ongelukkig over struikelt en blijvend invalide wordt. In de interviews reageert de gemeente niet afwijzend op het idee van een Service Level Agreement (SLA) waarbij de private partij verantwoordelijk is voor realisatie, beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar het eigendom bij de gemeente blijft. Echter heeft men hier nog geen ervaring mee en men voorziet grote bestuurlijke en operationele implementatie vraagstukken.



“De gemeente stuurt pas bij op het moment dat ontevreden burgers mondig worden.”

(Gemeente)

5.4.2 Toegangs- & Gebruiksrechten

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars willen graag afspraken maken over toegangs- en gebruiksrechten. De literatuurstudie stelt dat dit is om de belangen van bepaalde (doel-)groepen te laten prevaleren boven andere groepen. Echter uit de interviews blijkt dat de praktijk genuanceerder is. Ontwikkelaars willen graag optimaal inspelen op de behoeftes van hun klanten (bijvoorbeeld bewoners of kantoorgebruikers) en

hun belangen prevaleren dan ook vanuit het perspectief van de ontwikkelaars. Echter ontwikkelaars willen niet zoals de literatuur ook suggereert doelbewust de belangen van andere groepen beperken. In de interviews is niet naar voren gekomen dat toegangs- en gebruiksrechten van bepaalde groepen zouden moeten worden beperkt. Eerder het tegenovergestelde; vanuit de ESG-doelstellingen ligt er juist veel nadruk op het zo breed mogelijk betrekken van de hele samenleving. Wel willen ontwikkelaars dat er bijgestuurd kan worden als de belangen van hun klanten geschaad worden. Men is er van bewust dat dit in samenspraak en samenwerking met de gemeente moet. Het belangrijkste voor ontwikkelaars is dat de afspraken over gereguleerd gebruik en toegang vooraf duidelijk vastgelegd worden. Bijvoorbeeld handhaven bij overlast en vandalisme, maar ook concrete afspraken voor het aantal keer per jaar dat er een besloten commercieel evenement in de openbare ruimte georganiseerd mag worden waar bezoekers kaartjes voor moeten kopen, zoals een open lucht bioscoop.

Beleggers

De afwegingen en motivaties van beleggers sluiten aan bij die van ontwikkelaars waarbij beleggers nog meer focussen op de lange termijn van de gebruiksfase. Primaire motivatie om gebruik en toegang te willen reguleren is het voorkomen van negatieve effecten door het borgen van het gebruiksgenot van de openbare ruimte en het beschermen van investeringen. Met name bij commerciële functies zoals horeca, winkels en hotel is het aantrekken van extra bezoekers ook een motivatie. De geïnterviewde beleggers geven aan dat in de praktijk er alleen tegenstrijdigheid met de gemeente wordt ervaren in het geval van overlast. Beleggers: “zijn niet op zoek naar rechten om de baas te spelen”, maar willen borgen dat het openbaar gebied goed, veilig en beheersbaar functioneert en dat betekent ook in het perspectief van beleggers ingrijpen als er iets niet gaat zoals beoogd.

Gemeente

Het argument vanuit de literatuur dat de gemeente tegen afspraken over gebruik en toegang van de openbare ruimte is omdat deze de homogeniteit bedreigen komt niet terug uit gesprekken met de gemeente. Het wordt wel genoemd als theoretische mogelijkheid maar in de praktijk ziet de gemeente dit niet terug bij ontwikkelaars en beleggers. Gemeentelijke medewerking aan extra investeringen is afhankelijk van de afspraken die met private partijen gemaakt worden. Hierbij maakt de gemeente de verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel. Dus de gemeente is voorstander van openbare ruimte die onderscheid maakt tussen verschillende gebruikersgroepen en daar in ontwerp en gebruik op inspeelt, maar de gemeente vindt wel dat alle groepen aan bod moeten komen. De motivatie is dat uitsluiting en segregatie voorkomen moet worden. Ook de angst voor doorgeslagen vercommercialiseren van de openbare ruimte wordt bevestigd in interviews, tenzij er concrete afspraken gemaakt worden over het aantal keer (per jaar) en er voldaan wordt aan het publieke kader ten aanzien van vergunningen. Tot slot bevestigd de gemeente wel dat ook zij, net als ontwikkelaars en beleggers, alleen wil bijsturen in gebruik en toegang op moment dat er overlast ontstaat.





6. Resultaten

6. Resultaten

In het vorige hoofdstuk zijn de praktijkervaringen uit de verschillende interviews samengevat en geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in een breed palet aan afwegingen, voorwaarden en motivaties en daardoor inzicht in overeenkomsten en verschillen tussen ontwikkelaars, beleggers en gemeente in algemene zin en ook tussen verschillende profielen van ontwikkelaars respectievelijk beleggers onderling. In dit hoofdstuk worden theorie en praktijk aan elkaar gerelateerd en onderzoeksvraag 5 en 6 uit H.2.1 beantwoordt:

5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen theorie en praktijk?
6. Hoe kunnen de uitkomsten van de analyse geïdentificeerd worden?

Eerst worden de uitkomsten uit de interviews vergeleken met de uitkomsten uit de literatuurstudie. Hierbij wordt net als bij de bevindingen uit de interviews (H.5) de structuur en volgorde uit het analytische model (H.4.5) gevolgd. Deze resultaten zijn vervolgens vertaald in een classificatie per onderwerp welke de input vormt voor het expert panel (H.7).

6.1 Context

- Ten aanzien van het schaalniveau en het beoogde gebruik van de openbare ruimte is er een duidelijk verschil tussen ontwikkelaars en beleggers aan de ene kant en de gemeente aan de andere kant. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid “project” en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid “stad” en streeft uniformiteit na.
- Voor ontwikkelaars is reputatie bij gemeentes en beleggers ook een belangrijke motivatie bij de intentie en ambitie op bedrijfsniveau om extra te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte. Voor beleggers is de lange termijn betrokkenheid bij het vastgoed project overstijgend een belangrijke motivatie bij extra investeringen in de openbare ruimte; primair gedreven door de overtuiging dat dit de waarde van het vastgoed in het economisch verkeer positief beïnvloedt.
- Ontwikkelaars en beleggers hebben beiden een positieve grondhouding om extra te investeren ongeacht de locatie. Echter de geografische ligging (voor dit onderzoek beperkt tot: binnen de gemeente Amsterdam) bepaald onder andere wel hoe lonend het voor ontwikkelaars en beleggers is om extra te investeren. Met andere woorden; de locatie is niet bepalend voor de vraag of men bereid is extra te investeren, maar wel op de vraag hoeveel en waarin.
- Het type vastgoed speelt een grote rol bij de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken; niet of ontwikkelaars en beleggers willen investeren (de positieve grondhouding is er) maar wel waarom, hoe en hoeveel ze willen investeren. Hierbij is van belang in hoeverre ontwikkelaars passief (alleen financiële middelen), faciliterend (zaken coördineren en organiseren) of actief (directe omzet genereren) betrokken willen zijn.

o Wonen

Bij wonen is er een focus op een hogere kwaliteit, bijvoorbeeld meer groen of hoogwaardigere materialen, met het oog op betere verkoop of verhuurbaarheid en een indirecte waarde stijging van het vastgoed. Dit kan geduid worden als passief investeren. Onder invloed van ESG doelstellingen is er een verschuiving gaande naar extra investeringen in diensten en/of activiteiten die bijdragen aan duurzaamheid en sociale cohesie. Dit zijn faciliterende investeringen ten behoeve van gebruikers.

o Werken

Bij werken (kantoren) is er vooral extra aandacht om het verblijven in de openbare ruimte prettiger te maken, ontmoetingen te faciliteren en het creëren van reuring om zo een aantrekkelijkere vestigingsplaats voor bedrijven te zijn. Dit resulteert in hogere huren en een couranter product en daarmee de waarde(stijging) van het vastgoed. Hierbij zijn investeringen dus faciliterend voor huurders.

o Winkels en hotels

Bij winkels en hotel vastgoed gaat het vooral om het aantrekken van zo veel mogelijk bezoekers om daarmee extra omzet in de gebouwfuncties te creëren teneinde de huurstroombaan te kunnen optimaliseren en daarmee de waarde van het vastgoed. Ook wil men graag omzet en resultaat genereren in de openbare ruimte zelf met als doel het direct rendement te vergroten. Er is sprake van het faciliteren van gebruikers (huurders) en zelf actief deelnemen door diensten rechtstreeks aan bezoekers aan te bieden.

- Ontwikkelaars, beleggers en gemeente zien alle drie dat het begrip kwaliteit verbreedt vanuit aandacht voor materialen en groen in de ontwikkelfase naar faciliteren van gebruik en diensten in de exploitatie-en/of gebruiksfase van het vastgoed en de openbare ruimte. Vanuit de literatuur komt het risico op 'gentrification' nadrukkelijk naar voren in relatie tot extra investeringen in de openbare ruimte maar dit wordt niet als zodanig herkend door de geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers. Het risico op 'gentrification' wordt door beleggers stellig tegengesproken door de huidige ESG doelstellingen waarbij er onder andere actief gestuurd wordt op sociale componenten zoals betaalbaarheid en inclusie. Ook de gemeente ziet (nog) geen direct risico op 'gentrification'.
- Schaalgrootte van de ontwikkeling is heel erg relevant voor zowel ontwikkelaars als beleggers als de gemeente doordat afstemming veel tijd en energie vraagt. Voor kleine(re) ontwikkelingen twijfelen ontwikkelaars, beleggers en gemeente of de inspanning lonend is ten opzichte van de kwalitatieve en financiële impact. Grotere ontwikkelingen hebben voor alle partijen ook meer potentie om verschillende opgaves zoals bijvoorbeeld woningontwikkeling, duurzaamheid, stikstopdepositie en grondbalans integraal aan te pakken. Ontwikkelaars en gemeente focussen vooral op nieuwe ontwikkelingen met een grotere schaal. Beleggers zijn naast grootschalige nieuwbouwwontwikkelingen

ook geïnteresseerd in extra investeringen in de openbare ruimte rondom bestaand vastgoed, ook op gebouwniveau. Voor de gemeente is vanuit de motivatie het organiseren van de gebruiksfase, met name beheer en onderhoud, de schaal van (deel-)gebieden al te veel maatwerk.

- Ontwikkelaars en beleggers zijn bereid om extra te investeren in de openbare ruimte en bij voorkeur integraal ontwikkelen samen met het vastgoed door de positieve impact op de kwaliteit en daardoor opbrengsten. Voor ontwikkelaars manifesteert de waarde sprong van het vastgoed als gevolg van extra investeringen in de openbare ruimte al bij de verkoop van het vastgoed, nog voordat het vastgoed gerealiseerd is. Beleggers zien de waarde sprong, net als de gemeente, pas nadat er enige tijd is verstreken in de gebruiksfase. Een gebied moet zich eerst bewijzen. Beleggers zijn als het ware bereid om 'vooruit' te investeren en de directe investeringen die ontwikkelaar gedaan heeft alvast te vergoeden in de koopsom van het vastgoed vanuit de verwachting dat financieel resultaat zich op termijn manifesteert.
- De macro economische conjuncturele ontwikkelingen blijken geen primaire rol te spelen bij ontwikkelaars en beleggers bij de bereidheid extra te investeren in de openbare ruimte. Dit in tegenstelling tot wat de literatuurstudie doet vermoeden. Dit wordt verklaard door de relatief beperkte investeringsomvang in de openbare ruimte ten opzichte van de totale stichtingskosten in combinatie met de lange(re) termijn investeringshorizon die de duur van een conjuncturele cyclus overstijgt. Daarbij verwachten beleggers dat er juist in economisch mindere en/of onzekere tijden nog meer aandacht op ESG doelstellingen komt te liggen en op extra kwaliteit om projecten positief te onderscheiden wat extra investeringen in de openbare ruimte stimuleert.
- Duurzaamheid komt als nieuw onderwerp uit de interviews naar voren. Ontwikkelaars zien een trend waarbij steeds strengere duurzaamheidseisen alleen nog ingevuld kunnen worden door openbare ruimte en vastgoed integraal te ontwikkelen. Duurzaamheid wordt als een verzamelbegrip gebruikt voor onder andere energieprestatie, biodiversiteit, groennorm en waterretentie. Beleggers en gemeente hebben tijdens de interviews duurzaamheid niet als additionele motivatie voor extra investeringen in de openbare ruimte genoemd.

6.2 Voorwaarden aan rechten

- Invloed in de vorm van medezeggenschap is doorslaggevend voor zowel ontwikkelaars als beleggers. De motivatie is wel verschillend tussen beiden:
 - o Belegger: motivatie is de lange termijn waarde ontwikkeling (indirect rendement) in combinatie met ESG doelstellingen.
 - o Ontwikkelaar: motivatie is direct resultaat door het kunnen realiseren van de eigen, zowel bedrijf brede als project specifieke, visie die inspeelt op de wensen van de gebruikers van het vastgoed en de belegger.

De context is gegeven en de gewenste invloed richt zich op hoe rechten en verantwoordelijkheden verdeeld worden. In de ontwikkelfase willen ontwikkelaars en beleggers invloed op hoe de extra investeringen besteed worden. In de gebruiksfase willen beleggers vooral invloed op handhaving en controle om gebruiksgenot voor huurders en bezoekers te borgen en het beschermen van de investeringen.

Invloed in de ontwikkelfase (bijvoorbeeld op het ontwerp) wordt door ontwikkelaars en beleggers kansrijker geacht dan in de gebruiksfase omdat de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de ontwikkelfase (net als de organisatie van ontwikkelaars) projectmatig is ingericht, terwijl de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de gebruiksfase procesmatig is ingericht voor operationele en generieke activiteiten.

- Zowel ontwikkelaars, beleggers als de gemeente zelf zijn het erover eens dat de huidige gemeentelijke organisatie niet is ingericht op toetsen en handhaven in de gebruiksfase. Dit bevestigt het beeld uit de literatuur (Carmona 2012, p.23) dat sturing vanuit het publieke stelsel gericht is op het maken van regelgeving en handhaving door middel van vergunningverlening. Nadat een vergunning verleend is ontbreekt het de gemeente aan instrumentarium om bij te kunnen sturen²²². Daar tegenover staat dat ontwikkelaars zelf aangeven op dit moment nog niet over voldoende kennis en ervaring te beschikken om alle taken van de gemeente over te nemen.
- Afspraken ten aanzien van looptijd, beëindiging en garanties zoals uit de (Angelsaksische) literatuur spelen nog maar zeer beperkt een rol omdat de huidige voorwaarden gekoppeld zijn aan juridisch eigendom van de openbare ruimte. De garanties die resteren worden financieel geborgd door middel van boetes in overeenkomsten. Dit onderwerp uit de literatuur openbaart zich nog niet concreet in de praktijk doordat de huidige randvoorwaarden uitsluiten dat hier verdergaande afspraken over gemaakt moeten worden.
- Ontwikkelaars, beleggers en gemeente willen graag alle drie zo vroeg mogelijk in het proces afspraken maken over de uitgangspunten voor investeringen in de openbare ruimte. De motivatie verschilt:
 - o Ontwikkelaars willen kunnen toetsen of er draagvlak is bij beleggers en dekking voor de eigen inzet (kosten).
 - o Beleggers willen de impact op de exploitatielasten kunnen inschatten omdat dit direct raakt aan het rendement van hun belegging.
 - o De gemeente omdat zij veel tijd nodig heeft om eventuele afwijkingen van het standaard beleid intern te verankeren.

