

Een nieuwe rolverdeling: Privaat 'in the lead', publiek faciliteert

Dr. Ir. Erwin Heurkens

Waar Friso de Zeeuw zijn bijdrage baseert op het perspectief vanuit de gemeente en grondbedrijven, blijft een blik vanuit de praktijk van private ontwikkelaars met betrekking tot grond en gebiedsontwikkeling achterwege, alsmede de publieke-private rolverdeling die bij deze situatie hoort. Op basis van zijn promotieonderzoek geeft Erwin Heurkens een korte toevoeging op zijn zienswijze.

In aanvulling op De Zeeuw (elders in dit nummer) mag niet onvermeld blijven dat de praktijk wel degelijk laat zien dat gemeenten steeds meer geneigd zijn faciliterend grondbeleid te voeren. De verschuiving van een actief naar een faciliterend grondbeleid bij gemeenten vraagt echter ook een cultuuromslag in denken en handelen. Uit (promotie-)onderzoek naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkelingen in Nederland en Engeland (Heurkens, 2012a; 2012b) wordt geconcludeerd dat publiek faciliteren vraagt om een andere samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en marktpartijen dan de voorheen zo florerende 'PPS Hollandaise'. Daarin was de publiek-private rolverdeling vaak 'hybride': verantwoordelijkheden en risico's werden vaak gedeeld in plaats van verdeeld. Dit deed in Brussel de wenkbrauwen fronsen, aangezien principes als transparantie en concurrentie ver te zoeken waren. Daarnaast zorgde de onevenredig ver doorgevoerde afhankelijkheid tussen publiek en privaat in met name joint ventures ervoor, dat dit huwelijk ook aan slijtage onderhevig is met bovendien ook onbedoelde effecten. Ik durf te stellen dat vele marktpartijen door subsidiërende gemeenten vergeten zijn wat innovatie is. Men heeft te lang op de automatische piloot gevaren van toch wel financieel-bijspringende gemeenten, zelfs in tijden waarin de bomen nog tot de hemel reikten.

Wereldwijd lijkt zich de trend naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling voor te doen, waarin marktpartijen verantwoordelijk zijn voor zowel grond-, vastgoed- als beheerexploitaties van gebieden, dit alles gefaciliteerd door gemeenten. In Nederland schuiven we ook langzaam in die richting. In privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling gaat het o.a. om een formele ontvlechting van publieke en private rollen (bij overeenkomst), maar tegelijkertijd veel 'informele' interactie tussen de partijen. Volgens de Britse professor David Adams kunnen gemeenten de markt(partijen) faciliteren door 4 onderscheidbare rollen: vormgeven (inhoudelijk richting geven door middel van flexibele plannen), reguleren (regelgeving afstemmen op opgaven), stimuleren (fiscale/juridische/financiële incentives) en activeren (netwerken voor maatschappelijk en politiek draagvlak). Gemeenten

moeten eraan wennen dat beïnvloeding van projecten niet meer primair ligt in grondposities, maar in een complexe sturingsrol waarbij ook andere competenties horen zoals onderhandelen en netwerken. Belangrijk is dat gemeenten leren inzien dat ze onderdeel zijn van de markt, en er niet boven of buiten staan. 'Planners as market actors' noemen Adams & Tiesdell (2010) dat, die in hun faciliterende rol de marktomgeving en marktpartijen (in)direct kunnen beïnvloeden. Daar hoort geheel volgens de Angelsaksische traditie geen actieve risicodragende mee-ontwikkellende gemeente bij.

Belangrijk is dat daarnaast de rol van ontwikkelaars in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling ook anders is dan men hier gewend is. Faciliterend grondbeleid vraagt van marktpartijen dat men over de kortetermijnhorizon van projectontwikkeling heen stapt. Het gaat om langetermijninvesteringen en commitment aan projecten waarin vraaggestuurd (maatschappelijk) ontwikkelen centraal staat. Het betrekken van bewoners en bedrijven is daarbij een cruciale rol geworden voor marktpartijen. Dit alles vraagt om financiële armslag en investeringen met meer eigen vermogen, zo leert de praktijk van de gebiedsontwikkeling in een land als Engeland, maar ook Amerika. Met het 'investeringsperspectief' wordt daar meer rendement gehaald dan het in Nederland overheersende 'ontwikkelingsperspectief'. In deze landen zijn ontwikkelende beleggers actief die ontwikkelen voor de eigen portefeuille, ook op gebiedsniveau. Deze partijen zien hun vastgoed als belegging voor de lange termijn, en beheren soms zelf de openbare ruimte (binnen de kaderstellende voorwaarden van gemeenten), met als principe dat men zo ook beter kan sturen op waardecreatie en risicoreductie, zoals in Liverpool One. Hun financiële polsstok reikt dus verder dan het financieren van projecten en realiseren van winst bij verkoop van vastgoed wat gebruikelijk is in Nederland. Helaas, maar begrijpelijk gezien de economische en financiële situatie, is men in 'ontwikkelland' vooral bezig te overleven in deze tijden van beperkte financiering en hoge ontwikkelrisico's, en is het bepalen van een langetermijnstrategie en hernieuwde rolinvulling

