

Ontwikkelen in NYC is extreem, maar daardoor juist ook leerzaam

Janssen, C.; Daamen, T.A.; Heurkens, E.W.T.M.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Janssen, C. (null), Daamen, T. A. (null), & Heurkens, E. W. T. M. (null). (2024). Ontwikkelen in NYC is extreem, maar daardoor juist ook leerzaam., Gebiedsontwikkeling.nu.
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ontwikkelen-in-nyc-is-extreem-maar-daardoor-juist-ook-leerzaam/>

Important note

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

Copyright

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

Takedown policy

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

Source: Janssen, C., Daamen, T. & Heurkens, E. (2024, January 11). *Ontwikkelen in NYC is extreem, maar daardoor juist ook leerzaam*. Gebiedsontwikkeling.nu. Retrieved February 21, 2024, from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ontwikkelen-in-nyc-is-extreem-maar-daardoor-juist-ook-leerzaam>

Ontwikkelen in NYC is extreem, maar daardoor juist ook leerzaam

Céline Janssen, Tom Daamen en Erwin Heurkens

11 januari 2024

8 minuten

Najaar 2023 gingen 20 professionals uit de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk op studiereis naar New York. Een geliefde stad voor een onvergetelijke citytrip, maar wat levert zo'n studiereis op aan nieuwe inzichten voor gebiedsontwikkeling? Céline Janssen, Erwin Heurkens en Tom Daamen doen verslag.

Het bestuderen van de praktijk in een ander land is inspirerend, maar deze is vaak ingebed in een totaal andere economische, planologische en sociaal-culturele context dan we in Nederland kennen. Critici menen daarom dat de kans om écht iets te leren – of zelfs over te kunnen nemen uit het buitenland – zeer beperkt is. Toch leent buitenlandse casuïstiek zich uitstekend voor vergelijkend onderzoek en het trekken van lessen voor de eigen, beter bekende praktijk – juist vanwege die totaal andere context. Soms zitten we namelijk zo diep verzonken in ons eigen systeem en onze Hollandse manier van werken dat iets anders onvoorstelbaar lijkt.

Breder perspectief

Het leren kennen van andere systemen, gebruiken en culturen rondom gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid om zaken die we in Nederland vaak voor lief nemen in een breder perspectief te plaatsen. Welke gewoontes en systemen in Nederland zijn op een andere plek afwezig? Wat verklaart deze verschillen en wat vinden we ervan? Een extreme casus als New York, die niet per se typerend is voor de rest van de Verenigde Staten, vergroot bepaalde (markt)mechanismen uit en maakt patronen van werken extra zichtbaar. Reden genoeg voor de opleiding Master City Developer (MCD) om jaarlijks de koffers te pakken en ter plaatse de lokale stedelijke ontwikkelingspraktijk te ervaren en te bestuderen.

'Figuur 1: Nederland versus de regio NYC: 17 miljoen inwoners op 42.000 m² en daarmee 500 inwoners per m² (NL) tegenover 23 miljoen inwoners op 33.000 m²; 700 inwoners per m² (regio NYC).' door Moses Gates (bron: presentatie van Moses Gates (vicedirecteur Regional Planning Association))

Eigen aan de New Yorkse ontwikkelingspraktijk is de relatief kleine overheid en de enorme invloed van de vastgoedmarkt op de stedelijke inrichting. Op bezoek bij het [Pratt Institute](#) legt academisch directeur David Burney de groep uit hoe de lokale overheid vooral reactief en niet proactief acteert. De afdeling stadsplanning stuurt ontwikkelprojecten hoofdzakelijk aan op basis van twee instrumenten: zonering en (waar kan) grondbezit. Zonering beïnvloedt – net als in Nederland – de bestemming van een plek (commercieel, wonen, et cetera) maar ook de bouwhoogtes. Via de toegestane *Floor Area Ratio (FAR)* geven *zoning plans* aan hoeveel keer het oppervlak van één verdieping vervelvoudigd mag worden. Oftewel: tot hoever mag er de hoogte in gebouwd worden. Ongebruikte *air rights* op de ene kavel mogen doorverkocht worden aan een andere ontwikkeling.

Het onderhandelen in luchtrechten is *big business* in New York, bleek tijdens de studiereis ook uit presentaties bij Columbia University, belegger-ontwikkelaar [Tishman Speyer](#) en New York University. De drang vanuit de markt om het aantal ontwikkelmeters in hoogte en aantal te maximaliseren, wordt door de overheid aangegrepen om de inhoud van projecten bij te sturen. Ontwikkelaars kunnen extra

luchtrechten verkrijgen wanneer zij toezeggen om bepaalde publieke wensen te voldoen, zoals het realiseren van een percentage aan betaalbare woningbouw. Daarnaast kan de stad voor een specifieke ontwikkellocatie ook een *District Improvement Bonus* uitgeven: een verhoging van de FAR in ruil voor een bijdrage aan publieke voorzieningen.