222 Carmona, M., 2021. p.23

- De relatie naar de politiek zoals uit de literatuur studie naar voren komt speelt in de praktijk geen rol van betekenis. Niet bij ontwikkelaars, niet bij beleggers en ook wat de gemeente zelf betreft niet. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat in Angelsaksische landen politiek en bedrijfsleven directer verbonden zijn dan in de Nederlandse Rijnlandse context.

6.3 Afspraken over verantwoordelijkheden

- Ten aanzien van het onderwerp coördinatie en het accepteren van verantwoordelijkheden zijn de uitkomsten verdeeld:
 - o Er zijn ontwikkelaars en beleggers die geen verantwoordelijkheid willen. Ofwel omdat ze zelf niet over vereiste specialistische kennis en ervaring beschikken, ofwel omdat ze denken dat de gemeente (vanuit haar traditionele rol) dit beter kan, of omdat dit niet is toegestaan vanuit interne besluitvorming en externe (bijvoorbeeld fiscale) kaders.
 - o Er zijn ontwikkelaars en beleggers die wel verantwoordelijkheid willen en mogen accepteren. Zij denken juist wel bepaalde verantwoordelijkheden beter of sneller te kunnen coördineren dan de gemeente of beter de door hen gewenste visie te kunnen incorporeren. Gebrek aan kennis en ervaring wordt door sommigen wel en andere minder als een belemmering gezien. Men is het er gezamenlijk wel over eens dat er kansen liggen voor initiatieven en/of bedrijven (zoals een GIZ) die de openbare ruimte laten ontwerpen, realiseren, beheren en onderhouden, programmeren en bekostigen.
 - o De gemeente vindt dat private partijen maar een deel van het spectrum overzien. Dus dat ontwikkelaars en beleggers misschien wel vinden dat zij bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfase op zich nemen, maar dat feitelijk de gemeente 'achter de schermen' nog heel erg veel regelt. Een ander belangrijke afweging van de gemeente raakt aan zeggenschap. De gemeente wil niet dat een private partij beslist welk belang prevaleert bij tegenstrijdige en/of conflicterende (technische) eisen.
- Uit de interviews is gebleken dat de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken bij extra investeringen niet alleen bepaald worden door wat men wil maar ook door wat er mag. Dit wil zeggen de impact van interne besluitvorming en externe (fiscale) kaders. Hierbij lijkt een relatie te bestaan met de wijze waarop ontwikkelaars en beleggers gefinancierd worden. De geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers bestonden uit beursgenoteerde bedrijven, private bedrijven en institutionele partijen. Private bedrijven zijn het meest vrij om te handelen naar eigen inzicht. Dit zijn ook de bedrijven die het meest bereid zijn om extra verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken. Beursgenoteerde bedrijven zijn gebonden door interne regelgeving en besluitvormingsstructuren waar de nadruk ligt op het afhechten van risico's. Institutionele partijen zijn niet alleen gebonden door interne regelgeving en besluitvorming maar ook nog eens door fiscale regelgeving.

De “FBI-status”, Fiscale Beleggingsinstelling²²³, maakt dat sommige pensioenfondsen niet rechtstreeks en risicodragend mogen investeren in de ontwikkelfase van openbare ruimte. Dit kan belemmerend werken bij het doen van extra investeringen.

- Participatie blijkt als onderwerp geen rol van betekenis te spelen bij afwegingen die ontwikkelaars, beleggers en gemeente maken bij extra investeringen in de openbare ruimte. Alle drie de ‘partijen’ zijn het er over eens dat openbare ruimte wel onderdeel uit maakt van het participatieproces maar de eigen visie blijft leidend.
- Het proces om samen met de gemeente tot afspraken te komen over extra investeringen in de openbare ruimte wordt door zowel ontwikkelaars als beleggers als kostbaar geduid in de zin van tijdrovend en inefficiënt. Toch weerhouden de kosten van de eigen organisatie of kosten voor externe adviseurs ontwikkelaars en beleggers er niet van om te willen investeren in de openbare ruimte.
- De ambities uit het gemeentelijk beleid bieden ook in de huidige situatie al voldoende aanknopingspunten voor ontwikkelaars en beleggers om extra te investeren in de openbare ruimte. Het juridisch kader voor de ontwikkelfase, zoals afsprakenbrief, anterieure overeenkomst en erfpacht-overeenkomst, bieden ook soelaas om extra investeringen te faciliteren. Enige uitzondering is het ontbreken van de mogelijkheid om investeringen die door financiële bijdragen aan de gemeente gerealiseerd worden niet weg te laten vloeien naar algemene bovenliggende budgetten zoals bijvoorbeeld bij transformaties op gebouwniveau. Ook is er behoefte aan een (juridisch) kader om samenwerking en investeringen in de gebruiksfase vorm te geven. Een ander knelpunt met betrekking tot gemeentelijk beleid is de regelgeving die ziet op de technische eisen van de openbare ruimte zoals de HIOR en Puccini-methode. Deze regelgeving is niet ingericht op maatwerk en innovatie, zoals bijvoorbeeld circulariteit, maar op standaardisatie en zo laag mogelijke kosten.
- Ontwikkelaars zijn sturend in het wijzen op nieuwe trends en ontwikkelingen in de ontwikkelfase, maar volgend op beleggers in datgene wat daadwerkelijk geadopteerd, geaccepteerd en dus gerealiseerd wordt. Ten aanzien van de ontwikkelfase, ontwerp en realisatie van de openbare ruimte, is voor ontwikkelaars en beleggers doorslaggevend in hoeverre aansluiting gevonden kan worden bij de eigen visie op de openbare ruimte voor een project. Ontwikkelaars en beleggers zijn het erover eens dat er in de huidige situatie nog vooral de focus ligt op de ontwikkelfase omdat het vigerende instrumentarium de mogelijkheid tot extra investeren voldoende faciliteert. Het is dus niet omdat ontwikkelaars en beleggers niet extra in de gebruiksfase willen investeren, maar in de praktijk is er nog geen instrumentarium dat de voorwaarden van de gemeente en ontwikkelaars en beleggers voldoende verenigd.

223 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/vennootschapsbelasting/beleggingsinstellingen/fiscale_beleggingsinstelling

- Bekostiging is als randvoorwaarde doorslaggevend voor ontwikkelaars en beleggers. Dit wil zeggen; er wordt door ontwikkelaars en beleggers alleen extra geïnvesteerd in de openbare ruimte als aan interne minimale resultaat en/of rendement eisen voldaan kan worden. Uit de interviews is gebleken dat er drie verschillende investeringsstrategieën onderscheiden kunnen worden:
 - o Passief: alleen door middel van ter beschikking stellen van financiële middelen
 - o Faciliterend: zaken coördineren en organiseren
 - o Actief: directe omzet genereren
 Vooral het type vastgoed en de manier waarop een ontwikkelaar en/of belegger gefinancierd is zijn bepalend voor de strategie die wordt nagestreefd.

De verantwoordelijkheid voor bekostiging wordt door ontwikkelaars en beleggers nog traditioneel benaderd vanuit het spectrum van financiële bijdragen aan de gemeente al dan niet in combinatie met het uitvoeren van verantwoordelijkheden, zoals bijvoorbeeld de realisatie van een plein of park, voor eigen rekening en risico. Verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase, zoals onder andere voor beheer en onderhoud, wordt door ontwikkelaars alleen aanvaard als er zekerheid is over de overname van de verantwoordelijkheid door de belegger. De belegger op zijn beurt accepteert alleen verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase als de kosten kunnen worden doorbelast aan gebruikers; bijvoorbeeld huurders van woningen. Het perspectief dat de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase ook de kans impliceert om deze kosten te dekken door middel van het genereren van extra opbrengsten in de openbare ruimte wordt slechts door beleggers in winkel- en hotelvastgoed gezien.

6.4 Afspraken over kenmerken

- Ten opzichte van de literatuur blijkt het extra vermogensbeslag voor het verwerven van het eigendom van de openbare ruimte in de praktijk geen directe afweging. Ontwikkelaars en beleggers gaan ervan uit dat de openbare ruimte verworven kan worden ter waarde van de kosten in de openbare ruimte die sowieso geïnvesteerd worden.
- Wel wordt door zowel ontwikkelaars als beleggers bevestigd dat eigendom van openbare ruimte die gekoppeld is aan het eigendom van vastgoed maakt dat de verhandelbaarheid van het vastgoed afneemt doordat niet alle beleggers willen en/of mogen investeren in het eigendom van openbare ruimte.
- In tegenstelling tot wat de literatuur doet vermoeden blijkt de gemeente juist wel bereid om openbare ruimte aan ontwikkelaars en beleggers te verkopen. De motivatie is dat de gemeente niet wil en kan handhaven tijdens de gebruiksfase en dat ook niet hoeft als een ruimte niet haar juridisch eigendom is. De gemeente streeft dus alleen controle na over die ruimtes waar zij aansprakelijk voor is.

- Tussen ontwikkelaars onderling en beleggers onderling is er geen consensus of het eigendom van de openbare ruimte vereist is als controle middel. Maar in de praktijk blijkt het eigendom wel een instrument dat de afspraken over rechten en verantwoordelijkheden inkadert en overzichtelijker maakt. Het nadeel is dat niet alle ontwikkelaars en beleggers die wel extra willen investeren het eigendom van de openbare ruimte wil en/of mag verwerven.
- Motivaties waarom sommige ontwikkelaars en beleggers wel het juridisch eigendom van de openbare ruimte willen is omdat dit hen in staat stelt meer regie te houden en zo meer te sturen op de eigen doelstellingen en zij denken hiermee ook meer snelheid tijdens het ontwikkelproces te kunnen maken. Voor enkele van de geïnterviewde beleggers is het eigendom van de openbare ruimte noodzakelijk als balanspositie ten opzichte van de verplichtingen (investeringen) in de gebruiksfase in bijvoorbeeld beheer en onderhoud. De belangrijkste reden waarom sommige beleggers (en daardoor ook ontwikkelaars) het geen juridisch eigendom van de openbare ruimte willen is het aansprakelijkheidsrisico tijdens de gebruiksfase. Ondanks dat beleggers de kans op problemen laag inschatten kan men de consequenties niet overzien. Uit de interviews is gebleken dat beleggers het eigendom van openbaar toegankelijke ruimte zoals bijvoorbeeld binnenpleinen en -tuinen wel accepteren als het mogelijk is het eigendom in een Vereniging van Eigenaren onder te brengen en de exploitatiekosten door te leggen aan de huurders.
- Ten aanzien van controle zijn ontwikkelaars en beleggers eensgezind. In tegenstelling tot een aantal van de Angelsaksische voorbeelden uit de literatuurstudie streven de Nederlandse ontwikkelaars en beleggers geen volledige autonomie na. De maatregelen die ontwikkelaars en beleggers wel willen doorvoeren zijn gericht op het beschermen van investeringen, het borgen van gebruiksgenot en het voorkomen van negatieve uitwassen zoals bijvoorbeeld vandalisme en overlast. Ook de gemeente wil alleen ingrijpen in toegang- en gebruiksrechten als er sprake is van overlast of andere ongewenste situaties. Private autonomie voor openbare ruimte die gemeentelijk eigendom is, is wat de gemeente betreft in ieder geval niet bespreekbaar.
- De literatuurstudie stelt dat ontwikkelaars en beleggers belangen van bepaalde (doel-)groepen willen laten prevaleren boven andere groepen. Echter uit de interviews blijkt dat de praktijk genuanceerder is. Ontwikkelaars en beleggers focussen juist op het stimuleren van bepaald gebruik en het aantrekken van bepaalde groepen zonder daarbij andere groepen te beperken. De gemeente ziet het risico dat bepaalde groepen zich toch buitengesloten voelen. Dit kan geduid worden als een a-symmetrie van belangen waarbij het bedienen van bepaalde doelgroepen resulteert in uitsluiting van andere groepen²²⁴. Beleggers geven aan dat juist zij zelf ook een groot belang hebben bij een evenwichtig functionerende openbare ruimte. Ook de al eerder aangehaalde ESG doelstellingen maken dat ontwikkelaars en beleggers zo min mogelijk beperkingen aan gebruik en toegang willen opleggen en een zo breed mogelijke afspiegeling van de maatschappij willen bedienen.

224 Van Eck, E. & R. v.Melik, 2022. p.17



7. Expert meetings

7. Expert meetings

Om de hoofdvraag van dit onderzoek (Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte te investeren?), te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk de resultaten uit het vorige hoofdstuk te duiden. In dit onderzoek wil duiden zeggen dat er een onderscheid wordt gemaakt in hoeverre de verschillende voorwaarden meewegen bij ontwikkelaars en/of beleggers bij extra investeringen in de openbare ruimte.

Vooruitlopend op de expert meetings is een memo verstrekt (zie bijlage 4) met daarin een korte inleiding op het onderzoek, een samenvatting van het onderzoeksproces, een concept van de resultaten uit H.6.1 tot en met H.6.4 en een conceptversie van tabel 4. Op basis van de resultaten uit voorgaande hoofdstuk en de feedback van de experts is de volgende classificatie tussen de onderwerpen aangebracht:

- ondergeschikt
- van belang
- doorslaggevend

De classificatie verbindt de resultaten uit de theorie-praktijk confrontatie met de hoofdvraag van het onderzoek en is de opmaat naar de conclusies. De weergegeven classificatie is niet absoluut of kwantitatief meetbaar; het is de grootste gemene deler van zowel ontwikkelaars en beleggers. Het doel van de tabel is ordenen van resultaten ten behoeve van reflectie en het trechteren naar conclusies.

De resultaten uit het vorige hoofdstuk zijn, zoals in H.2.4.4 toegelicht, samen met een conceptversie van tabel 4 als een theorie-praktijk confrontatie aan verschillende experts voorgelegd met als vraag hierop te reflecteren. In maand November 2022 zijn 3 expert meetings gevoerd met 4 verschillende experts. In bijlage 3 is een overzicht van geïnterviewde experts, organisatie waar ze werkzaam zijn en hoe deze getypeerd is weergegeven. De verdeling van experts is als volgt:

- Wetenschap: 1
- Overheid (Gemeente): 1
- Architect/Stedenbouw/Landschapsontwerp (voor zowel gemeente als ontwikkelaars en beleggers): 1
- Onderzoeks- en onderwijs- en netwerkinstelling voor ontwikkelaars en beleggers: 1

De expert meetings startten met de vraag of de informatie in het memo met de doel- en vraagstelling voor het gesprek duidelijk waren. Daarna is er vrije ruimte gelaten aan de experts om te reflecteren op de resultaten uit de interviews en de classificatie waarna de classificatie in tabel 4 definitief is gemaakt.