nog weinig aan de orde. Echter, een project zoals de A12 zone in Utrecht laat zien dat coalities van marktpartijen al wel de sprong naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling aan het maken zijn.



Figuur Liverpool One (bron: Grosvenor)

Belangrijk in de samenwerkingsrelatie tussen publiek en privaat is de juiste afstemming tussen 'zekerheid' en 'flexibiliteit' in gemeentelijke bestemmingsplannen voor marktpartijen. In deze 'balancing act' zijn de Engelse lokale autoriteiten meer bedreven dan de vaderlandse, waar in concessies vaak nog gedetailleerde publieke wensen worden geformuleerd en afgedwongen. Van belang bij deze balancing act is dat plannen en programmering in publieke programma's van eisen op hoofdlijnen gebaseerd zijn, in plaats van gedetailleerde eisen tot op de kleur van de dakpannen toe. Een algemene gebiedsvisie op doelniveau, de wenselijke positionering van infrastructurele werken, en bandbreedtes in vastgoedprogrammering zijn faciliterende kaders die marktpartijen zowel zekerheid als ook flexibiliteit geven. Hiermee kunnen marktpartijen gefaseerde planvoorstellen maken die aansluiten bij de vraag van bewoners en bedrijven (en overheden). Per specifieke locatie kan vervolgens een verdere precisering van ontwikkelplannen en overeenkomsten leiden tot de realisatie van een deel van de gebiedsontwikkelingsopgave. Naar mijn mening zijn in de huidige Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk publieke en private partijen deze 'flexibiliteit-zekerheid-pendule' de juiste richting aan het geven, zij het met vallen en opstaan.

De tijd zal leren of gemeenten ook daadwerkelijk de principes van faciliterend grondbeleid en de bijbehorende competenties van 'faciliteren' van marktpartijen ten uitvoer gaan (of kunnen) brengen. Maar ook of ontwikkelaars op een meer lange termijn gerichte manier de lead gaan nemen in gebiedsontwikkeling, nu daar ruimte ontstaat als gevolg van een terugtrekkende overheid met faciliterend grondbeleid als specifiek verschijnsel. In dit betoog heb ik geprobeerd te laten zien dat het

zoeken naar oplossingen voor gebiedsontwikkeling in Nederland via de juridische weg van wetswijzigingen - de weg welke De Zeeuw bewandeld en die ook wel degelijk helpt - slechts een onderdeel vormt van de faciliterende publieke rol en de koers richting privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. De transitie naar een nieuw evenwicht in de rolverdeling tussen publieke, private, maar ook particuliere partijen, is wat mij betreft de grootste uitdaging die stedelijke ontwikkeling in het komende decennium in Nederland te wachten staat. Zonder een cultuuromslag in denken en handelen bij alle partijen, blijft gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden bivakkeren (Van der Krabben, 2011), de modernisering in grondbeleid ten spijt.

Erwin Heurkens is universitair onderzoeker/ docent bij afdeling Real Estate and Housing, programma manager bij de post-initiële Master City Developer opleiding, gepromoveerd in 2012 op privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland. Hij is momenteel betrokken bij internationaal vergelijkend wetenschappelijk onderzoek en diverse praktijkonderzoek. n.e.w.t.m.heurkens@tudelft.nl

literatuurlijst

- Adams, D. & Tiesdell, S. (2010) 'Planners as market actors: Rethinking State-Market relations in land and property', *Planning Theory & Practice*, 11: 2, 187-207.
- Heurkens, E. (2012a) *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: Sturing, samenwerking en effecten in Nederland en Engeland* (praktijkboek), Delft: A+BE (TU Delft).
- Heurkens, E. (2012b) *Private sector-led urban development project: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK* (proefschrift), Delft: A+BE (TU Delft).
- Van der Krabben, E. (2011) *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* (inaugurale rede), Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.