Publieke ingrepen bekostigen

Het onderhandelen met private ontwikkelaars om bij te dragen aan wat wij in Nederland een (publiek-private) gebiedsontwikkeling noemen, vormt een rode draad in de [New Yorkse praktijk](#). Een interessant instrument hiervoor is de *Payments In Lieu of Taxes* (PILOTs) – een regeling om de toekomstige vastgoedbelasting (vergelijkbaar met onze ozb) kwijt te schelden wanneer de ontwikkelaar vrijwillig betalingen doet aan een entiteit die bijvoorbeeld (met geleend geld) nieuwe publieke infrastructuur aanlegt. Dit is een manier voor de stad om belastinginkomsten die ze in de toekomst zou gaan ontvangen nu al in een specifiek gebied in te zetten. Zo wordt de bekostiging van publieke ingrepen mogelijk.

Lokale gemeenschappen vormen belangrijke onderhandelpartners in New Yorkse ontwikkelplannen

Andere, op groei gestoelde constructies om publieke voorzieningen te genereren, zijn het instellen van *Business Innovation Districts*, vergelijkbaar met onze Bedrijfsinvesteringszone (BIZ). Lokale eigenaren doen in deze zones van de stad gezamenlijke investeringen in de verbetering van de openbare ruimte. Daarnaast leveren onderhandelingen over extra dichtheid *Privately-Owned Public Spaces* op, waarbij private grondeigenaren openbare ruimte [ontwikkelen en beheren](#).

Stem van de locals

Anders dan het in Nederland veel gehoorde “op zoek gaan naar de gezamenlijke opgave” berust de relatie tussen publieke en private partijen in New York vooral op een zakelijke onderhandeling. De overheid schept kaders en marktpartijen hebben daarbinnen het recht om te doen wat zij willen. Er is formeel-juridisch gezien sprake van een strikte rolscheiding tussen publieke en private partijen. Behartiging van andere individuele en collectieve belangen dan vastgoedontwikkeling – zoals die van bewoners en lokale ondernemers – gebeurt veelal via de juridische en politieke weg. Naast de *city council* spelen democratisch verkozen *community boards* een grote rol in de goedkeuring van projectvoorstellen. Dit zijn kleine professionele organisaties in wijken die, vooral gesteund door vrijwilligers, de stem van lokale belanghebbenden laten horen.

‘Groepsfoto deelnemers MCD reis’ door Gebiedsontwikkeling.nu (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)

Opmerkelijk is dat het consult van de community boards *aan het begin* van de juridisch-planologische procedure (het ‘[ULURP-proces](#)’ genoemd) plaatsvindt – en bewoners zo dus al vroegtijdig bij de ontwikkeling worden betrokken. De aanname is dat dit proces de uiteindelijke uitkomst in de stad rechtvaardigt. Immers: projecten verkrijgen via dit proces de goedkeuring van de *community boards*, de *city council* en de *mayor* en dat bewijst het politieke draagvlak.

Lokale gemeenschappen vormen daarom ook belangrijke onderhandelpartners in New Yorkse ontwikkelplannen. Dit gebeurt soms zeer direct via *community benefit agreements* (CBAs) tussen ontwikkelaars en gemeenschappen (dus los van de overheid) waarin ontwikkelaars de gewenste voorzieningen beloven te realiseren, in ruil voor lokale politieke steun. Deze steun weegt zwaar voor private partijen omdat de community boards meestal direct in contact staan met de gemeenteraad. Deze zal tegen het plan al stemmen wanneer de wijk het niet met de plannen eens is. Zonder een formele beslissingsbevoegdheid hebben lokale gemeenschappen dus wel een sterke *informele* inspraak.

En hoewel dit in suburbaan New York een groot probleem vormt vanwege [NIMBY-isme](#) – en er daar te weinig ontwikkelingen plaatsvinden waardoor betaalbare woningbouw onder druk staat – lijken

stedelijke gemeenschappen vaker het voordeel van projecten in te zien door de economische ontwikkeling die het met zich meebrengt. Deze *pro-development* cultuur van New York wordt in de stad dus breed uitgedragen, omdat het – zei het een onevenwichtige – ruimte voor onderhandeling over publieke doelen oplevert.

Eigen behoeften formuleren

Als er in New York behoefte bestaat aan een park, bibliotheek of politiebureau in een wijk, moet deze dus door de lokale gemeenschap moeten worden afgedwongen. Mensen in het district zullen zich er dus hard voor moeten maken via de hiervoor ingerichte democratische kanalen. Aan de ene kant kunnen we dit als positief beschouwen. Door de precieze invulling van publieke doelen open te laten, ontstaat er veel ruimte voor bewoners en andere lokale gebruikers om hun eigen behoeften te formuleren. Via allerlei bewonersgroepen, filantropie en *non-profit* organisaties lijkt de *civic sector* een grote, volwassen rol te spelen in New York en een serieuze onderhandelpartner te zijn in ontwikkelingsprojecten.