In de volgende paragrafen zijn de belangrijkste bevindingen uit de expert meetings weergegeven. De vragen en opmerkingen van de experts hebben er ook toe geleid dat enkele resultaten zoals weergegeven in H.6 van deze scriptie zijn uitgebreid met informatie die wel uit de interviews naar voren kwam maar kennelijk niet duidelijk genoeg was verwerkt in de concept resultaten zoals weergegeven in het 'expert memo' (bijlage 4).

Onderwerpen die ontwikkelaars, beleggers en gemeente meewegen bij extra investeringen in de openbare ruimte			Ondergeschikt	Van belang	Doorslaggevend
Context	Locatie & omgeving	Gebruik		X	
		Geografische ligging		X	
		Type vastgoed		X	
		Schaalgrootte		X	
		Schaalniveau			X
	Kwaliteit		X		
	Economische conjunctuur	X			
Duurzaamheid					
Stakeholders	Toekenning van rechten	Zeggenschap			X
		Toetsen & controleren	X		
		Looptijd, beëindiging & garanties	?	?	
		Moment van afspraken maken		X	
		Politiek draagvlak	X		
Governance delen van verantwoordelijkheden	Coördinatie	Specialistische kennis		X	
		Participatie	X		
		Interne organisatiekosten	X		
	Gemeentelijk beleid en regelgeving	Ambities voor gedrag en gebruik		X	
		Tegenstrijdige regels (techniek)		X	
		Geschiktheid vigerend kader			X
	Ontwikkelfase	Kostenreductie	X		
		Afstemmen op project en locatie			X
		Technische haalbaarheid		X	
	Gebruiksfasen	Kostenreductie	X		
		Afstemmen op project en locatie			X
		Technische haalbaarheid		X	
	Bekostiging	Value capture van het vastgoed		X	
Dekking voor lasten				X	
Opbrengsten genereren			X		
Kenmerken vormgeven	Eigendom & controle	Kapitaalbeslag & balanspositie		X	
		Aansprakelijkheid		X	
		Grip op lange termijn		X	
	Toegangs- & gebruiksrechten	Gelijkheidsbeginsel	X		
		Inspelen op specifieke doelgroepen			X

Tabel 4 overzicht van onderwerpen en weging die ontwikkelaars en beleggers geven bij investeringsbeslissingen

7.1 Context

- Locatie en omgeving. De experts benadrukken dat de locatie en omgeving heel erg belangrijk zijn. Tijdens de interviews is bij alle voorbeelden en projecten positief geantwoord op de vraag of men bereid is extra te investeren. Hier zou ten onrechte het beeld uit kunnen ontstaan dat locatie en omgeving ondergeschikt zijn bij de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken, maar niets is minder waar. Iedere locatie is anders en investeringen lonen niet overal evenveel. Er is dus niet op iedere plek evenveel extra ruimte om te investeren en daardoor hebben locatie en omgeving veel invloed op hoe extra investeringen vormgegeven kunnen worden.
- Geografisch. Een expert vraagt zich af waarom alleen de gemeente Amsterdam is bevroegd. Enerzijds kan hiermee wel specifiek de invloed van het Amsterdamse beleid en regelgeving worden onderzocht. Anderzijds, zoals ook blijkt uit de resultaten, is het gemeentelijk kader weliswaar zeker van invloed, maar niet 'stad afhankelijk'; dat wil zeggen dat de problematiek en dynamiek ook in andere steden van toepassing zijn. De expert geeft aan dat het wellicht minder tijdrovend en ingewikkeld is om tot afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden te komen in kleinere steden die minder sectoraal verdeeld zijn. Bijvoorbeeld doordat er met minder verschillende mensen hoeft te worden afgestemd. Een andere invalshoek is dat extra investeringen in kleine(re) gemeenten misschien sneller en eenvoudiger concreet gemaakt kunnen worden, maar dat de vraag is of de financiële prikkel voor ontwikkelaars en beleggers wel groot genoeg is.
- Type vastgoed. De geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers richten zich op woningen, kantoren, winkel- en hotelvastgoed. De rol van maatschappelijk vastgoed is niet bevroegd. Uit de expert meetings blijkt dat er vanuit de gemeente een direct belang is om ook maatschappelijk vastgoed te betrekken omdat dit vaak haar eigen bezit is. Een andere motivatie is het betrekken van maatschappelijke functies vanuit ESG doelstellingen omdat bij de invulling van maatschappelijke functies vaak ook de 'civil society' betrokken is.
- Schaalgrootte. In relatie tot schaalgrootte focussen de experts onafhankelijk van elkaar op gebiedsontwikkeling. Bij ontwikkelen per kavel volgt volgens hen bijna automatisch het traditionele spoor met de gemeente. Zij benadrukken de mogelijkheden (potentie) en in hun ogen noodzaak om door schaalvoordelen bij gebiedsontwikkeling verschillende opgaves integraal aan te pakken. Het is in hun ogen juist de schaal en het met elkaar verbinden van opgaves die maakt dat uitdagingen zoals bijvoorbeeld vervuilde grond; PFAS²²⁵ en waterretentie opgaves oplosbaar worden. Het is noodzakelijk om vastgoedontwikkeling en landschap op grotere schaal integraal te beschouwen omdat men sectoraal vastloopt en niet tot realisatie komt. Als meest actuele voorbeeld wordt de stikstofproblematiek benoemd. De experts vragen zich af of schaalgrootte in de praktijk niet toch ook doorslaggevend is.

225 <https://www.rivm.nl/pfas>

- Schaalniveau. Op basis van de resultaten wordt schaalniveau door de experts benoemd als crux van het probleem. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid “project” en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid “stad” en streeft uniformiteit na. Er wordt opgemerkt dat het ook de taak en rol vanuit de gemeente is om op de eenheid stad na te denken, maar de vraag is of dat door middel van uniformiteit moet. Er wordt een kritische noot geplaatst bij het gelijkheidsbeginsel als motivatie voor een uniforme buitenruimte. In de praktijk lijkt kostenbeheersing de primaire motivatie vanuit de gemeente. Alle experts vinden het begrijpelijk dat ontwikkelaars en beleggers denken vanuit de eenheid project, want vanuit projecten moeten extra investeringen gefinancierd en georganiseerd worden.
- Duurzaamheid en innovatie. De stelling wordt geopperd dat door het integraal oplossen van duurzaamheidsvraagstukken de openbare ruimte een steeds groter deel uitmaakt van de economische propositie van het vastgoed. Het is bijvoorbeeld goedkoper om waterretentie en groennormen op te lossen in de openbare ruimte dan op gebouwniveau. Toch zien experts op dit vlak vooral dat vigerende technische kader innovatie niet stimuleert maar eerder belemmert.
- Mobiliteit. De vraag is gesteld of mobiliteit niet ook als onderwerp moet worden aangemerkt. Ontwikkelaars en beleggers zien mobiliteit, en in bredere zin infrastructuur, als een gemeentelijke project overstijgende aangelegenheid. Een expert wijst erop dat het ook andersom werkt; dus niet alleen vastgoedontwikkeling maakt dat bereikbaarheid georganiseerd moet worden. Maar door bereikbaarheid anders te organiseren ontstaan er ook kansen voor vastgoedontwikkeling, bijvoorbeeld verdichting in steden. Er wordt geopperd om een verschil te maken tussen ‘hoofd’ openbare ruimte (ten behoeve van boven- en ondergrondse mobiliteit infrastructuur) en ‘neven’ openbare ruimte. Dit vraagstuk kan ook geduid worden als het eerder beschreven verschil waarbij de gemeente redeneert op het niveau van de stad en de ontwikkelaar en belegger op het niveau van het project.
- Economische conjunctuur. Uit de resultaten blijkt dat de economische conjunctuur niet van invloed is op de vraag of men ontwikkelaars en beleggers bereid zijn extra te investeren in de openbare ruimte. Toch is de vraag of conjunctuur er misschien toch wel toe doet als een tweede orde effect. Bijvoorbeeld als onder invloed van conjunctuur winkelvastgoed getransformeerd wordt naar woningen. Als vervolgens zou blijken dat investeringen in openbare ruimte lager liggen bij woningen dan bij winkelvastgoed (het type vastgoed doet er immers wel toe), dan is conjunctuur indirect van invloed op hoeveel er extra geïnvesteerd kan worden.

7.2 Verdelen van rechten

- Zeggenschap. De experts onderschrijven alle vier dat zeggenschap doorslaggevend is. De achterliggende behoefte is de motivatie aan maatwerk, maar waar ontwikkelaars en beleggers dan zeggenschap over willen is diffuus op basis van de resultaten doordat dit verschilt tussen individuele partijen. De experts geven aan dat hierdoor in de praktijk moeilijk is om tot concrete principe oplossingen te komen die breed inzetbaar zijn. Voor ontwikkelaars en beleggers is bij zeggenschap ook van belang dat investeringen op de projectlocatie 'landen'. De gemeente snapt dat ontwikkelaars en beleggers een aantoonbaar track record willen, maar ziet ook investeringen via een fondsstructuur om op plekken te kunnen investeren waar dat anders misschien niet gebeurt. Ook dit is een voorbeeld waar de gemeente denkt op het schaalniveau van de stad waar ontwikkelaars en beleggers focussen op hun eigen projectlocatie.
- Moment van afspraken maken. Alle experts bevestigen dat het wenselijk is om in een zo vroeg mogelijk stadium van het project afspraken te maken. De vraagstelling is of niet uiteindelijk de belegger maatgevend is voor hetgeen er gerealiseerd kan worden. En of afspraken dus wel geconcretiseerd kunnen worden zo lang de belegger niet gecommitteerd is. De ontwikkelaar heeft een visie op extra investeringen in de openbare ruimte maar als de belegger deze niet adopteert dan moet het plan toch bijgesteld worden. Beleggers zijn immers verantwoordelijk voor de gebruiksfase. Het is volgens de experts in ieder geval essentieel dat ontwikkelaars weten wat er bij beleggers speelt; welke thema's men in wil investeren zoals bijvoorbeeld CO² neutraliteit en/of beheerbaarheid van groen.
- Stakeholders. Enkele experts zijn benieuwd naar de verschillen tussen de rollen binnen de gemeente aangezien voor het onderzoek verschillende rollen binnen gemeente zijn geïnterviewd. Dit wordt geduid als het verschil tussen "van visie vorming tot trottoirtegel". Eenzelfde vraag kan ook gesteld worden bij ontwikkelaars en beleggers. Bijvoorbeeld een fondsmanager van een belegger met vergezichten en trends ten opzichte van de projectmanager met praktische korte termijn uitdagingen. De resultaten van het onderzoek geven hier geen direct inzicht in. Daar tegenover staat dat verschil van inzicht tussen rollen niet als een afweging en/of belemmering uit de interviews naar voren is gekomen.
- Stakeholders. Alle experts stellen onafhankelijk van elkaar de focus op ontwikkelaar en belegger (worden benoemd als traditionele rollen) ter discussie. Met name corporaties worden benoemd als actoren die ook belangrijk zijn gezien de beleidsmatige doelstelling van de gemeente Amsterdam om bij nieuwe ontwikkelingen 30% sociale huur en 40% middel dure huur (beiden niet geliberaliseerde huursegmenten) te realiseren. Daarnaast kunnen corporaties ook getypeerd worden als lange termijn beleggers. Vanuit die gedachte ligt betrokkenheid bij de gebruiksfase van de

openbare ruimte voor de hand. Aan de andere kant kunnen corporaties, door huurprijsregulering, de financiële meerwaarde van extra investeringen moeilijker innen.

Naast corporaties worden ook maatschappelijke instanties en andere initiatieven genoemd als actoren die een rol spelen bij (extra) investeringen in de openbare ruimte.

7.3 Verdelen van verantwoordelijkheden

- Specialistische kennis. Enkele experts zien kansen voor een aparte entiteit die openbare ruimte ontwikkelt, realiseert, programmeert, beheert en bekostigd (zoals een Business Improvement District). Een ‘instantie’ die weet hoe investeringen in openbare ruimte te ontwikkelen en ook de gebruiksfase kan managen op zo’n manier dat de openbare ruimte zichzelf financiert en er ook extra eisen bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid kunnen worden meegenomen en ook andere maatschappelijke partijen bediend worden. De kennis en ervaring ontbreekt of is op zijn minst nog te gefragmenteerd aanwezig is de suggestie. Daarbij is men van mening dat het proces nu nog vaak eerst focust op de stenen (“de gebouwen”) en daarna pas oog heeft voor de openbare ruimte (“grond eromheen die over is eromheen”). Vanuit ontwerpende, ontwikkelende en beleggende kant is men enthousiast dat op deze manier de opgave eerder en integraal opgepakt kan worden door de partij die ook de feitelijke exploitatie uitvoert.
- Participatie. Uit de interviews blijkt dat ontwikkelaars en beleggers niet direct genegen zijn om hun eigen visie en plannen voor een project aan te passen aan afwijkende wensen van participanten. Toch zien enkele experts wel een grotere betekenis voor participatie weggelegd. In hun ogen kan participatie wel een rol spelen bij het beïnvloeden van de gemeente als ontwikkelaars en beleggers samen met omwonenden optrekken.
- Bekostiging. Ook in de expert meeting wordt bevestigd dat de gemeente bewust is van haar rol als facilitator (of soms juist ‘belemmeraar’) van extra investeringen in de openbare ruimte door meer of minder grondwaarde af te romen. Toch bevestigen de experts ook dat bekostiging ‘an sich’ niet doorslaggevend is om het wel of niet te investeren. Daarmee wordt bedoeld dat de businesscase van een project de extra investeringen wel moet kunnen dragen, maar dat het resultaat en/of rendement in financiële zin niet expliciet uitgerekend hoeft te worden.
- Verdelen van verantwoordelijkheden. De experts herkennen het beeld dat de gedeelde intentie, visie en ambitie er wel zijn (“we willen wel”), en dat er in de basis financiële middelen beschikbaar zijn (“we kunnen wel”), maar dat het concreet maken van afspraken over de besteding van het de extra investeringen de grootste uitdaging is (“we weten niet hoe”). Wellicht schort het aan concrete en heldere proposities op juridisch en organisatorisch vlak en dat met name voor investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte. Men vermoedt dat er aan gebaande paden wordt vast-

gehouden omdat alternatieve proposities nog onvoldoende duidelijk zijn uitgewerkt. In de praktijk is het gevolg dat openbare ruimte die niet past binnen de gemeentelijke standaarden steeds vaker onder de verantwoordelijkheid van Verenigingen van Eigenaren wordt gebracht. Op zich zijn de experts enthousiast over deze oplossing al zien zij ook mogelijke problemen in de toekomst voor als er grote herinvesteringen gedaan moeten worden en het borgen van publieke toegang en gebruik.

7.4 Kenmerken vormgeven

- Eigendom en controle. De vraag is gesteld of juridisch eigendom uiteindelijk niet toch het meest bepalend is? Enerzijds blijkt uit de resultaten geen eenduidig beeld dat ontwikkelaars en beleggers juridisch eigendom als voorwaarde stellen voor extra investeringen in de openbare ruimte. Anderzijds worden investeringen wel geblokkeerd door de gemeentelijke voorwaarde dat zij geen eigendom van openbare ruimte accepteert waar derden verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld beheer en onderhoud. De vergelijking wordt gemaakt met de situatie waarin een ongehuwd stel dat samen een kind krijgt besluit om toch ook maar te trouwen. Niet primair omdat ze graag willen trouwen maar als je gehuwd bent zijn heel veel zaken met betrekking tot bijvoorbeeld voogdij en erfenis automatisch ook geregeld. Met de openbare ruimte is het net zo; het gaat lang niet altijd om het eigendom zelf maar om alle zaken die daarmee samenhangen en aan gekoppeld zijn. Het resultaat in de praktijk is dat eigendom nu wordt gezien als enige oplossing.
- Aansprakelijkheidsrisico. Een verrassende uitkomst is dat aansprakelijkheidsrisico kennelijk zo zwaar weegt in Nederlandse context. Bij de experts is bekend dat juist in de Angelsaksische context het aansprakelijkheidsrisico groot is. Hoe kan het dan dat men bijvoorbeeld in New York City (NYC) wel tot investeringen overgaat en het in Nederland niet lukt? De aanleiding voor extra investeringen in de U.S.A. verschilt ten opzichte van de situatie in Nederland. In Nederland wordt geïnvesteerd voor 'de kers op de taart' (de taart is er al), terwijl in de U.S.A. geïnvesteerd wordt uit noodzaak (ze moeten de taart nog bakken). Dus het risico is in NYC misschien wel groter, maar het rendement ook. Deze typische "risk versus opportunity" analyse maakt zoals eerder in dit onderzoek beschreven dat context bepalend is voor het antwoord op de vraag of men bereid is extra te investeren in de openbare ruimte.
- Toegangs- en gebruiksrechten. Bij de bespreking van de resultaten vragen een aantal experts zich af of ontwikkelaars en beleggers hier niet vooral sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Daarnaast wordt opgemerkt dat altijd sprake is van een bepaalde mate van uitsluiting, ook in traditionele 'publieke' openbare ruimte. De vraag of bepaalde groepen zich niet toch buitengesloten voelen bij extra private investeringen voor bepaalde andere doelgroepen behoefte nuance. De vraag is of zij zich meer dan anders buitengesloten voelen.

7.5 Algemene beschouwingen

- De experts bevestigen de trend dat de openbare ruimte steeds meer als integraal onderdeel van een ontwikkeling wordt gezien. De openbare ruimte krijgt heden ten dage meer aandacht dan bijvoorbeeld 5 tot 10 jaar geleden. Ze zien een groeiend draagvlak onder ontwikkelaars en beleggers voor extra investeringen in de openbare ruimte en volgens hen staan we nog maar aan het begin van deze trend.
- Voortbordurend op het vorige punt hebben alle vier de experts aangegeven dat ten aanzien van dit onderzoek de vraag gesteld kan worden: “Wie is de expert?”. Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat er nog geen vastomlijnd ‘speelveld’ is ten aanzien van private betrokkenheid bij openbare ruimte. De trend wordt nog bepaald door uitzoeken, testen en proeven. Niemand is echt expert.
- De geschetste trend van private investeringen in de openbare ruimte lijkt in een versnelling te komen. Als reden wijzen de experts op de steeds grotere impact van ESG-doelstellingen bij beleggers. Gemeentes sturen vanuit hun rol vooral op maatschappelijk en sociaal belang. Dit heeft veel raakvlakken met de ESG-afwegingen van ontwikkelaars en beleggers en is daarmee een goed gezamenlijk vertrekpunt. Het gaat niet alleen meer over geld bij extra vrijwillige investeringen in de openbare ruimte.
- De resultaten en tabel met classificatie komen erg rationeel en materieel (financieel) over. De experts wijzen erop dat attitude en gedrag van partijen minstens net zo belangrijk zijn als inhoud bij (het vormgeven van) samenwerkingen. Voorbeelden hiervan zijn een open houding ten opzichte van elkaars ideeën en de ‘drive’ om tot een voor alle betrokkenen best mogelijke oplossing te komen in tegenstelling tot verkoking vanuit enkel het eigen perspectief. De invloed van deze factoren is niet nader onderzocht.



18

8. Conclusie

8. Conclusie

Dit onderzoek begon met de veronderstelling van een prisoner's dilemma en de behoefte aan inzicht in samenstel en samenspel van afwegingen en motivaties van ontwikkelaars, beleggers en gemeenten zoals beschreven in H.1. In H.2 zijn het methodologische kader opgebouwd, de hoofdvraag geformuleerd en onderzoeksvragen afgeleid. In onderstaande tabel 5 is per onderzoeksvraag aangeven waar deze in het onderzoek beantwoord is.

Onderzoeksvraag	Beantwoording
1. Welke invalshoek is geschikt om dit type vraagstuk te onderzoeken?	H.2.2 Onderzoek filosofie H.3 Historisch perspectief, trends & ontwikkelingen
2. Welk model is geschikt om dit vraagstuk te conceptualiseren?	H.2.3 Conceptueel model
3. Wat zijn de variabelen en hun relaties volgens de theorie?	H.4 Literatuuranalyse & Analytisch model
4. Wat zijn de ervaringen in de praktijk?	H.5 Interviews
5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de praktijk?	H.6 Analyse
6. Hoe kunnen de uitkomsten van de analyse geïdentificeerd worden?	H.7 Expert meetings

Tabel 5: overzicht van beantwoording onderzoeksvragen per hoofdstuk

In H.3 zijn de historische, maatschappelijke en economische context van de openbare ruimte nader uiteengezet. Vervolgens zijn op basis van de literatuurstudie in H.4 de onderwerpen vastgesteld welke volgens de theorie een rol spelen bij investeringsbeslissingen van ontwikkelaars en beleggers. Ook is hierbij het raakvlak met het gemeentelijke kader uitgediept. Vanuit de inzichten uit de literatuur is het conceptuele model aangepast naar een analytisch model. Vervolgens zijn in H.5 de praktijkervaringen zoals gebleken uit de interviews en de perspectieven van ontwikkelaars, beleggers en gemeente ten opzichte van elkaar samengevat. In H.6 zijn de overeenkomsten en verschillen tussen theorie en praktijk en tussen ontwikkelaars, beleggers en gemeente opgesomd. De resultaten uit de theorie-praktijk confrontatie zijn vertaald in een classificatie per onderwerp welke gevalideerd is bij diverse experts.

In dit hoofdstuk worden tot slot conclusies getrokken. In H.8.1 wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord op basis van de resultaten van de theorie-praktijk confrontatie (H.6.1) en de uitkomsten van het expert panel (H.7). In H.8.2 worden enkele beperkingen van dit onderzoek besproken, anders dan de beperkingen die volgen uit de gekozen onderzoeksmethodologie die reeds zijn toegelicht in H.2. In H.8.3 zijn de aanbevelingen weergegeven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor de praktijk en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In H.8.4 eindig ik deze scriptie met een reflectie op het gehele onderzoek.

8.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte te investeren?

Alle geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers staan positief ten opzichte van extra investeringen in de openbare ruimte. Ook de experts bevestigen de trend dat er een steeds grotere bereidheid is om extra te investeren in de openbare ruimte.

Ten eerste blijkt dat locatie en omgeving doorslaggevend zijn voor de vraag of ontwikkelaars en beleggers bereid zijn extra te investeren. Extra investeringen in de openbare ruimte lonen niet overall evenveel en worden alleen gedaan als er sprake is van een financieel economisch haalbaar project dat de extra investeringskosten ook kan dragen. Tevens is er een ontwikkeling gaande waarbij ESG doelstellingen steeds zwaarder meewegen bij investeringsbeslissingen. Doorslaggevend hierbij is het schaalniveau waarop geïnvesteerd wordt. Hiermee legt dit onderzoek bloot waar het 'schuurt' tussen ontwikkelaars en beleggers ten opzichte van de gemeente. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat private partijen en de gemeente een andere benadering, een ander paradigma, hebben. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid "project" en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid "stad" en streeft uniformiteit na. De afwegingen van ontwikkelaars en beleggers zijn er juist op gericht om een eigen identiteit te realiseren. Men streeft onderscheid en verschil na en denkt locatie specifiek, vanuit kwaliteit en opbrengstpotentie. De gemeente streeft eenheid en identiteit op stadsniveau na. Om dit te bereiken wil de gemeente zo veel mogelijk generaliseren en denkt vanuit een systeem en dienst die kosten gedreven zijn. Het is dan ook de vraag in hoeverre ontwikkelaars en beleggers de ruimte krijgen van de gemeente om zelf sturing te geven aan investeringen in de openbare ruimte.

Ten tweede kan geconcludeerd worden dat zeggenschap doorslaggevend is bij het toekennen van rechten, het verdelen van verantwoordelijkheden en het vormgeven van kenmerken. Ontwikkelaars en beleggers willen invloed kunnen uitoefenen hoe de extra investeringen besteed worden om te borgen dat de eigen visie op bedrijfsniveau en het concept voor het project in voldoende mate gerealiseerd kan worden. Dit is de achterliggende reden bij diverse onderwerpen waar afstemming en maatwerk van toepassing zijn. De nadruk ligt hierbij op medezeggenschap en inspraak; volledige autonomie of regie ten opzichte van de gemeente hoeft niet. Ontwikkelaars en beleggers geven aan juist graag een samenwerking met de gemeente te willen.

Als derde conclusie volgt dat het vigerend kader op dit moment de grootste belemmering is voor ontwikkelaars en beleggers. Extra investeringen in de ontwikkelfase van de openbare ruimte

kunnen weliswaar voldoende gefaciliteerd worden binnen de geldende regelgeving, maar de uitwerking strand bij uniformiteitsregels die afstemming op het individuele project en de locatie onvoldoende mogelijk maken. Het ontbreken van bewezen instrumentarium is de grootste belemmering voor extra investeringen in de gebruiksfase. De eisen die gemeente, ontwikkelaars en beleggers aan elkaar stellen ten aanzien van het aansprakelijkheidsrisico en grip op verantwoordelijkheden van derden vormen operationeel een belangrijke 'showstopper' waardoor extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte achterwege blijven. Het juridisch eigendom wordt daardoor op dit moment nog als enige oplossing gehanteerd.

8.2 Beperkingen

In H.2 is bij de verantwoording van de methodologie van dit onderzoek al stilgestaan bij de algemene beperkingen van kwalitatief onderzoek en in het bijzonder de voor- en nadelen van een niet statistische verantwoorde steekproef op basis van interviews zoals dit onderzoek. In deze paragraaf worden enkele specifieke beperkingen van dit onderzoek aangehaald die van belang zijn bij de interpretatie van de conclusies en aanbevelingen.

- Het onderzoek focust op de gemeente Amsterdam. Tijdens de interviews hebben ontwikkelaars en beleggers aangegeven dat de dynamiek rondom gemeentelijk beleid en regelgeving en de impact op extra investeringen de openbare ruimte vergelijkbaar is in andere steden. Maar dit is niet onderzocht door ook andere gemeentes te interviewen en het is niet duidelijk in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek afhankelijk zijn van de specifiek Amsterdamse situatie.
- Het onderzoek beperkt zich tot ontwikkelaars en beleggers. Echter het palet aan actoren dat betrokken is, of misschien wel wil worden, bij extra investeringen in de openbare ruimte is in de praktijk veel breder. Zoals de experts al opmerkten met hun verwijzing naar corporaties als mogelijk belangrijke partij. Zij, maar ook andere maatschappelijke instanties of initiatieven, zijn niet bevraagd voor dit onderzoek.
- Zoals in H.2.4.2 gemotiveerd maakt het onderzoek bewust geen onderscheid tussen 'gewenst gedrag' en 'vertoond gedrag'. Geen van de geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers heeft extra investeringen in de openbare ruimte afgewezen. Dit wil zeggen dat bij degenen die zeggen wel bereid te zijn extra te investeren maar dit feitelijk nog niet gedaan hebben er niet uitgesloten kan worden dat er bij specifieke onderwerpen in meer of mindere mate sprake is van sociaal wenselijke beantwoording van de vraagstelling.
- De geïnterviewde institutionele beleggers²²⁶ zijn georganiseerd in fondsstructuren met een specialisatie van vastgoedtype per fonds; bijvoorbeeld fondsen die alleen beleggen in woningen,

226 Tot de institutionele beleggers worden gerekend: pensioenfondsen, verzekeringsinstellingen en beleggingsfondsen m.u.v. geldmarktfondsen.; <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/institutionele-beleggers>

kantoren of winkelvastgoed. Het onderzoek probeert dit enigszins te ondervangen door verschillende beleggers met verschillende vastgoedfocus te interviewen, maar verschillen tussen fondsen binnen dezelfde belegger zijn niet expliciet onderzocht.

- Alle geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers zijn Nederlandse bedrijven. Echter op de Amsterdamse vastgoedmarkt zijn ook buitenlandse ontwikkelaars en beleggers actief. De interviews zijn dus een niet representatieve steekproef uit een deelpopulatie; de Nederlandse bedrijven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn ook om deze reden niet per se representatief voor alle ontwikkelaars en beleggers.
- In de gesprekken met ontwikkelaars, beleggers en medewerkers van gemeente Amsterdam is er wel over de dienst Beheer en Onderhoud van gemeente Amsterdam gesproken, maar ondanks verwoede pogingen is het helaas niet gelukt om ook daadwerkelijk met iemand van Beheer en Onderhoud te spreken. Dit raakt met name de betrouwbaarheid van het onderzoek als het gaat om de 'input' ten aanzien van de gebruiksfase en kwaliteit van de openbare ruimte.
- Dit onderzoek is gestart tijdens de corona pandemie. Bijna alle literatuur dateert voorafgaand aan het uitbreken van de pandemie. Sindsdien zijn twee jaar verstreken en zal de lange termijn uitwerking van de pandemie nog moeten blijken. De interviews zijn afgenomen in een periode zonder beperkingen. Geen van de geïnterviewden, ontwikkelaars, beleggers en gemeente refereert in de gesprekken naar een gewijzigd inzicht op de openbare ruimte naar aanleiding van de pandemie en daaraan gerelateerde maatregelen zoals lockdowns. Het belang van de openbare ruimte stond kennelijk al vast en is ongewijzigd. De effecten van de corona pandemie op de afwegingen bij investeringen in de openbare ruimte zijn niet specifiek onderzocht.

8.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek geeft inzicht in de afwegingen en bijbehorende motivaties en voorwaarden van ontwikkelaars, beleggers en gemeente bij vrijwillige extra investeringen in de openbare ruimte. In deze paragraaf volgen enkele aanbevelingen. Enerzijds gericht op de praktijk; hoe kunnen geconstateerde belemmeringen worden weggenomen? En anderzijds gericht op vervolgonderzoek; wat zijn interessante vervolgvragen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek en hoe kunnen de beperkingen van dit onderzoek worden ondervangen?