New York hanteert een wat gefragmenteerde, noodzakelijk pragmatische aanpak van het stedelijke klimaatveranderingsprobleem

Toch maakt deze manier van belangenbehartiging lokale gemeenschappen ook kwetsbaar: niet elke wijk is even goed georganiseerd en weet even goed de weg naar de gemeenteraad te vinden. De vraag is ook hoe representatief geformuleerde doelen zijn als niet de gehele lokale gemeenschap bij het vaststellen ervan betrokken of vertegenwoordigd is. Een bezoek aan de *community development organisation* [Fifth Avenue Committee](#) confronteerde de MCD-groep met de nog sterk-aanwezige raciale ongelijkheden in de stad die voortkomen uit het verleden. Deze blijken nog zeer bepalend voor de huidige verhoudingen en de huidige ontwikkelingspraktijk.

Kwetsbare delta

Ook lijkt de zeer scherpe rolverdeling ‘publiek versus privaat versus *civic society*’ tot complicaties te leiden wanneer het neerkomt op grote thema’s zoals duurzaamheid en *resiliency*. Op bezoek bij ontwikkelaar [Hines](#) bespreekt de MCD-groep de opgave van de stad New York om zich op de stijgende zeespiegel voor te bereiden. De ligging van een sterk stedelijk-economische omgeving in een kwetsbare delta is immers ook een probleem in Nederland. Hoewel de lokale overheid een *Stormwater Resiliency Plan* heeft opgesteld en er via *waterfront*-projecten aan groene buffers langs woon- en werkgebieden wordt gewerkt, stemt de toon van de sprekers tijdens de studiereis enigszins pessimistisch. Een groot deel van New York ligt in de overstromingszone. Hoewel het onzeker is *wanneer* precies, is het een zekerheid *dat* overstromingen gaan plaatsvinden.

‘Figuur 2: de gevaren van overstroming in New York City.’ door Moses Gates (bron: Dia uit de presentatie van Moses Gates (vicedirecteur Regional Planning Association))

Als redenen waarom het na storm Sandy [niet voldoende gelukt](#) is om de stad op het toekomstige water voor te bereiden, noemen ontwikkelaars de onzekerheid van klimaateffecten, de hoge kosten van investeringen en de onduidelijkheid bij wie de verantwoordelijkheid ligt. Maar ook noemen zij het hoge percentage van het inkomen van de lokale overheid dat via vastgoedbelasting binnenkomt als belangrijke trigger voor de stad om in gevaarlijke gebieden te blijven bouwen.

Daarnaast valt op dat in New York een wat gefragmenteerde, noodzakelijk pragmatische aanpak van het stedelijke klimaatveranderingsprobleem wordt gehanteerd. Er wordt niet of nauwelijks gewerkt met een integraal stedelijk klimaatadaptatieprogramma en bijkomende bekostiging. Op bezoek bij *Regional Planning Association* (RPA) blijken integrale regionale plannen op het vlak van transport, woningbouw

en klimaatverandering er wel degelijk te zijn – echter vinden deze door gebrek aan middelen en politiek draagvlak maar mondjesmaat hun weg naar uitvoering.

Vat vol tegenstrijdigheden

Conclusie: New York kan getypeerd worden als een extreme situatie, waarin veel van de contrasten uitvergroot zien die we in een markt-gedreven – maar vitaal-democratische – praktijk kunnen verwachten. New York is op vele manieren uiteraard onvergelijkbaar met de Nederlandse stedelijke context, maar New Yorkers beamen onmiddellijk dat de rol van vastgoed in de ontwikkeling van de stad – zelfs voor Amerikaanse begrippen – controversieel is. Aan integrale gebiedsontwikkeling doet men dus eigenlijk niet, tenzij de grond in publieke handen is en/of er grote maatschappelijke (en dus politieke) druk op het ontwikkelgebied ligt. Dan lijken de publiek-private verhoudingen meer op die van de Nederlandse en ontstaat er naast onderhandeling ook ruimte voor jarenlange samenwerking.

‘Op bezoek bij ontwikkelaar Tishman Speyer in Hudson Yards’ door Gebiedsontwikkeling.nu (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)

Ondanks de sterke contrasten heeft New York, ook op gebiedsontwikkelaars, een ontegenzeglijke aantrekkingskracht. Het duurt misschien verschrikkelijk lang voor er iets gebouwd wordt in de stad, maar als de New Yorkers iets besluiten te doen raakt iedereen in de ban van een aanstekelijke *can-do* mentaliteit : *if you can make it there, you can make it - anywhere*. De lessen die studenten van de MCD uit de New York-reis via een groepsopdracht en individuele essays hebben opgetekend zijn dus zeker van waarde voor reflectie op de Nederlandse praktijk. De keihard bevochten ontwikkeling van *affordable housing* en aanhoudend bepleite *public benefits* als parken, bibliotheken en andere sociale voorzieningen zijn voor sommigen het bewijs van zoekgeraakte publiek-private verhoudingen.

Voor anderen toont het echter aan dat een vitale, vastberaden en op plekken zeer goed georganiseerde lokale gemeenschap in New York ontzettend veel voor elkaar kan krijgen, ondanks al het vastgoedgeweld. New Yorkse gebiedsontwikkeling is zo gezien, *if anything*, een vat vol tegenstrijdigheden. Voor wie wil leren hoe je stad maakt, biedt dat oneindig veel inspiratie.