Voor de praktijk

- Het lijkt de moeite waard om de grenzen van de standaardisatie op stadsniveau op te rekken en daardoor meer maatwerk te faciliteren en zo extra investeringen bij ontwikkelaars en beleggers op projectniveau te ontlocken. Wellicht is het behulpzaam als er wel een concrete rekenkundige

onderbouwning komt van de opbrengsten van extra investeringen in de openbare ruimte. Enerzijds lijkt dit misschien overbodig aangezien ontwikkelaars en beleggers aangeven intrinsiek overtuigd te zijn van de meerwaarde van extra vrijwillige investeringen. Anderzijds kunnen concrete getallen bijdragen aan een nog positievere houding aan zowel private als publieke zijde. De gemeente ziet voornamelijk vooral risico's. Als duidelijk wordt wat de financiële impuls voor de gemeente op de lange termijn kan zijn wanneer er meer maatwerk op projectniveau gefaciliteerd wordt dan draagt dit misschien bij aan de bereidheid om te innoveren en deze belemmeringen te doorbreken.

- Ontwikkelen van instrumentarium dat ervoor zorgt dat extra investeringen van ontwikkelaars en/of beleggers in de vorm van een bijdrage aan de gemeente ook daadwerkelijk geïnvesteerd kunnen worden op de plek van het project en niet in een algemeen (bovenliggend) gemeentelijk budget verdwijnen.
- 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 de 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.

Voor wetenschappelijk vervolgonderzoek

- Zoals bij de paragraaf belemmeringen reeds toegelicht verdient het aanbeveling de steekproef te vergroten teneinde de uitkomsten van het onderzoek meer validiteit te geven. Daarbij is het interessant om de overeenkomsten en verschillen tussen:
 - o Nederlandse en buitenlandse partijen te betrekken;
 - o Partijen die al daadwerkelijk extra geïnvesteerd hebben in de openbare ruimte ten opzichte van partijen die zeggen dat wel of niet te zullen gaan doen te beschouwen;
- Het onderzoek richtte zich op gemeente Amsterdam. Aanbevolen wordt om meerdere gemeentes te betrekken en te onderzoeken in hoeverre verschillende kenmerken van een gemeente van invloed zijn op de afwegingen en motivaties. In hoeverre is bijvoorbeeld de grootte van een dorp of stad van belang en/of de manier waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht?
- Het onderzoek beperkt zich tot gemeente, ontwikkelaars en beleggers; partijen met traditionele rollen. De vraag rijst wat dit onderzoek betekent voor andere actoren. Mogelijk vervolgonderzoek

kan zich richten op bijvoorbeeld corporaties, burger initiatieven en/of maatschappelijk instanties. Welke afwegingen maken zij? En wat is voor hen al dan niet doorslaggevend?

- Uit de interviews blijkt een relatie tussen de manier waarop ontwikkelaars en beleggers gefinancierd zijn (privaat, institutioneel of beursgenoteerd). Het is interessant in hoeverre en hoe dit de besluitvorming om extra te investeren in de openbare ruimte beïnvloedt?

8.4 Reflectie

De aanleiding en motivatie voor dit onderzoek komt voort uit de studiereis naar New York City (NYC) tijdens module 6 van de MCD. Gedurende de studiereis hebben wij ons in groepsverband verdiept in de rol van private partijen in de openbare ruimte in NYC. Vanuit mijn Nederlandse werkervaring vroeg ik mij af of we, publieke en private partijen gezamenlijk, kansen laten liggen in de openbare ruimte. Door dit onderzoek, alle literatuur en gesprekken ben ik er van overtuigd geraakt dat de uitspraak van Marcel Schippers van Dudok Ontwikkeling²²⁷ “het is hier geen NYC” de juiste is. Het is belangrijk om te beseffen dat het Nederlandse vetrekpunt voor extra private investeringen in de openbare ruimte verschilt van het New Yorkse. In NYC zijn private investeringen in de openbare ruimte ontstaan door bittere noodzaak. Zonder ingrijpen (extra investeren) verminderde de waarde van het vastgoed. Het initiatief is een signaal van een tekort van de overheid, niet van een intrinsieke eigen motivatie van actoren, vanuit een eigen belang, een eigen afweging en eigen waarden²²⁸. In Nederland wordt er geïnvesteerd vanuit het perspectief van een mogelijke waardestijging (kans) en maatschappelijke trends zoals toegelicht in H.3. Dit heeft zijn weerslag op de doortastendheid (of het gebrek daaraan) waarmee private partijen acteren en de ontvankelijkheid voor de geboden ‘hulp’ vanuit de gemeente.

Zoals in H.1.4 uiteengezet gaat dit onderzoek nadrukkelijk niet in op de wenselijkheid van private investeringen in de openbare ruimte vanuit een ideologisch perspectief. Tijdens de interviews heb ik bij de gemeente geen weerstand gemerkt die voortkomt uit ideologische bezwaren. Zowel gemeente als ontwikkelaars en beleggers herkennen de trend dat de overheid niet meer ‘kosteloos’ voor alle maatschappelijke voorzieningen kan zorgen en private partijen lijken er vanuit een indirect financieel belang in te berusten dat zij ook aan maatschappelijke voorzieningen moeten bijdragen. Toch ziet de gemeente ook veel risico’s aan een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en rechten. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt duidelijk dat er niet één specifieke spreekwoordelijk knop is waaraan gedraaid kan worden om het prisoner’s dilemma (H.1.2) te doorbreken, er is geen ‘quick fix’. Het onderzoek laat denk ik goed zien hoe divers de openbare ruimte is; zowel de ruimte zelf als de (afwegingen, motivaties en voorwaarden) van betrokken partijen. Het is niet mogelijk om een ideaal te omschrijven van verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden want er is ook niet één generieke openbare ruimte. Toch kijk ik bij het afronden van dit

227 Marcel Schippers is op 20 November 2019 geïnterviewd in het kader van de groepsopdracht voor module 6 van de MCD.

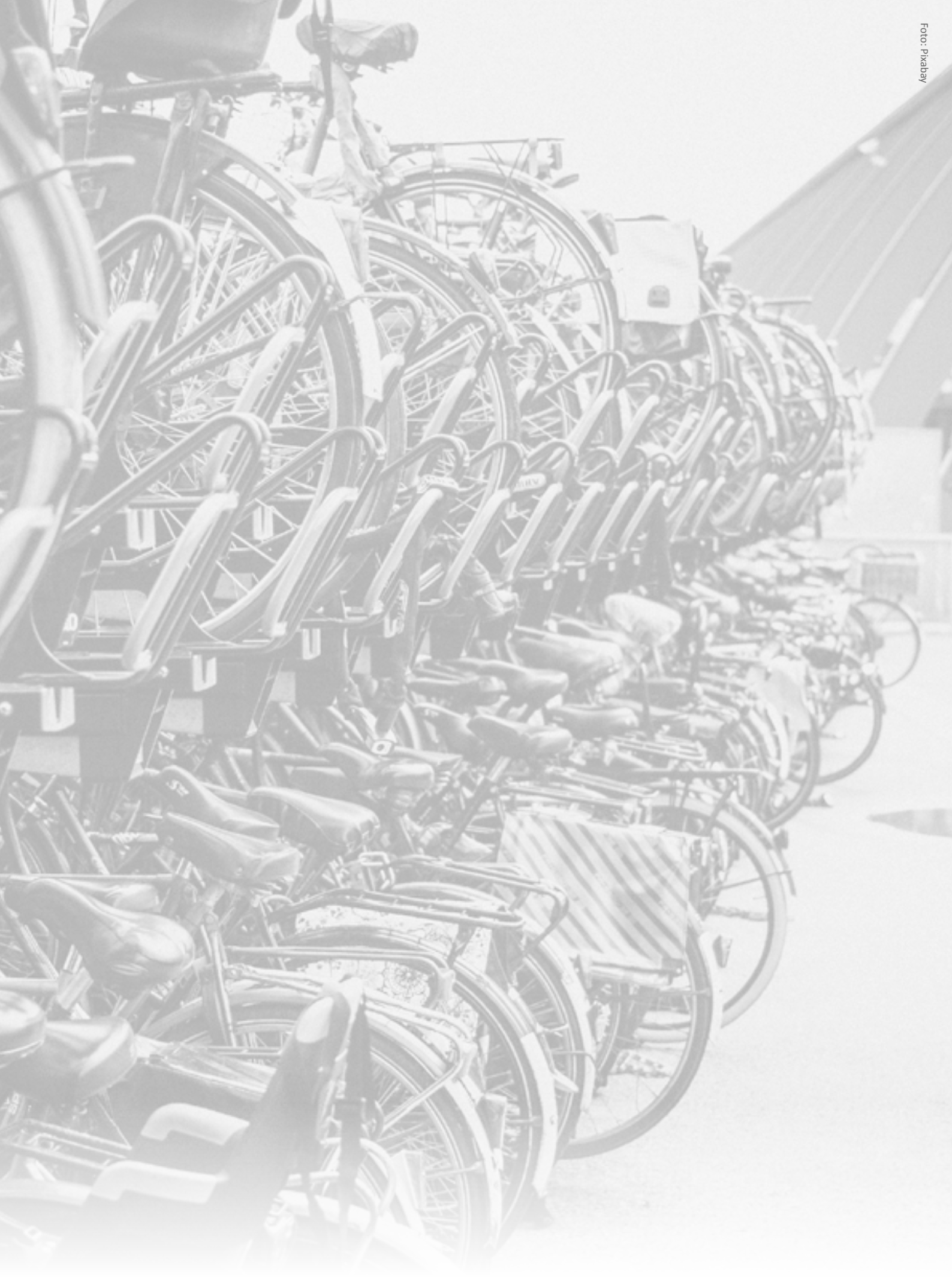
228 Van der Steen, Twist, et al, 2013. p.9-10

onderzoek anders aan tegen het prisoner's dilemma. Tijdens de interviews heb ik bij zowel de ontwikkelaars als de beleggers als de gemeente een heel positieve grondhouding gemerkt ten aanzien van extra investeringen in de openbare ruimte en de wil om hierbij met elkaar samen te werken.

Uit het onderzoek blijkt dat er aardig wat onderwerpen zijn waar gemeente, ontwikkelaars en beleggers wel hetzelfde over denken. De onderwerpen waar overeenstemming over is kunnen de aanknopingspunten zijn voor het doorbreken van het veronderstelde dilemma en het vormgeven van een samenwerking. Analoog aan onderstaand citaat van Carmona (2021, p.28) kan en hoeft verdergaande samenwerking en extra investeringen in de openbare ruimte niet overal en daar waar het wel voor alle partijen passend is vormt het denk ik een mooie aanvulling op het pallet aan mogelijkheden.

“If these are high quality, accessible and inclusive – as the literature suggests they should be – then cities will be mistaken to pass them up simply for narrowly political reasons. The public-isation of private spaces has much to offer, and with appropriate safeguards in place, perhaps care of a local charter of public space rights and responsibilities, such spaces should be embraced and added to the diverse mix²²⁹.”

229 Carmona, M., 2021. p.28





109

9. Literatuur

9. Literatuur

Geraadpleegde literatuur

Andersen, H. & R.v.Kempen (Eds) (2001).

Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance. London. Routledge. (ISBN 9781315186467).

Aken, J.E. van (2004).

Management research based on the paradigm of design sciences: The quest for field-tested and grounded technological rules. *Journal of Management Studies*, 41(2). p.219-246. Wiley-Blackwell.

Arendt, H. (1958).

The human Condition. Charles R. Walgreen Foundation Lectures. University of Chicago Press. Chicago. IL. (ISBN 9780226025933).

Armstrong, A., I. Gould Ellen, E. Schwartz & I. Voicu (2007).

The benefits of Business Improvement Districts: Evidence from New York City. Furman Center for Real Estate & Urban Policy. Policy Brief. New York University. NY.

Baarda, D.B., M.P.M. De Goede & J. Teunissen (2000).

Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Stenfert Kroese. Houten. (ISBN 90-207-2485-1).

Baardewijk, E.J. van (2013).

Wijzigingen van de afdeling grondexploitatie in de Omgevingswet. Grondzaken in de praktijk. 10(23). p.24-26. Sdu.

Bramall, R. (2013).

The cultural politics of austerity: past and present in austere times. Basingstoke. Palgrave Macmillan. (ISBN 9780230360471).

Buitelaar, E. (2010).

Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid, Ruimte en Maatschappij. 2(1). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag.

Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012).

Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)/Urhahn Urban Design. Den Haag/Amsterdam.

Carmona, M. (2010).

Contemporary Public Space, Part Two: Classification. *Journal of Urban Design*. 15(2). p.157-173. Routledge.

Carmona, M. (2021).

The “public-isation” of private space – towards a charter of public space rights and responsibilities. *Journal of Urbanism*. Online. Routledge.

Carmona, M., G.S. Hanssen, B. Lamm, K. Nylund, I.L. Saglie & A. Tietjen (2019).

Public Space in an age of austerity. *Urban Design International*. 24. p.241-259.

De Groot, H.F., G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010).

Stad en Land, Centraal Planbureau (CPB), Den Haag. (ISBN 9789058334787).

De Leve, E., E. Geuting & R. Temming (2021).

Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2020. STEC Groep.

De Magalhães, C. (2010).

Public Space and the Contracting-out of Publicness: A Framework for Analysis, *Journal of Urban Design*. 15(4). p.559-574. Routledge.

De Magalhaes, C. (2014).

Business Improvement Districts in England and the (Private?) Governance of Urban Spaces. *Environment and Planning, C, Government & Policy* 32(5). p.916–993. :10.1068/ c12263b.

De Magalhães, C. & S. Freire Trigo (2017).

Contracting out publicness: The private management of the urban public realm and its implications. *Progress in Planning*. 115. p.1-28. Elsevier.

De Magalhães, C. & M. Carmona, M. (2009).

Dimensions and models of contemporary public space management in England. *Journal of Environmental Planning and Management*. 52(1). p.111-129. Routledge.

DETR. Department for the Environment, & Transport and the Regions (2000).

Our towns and cities: The future. Delivering an urban renaissance. The white paper on urban policy. London. (ISBN 9780101491129).

DETR. Department for the Environment, Transport and the Regions (2003).

Towards an Urban Renaissance. The Urban Task Force. London. (ISBN 9781135384456).

Ellin, N. (1996).

Postmodern Urbanism. Princeton Architectural Press. Oxford. Blackwell (ISBN 9781568981352).

Flyvbjerg, B. (2006).

Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*. 12(2). p.219-245. Sage.

Gomes, P. (2020).

The birth of public space privatization: How entrepreneurialism, convivial urbanism and stakeholder interactions made the Martim Moniz Square in Lisbon 'privatization-ready'. *European Urban and Regional Studies*. 27(1). p.86-100. Sage.

Grimsey, D. & M.K. Lewis (2005).

Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*. 29. p.345-378. Elsevier.

Habermas, J. (1992).

The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of the bourgeois society. MIT Press. Cambridge. MA. (ISBN 9780745610771).

Hajer, M.A., J.P.M. Tatenhove & C. Laurent (2004).

Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM rapport 500013004. Amsterdam/Bilthoven.

Hajer, M. & H. Wagenaar, H. (Eds) (2003).

Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press. Cambridge. (ISBN 9780521530705).

Hack, G. & L.B. Sagalyn (2011).

Value Creation Through Urban Design. In: Adams, D. & S. Tiesdell. *Urban Design in the Real Estate Development Process* (hoofdstuk 13, p.258-281). London. (ISBN 9781405192194).

Harvey, D. (1989).

From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*. 71(1). p.3-17.

Heurkens, E. (2012).

Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland. Delft: TU Delft. (ISBN 9781479328574).

Heurkens, E. (2011).

A method to study the management of urban development projects. p.1-13. In H. Wamelink, R. Geraedts & L. Volker (eds.). *Management and Innovation for a Sustainable Built Environment (MISBE '11 Digital proceedings)*. Amsterdam: Delft University of Technology. (ISBN: 9789052693958).

Heurkens, E., Adams, D. & Hobma, F. (2015).

Planners as market actors: the role of local planning authorities in UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review*, 86(6). p. 625-650. (doi:10.3828/tpr.2015.37).

Heurkens, E. & Hobma, F. (2014).

Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29, p.350–369.

Heurkens, E. & W.J. Verheul (2021).

Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling*. 1. p.21-25. Sdu.

Hobma, F.A.M., E. Louw, M. Spaans & M.v.d.Veen (2008).

Leren van de Engelstalige gebiedsontwikkelingspraktijk. Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde / Onderzoeksinstituut OTB.

Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn & P.F.M. Opdam (2009).

Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling; een hanteerbare definitie. *Habiforum*. Gouda. (ISBN 9789490287054).

Katz, B. & J. Wagner (2014).

The Rise of Innovation Districts: A new geography of innovation in America. Metropolitan Policy Program at Brookings. Washington D.C.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (1997).

Managing complex networks. Strategies for the Public Sector. London. Sage.

Klijn, E.H. (2008).

It's the management, stupid!: over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken. Den Haag. Lemma. (ISBN 9789059312616).

Klijn, E.H., B. Steijn & J. Edelenbos (2010).

The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks, in Public Administration. 88(4). p.1063-1082.

Kooiman, J. (2003).

Governing as Governance. London. Sage.

Lam, T.E.P.A., F.H. de Bruijne, J.A.M.A. Sluysmans & A.G.A. Nijmeijer (2012).

Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet. Nijmegen. Rijksuniversiteit.

Lange, R. de, H. Schuman & N. Monteseon Montessori (2012).

Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals. Onderzoeksparadigmas. p.33-49. Garant uitgevers. (ISBN 9789044134377).

Langstraat, F. & R.v.Melik (2013).

Challenging the 'End of Public Space': A Comparative Analysis of Publicness In British and Dutch Urban Spaces. Journal of Urban Design. 18(3). p.429-448. Routledge.

Leclercq, E. (2018).

"Privatisation of the Production of Public Space." PhD Dissertation, Delft, Delft University of Technology.

Leclercq, E., D. Pojani & E. van Bueren (2020).

Is public space privatization always bad for the public? Mixed evidence from the United Kingdom. Cities. 100. 102649, Elsevier.

Lindblom, C.E. (1959).

The Science of "Muddling" Through. *Public Administration Review*. 19(2). p.79-88.
Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration.

Low, S.M. & N. Smith (2006).

The Politics of Public Space. London. Routledge. (ISBN 9780415951395).

Madanipour, A. (2003).

Public and Private Spaces of the City. London. Routledge. (ISBN 9780415256292).

Madanipour, A. (2010).

Whose public space? *International Case Studies in Urban Design and Development*. London.
Routledge. (ISBN 9780415553865).

McLaughlin, K., S.P. Osborne & E. Ferlie (2002)

New public management: Current trends and future prospects. London.
Routledge. (ISBN 9780415243636).

Moisan, F., R.t.Brincke, R.O.Murphy & C. Gonzalez. (2018)

Not all Prisoner's Dilemma games are equal: Incentives, social preferences and cooperation.
Decision, American Psychological Association (APA), p.306-322. hal-03188213.

Mouton, M., & G. Shatkin (2020)

Strategizing the for-profit city: The state, developers, and urban production in Mega Manila.
Economy and Space. 52(2). p.403-422. Sage.

Orum, A.M. & Z.P. Neal (2009).

Common Ground?: Readings and Reflections on Public Space. 1st ed.. New York. Routledge.

Ostrom, E. (2014).

Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Natural Resources Policy Research*.
6(4). p.235-252.

Pickvance, C.G. (2001).

Four varieties of comparative analysis. *Journal of Housing and the Built Environment*. 16. p.7-28.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2010).

De staat van de ruimte 2010: Deerschikking van Nederland, 2e herziene druk.
Den Haag/Bilthoven (ISBN 9789078645368).

Raspe, O., P. Zwaneveld & S. Delgado (2015).

De economie van de stad. Planbureau voor de leefomgeving (PBL) & Centraal Planbureau (CPB).
Notitie. Den Haag.

Rekhviasvili, L. (2015).

Marketization and the public-private divide. Contestations between the state and the petty traders over the access to public space in Tbilisi. *International Journal of Sociology and Social Policy*. 35 (7/8). p.478-496.

Rhodes, R.A.W. (2000).

Governance and Public Administration, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford. Oxford University Press.

Roberts, M. & C. Turner (2005).

Conflicts of liveability in the 24-hour city. Learning from 48 hours in the life of London's Soho. *Journal of Urban Design*. 10(2). p.171-193. Routledge.

Schueler, B. (2018).

Kroniek van het Omgevingsrecht. *Nederlands Juristenblad*. Afl.35. p.2696-2707

Shaoul, J. (2005).

A critical financial analysis of the Private Finance Initiative. Selecting a financing method or allocating economic wealth?. *Critical perspectives on accounting*. 16. p.441-471. Elsevier.

Sorel, N., J. Tennekes, & M. Galle (2014).

Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). PBL-publicatienummer: 1057. Den Haag. (ISBN 9789491506611).

Stauttner, T. & J. Zijda (2012).

Herwaardering van gebiedsontwikkeling. Nieuwe spelregels voor gebiedsexploitatie. *Grondzaken in de praktijk*. p.6-9. Sdu.

ULI. Urban Land Institute (2018).

The case for open space. Why the real estate industry should invest in parks and open spaces. Washington DC. (ISBN 9780874204193).

Usher, R. (1996).

Understanding Educational Research. London. Routledge. (ISBN 9780203131923).

Van der Steen, M. & A.v.Buuren (2017).

Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen. Den Haag. NSOB.

Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013).

Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag. NSOB.

Van Eck, E. & R.v.Melik (2022).

'Soft' privatisation of public space: autonomization of outdoor retail markets in the Netherlands. European Planning Studies. Routledge.

Van Melik, R. (2010).

Publiek versus privaat op straat. Hoe burgers en bedrijven meer kunnen worden betrokken bij publieke ruimte. Topos 20 (2). p.8-12.

Van Melik, R. & I.v.Aalst (2011).

Lappendeken van investeringszones. Faculteit Geowetenschappen. Universiteit Utrecht. Geografie. p.23-27.

Van Melik, R. & E.v.d.Krabben (2015).

Co-production of public space: policy translations from New York City to the Netherlands. Town planning review. 87 (2). p.139-154.

Van Tulder, R. (2012).

Skill Sheets. An Integrated Approach to Research, Study and Management, Pearson Benelux BV. Amsterdam. (ISBN 9789043023139).

Verheul, W.J. (2017).

Placemaking and the discourse of the public space. Technische Universiteit Delft. Reflections. p.234-243.

Verheul, W.J. & T. Daamen (2014).

Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. Bestuurswetenschappen 2014-3. p.68-88. Boom Lemma uitgevers.

Verheul, W.J., E. Heurkens & F. Hobma (2021).

Participatie georganiseerd door private partijen. Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie. Den Haag. Stedelijke Transformatie/Platform 31.

Verstraten, P., K.v.Ruijven & R. Euwals (2019).

Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. Centraal Planbureau (CPB Policy Brief).

Vincent-Jones, P. (2000).

Contractual Governance: institutional and organizational analysis. Oxford Journal of Legal Studies. 20(3). p.317-351.

Yin, R.K. (2003).

Case Study Research: Design and Methods. Volume 5 van Applied Social Research Methods. Thousand Oaks: Sage. (ISBN 0761925538)

Geraadpleegde websites

<http://www.gebiedseconomie.nl/content/i/investeringsbudget-stedelijke-vernieuwing-isv>

<https://www.huurwoningen.nl/info/verhuurderheffing/>

<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5232156/rapport-problemen-jeugdzorg-jeugd-wet-gemeenten-wachtrijen>

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Prisoner%27s_dilemma#:~:text=Het%20prisoner's%20dilemma%20\(in%20het,om%20dat%20wel%20te%20doen](https://nl.wikipedia.org/wiki/Prisoner%27s_dilemma#:~:text=Het%20prisoner's%20dilemma%20(in%20het,om%20dat%20wel%20te%20doen)

https://nl.wikipedia.org/wiki/Nationaal_Park_De_Hoge_Veluwe; (<https://www.hogeveluwe.nl/>)

<https://nl.wikipedia.org/wiki/Museumpark>

<https://nl.wikipedia.org/wiki/Beurstraverse>

<https://edepot.wur.nl/117944#:~:text=Een%20vrij%20toegankelijke%20openbare%20ruimte,immers%20een%20groot%20maatschappelijk%20belang.&text=Burgers%2C%20marktpartijen%20en%20maatschappelijke%20belangengroeperingen,of%20behoren%20die%20te%20nemen>

<https://www.rics.org/uk/news-insight/latest-news/press/press-releases/built-environment-must-accelerate-decarbonisation-to-support-net-zero-goal/>

https://www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/themas/duurzaamheid/esg-aandacht-private-equity-verschuift-van-compliance-naar-waardecreatie.html?utm_source=website%20nl&utm_medium=ref-free-pers&utm_campaign=esg%20in%20pe%20-%203&utm_content=li_esg_in_pe_artikel3_nl_20210713&utm_term=sustainability&WT.mc_id=li_ESG_in_PE_artikel3_NL_20210713

<https://vastgoedjournaal.nl/news/51634/succesvol-verhuren-van-kantoorruimte-hoe-doe-je-dat>

<https://vastgoedjournaal.nl/news/53296/kloof-tussen-gecertificeerde-en-niet-gecertificeerde-kantoren-zal-toenemen>

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-Ruimte_en_Maatschappij.pdf

<https://www.companen.nl/10-trends-voor-woningmarkt-en-leefomgeving-in-2021>

<https://buurtboost.nl>

https://furmancenter.org/files/publications/ImpactofBIDcombined_000_1_1.pdf

<https://furmancenter.org/files/publications/FurmanCenterBIDsBrief.pdf>

<https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/stedelijke-ontwikkeling/openbare-ruimte>

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>

<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsvisie

<https://www.agv.nl/siteassets/onze-taken/waterbeheerplan/wat-waterbeheerplan-2016-2021-interactief.pdf>

<https://www.waterplanhhnk.nl/we-werken-gebiedsgericht-samen>

<https://amsterdam2050.nl/>

www.amsterdam.nl/omgevingsvisie

<https://hior.amsterdam.nl/#/home>

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/afval-en-schoon/>

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2021-07-01>

<https://www.omgevingsweb.nl/wetgeving/wet-ruimtelijke-ordening/hoofdstuk-6-financiele-bepalingen/afdeling-6-4-grondexploitatie/afdeling-6-4-grondexploitatie/>

<https://www.omgevingsweb.nl/wetgeving/wet-algemene-bepalingen-omgevingsrecht/algemene-informatie/>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-Ruimte_en_Maatschappij.pdf

<https://stec.nl/gemeenten-verhalen-minder-kosten-dan-wettelijk-mag/>

<https://www1.nyc.gov/site/finance/taxes/property-tax-rates.page>

<https://nl.wikipedia.org/wiki/Hitte-eilandeffect>

https://en.wikipedia.org/wiki/Value_capture

<http://recrejura.nl/168/>

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/reductie-onrendabele-top-binnenstedelijke-woningbouw-life-cycle-benadering/>

https://bryantpark.org/~brpk34st/images/bryantpark_uploads/pdfs/F_588070_16_BryantParkCorpandMgmtCorp_FS.pdf

https://en.wikipedia.org/wiki/Revealed_preference

<http://www.jstor.org/stable/973677>

<https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/real-estate/articles/real-estate-predictions-incorporating-esg.html?id=nl:2sm:3li:4real-estate-predictions-2022::6re:20220202:linkedin-organic-incorporating-esg>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/institutionele-beleggers>

<https://www.sweco.nl/actueel/nieuws/meer-groen-resulteert-in-minstens-62-000-minder-patienten/>



10

10. Bijlagen

10. Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde personen

	Datum	Wie	Bedrijf	Type
1	29-4-2022	Marijke Nas	Dura Vermeer	Ontwikkelaar
2	12-5-2022	Sten Karelse	NSI	Ontwikkellende belegger
3	16-5-2022	Fokkeline Lakerveld	Provast	Ontwikkelaar
4	17-5-2022	Edgar Berger	Syntrus Achmea Real Estate & Finance	Belegger
5	18-5-2022	Edwin Greuter	AM	Ontwikkelaar
6	23-5-2022	Marc Vriens	VORM	Ontwikkelaar
7	24-5-2022	Jean Pierre Spierts	Certitudo Capital	Ontwikkellende belegger
8	31-5-2022	Bas Buvelot	CBRE Investment Management	Ontwikkellende belegger
9	1-6-2022	Marc Weel	Projectleider gronduitgifte; Grond & Ontwikkeling	Gemeente Amsterdam
10	1-6-2022	Robert-Jan Reeuwijk	Bouwinvest	Belegger
11	3-6-2022	Laura v.d. Sluijs	Amvest	Ontwikkellende belegger
12	3-6-2022	Rienk Oosterhof	The Student Hotel	Ontwikkellende belegger
13	9-6-2022	Robert Kohsiek	Wonam	Ontwikkellende belegger
14	9-6-2022	Edward Zevenbergen	BPD	Ontwikkelaar
15	10-6-2022	Wietse den Hartog	Being	Ontwikkelaar
16	17-6-2022	Jasper Pijls	Stedenbouwkundige; Ruimte & Duurzaamheid	Gemeente Amsterdam
17	14-6-2022	Marloes van Loo	Projectleider; Projectmanagementbureau (PMB)	Gemeente Amsterdam
18	13-7-2022	Ellen Nieuweboer	Ambtelijk Opdrachtgever	Gemeente Amsterdam

Bijlage 2: Gespreksverslagen (vertrouwelijk)

De volgende verslagen zijn vertrouwelijk en niet in deze openbare versie opgenomen:

- Interviews van geïnterviewde personen (zie bijlage 1)
- Verslagen gesprekken experts uit wetenschap, markt en overheid

Bijlage 3: Overzicht van experts

	Datum		
1	22-11-2022	Hermineke van Bockxmeer	Concerndirecteur stadsontwikkeling bij Gemeente Rotterdam
2	29-11-2022	Rianne van Melik	Universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen
3	30-11-2022	Steven Delva	Onafhankelijk ontwerper en adviseur in landschap stedenbouw en architectuur
4	30-11-2022	Ronald Huikeshoven	Urban Land Institute: Onderzoeks- en onderwijs- en netwerkinstelling voor ontwikkelaars en beleggers

Bijlage 4: Memo expert meetings

EXPERT MEETING

Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Master City Developer (MCD15)
Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft

Dit onafhankelijke wetenschappelijke onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de Master City Developer aan de Erasmus Universiteit. Ik werk voor een private ontwikkelaar, maar voer dit onderzoek uit op persoonlijke titel. De resultaten worden alleen gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek.

Remy van de Gaar
Studentnummer: 519228

November 2022

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



Inhoud

1. Inleiding & Probleemstelling	155
2. Doelstelling & Hoofdvraag	155
3. Onderzoek	156
4. Resultaten	158
4.1 Context	158
4.2 Voorwaarden aan rechten	159
4.3 Afspraken over verantwoordelijkheden	160
4.4 Afspraken over kenmerken	162
5. Expert meetings	164

1. Inleiding & Probleemstelling

Voor ontwikkelaars en beleggers is een functioneel geschikte openbare ruimte die hen ertoe in staat het vastgoed te verkopen en/of exploiteren noodzakelijk. Daar wordt door de hoge standaard in Nederland eigenlijk altijd aan voldaan. Zo lang de gemeente haar basistaken in de openbare ruimte naar de gemiddeld hoge Nederlandse kwaliteitstandaard blijft uitvoeren is er voor private partijen geen absolute noodzaak om extra te investeren in de openbare ruimte. Echter heeft het voor private partijen wel nut (potentie) om te investeren in een kwalitatief hoogwaardigere en functionelere openbare ruimte door de relatief hogere vastgoedwaarde op de lange termijn. Toch is de rol van private vastgoedpartijen in de openbare ruimte nog relatief beperkt en in de recente geschiedenis niet wezenlijk veranderd.

Een openbare ruimte die niet langer als basisvoorziening 'kosteloos' door de welvaartstaat ter beschikking gesteld wordt impliceert de verandering naar een integrale samenwerking van publieke, maatschappelijke en private partijen die gezamenlijk de openbare ruimte faciliteren teneinde gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren. Waarom lukt het in de praktijk niet (of minder dan gemeenten, ontwikkelaars en beleggers misschien zouden willen) om deze verandering vorm te geven? Het is onvoldoende duidelijk hoe ontwikkelaars en beleggers dit zelf zien en welke kansen en beperkingen er vanuit hun perspectief zijn voor (extra) private investeringen in de openbare ruimte.

Probleemstelling:

Er is te weinig inzicht in de afwegingen en motivaties van ontwikkelaars en beleggers ten aanzien van het al dan niet (extra) investeren in de openbare ruimte.

2. Doelstelling & Hoofdvraag

Enerzijds is de gemeente traditioneel gezien degene die eenzijdig de openbare ruimte bepaald. Anderzijds is de gemeente op zoek naar alternatieve strategieën voor investeringen in de openbare ruimte. Een mogelijke oplossing zijn vrijwillige (extra) investeringen van ontwikkelaars en/of beleggers. Het bewust scheppen van randvoorwaarden die resulteren in investeringen kan gezien worden als een strategie van de gemeente om te sturen zonder eigen middelen.

Om deze strategie te kunnen implementeren is inzicht nodig omdat het aannemelijk is dat ontwikkelaars en/of beleggers voorwaarden zullen willen verbinden aan (extra) investeringen. De idee is dat er tussen gemeente, ontwikkelaars en/of beleggers afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de organisatie van de openbare ruimte waarbij ontwikkelaar en/of belegger in ruil daarvoor rechten krijgt toegekend waarmee de kenmerken van de openbare ruimte vormgegeven worden.

Doelstelling:

Door middel van inzicht in samenstel en samenspel van afwegingen en motivaties van ontwikkelaars, beleggers en gemeente bijdragen aan het operationaliseren van een mogelijke samenwerking die resulteert in (extra) private investeringen in de openbare ruimte.

Hoofdvraag:

Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte te investeren?

3. Onderzoek

Voorafgaand aan dit expert panel zijn de volgende stappen doorlopen:

Literatuurstudie

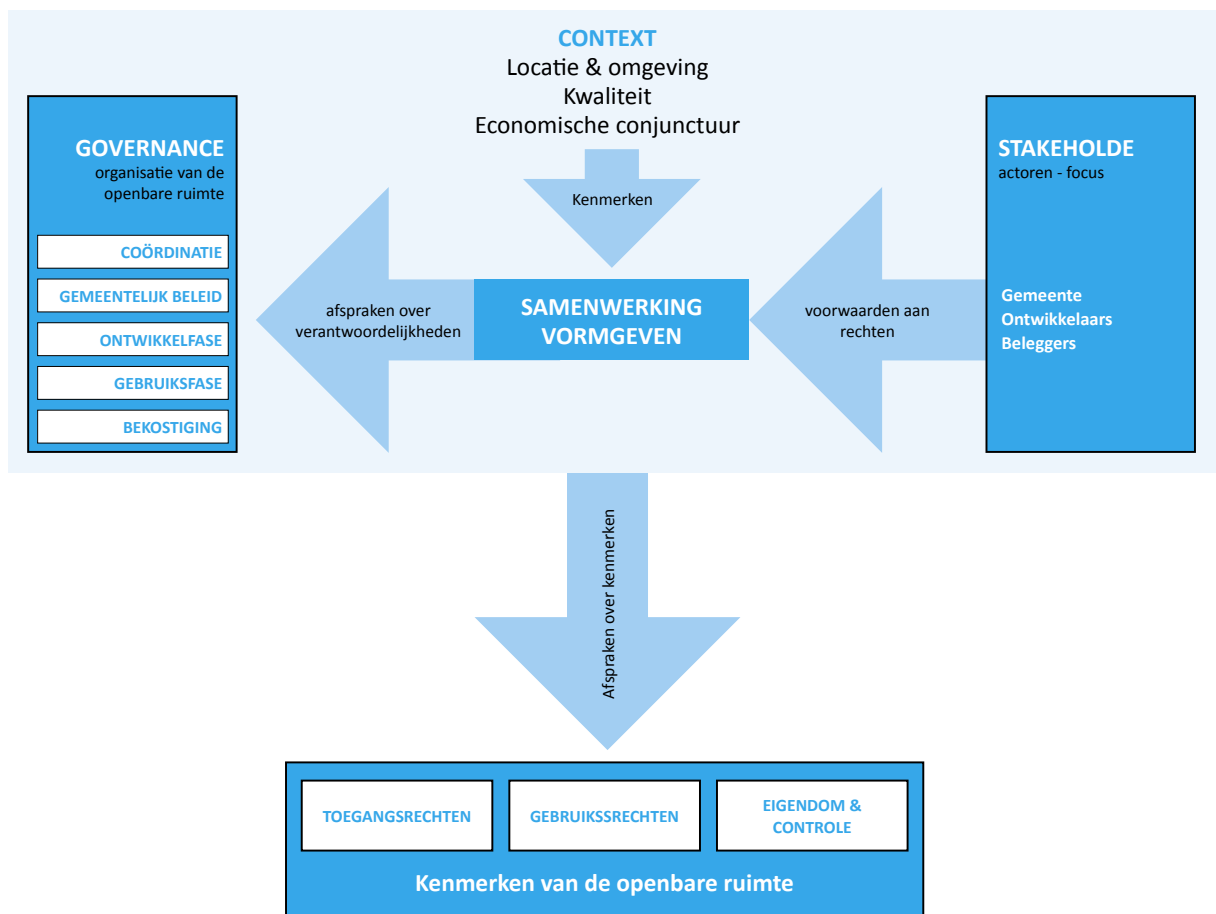
- Verdieping in historisch perspectief. De idee is dat beter inzicht in historische perspectief, trends & ontwikkelingen de actualiteit in perspectief plaatst en zo bijdraagt aan dit onderzoek.
- Inzicht in publieke en private perspectieven en aangrijpingspunten om voorwaarden en afwegingen te definiëren die als input dienen voor de interviews. Uitkomst is een tabel met daarin de onderwerpen waarover ontwikkelaars en beleggers volgens de (inter-)nationale literatuur afwegingen maken.
- Het analytisch model afleiden (zie onderstaande figuur). Om de bevindingen uit de literatuurstudie systematisch te kunnen onderzoeken is onderstaande analytisch model afgeleid. Weergave van resultaten in dit memo volgen de structuur van het analytisch model.

Interviews

- Om de ervaringen in de praktijk te toetsen ten opzichte van de afwegingen en motivaties uit de literatuurstudie zijn in de maanden mei en juni 2022 in totaal 18 interviews afgenomen. Bij de selectie van te interviewen partijen is in dit onderzoek gericht 'veelkleurigheid'; zo veel mogelijk verschillende bedrijfsprofielen. Ontwikkelaars, ontwikkelende beleggers en beleggers zijn bevroegd vanuit het perspectief welke afwegingen zij maken voordat zij vrijwillig overgaan tot extra investeringen in de openbare ruimte en wat hun voorwaarden en motivaties daarbij zijn. Bij de geïnterviewde personen namens de gemeente is het perspectief welke afwegingen zij maken met bijbehorende voorwaarden en motivaties bij het faciliteren van extra investeringen in de openbare ruimte van ontwikkelaars en beleggers.

Analyse en Resultaten

- De uitkomsten uit de interviews zijn vergeleken met de uitkomsten uit de literatuurstudie. Theorie en praktijk zijn aan elkaar gerelateerd en samengevat. Het resultaat is een breed palet aan afwegingen, voorwaarden en motivaties en daardoor inzicht in overeenkomsten en verschillen tussen ontwikkelaars, beleggers en gemeente in algemene zin en ook tussen verschillende profielen van ontwikkelaars respectievelijk beleggers onderling. De resultaten (H.4 van dit document) zijn vervolgens vertaald in een classificatie per onderwerp welke de input vormt voor het expert panel.



Figuur 6: analytisch model ten behoeve van onderzoek naar vormgeving van samenwerking tussen gemeenten, ontwikkelaars en beleggerseigen bewerking van conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017)

4. Resultaten

In de hierna volgende paragrafen zijn de uitkomsten uit de interviews vergeleken met de uitkomsten uit de literatuurstudie. Hierbij is de structuur en volgorde uit het analytische model gevolgd.

4.1 Context

- Ten aanzien van de locatie en omgeving en het beoogde gebruik van de openbare ruimte is er een duidelijk verschil tussen ontwikkelaars en beleggers aan de ene kant en de gemeente aan de andere kant. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid “project” en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid “stad” en streeft uniformiteit na.
- Ontwikkelaars en beleggers hebben beiden een positieve grondhouding om extra te investeren ongeacht de locatie. Geografische ligging en schaalniveau van een ontwikkeling hebben alleen invloed op de noodzaak of mate waarin het volgens ontwikkelaars en beleggers zinvol is extra te investeren.
- Het type vastgoed speelt wel een grote rol bij de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken; niet of ontwikkelaars en beleggers willen investeren (de positieve grondhouding is er sowieso) maar wel waarom, hoe en hoeveel ze willen investeren. Hierbij is van belang in hoeverre ontwikkelaars passief (alleen financiële middelen), faciliterend (zaken coördineren en organiseren) of actief (directe omzet genereren) betrokken willen zijn. Bij woningvastgoed is sprake van passief en onder invloed van ESG ambities passief-faciliterend investeren. Bij kantoren streeft men een faciliterende houding ten opzichte van huurders na. Bij winkels en hotels wil men passief, faciliterend en actief betrokken zijn.
- Ontwikkelaars, beleggers en gemeente zien alle drie dat het begrip kwaliteit verbreedt vanuit aandacht voor materialen en groen in de ontwikkelfase naar faciliteren van gebruik en diensten in de exploitatie-en/of gebruiksfase van het vastgoed en de openbare ruimte.
- Schaalgrootte van de ontwikkeling is relevant doordat afstemming met de gemeente (naar de mening van ontwikkelaars en beleggers) veel tijd en energie vraagt. Voor kleine(re) ontwikkelingen twijfelen ontwikkelaars en beleggers of de inspanning lonend is. Kans op vertraging van processen weegt hierbij zwaarder dan directe operationele kosten.
- Voor ontwikkelaars manifesteert de waarde sprong van het vastgoed als gevolg van extra investeringen in de openbare ruimte al bij de verkoop van het vastgoed, nog voordat het vastgoed gerealiseerd is. Beleggers zien de waarde sprong, net als de gemeente, pas nadat er enige tijd is verstreken in de gebruiksfase. Een gebied moet zich eerst bewijzen. Beleggers zijn als het ware bereid om ‘vooruit’ te investeren en de directe investeringen die ontwikkelaar gedaan heeft alvast te vergoeden in de koopsom van het vastgoed vanuit de verwachting dat financieel resultaat zich op termijn manifesteert.

- Ontwikkelaars zijn sturend in het wijzen op nieuwe trends en ontwikkelingen in de ontwikkelfase, maar volgend op beleggers in datgene wat daadwerkelijk geadopteerd, geaccepteerd en dus gerealiseerd wordt.
- Vanuit de literatuur komt het risico op ‘gentrification’ nadrukkelijk naar voren in relatie tot extra investeringen in de openbare ruimte maar dit wordt niet als zodanig herkend door de geïnterviewde ontwikkelaars en beleggers. Het risico op ‘gentrification’ wordt door beleggers stellig tegengesproken door de huidige ESG doelstellingen waarbij er onder andere actief gestuurd wordt op sociale componenten zoals betaalbaarheid en inclusie. Ook de gemeente ziet (nog) geen direct risico op ‘gentrification’.
- De macro economische conjuncturele ontwikkelingen blijken geen actieve rol te spelen bij ontwikkelaars en beleggers bij de bereidheid extra te investeren in de openbare ruimte. Dit in tegenstelling tot wat de literatuurstudie doet vermoeden. Dit wordt primair verklaard door de relatief beperkte investeringsomvang in de openbare ruimte ten opzichte van de totale stichtingskosten in combinatie met de lange(re) termijn investeringshorizon die de duur van een conjuncturele cyclus overstijgt. Daarbij verwachten beleggers dat er juist in economisch mindere en/of onzekere tijden nog meer aandacht op ESG doelstellingen komt te liggen wat extra investeringen in de openbare ruimte stimuleert.
- Duurzaamheid komt als nieuw onderwerp uit de interviews naar voren. Ontwikkelaars zien een trend waarbij steeds strengere duurzaamheidseisen alleen nog ingevuld kunnen worden door openbare ruimte en vastgoed integraal te ontwikkelen. Beleggers en gemeente hebben tijdens de interviews duurzaamheid niet als additionele motivatie voor extra investeringen in de openbare ruimte genoemd.

4.2 Voorwaarden aan rechten

- Invloed en medezeggenschap zijn doorslaggevend voor zowel ontwikkelaars als beleggers. De motivatie is wel verschillend tussen beiden:
 - o Belegger: motivatie is de lange termijn waarde ontwikkeling (indirect rendement) in combinatie met ESG doelstellingen.
 - o Ontwikkelaar: motivatie is direct resultaat door het kunnen realiseren van de eigen (project specifieke) visie die inspeelt op de wensen van de gebruikers van het vastgoed en de belegger.
- Invloed en medezeggenschap in de ontwikkelfase worden door ontwikkelaars en beleggers kansrijker geacht dan in de gebruiksfase omdat de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de ontwikkelfase (net als de organisatie van ontwikkelaars) projectmatig is ingericht, terwijl de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de gebruiksfase procesmatig is ingericht voor operationele en generieke activiteiten.

- Zowel ontwikkelaars, beleggers als de gemeente zelf zijn het erover eens dat de huidige gemeentelijke organisatie niet is ingericht op toetsen en handhaven in de gebruiksfase. Daar tegenover staat dat ontwikkelaars zelf aangeven op dit moment nog niet over voldoende kennis en ervaring te beschikken om alle taken van de gemeente over te nemen.
- Afspraken ten aanzien van looptijd, beëindiging en garanties zoals uit de (Angelsaksische) literatuur spelen nog maar zeer beperkt een rol omdat de huidige voorwaarden gekoppeld zijn aan juridisch eigendom van de openbare ruimte. De garanties die resteren worden financieel geborgd door middel van boetes in overeenkomsten. Dit onderwerp uit de literatuur openbaart zich nog niet concreet in de praktijk doordat de huidige randvoorwaarden uitsluiten dat hier verdergaande afspraken over gemaakt moeten worden.
- Ontwikkelaars, beleggers en gemeente willen graag alle drie zo vroeg mogelijk in het proces afspraken maken over de uitgangspunten voor investeringen in de openbare ruimte. De motivatie verschilt:
 - o Ontwikkelaars willen kunnen toetsen of er draagvlak is bij beleggers en dekking voor de eigen inzet (kosten).
 - o Beleggers willen de impact op de exploitatielasten kunnen inschatten omdat dit direct raakt aan het rendement van hun belegging.
 - o De gemeente omdat zij veel tijd nodig heeft om eventuele afwijkingen van het standaard beleid intern te verankeren.
- De relatie naar de politiek zoals uit de literatuur studie naar voren komt speelt geen rol van betekenis. Niet bij ontwikkelaars, niet bij beleggers en ook wat de gemeente zelf betreft niet. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat in Angelsaksische landen politiek en bedrijfsleven directer verbonden zijn dan in de Nederlandse Rijnlandse context.

4.3 Afspraken over verantwoordelijkheden

- Ten aanzien van het onderwerp coördinatie en het accepteren van verantwoordelijkheden zijn de uitkomsten verdeeld:
 - o Er zijn ontwikkelaars en beleggers die geen verantwoordelijkheid willen. Ofwel omdat ze zelf niet over vereiste specialistische kennis en ervaring beschikken, ofwel omdat ze denken dat de gemeente (vanuit haar traditionele rol) dit beter kan, of omdat dit niet is toegestaan vanuit interne besluitvorming en externe (bijvoorbeeld fiscale) kaders.
 - o Er zijn ontwikkelaars en beleggers die wel verantwoordelijkheid willen en mogen accepteren. Zij denken juist wel bepaalde verantwoordelijkheden beter of sneller te kunnen coördineren dan de gemeente of beter de door hen gewenste visie te kunnen incorporeren. Gebrek aan kennis en ervaring wordt niet als belemmering gezien. Men denkt dit bij externe adviseurs in te kunnen huren.

o De gemeente vindt dat private partijen maar een deel van het spectrum overzien. Dus dat ontwikkelaars en beleggers misschien wel vinden dat zij bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfase op zich nemen, maar dat feitelijk de gemeente 'achter de schermen' nog heel erg veel regelt. Een ander belangrijke afweging van de gemeente raakt aan zeggenschap. De gemeente wil niet dat een private partij beslist welk belang prevaleert bij tegenstrijdige en/of conflicterende (technische) eisen.

- Participatie blijkt als onderwerp geen rol van betekenis te spelen bij afwegingen die ontwikkelaars, beleggers en gemeente maken bij extra investeringen in de openbare ruimte. Alle drie de 'partijen' zijn het er over eens dat openbare ruimte wel onderdeel uit hoort te maken van het participatieproces maar de eigen visie blijft leidend.
- Het proces om samen met de gemeente tot afspraken te komen over extra investeringen in de openbare ruimte wordt door zowel ontwikkelaars als beleggers als kostbaar geduid in de zin van tijdrovend en inefficiënt. Toch weerhouden de kosten van de eigen organisatie of kosten voor externe adviseurs ontwikkelaars en beleggers er niet van om te willen investeren in de openbare ruimte.
- De ambities uit het gemeentelijk beleid bieden ook in de huidige situatie al voldoende aanknopingspunten voor ontwikkelaars en beleggers om extra te investeren in de openbare ruimte. Het juridisch kader voor de ontwikkelfase, zoals afsprakenbrief, anterieure overeenkomst en erfpachtovereenkomst, bieden ook soelaas om extra investeringen te faciliteren. Enige uitzondering is het ontbreken van de mogelijkheid om investeringen die door de gemeente gerealiseerd worden niet weg te laten vloeien naar algemene bovenliggende budgetten zoals bijvoorbeeld bij transformaties op gebouwniveau. Het grote knelpunt met betrekking tot gemeentelijk beleid is de regelgeving die ziet op de technische eisen van de openbare ruimte zoals de HIOR en Puccini-methode. Deze regelgeving is niet ingericht op maatwerk en innovatie, zoals bijvoorbeeld circulariteit, maar op standaardisatie en zo laag mogelijke kosten.
- Ten aanzien van zowel de ontwikkel- als de realisatiefase is voor ontwikkelaars en beleggers doorslaggevend in hoeverre aansluiting gevonden kan worden bij de eigen visie op de openbare ruimte voor een project. Ontwikkelaars hebben hierbij meer focus op ontwikkeling en realisatie van openbare ruimte en zijn volgend op de visie van beleggers op de gebruiksfase en vice versa. Opvallend is ook hier de impact van interne besluitvorming en externe (fiscale) kaders die maken dat met name privaat gefinancierde ontwikkelende beleggers en mindere mate ook beursgenoteerde ontwikkelende beleggers meer bereid zijn taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen dan institutionele beleggers.

- Bekostiging is als randvoorwaarde doorslaggevend voor ontwikkelaars en beleggers. Dit wil zeggen; er wordt niet extra in de openbare ruimte geïnvesteerd als de kosten niet gedragen kunnen worden door het project. De verantwoordelijkheid voor bekostiging wordt door ontwikkelaars en beleggers nog traditioneel benaderd vanuit het spectrum van financiële bijdragen aan de gemeente al dan niet in combinatie met het uitvoeren van verantwoordelijkheden, zoals bijvoorbeeld de realisatie van een plein of park, voor eigen rekening en risico. Verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase, zoals onder andere voor beheer en onderhoud, wordt door ontwikkelaars alleen aanvaard als er zekerheid is over de overname van de verantwoordelijkheid door de belegger. De belegger op zijn beurt accepteert alleen verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase als de kosten kunnen worden doorbelast aan gebruikers; bijvoorbeeld huurders van woningen. Het perspectief dat de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de gebruiksfase ook de kans impliceert om deze kosten te dekken door middel van het genereren van extra opbrengsten in de openbare ruimte wordt slechts door beleggers in winkel- en hotelvastgoed gezien.

4.4 Afspraken over kenmerken

- Ten opzichte van de literatuur blijkt het extra vermogensbeslag voor het verwerven van het eigendom van de openbare ruimte in de praktijk geen directe afweging. Ontwikkelaars en beleggers gaan er vanuit dat de openbare ruimte verworven kan worden ter waarde van de kosten in de openbare ruimte die sowieso geïnvesteerd worden.
- Wel wordt door zowel ontwikkelaars als beleggers bevestigd dat eigendom van openbare ruimte die gekoppeld is aan het eigendom van vastgoed maakt dat de verhandelbaarheid van het vastgoed afneemt doordat niet alle beleggers willen en/of mogen investeren in het eigendom van openbare ruimte.
- In tegenstelling tot wat de literatuur doet vermoeden blijkt de gemeente juist wel bereid om openbare ruimte aan ontwikkelaars en beleggers te verkopen. De motivatie is dat de gemeente niet wil en kan handhaven tijdens de gebruiksfase en dat ook niet hoeft als een ruimte niet haar eigendom is. De gemeente streeft dus alleen controle na over die ruimtes waar zij aansprakelijk voor is.
- Tussen ontwikkelaars onderling en beleggers onderling is er geen consensus of het eigendom van de openbare ruimte vereist is als controle middel. Maar in de praktijk blijkt het eigendom wel een instrument dat de afspraken over rechten en verantwoordelijkheden inkadert en overzichtelijker maakt. Het nadeel is dat niet alle ontwikkelaars en beleggers die wel extra willen investeren het eigendom van de openbare ruimte wil en/of mag verwerven.

- De belangrijkste reden waarom veel beleggers (en daarop volgend ook ontwikkelaars) het eigendom van de openbare ruimte pertinent niet willen is het aansprakelijkheidsrisico tijdens de gebruiksfase. Ondanks dat beleggers de kans op problemen laag inschatten kan men de consequenties niet overzien. Uit de interviews is gebleken dat beleggers het eigendom van openbaar toegankelijke ruimte zoals bijvoorbeeld binnenpleinen en -tuinen wel accepteren als het mogelijk is het eigendom in een Vereniging van Eigenaren onder te brengen en de exploitatielasten door te leggen aan de huurders.
- Ten aanzien van controle zijn ontwikkelaars en beleggers eensgezind. In tegenstelling tot een aantal van de Angelsaksische voorbeelden uit de literatuurstudie streven de Nederlandse ontwikkelaars en beleggers geen volledige autonomie na. De maatregelen die ontwikkelaars en beleggers wel willen doorvoeren zijn gericht op het beschermen van investeringen, het borgen van gebruiksgenot en het voorkomen van negatieve uitwassen zoals bijvoorbeeld vandalisme en overlast. Ook de gemeente wil alleen ingrijpen in toegang- en gebruiksrechten als er sprake is van overlast of andere ongewenste situaties. Private autonomie voor openbare ruimte die gemeentelijk eigendom is, is wat de gemeente betreft in ieder geval niet bespreekbaar.
- De literatuurstudie stelt dat ontwikkelaars en beleggers belangen van bepaalde (doel-)groepen willen laten prevaleren boven andere groepen. Echter uit de interviews blijkt dat de praktijk genuanceerder is. Ontwikkelaars en beleggers focussen juist op het stimuleren van bepaald gebruik en het aantrekken van bepaalde groepen zonder daarbij andere groepen te beperken. De gemeente ziet wel het risico dat bepaalde groepen zich buitengesloten voelen, maar strikt genomen worden ze dat niet. Vooral beleggers geven aan dat juist zij zelf ook een groot belang hebben bij een langdurig goed functionerende openbare ruimte. Ook de al eerder aangehaalde ESG doelstellingen maken dat ontwikkelaars en beleggers zo min mogelijk beperkingen aan gebruik en toegang willen opleggen.

5. Expert meetings

Om de hoofdvraag van dit onderzoek (Wat zijn de doorslaggevende voorwaarden waaronder ontwikkelaars en/of beleggers vrijwillig bereid zijn om (extra) in de openbare ruimte investeren?), te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk de resultaten uit het vorige hoofdstuk (#4) te duiden. Per onderwerp is de volgende classificatie aangebracht (Zie tabel op volgende pagina):

- niet relevant
- ondergeschikt
- significant
- doorslaggevend

De classificatie wordt als een theorie-praktijk confrontatie aan u, de experts, voorgelegd met de volgende vragen:

- Wat is uw feedback op de weging van de verschillende onderwerpen? Met de weging wordt bedoeld de classificatie tussen niet relevant, ondergeschikt, significant en doorslaggevend. Uw feedback gebaseerd op basis van uw eigen ervaring ten opzichte van de resultaten uit hoofdstuk 4.
- Herkent u het overall beeld wat de tabel geeft? Met het beeld wordt bedoeld welke onderwerpen doorslaggevend en/of significant zijn. En waarom? (of waarom niet?)

Ter verduidelijking: het is nadrukkelijk niet de bedoeling om tijdens het gesprek de onderwerpen in de tabel op pagina 10 één voor één op regelniveau te behandelen. De expert meeting focust op de rechter vier kolommen (de classificatie), het overall beeld dat daaruit naar voren komt en ultimo de doorslaggevende voorwaarden.

Onderwerpen die ontwikkelaars, beleggers en gemeente meewegen bij extra investeringen in de openbare ruimte			Niet relevant	Ondergeschikt	Significant	Doorslaggevend
Context	Locatie & omgeving	Gebruik				X
		Geografische ligging			X	
		Type vastgoed			X	
		Schaalgrootte			X	
		Schaalniveau			X	
	Kwaliteit			X		
	Economische conjunctuur	X				
Duurzaamheid			X			
Stakeholders	Toekenning van rechten	Zeggenschap				X
		Toetsen & controleren		X		
		Looptijd, beëindiging & garanties		X		
		Moment van afspraken maken		X		
		Politiek draagvlak	X			
Governance delen van verantwoordelijkheden	Coördinatie	Specialistische kennis			X	
		Participatie		X		
		Interne organisatiekosten	X			
	Gemeentelijk beleid en regelgeving	Ambities voor gedrag en gebruik		X		
		Tegenstrijdige regels (techniek)		X		
		Geschiktheid vigerend kader				X
	Ontwikkelfase	Kostenreductie		X		
		Afstemmen op project en locatie				X
		Technische haalbaarheid		X		
	Gebruiksfasen	Kostenreductie	X			
		Afstemmen op project en locatie				
		Technische haalbaarheid	X			
	Bekostiging	Value capture van het vastgoed			X	
		Financiering		X		
		Dekking voor lasten				X
Flexibiliteit				X		
Kenmerken vormgeven	Eigendom & controle	Kapitaalbeslag & balanspositie		X		
		Aansprakelijkheid				X
		Grip op lange termijn			X	
	Toegangs- & gebruiksrechten	Gelijkheidsbeginsel		X		
		Inspelen op specifieke doelgroepen				X

Tabel 4: overzicht van onderwerpen en weging die ontwikkelaars en beleggers geven bij investeringsbeslissingen

Lijst met figuren

Nummer	Omschrijving	Pagina
1	Visuele weergave van prisoner's dilemma bij de verhoudingen tussen publieke en private partijen in de openbare ruimte	16
2	Schematisch onderzoeksmodel	21
3	Conceptueel model van De Magalhães & Freire Trigo (2017) – eigen bewerking en eigen vertaling van EN naar NL	27
4	Onderzoeksproces als input-output model	28
5	Visualisatie van methodologische onderzoeksopzet	29
6	Analytisch model ten behoeve van onderzoek naar vormgeven van samenwerking tussen gemeenten, ontwikkelaars en beleggers – eigen bewerking van het model van De Magalhães & Freire Trigo (2017)	69

Lijst met tabellen

Nummer	Omschrijving	Pagina
1	Methodologisch onderzoek model (eigen tabel gebaseerd op Heurkens 2012, p.112)	25
2	Overzicht van vigerend beleid, wet- en regelgeving	52
3	Overzicht van onderwerpen waarover ontwikkelaars en beleggers afwegingen maken volgens de literatuur	72
4	Overzicht van onderwerpen en weging die ontwikkelaars en beleggers geven bij investeringsbeslissingen	119
5	Overzicht van beantwoording onderzoeksvragen per hoofdstuk	128





Remy van de Gaar - Studentnummer: 519228

Afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Master City Developer (MCD15)
Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft