



Architecture
and the
Built environment



Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling

Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland

Dr. ir. E.W.T.M. Heurkens

Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling

Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland

Dr. ir. E.W.T.M. Heurkens

Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing



abe.tudelft.nl

Deze publicatie is een uitgebreide Nederlandse samenvatting van het proefschrift: Heurkens, E.W.T.M. (2012). Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK. A+BE | Architecture and the Built Environment, 2(4), 480.

Dit Engelstalige proefschrift is te downloaden op <http://abe.tudelft.nl> en te bestellen bij <http://www.amazon.com>.

Ontwerp: Sirene Ontwerpers, Rotterdam

ISBN 978-1479328574

© 2012 Erwin Heurkens

Inhoudsopgave

1	Onderzoeksopzet	7
1.1	Onderzoeksuitgangspunten	7
1.2	Onderzoeksaanleiding	7
1.3	Onderzoeksmethode	9
2	Gebiedsontwikkelingscontext Nederland & Engeland	11
2.1	Economie & politiek	11
2.2	Governance cultuur	12
2.3	Ruimtelijke planologie	13
3	Praktijkcases Nederland	15
3.1	Introductie	15
3.2	Empirische resultaten	16
3.3	Empirische ervaringen	18
4	Praktijkcases Engeland	21
4.1	Introductie	21

4.2	Empirische resultaten	22
4.3	Empirische ervaringen	24
5	Lessen over Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling	25
5.1	Empirische case vergelijking Nederland & Engeland	25
5.2	Empirische lessen uit Nederland & Engeland	26
5.3	Inspirerende lessen uit Engeland voor Nederland	27
6	Conclusies & Aanbevelingen	31
6.1	Conclusies	31
6.2	Aanbevelingen	32
7	Epiloog	35
7.1	Alternatieve publieke belang borging	35
7.2	Alternatieve financieringsinstrumenten	37
7.3	Alternatieve planologie & governance	38
	Referenties	41

Introductie

Deze publicatie is een uitgebreide Nederlandse samenvatting van het proefschrift *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK* (Heurkens, 2012)¹. De reden om een aanvullende publicatie te schrijven ligt in de wens om de kennis over **privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling** te ontsluiten voor de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zonder dat daarbij het proefschrift ter hand genomen dient te worden.

In het bijzonder is het doel van deze publicatie om gemeenten en ontwikkelaars inzicht te geven in de manier waarop de rolverdeling in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling geduid en vormgegeven kan worden. Het gaat daarbij om de manier van samenwerken en sturen. Voor lezers die buitengewone interesse hebben in de theoretische achtergronden en diverse praktijkcase beschrijvingen wordt verwezen naar het proefschrift. Dank gaat uit naar al diegenen die een bijdrage hebben geleverd aan uitkomsten van dit onderzoek.

Deze publicatie heeft de volgende structuur. Allereerst worden in Hoofdstuk 1 de belangrijkste onderdelen van de onderzoeksopzet toegelicht. Daarna wordt er voor een beter begrip van de Nederlandse en Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk een contextuele vergelijking gemaakt tussen beide landen (Hoofdstuk 2). Deze vergelijking wordt gevolgd door een analyse en beschrijving van Nederlandse en Engelse privaat-gestuurde cases (Hoofdstuk 3 en 4). Dit resulteert in de belangrijkste empirische en inspirerende lessen over privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Hoofdstuk 5). Samenvattend zijn deze lessen vertaald in enkele conclusies en aanbevelingen (Hoofdstuk 6). Tenslotte zijn er nog aanvullende reflecties opgenomen die aansluiten bij huidige discussies en trends in gebiedsontwikkeling (Hoofdstuk 7).

1

Dr. ir. Erwin Heurkens is als universitair docent/onderzoeker verbonden aan de sectie Gebiedsontwikkeling van de afdeling Real Estate & Housing (Faculteit Bouwkunde, TU Delft). Daar voerde hij de afgelopen jaren een internationaal-vergelijkend promotieonderzoek uit naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland, Engeland en de Verenigde Staten. Erwin is opleidingsmanager bij de post-initiële opleiding Master City Developer en is betrokken bij praktijkonderzoek voor de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Stadsontwikkeling Rotterdam en het Watertorenberaad.

1 Onderzoeksopzet

§ 1.1 Onderzoeksuitgangspunten

Centraal in dit onderzoek staat **privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling**. In zulke projecten nemen projectontwikkelaars een leidende rol en lokale overheden een faciliterende rol op zich bij het sturen van de ontwikkeling van een gebied, doorgaans gebaseerd op een heldere contractuele publiek-private rolverdeling.

Deze ontwikkelstrategie is vrij gebruikelijk in de Angelsaksische ontwikkelpraktijk maar minder bekend op het Europese vaste land. Niettemin zien we sinds de eeuwwisseling deze ontwikkelstrategie ook in Nederland opkomen in de vorm van gebiedsconcessies. Meer recent is tot partijen in gebiedsontwikkeling doorgedrongen dat bestaande rollen aan het veranderen zijn. Gemeenten lijken zich meer faciliterend op te stellen om private en particuliere gebiedsinitiatieven mogelijk te maken. Marktpartijen zijn op zoek naar haalbare ontwikkelstrategieën die passen bij de huidige realiteit. Het probleem is echter dat er opvallend weinig empirische kennis beschikbaar over de manier waarop publieke en private partijen samenwerken en sturen in **privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling**. Deze publicatie geeft inzicht in kenmerken van deze ontwikkelstrategie door middel van empirisch case onderzoek in zowel Nederland als Engeland. Doel hierbij is het ontwikkelen van conceptuele kennis en het trekken van empirische lessen. Het onderzoek geeft daarbij antwoord op de centrale vraag:

Wat kunnen we leren van **privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland betreffende de samenwerking tussen en sturing van publieke en private partijen, en de effecten van hun (inter)acties?**

§ 1.2 Onderzoeksaanleiding

In de afgelopen decennia is de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk onder invloed van veranderingen die wijzen op meer private betrokkenheid in de gebouwde omgeving. Ondanks dat de huidige economische recessie en financiële realiteit van markt partijen wellicht anders doet vermoeden, zijn er verschillende motieven die wijzen op een meer **marktgerichte Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk**:

- Veranderende maatschappelijke publiek-private verhoudingen;
- Marktinvloeden in ruimtelijke planning & gebiedsontwikkeling;
- Europese neoliberaal-georiënteerde PPS regelgeving;
- Gemengde praktijkervaringen met PPS joint ventures;
- Economische crisis en financiële consequenties voor partijen.

Allereerst is de tendens naar meer marktgerichte gebiedsontwikkeling te plaatsen in een evolutionair proces van neoliberalisatie. De Nederlandse maatschappij heeft in economisch, politiek en sociaal opzicht vele **Angelsaksische principes overgenomen**. Ondanks haar Rijnlandse oorsprong zijn er in Nederland diverse neoliberale principes zoals privatisering, decentralisatie, deregulering doorgevoerd en ook structureel 'geland' in organisaties (Bakker e.a., 2005). Dit heeft de publiek-private verhoudingen doen veranderen; marktinstitutionalisering en de stijgende burgeremancipatie voorkomen in feite de terugkeer naar hiërarchische overheidssturing in Nederland.

Ten tweede is het gevolg van zulke contextuele veranderingen het ontstaan van een **marktgerichte 'ontwikkelingsplanologie'**. Publiek-private samenwerking en de voorwaartse integratie van marktpartijen (De Zeeuw, 2007) hebben de rol van marktpartijen in Nederland verder versterkt. Daardoor opereren en sturen overheden in feite 'binnen' markten (Adams & Tiesdell, 2010), waarbij men nu het primaat over ruimtelijke beslissingen deelt met anderen. Boelens e.a. (2006) beschrijven dat dit niets nieuws is. In historisch perspectief werd de Nederlandse ruimtelijke ordening altijd al gekenmerkt door een samenwerking waarbij overheden privaat en particulier ondernemerschap faciliteerden. Daarom kan de naoorlogse hiërarchische overheidsplanning eerder gezien worden als (noodzakelijke) uitzondering op de regel.

Ten derde plaats de Europese Commissie vraagtekens bij de hybride rol van Nederlandse gemeenten in PPS joint ventures. **EU wetgeving opteert voor een formele juridisch-contractuele publiek-private rolscheiding** in ruimtelijke projecten (Bregman, 2010). De EU wetgeving is daarmee vooral gebaseerd op neoliberale principes van competitie, transparantie, gelijkheid en publieke legitimiteit. In essentie gaat het erom dat taken, risico's en opbrengsten *verdeeld* worden onder partijen in plaats van *gedeeld*. Dit betekent dat organisatorische PPS samenwerkingsconstructies plaats maken voor publiek-private overeenkomsten gebaseerd op opdrachtverlening.

Ten vierde zijn de **Nederlandse ervaringen met joint ventures niet altijd positief**. Zelden hebben zulke publiek-private samenwerkingen de veronderstelde toegevoegde waarde gegenereerd, wat deels veroorzaakt wordt door onoverbrugbare verschillen in publieke en private waardesystemen. Dit resulteert vaak in onproductieve niveaus van wantrouwen, tijd consumerende formaties, gebrek aan transparantie, en compromis-genererende besluitvormingsprocessen (Teisman & Klijn, 2002). Dit maakt de noodzaak voor de toepassing van andere samenwerkingsvormen groter, waarvan de gebiedsconcessie in recente jaren een passend voorbeeld is.

Tenslotte wijzen de huidige structurele overheidsbezuinigingen en de financiële realiteit van Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven (Deloitte, 2010) op een tendens van het langzaam **afstand nemen van het actief gemeentelijk grondbeleid**. In deze situatie ligt het voor de hand dat gemeenten hun risicovolle ontwikkelrol verlaten en deze meer en meer aan marktpartijen gaan overlaten. Dat marktpartijen daar op dit moment door hun financiële huishouding niet toe in staat zijn is van tijdelijke economisch aard. Van der Krabben (2011) betoogt dat een faciliterend grondbeleid internationaal gezien ook gebruikelijk is, en dat het Nederlandse actieve grondbeleid in dit opzicht een uitzondering is.

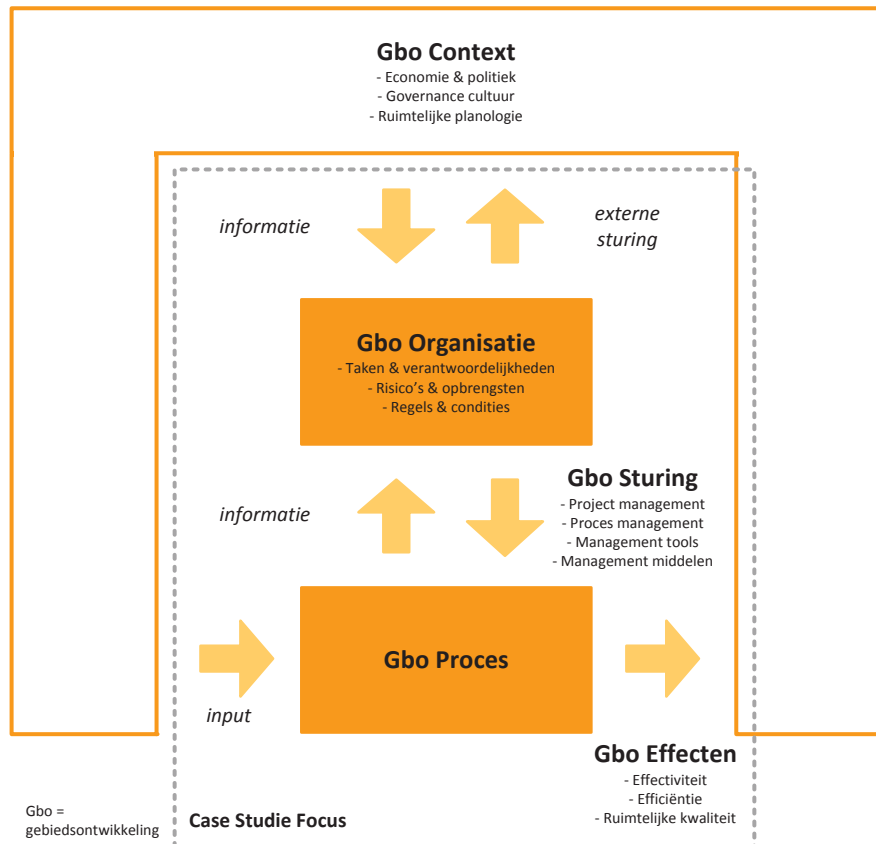
§ 1.3 Onderzoeksmethode

In methodologische zin is dit onderzoek een **kwalitatief empirische vergelijkende case studie**. Dit doet recht aan het leren begrijpen van complexe publiek-private samenwerkings- en sturingsmechanismen van gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het trekken van lessen met een focus op het publiek-private contractniveau van empirische gebiedsontwikkelingsprojecten. Als onderzoekstechnieken zijn literatuur- en documentanalyses, semigestructureerde interviews, projectbezoeken, surveys en data mapping toegepast.

Specifiek is in dit internationaal-vergelijkend onderzoek zowel de **Nederlandse** als **Engelse** **privaat-gestuurde gebiedsontwikkelingspraktijk** onderzocht. Daarbij is een institutionele vergelijking van Nederlandse en Engelse praktijk noodzakelijk om verschillen en overeenkomsten te begrijpen. Deze kenmerken kunnen namelijk voorwaardelijk zijn voor de toepassing van een privaat-gestuurde ontwikkelstrategie. Daarnaast is het bestuderen van empirische projecten in zowel Nederland als Engeland bedoeld om concrete lessen te formuleren voor publieke en private partijen. Specifiek bestuderen we 10 Nederlandse en 2 Engelse privaat-gestuurde projecten. In de Nederlandse cases is gekozen voor breedteonderzoek om een coherent beeld te schetsen van gebiedsconcessies in vijf binnenstedelijke en vijf uitleglocaties. De Engelse cases zijn diepte studies bedoeld om inzicht te krijgen in de toepasbaarheid van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling bij complexe binnenstedelijke locaties.

Als analysekader is een **conceptueel integraal stedelijk sturingsmodel** gebruikt (Figuur 1.1). Dit model is ontwikkeld om vat te krijgen op de sturingscomplexiteit van stedelijke projecten. Het geeft inzicht in de mechanismen die een rol spelen bij de sturing van gebiedsontwikkelingsprojecten. Projectsturing wordt namelijk beïnvloed door diverse contextuele en organisatorische factoren. De politiek-economische situatie en ruimtelijke regelgeving (projectcontext) en de gekozen contractuele taak- en risicoverdeling tussen partijen (projectorganisatie) bijvoorbeeld, conditioneren de manier waarop publieke en private

partijen het projectproces kunnen sturen en welke projecteffecten daarmee bereikt worden. Het model laat specifiek zien welke onderzoeksvariabelen zijn gebruikt om privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling systematisch te analyseren. In de volgende hoofdstukken worden de belangrijkste onderzoeksresultaten van privaat-gestuurde gebiedsontwikkelingsprojecten met betrekking tot de verschillende onderzoeksvariabelen nader toegelicht.



Figuur 1.1
Analysekader: conceptueel integraal stedelijk sturingsmodel (Heurkens, 2012)

2 Gebiedsontwikkelingscontext Nederland & Engeland

De reden om Engeland te bestuderen is vooral gelegen in het feit is dat het beschouwd wordt als een marktgerichte ontwikkelingspraktijk waarvan de Nederlandse praktijk wat kan leren (Hobma e.a., 2008). Echter, de **institutionele context** van gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland is structureel verschillend. Het is van belang om inzicht te krijgen in deze verschillen omdat ze de relatie tussen en rollen van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling conditioneren en structureren; de invulling van samenwerking en sturing wordt er mede door bepaald. Hier behandelen we de belangrijkste institutionele principes en kenmerken van Nederland en Engeland in termen van economie & politiek, governance cultuur en ruimtelijke planologie.

§ 2.1 Economie & politiek

De **economische en politieke principes** in Nederland en Engeland zijn in de basis wezenlijk anders. Ondanks dat de praktijk vaak ook overeenkomsten vertoont, kenmerkt Nederland zich door Rijnlandse welvaart-economische principes en Engeland zich door Angelsaksische welvaart-economische principes (zie Tabel 2.1).

Politiek-economische aspecten	Nederland (Rijnlands)	Engeland (Angelsaksisch)
Rol van de Staat	Actief & machtig	Passief & minder machtig
Rol van de Markt	Werkgelegenheid	Economische motor
Rol van de Burger	Collectieve macht	Individuele macht
Economie	Markregulering	Vrije markt
Marktregulering	Samenwerking	Competitie
Eigenaarschap	Collectieve / publieke sector	Markt sector (privatisering)
Coördinatie principe	Gedeelde waarden	Regels
Belastingbeleid	Hoge belastng op hoge inkomens	Lage belastng op hoge inkomens

Tabel 2.1

Vergelijking Nederlandse en Engelse welvaart-economische principes (Heurkens, 2012)

De tabel laat zien dat de rol van de overheid in Rijnlandse landen in principe 'groter' is; de overheid is meer aanwezig in het sturen van de markt en burgers. Ook kenmerken Rijnlandse welvaart economische principes zich door marktregulering, samenwerking, collectief

eigenaarschap, gedeelde waarden en een solidair belastingstelsel. In Angelsaksische landen is de overheid in principe minder leidend en is de rol van de markt en burgers groter. Individuele waarden, een vrije markt, competitie, privatisering en coördinatie met regels en fiscale instrumenten zijn dan ook kenmerkend.

Dit zijn interessante constatering voor *privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling*. Het impliceert dat marktpartijen in het Rijnlandse model meer vertrouwen op publieke interventie in verschillende sociaaleconomische situaties dan in het Angelsaksische model. Het is bijvoorbeeld relatief ongebruikelijk dat Nederlandse projectontwikkelaars richtinggevend zijn in de sturing van gebiedsontwikkelingsprojecten. Bovendien kan zoiets spanningen veroorzaken bij gemeenten die altijd actief betrokken zijn in ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is de Angelsaksische competitie en regel traditie ten opzichte van de Rijnlandse consensus en gedeelde waarde traditie een interessant gegeven. Deze principes hebben mogelijk andere publiek-private verhoudingen ten gevolg voor de *privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling*.

§ 2.2 Governance cultuur

Beide landen verschillen in hun **governance cultuur principes** (zie Tabel 2.2). Deze bestuurscultuur vindt men in allerlei vakdomeinen en bepaalt mede de publiek-private verhoudingen en rolinvulling bij gebiedsontwikkelingsprojecten.

Governance aspecten	Nederland	Engeland
Rol centrale overheid	Regulering, visies, investeringen	Regulering, weinig investeringen
Rol lokale overheid	Actief: initiatief & realisatie	Reactief: autorisatie
Rol private sector	Reactief: investering & realisatie	Actief: initiatief, investering, realisatie
Besluitvormingsproces	Consensus (debatteren)	Onderhandelen (gaming)
Rol in partnerschappen	Publiek-private roldeling	Publiek-private rolverdeling
Management focus	Proces- & productoriëntatie	Projectoriëntatie

Tabel 2.2
Vergelijking Nederlandse en Engelse governance cultuur principes (Heurkens, 2012)

In Nederland zijn lokale overheden in principe actieve partijen die plannen en publieke investeringen gebruiken voor stedelijke ontwikkeling. De private sector is vooral reactief en historisch gericht op (pure) bouwproductie. Publiek-private besluitvorming en samenwerking zijn daarom gebaseerd op consensusvorming. Projectcoördinatie vindt plaats door middel van ‘samenwerkingsmodellen’ waarin rollen vaak gedeeld worden. En projectsturing richt zich op zowel proces en product. In Engeland gebruiken gemeenten wel regelgeving maar

relatief minder investeringen om stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken. De Engelse ontwikkelingssector kenmerkt zich door actieve private projectinitiatieven en -financiering. Daarnaast wordt besluitvorming gekenmerkt door onderhandelingen en de organisatie van projecten is gebaseerd op een formele contractuele publiek-private rolverdeling.

Deze verschillen geven enkele inzichten voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Zo leent de Nederlandse publiek-private verhouding zich voor een actieve sturende overheid gebaseerd op een overlegcultuur. De Engelse situatie leent zich meer voor een contractuele formalisering van verhoudingen gebaseerd op een onderhandelingscultuur.

§ 2.3 Ruimtelijke planologie

Ook de **ruimtelijk-planologische principes**, in dit onderzoek het planning systeem en ruimtelijke ordening, verschillen in Nederland en Engeland wezenlijk (zie Tabel 2.3).

Ruimtelijke Aspecten	Nederland	Engeland
Planning systeem	Napoleontisch	Brits
	Gecodificeerd recht	Common law
	Franse revolutie als oorsprong	Feodale oorsprong
	Grondwet	geen Grondwet
	Abstracte rechtsprincipes (basis)	'Law-making as we go'
	Beperkte rol rechterlijke macht	Rechters als wetgevers
Ruimtelijke ordening	Bindend bestemmingsplan	Geen bindend bestemmingsplan
	Limitatief-imperatief stelsel	Belang 'material considerations'
	Rechtszekerheid	Grote discretionaire bevoegdheid / focus op flexibiliteit
	Toelatingsplanologie	Onderhandelingsplanologie
	Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid

Tabel 2.3

Vergelijking Nederlandse en Engelse ruimtelijk-planologische principes (Buitelaar, 2011)

Het Nederlandse planning systeem is gebaseerd op Napoleontische gecodificeerde wetgeving en leunt op een grondwet met abstracte principes en een gelimiteerde rol voor rechters. Het Engelse planning systeem is gebaseerd op Britse algemene wetgeving zonder grondwet met richtinggevend zaakjurisprudentie. Ruimtelijke ordening in Nederland kent een bindend bestemmingsplan in een systeem gebaseerd op juridische zekerheid voor partijen.

Het wordt gecategoriseerd als 'toelatingsplanologie' gebaseerd op een 'samenhangend model van hiërarchisch gecoördineerde publieke planvorming'. De Engelse ruimtelijke ordening kent geen bindend planfiguur en erkent het belang van materiële overwegingen gebaseerd op discrete autoriteit en gericht op flexibiliteit. Het Engelse model wordt aangeduid als 'onderhandelingsplanologie', welke gebaseerd is op een 'land use regulation model' gecoördineerd door een samenhangend ruimtelijk beleid. Ook kent Nederland een actief grondbeleid waarbij gemeenten soms risicovol participeren in gebiedsontwikkeling. Engeland kent een faciliterend grondbeleid waarbij gemeenten enkel gronden inbrengen voor ontwikkeling omdat zij niet de bevoegdheid hebben om zelf risicovol te participeren.

Sommige Engelse planologische kenmerken hebben al eerder de aandacht opgeëist van Nederlandse planners. Dit zijn onder andere de project-coördinatie, private betrokkenheid, onderhandelingen, 'planning gain' door private bijdragen, 'package interests', discretie in besluitvorming, en flexibele planvorming. Voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling zijn deze kenmerken relevant omdat ze mogelijk leiden tot andere samenwerkingsvormen tussen en sturingsmogelijkheden van partijen.

3 Praktijkcases Nederland

§ 3.1 Introductie

Gebiedsontwikkeling in Nederland kende vanaf het jaar 2000 een toenemend gebruik van het concessiemodel. Deze Nederlandse vorm voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling kan het best gekarakteriseerd worden als een contractvorm tussen publieke en private partijen waarin een transfer van risico's, opbrengsten en verantwoordelijkheden voor de planvorming, grond- en vastgoedontwikkeling naar ontwikkelaars plaatsvindt, gebaseerd op een vooraf opgesteld publiek programma van eisen en gekenmerkt door een strikte publiek-private rolverdeling (Gijzen, 2009).

In theorie (Van de Klundert, 2008; Heurkens e.a., 2008) biedt dit samenwerkingsmodel voordelen als meer effectiviteit, efficiëntie, ruimtelijke kwaliteit en transparantie. Genoemde mogelijke nadelen zijn het gebrek aan publieke sturing, afhankelijkheid van marktpartijen en marktomstandigheden, inflexibele contracten, een projectmanagement benadering en een gespannen publiek-private relatie. Genoemde condities voor de toepassing van concessies in theorie zijn een hanteerbare projectgrootte en doorlooptijd, minimale politieke en sociale complexiteit, en maximale vrijheid voor private partijen. Motieven voor de keuze voor concessies in theorie zijn het gebrek aan publieke arbeidscapaciteit en financiële ontwikkelcapaciteit, risico-overdracht naar private partijen, en toenemende private initiatieven en grondeigendom.

Er is echter een gebrek aan empirische kennis en bewijs voor zulke theoretische aannames. Om onderbouwde kennis te ontwikkelen over de Nederlandse privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling zijn daarom tien Nederlandse gebiedsconcessie cases onderzocht. Deze projecten variëren in locatie (binnenstedelijk als uitleggebied), schaalgrootte en functioneel programma (Tabel 3.1).

Project	Locatie	Schaal	Programma
Amsterdam Park de Meer	Binnenstedelijk	14 ha	700 woningen, voorzieningen
Den Haag Ypenburg Deelplan 20	Uitleg	5 ha	470 woningen
Enschede De Laares	Binnenstedelijk	30 ha	450 woningen, 7500 m2 retail/kantoor
Maassluis Het Balkon	Uitleg	22 ha	1000 woningen, voorzieningen
Middelburg Mortiere	Binnenstedelijk	100 ha	1500 woningen, 3,000 m2 kantoor
Naaldwijk Woerdblok	Uitleg	30 ha	900 woningen
Rotterdam Nieuw Crooswijk	Binnenstedelijk	30 ha	500 woningen
Tilburg Wagnerplein	Binnenstedelijk	10 ha	600 woningen, 9000 m2 retail
Utrecht De Woerd	Uitleg	17 ha	550 woningen
Velsen Oud IJmuiden	Binnenstedelijk	12 ha	350-650 woningen

Tabel 3.1
Case studie overzicht Nederland (Heurkens, 2012)

§ 3.2 Empirische resultaten

De belangrijkste bevindingen uit de **Nederlandse case vergelijking** met betrekking tot de project organisatie, sturing en effecten zijn hier toegelicht.

Organisatie: ondanks formele rolscheiding blijft interactie nodig

Betreffende **organisatie** blijkt dat publiek-private interactie van cruciaal belang blijft in concessies. Ondanks de formele contractuele scheiding van publieke en private taken en verantwoordelijkheden is er in de praktijk sprake van een nauwe informele samenwerking, vooral in de initiatief- en ontwerpfase. De ontwikkel risico's en opbrengsten liggen bij ontwikkelaars, maar gemeenten blijven niet altijd zo risicoloos als dat de theorie suggereert, omdat ongunstige marktomstandigheden het ontwikkeltempo en daarmee de staat van de directe leefomgeving van bewoners nadelig kunnen beïnvloeden. Bovendien blijkt dat het opstellen en naleven van flexibele publieke eisen gecombineerd met enkele strikte regels een conditie is voor het realiseren van publieke doelen gedurende het proces.

Sturing: privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt veel publieke sturing

In termen van **sturing** kunnen de meeste projecten nauwelijks aangemerkt worden als alleen privaat-gestuurd. Project management activiteiten zoals initiëren en beheren worden bijvoorbeeld erg beïnvloed door gemeenten zelf, ondanks dat ontwikkelaars sturen via planvoorstellen en projectplanning. Proces management activiteiten zoals onderhandelen, communiceren en beslissen bieden voor beide partijen mogelijkheden om het project vaak gezamenlijk te sturen. De management tools die zijn gebruikt door publieke partijen zijn vooral vormgevend en regulerend van aard; ontwikkelingen en marktpartijen worden nauwelijks gestimuleerd en geactiveerd door gemeenten. Het gebruik van management middelen zoals grond, geld en kennis blijven vooral een private aangelegenheid; gemeenten hebben deze sturingsmogelijkheid niet.



Figuur 3.1
Impressie Amsterdam Park de Meer (© Erwin Heurkens)



Figuur 3.2
Impressie Rotterdam Nieuw Crooswijk (© Erwin Heurkens)

Effecten: effectief & hoge ruimtelijke kwaliteit, maar weinig efficiënt

In termen van **effecten** worden gebiedsconcessies over het algemeen getypeerd als een effectieve samenwerkingsvorm waarbij gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden. Maar volgens betrokken partijen kenmerken gebiedsconcessies zich niet altijd door een efficiënt proces omdat niet alles voorzien kan worden in overeenkomsten en ingespeeld moet worden op veranderende omstandigheden. De algemene perceptie van publieke, private partijen en gebruikers over de ruimtelijke kwaliteit is positief.

§ 3.3 Empirische ervaringen

Conditie: ook geschikt voor binnenstedelijke opgaven

De cases bevestigen de meeste theoretische **toepassingscondities** voor concessies. Een hanteerbare projectgrootte, korte doorlooptijd, en vrijheid voor ontwikkelaars vormen belangrijke condities voor concessies. Maar succesvolle cases in Amsterdam en Enschede laten zien dat een privaat-gestuurde benadering ook toegepast kan worden in sociaal en politiek complexe binnenstedelijke opgaven mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- publiek vertrouwen in private professionaliteit;
- publieke rolvastheid en samenwerkingsbereidheid;
- politiek draagvlak en rechtlijnigheid;
- maatschappelijk bewuste marktpartijen;
- risico beperkende gebiedsfaseringen.

Problemen

De betrokken partijen ervaren de volgende **problemen** bij gebiedsconcessies:

- wij-zij tegenstelling;
- gebrek aan publieke rolvastheid;
- dunne lijn tussen publieke planbeoordeling en -controle;
- gebrekkige betrokkenheid en competentie van publieke project managers;
- gebrekkige communicatie met de lokale gemeenschap;
- gebrek aan publieke sturingsmogelijkheden.

Wat opvalt in de cases is dat de contractuele rolscheiding niet altijd wordt nageleefd. Zowel gemeenten als ontwikkelaars lijken moeite te hebben met respectievelijk hun faciliterende en leidende rol. Als onvoorziene (markt)omstandigheden zich voor doen zijn gemeenten geneigd directere sturing aan het project te geven. Ook voegen zij voortdurend nieuwe eisen toe door private plannen te beoordelen terwijl deze alleen gecontroleerd dienen te worden. Ontwikkelaars stellen zich ook bij lastige situaties afhankelijk op ten opzichte van gemeenten terwijl veel verantwoordelijkheid bij hen zelf ligt. Men verwelkomt publieke inmenging als dat acute financiële problemen oplost. Het lijkt erop dat deze publieke en private ontwikkelhouding

geworteld is in de Nederlandse samenwerkingscultuur. Hiermee komen de rolverdeling en samenwerkingsprincipes van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling onder druk te staan.

Aanbevelingen

Als mogelijke **aanbevelingen** voor concessies zijn door beide partijen genoemd:

- werk veel samen in de beginfase voor publiek draagvlak en betrokkenheid;
- streef naar publieke rolvastheid in de realisatiefase;
- maak duidelijke procesafspraken over beoordeling en controle momenten;
- stel een publieke projectmanager aan die plan- en ontwikkelproces verbindt;
- maak een communicatieplan om lokale partijen te betrekken bij plannen;
- zoek naar andere vormen van publieke sturing.

Wat opvalt is dat zowel publieke als private partijen aanbevelingen geven die niet per se strijdig zijn met de principes van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Vele aanbevelingen lijken op voorhand haalbare verbeteringen voor gebiedsconcessies. Om het nut en noodzaak hiervan te beoordelen is onderzocht of de Engelse privaat-gestuurde cases de aanbevelingen onderschrijven. Ook wordt aangegeven hoe de samenwerking tussen en sturing van publieke en private partijen daar vormgegeven is.

4 Praktijkcases Engeland

§ 4.1 Introductie

De **Engelse gebiedsontwikkeling** wordt vaak aangemerkt als 'urban regeneration'. Historisch gezien is deze sterk gevormd door neoliberale ideologieën van de Conservatieve regering van Thatcher midden jaren '80. Maar het is ook beïnvloed door New Labour's Third Way ideologie gericht op het bereiken van een balans tussen economisch, sociaal en ecologisch beleid. Niettemin is Engeland als gevolg van institutionele kenmerken sterk gevormd door ontwikkelingen die private belangen behartigen of publieke partijen die handelen in het belang van de markt (Nadin e.a., 2008).

De literatuur laat zien dat lokale overheden in Engeland veelal afhankelijk zijn van initiatieven en investeringen van ontwikkelaars en beleggers. Het ontbreekt hen aan publieke financiële middelen en planologische autoriteit om zelf te ontwikkelen. Als gevolg hiervan is 'controle' van private ontwikkelingen een diepgeworteld concept in de gebiedsontwikkelingspraktijk. Verschillende juridische instrumenten zoals de Section 106 overeenkomst worden gebruikt om een 'planning winst' te realiseren door private partijen een financiële bijdrage te laten leveren aan publieke functies. Bovendien heeft gebiedsontwikkeling in Engeland een sterke informele samenwerkingscultuur, maar tegelijkertijd ook een strikte formele contractuele publiek-private rolscheiding.

Deze kenmerken bieden genoeg reden om privaat-gestuurde projecten in meer detail te bestuderen. Twee Engelse privaat-gestuurde cases Bristol Harbourside en Liverpool One zijn onderzocht (zie Tabel 4.1). Beide zijn strategische binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen met een gemixt functioneel programma en mogelijk hoge complexiteit. Aldus zijn het relevante stedelijke projecten voor het trekken van lessen voor de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk.

Project	Schaal	Retail	Leisure	Kantoor	Woningen	Hotel
Bristol Harbourside	9 ha	15.000 m ²	25.000 m ²	45.000 m ²	> 700	1 object
Liverpool One	17 ha	154.000 m ²	21.500 m ²	3.250 m ²	> 600	2 objecten

Tabel 4.1
Case studie overzicht Engeland (Heurkens, 2012)

§ 4.2 Empirische resultaten

De belangrijkste bevindingen uit de **Engelse case vergelijking** met betrekking tot de project context, organisatie, sturing, effecten zijn hier toegelicht.

Context: veel politieke invloed en veranderlijk beleid

In termen van project **context** laten de cases zien dat de politiek en de vaak veranderlijke aard van ruimtelijk beleid een grote invloed heeft op de projecten. Veranderend beleid resulteert vaak in het heroverwegen van ontwikkelcondities leidend tot nieuwe publiek-private onderhandelingen. Sterk en effectief leiderschap wordt dan ook door partijen beschouwd als een cruciale sturingsfactor voor projecten.

Organisatie: risicoloze gemeenten & wervende partnerships

In termen van **organisatie** laten de cases inderdaad zien dat lokale overheden geen ontwikkelrisico op zich nemen. Bovendien is winstdeling met private partijen afwezig of gelimiteerd tot wat er in 'ontwikkelingspakketten' wordt afgesproken. Ontwikkelaars hebben een uitgebreid takenpakket en de primaire projectverantwoordelijkheid. Bovendien ondersteunen gemeenten de vorming van allerlei partnerships tussen publieke, private en particuliere actoren om steun en financiering te verkrijgen.

Sturing: andere publieke sturing & intensieve private sturing

In termen van **sturing** passen lokale overheden diverse sturingsmiddelen toe om de gebiedsontwikkeling te beïnvloeden. Een belangrijke constatering is dat publieke actoren allerlei management tools gebruiken om de ontwikkelingen vorm te geven en te stimuleren; ze beperken zich niet tot marktregulering maar activeren ook de markt. Ook stuurt men door scherp en professioneel te onderhandelen over publieke ontwikkelcondities voor ontwikkelaars die vastgelegd worden in de overeenkomst. Niettemin vindt sturing van het project voornamelijk plaats door private partijen. Ontwikkelaars managen het project van initieel ontwerp tot mogelijk zelfs het beheer van de openbare ruimte (Liverpool). Daarmee werken ze op basis van een lange termijn investeringsmodel waarmee ze private betrokkenheid vergroten.

Effecten: effectief & hoge ruimtelijke kwaliteit, maar weinig efficiënt

In termen van **effecten** worden projecten effectief uitgevoerd en wordt er een hoge ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd. De efficiëntie van het proces blijft echter wat achter door langdurige en terugkerende onderhandelingen. Dit lijkt ook veroorzaakt te worden door politieke en sociale omgevingsinvloeden omdat beide strategische binnenstedelijke projecten zijn.



Figuur 4.1
Impressie Bristol Harbourside (© Erwin Heurkens)



Figuur 4.2
Impressie Liverpool One (© Erwin Heurkens)

§ 4.3 Empirische ervaringen

Condities

De actoren wijzen op enkele cruciale **toepassingscondities** voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling:

- flexibel publiek programma van eisen geformuleerd in doelen;
- informele partnerschappen en samenwerkingsbereidheid;
- publieke en private leiderschapsrollen en -vaardigheden;
- professionele lange termijn betrokkenheid private partijen;
- betrekken van lokale actoren;
- scheiden van gemeentelijke planologische en ontwikkelrol;
- omgaan met politieke druk;
- aanwezigheid van gunstige marktomstandigheden.

Wat opvalt in de Engelse cases is dat beide gemeenten een tender uitgeschreven hebben waarbij een publiek programma van eisen op hoofdlijnen is gegeven. Deze zijn vooral geformuleerd als doelen waaraan het gebied moet voldoen, uitgedrukt in een globaal programma en stedenbouwkundige structuur. Dit geeft marktpartijen zowel de zekerheid als flexibiliteit om marktconforme ontwikkelplannen te ontwerpen. Daarnaast zien we dat beide partijen in de communicatie naar elkaar, hun organisaties, de politiek en andere betrokkenen het nut inzien van communicatieplannen en overlegstructuren. Belangrijk is dat betrokkenen aangeven dat privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vooral toepasbaar is bij gunstige marktomstandigheden. Bij beide ontwikkelaars zijn er financiële problemen ontstaan, door oplopende investeringen (Liverpool) of doordat het geplande afzettingtempo niet bereikt werd (Bristol). Als oplossing hiervoor worden contracten vaak heronderhandeld, waarbij nieuwe trade-offs plaatsvinden waarbij ook gemeenten weer nieuwe eisen kunnen inbrengen.

Problemen

Uit ervaringen van actoren in de Engelse privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling kan afgeleid worden dat er ook **problemen** voorkomen:

- publieke afhankelijkheid van private financiële situatie;
- gebrek aan publieke financiële afhankelijkheid leidend tot procesvertraging;
- gebrekkig publiek en privaat besef van burgerwensen en -belangen;
- langdurige intensieve onderhandelingsprocessen;
- afwezigheid van vaardige publieke managers.

Deze problemen zijn bijna allemaal aanvullend op problemen die men ondervindt in de Nederlandse cases. Hieruit blijkt dat de rollen van en relaties tussen publieke en private partijen bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling veel aandacht vragen. Ook uit de Engelse cases blijkt dat er een duidelijke afhankelijkheid is tussen beide partijen en dat samenwerking en sturing aan veel voorwaarden dient te voldoen.

5 Lessen over Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling

§ 5.1 Empirische case vergelijking Nederland & Engeland

Samenvattend laat de Nederlandse en Engelse privaat-gestuurde case vergelijking op de onderzoeksvariabelen een aantal **verschillen en overeenkomsten** zien (Tabel 5.1). Opvallend in dit overzicht is dat de verschillen vooral in de project context en organisatie zitten, en de overeenkomsten in de project sturing en effecten. Vele van deze bevindingen zijn in Hoofdstuk 3 en 4 al inhoudelijk aan de orde gekomen. In de volgende paragrafen zijn de empirische en inspirerende lessen verder uiteengezet.

Nederlandse privaat-gestuurde cases	Vershil / Overeenkomst	Engelse privaat-gestuurde cases
Context		
Gematigde politieke invloed op project	Vershil	Grote politieke invloed op project
Actieve publiek-private relaties	Vershil	Actieve publiek-private-particuliere relaties
Beleid vrij stabiel, zekerheid voor project	Vershil	Beleid veranderlijk, onzekerheid voor project
Organisatie		
Onscherpte in taken/verantwoordelijkheden	Vershil	Duidelijke taken/verantwoordelijkheden
Risico/opbrengst privaat, maar ook publiek	Vershil	Risico/opbrengst voor private partij
Gedetailleerde eisen en regels	Vershil	Algemene doelen / gedetailleerde regels
Management		
Project management: publiek & privaat	Vershil	Project management: private partij
Proces management: publiek & privaat	Overeenkomst	Proces management: publiek & privaat
Management tools: suboptimaal gebruik	Vershil	Management tools: bewust/optimaler gebruik
Management middelen: private partij	Overeenkomst	Management middelen: private partij
Effecten		
Samenwerking algemeen effectief	Overeenkomst	Samenwerking algemeen effectief
Proces soms efficiënt	Vershil	Proces zelden efficiënt
Ruimtelijke kwaliteit bevredigend	Overeenkomst	Ruimtelijke kwaliteit bevredigend

Tabel 5.1

Vergelijking Nederlands & Engelse privaat-gestuurde gebiedsontwikkelingscases (Heurkens, 2012)

§ 5.2 Empirische lessen uit Nederland & Engeland

Hier worden belangrijke empirische lessen besproken met als doel om mogelijke **oplossingen** voor waargenomen Nederlandse **problemen** te formuleren.

Wij-zij tegenstelling: organiseer informatieve bijeenkomsten

De problematische Nederlandse wij-zij tegenstelling tussen actoren wordt in Engeland opgelost door een nauwe dagelijkse samenwerking. Ontwikkelaars organiseren regelmatig informatieve bijeenkomsten en interactieve ontwerp sessies met gemeenten, waardoor gedeelde ideeën een coöperatieve sfeer ontstaat. Deze samenwerking vindt vooral plaats in de voorbereidingsfase. Maar voortdurend overleg en het organiseren van bijeenkomsten over de stand van zaken aan private zijde in de realisatiefase lijkt ook een effectieve manier om de wij-zij tegenstelling te voorkomen. De formele contractuele rolscheiding hoeft hier geen belemmering voor te zijn.

Gebrekkige publieke rolvastheid: handel naar contractafspraken

Het gebrek aan publieke rolvastheid wordt opgelost in Engeland doordat gemeenten een algemeen publiek programma van eisen formuleren dat zekerheid creëert, waarna onderhandelingen de flexibiliteit voor planvorming bieden. In overleg worden er op noodzakelijke momenten gezamenlijk gezocht naar oplossingen voor ontstane problemen. Maar gemeenten houden zich normaliter aan contractafspraken en blijven rolvast. Het streven naar publieke rolvastheid wordt ook door Engelse ontwikkelaars gewaardeerd, waarbij volgens het principe 'afpraak is afspraak' wordt gehandeld. Daardoor ontstaat zekerheid en vertrouwen en is er minder weerstand en meer samenwerkingsgeneigdheid bij ontwikkelaars op het moment dat er van publieke zijde bepaalde wensen aan de orde komen.

Planbeoordeling versus -controle: maak procesafspraken in overeenkomst

De dunne lijn tussen beoordeling en controle van plannen komt in Engeland niet voor. Gemeenten respecteren dat ontwikkelaars de ruimte gegeven moet worden om professioneel te ontwikkelen. Daarnaast kan men met 'product specificaties' controleren of wat geleverd wordt ook volgens afspraak is. In Engeland worden duidelijke procesafspraken over beoordeling en controle momenten vastgelegd in overeenkomsten. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen formele evaluatiemomenten bedoeld om de output sec te controleren en informele bijeenkomsten bedoeld om ruimte te maken voor een publiek-private dialoog en het genereren van nieuwe inzichten.

Publieke betrokkenheid/competenties: verbind plan- & ontwikkelproces

De betrokkenheid en competentie van publieke projectmanagers is ook in Engeland cruciaal. Projectleiders managen de politieke en sociale omgeving en creëren politiek en sociaal draagvlak door voortdurende communicatie met private partijen. Het verbinden van het (publieke) planningsproces en (private) ontwikkelingsproces lijkt daarbij cruciaal. In Engeland organiseert men dat door een gemeentelijk projectduo aan te stellen. Daarbij opereren

politieke leiders strategisch-beleidsmatig in de 'publieke arena' en handelen publieke projectleiders tactisch-projectmatig op het grensvlak van de 'publieke en private arena'. Verbindingskracht en leiderschap lijken hierbij cruciale publieke competenties om de private ontwikkeling te faciliteren.

Communicatie met lokale gemeenschap: maak communicatieplannen

De gebrekkige communicatie met en betrokkenheid van lokale gemeenschap bij de planvorming komt wel voor in Engeland maar in mindere mate. Zowel de lokale overheid als de ontwikkelaars zijn zich bewust van de noodzaak tot publieke participatie bij de planontwikkeling. Daarbij worden zowel lokale bewoners, het bedrijfsleven als andere belanghebbenden betrokken. Daarnaast zijn er ook formele publiekrechtelijke inspraakprocedures. Opvallend is dat communicatieplannen in Engeland vooral gemaakt en uitgevoerd worden door private ontwikkelaars. In het ontwerp- en besluitvormingsproces voorafgaand aan de planbehandeling en -goedkeuring door gemeenten wordt zo een plan met draagvlak ingediend wat uiteindelijk ook leidt tot meer procesefficiëntie.

Publieke regie: niet loslaten maar anders sturen

Het gebrek aan publieke sturingsmogelijkheden (regie) wordt in Engeland minder ervaren. Omdat men geen actief grondbeleid kent is men gewend om anders te sturen, vooral door de inzet van aanwezige planologische instrumenten en door middel van onderhandelingen. 'Regie loslaten', zoals vaak gesuggereerd wordt in de Nederlandse praktijkliteratuur over concessies, is dus niet aan de orde. Integendeel, privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt wellicht zelfs om meer publieke sturing, maar deze is vooral procesmatig van karakter. Daarbij is een actieve publieke houding in het stimuleren en activeren van de markt cruciaal en bovendien voordelig voor gemeenten. In de conclusie (paragraaf 6.2) komt een sturingsmodel aan de orde die inzicht geeft in de diverse sturingsmogelijkheden bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling.

§ 5.3 Inspirerende lessen uit Engeland voor Nederland

Interessant is dat de Engelse cases ook **inspirerende lessen** voor Nederland bevatten die de mogelijkheden aangeven van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling.

Private ontwikkelpartner: constructieve samenwerkingsrelatie

Het selecteren van een gecommitteerde private ontwikkelpartner met ervaring en lokale kennis, in plaats van de economisch meest voordelige aanbieder bij tenders, lijkt een voordeel in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Hierdoor kan namelijk een constructieve samenwerkingsrelatie ontstaan. De private samenwerkingsbereidheid uit zich dan in meer flexibele planconcepten in plaats van rigide plannen. De Nederlandse concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsvorm voor complexe projecten biedt de mogelijkheid om een ontwikkelpartner te selecteren.

Bristol Harbourside: enabling partnership biedt vele voordelen

In Bristol Harbourside is een Enabling Partnership geïnitieerd door de gemeente genaamd Harbourside Sponsors Group. Deze organisatie werd geleid door een gemeentelijke projectmanager en bestond uit lokale grondeigenaren, de Kamer van Koophandel en diverse (culturele) overheidsinstanties. Taakstelling was om een visie voor het gebied te ontwikkelen en de gebiedsontwikkeling te promoten richting de markt. Doel daarbij was publieke middelen voor de culturele functies van Harbourside veilig te stellen. Doordat meer stakeholders zich committeerden aan het project en er een breed draagvlak ontstond werd het mogelijk om publieke subsidies aan te trekken. Daarnaast werd er een financiële constructie bedacht waarbij ontwikkelaar Crest Nicholson een deel van de opbrengsten van de private commerciële ontwikkeling inzette als 'gap funding' voor de ontwikkeling van de culturele functies (ontwikkeldbijdrage). Deze 'package deal' werd in een Section 106 overeenkomst vastgelegd en zorgde ervoor dat de gemeente zonder veel publiek geld haar culturele ontwikkeling realiseerde. Daarnaast profiteerde de ontwikkelaar hiermee van meer toeloop van bezoekers waardoor het gebied aantrekkelijker werd om retailers en potentiële woningkopers aan te trekken.

Enabling Partnerships: draagvlak & financiering

Enabling Partnerships zijn overeenkomsten tussen publieke, private, en particuliere partijen, gericht op het creëren van een breed maatschappelijk en politiek draagvlak en lange termijn project betrokkenheid. Als zodanig promoten ze de gebiedsontwikkeling en richten ze zich ook op het aantrekken van financiële middelen uit de markt. Belangrijk is dat deze 'wervende partnerschappen' kunnen bestaan naast de publiek-private projectcontracten.

Privaat beheerde openbare ruimte: financiële en kwalitatieve voordelen

Privaat beheerde openbare ruimte gebaseerd op een erfpachtcontract voor de grond met publieke eisen kan voor beide partijen financiële voordelen opleveren. Voor lokale overheden verminderen de beheerkosten en het biedt ontwikkelaars de mogelijkheid om het gebied hoogwaardig in te richten en te beheren waardoor vastgoedhuren en -waarden op peil blijven of stijgen. Gemeenten dienen hier goede richtlijnen voor te geven en af te wegen of de locatie daarvoor geschikt is.

Ontwikkende beleggers: lange termijn waardeontwikkeling

Een investeringsmodel van ontwikkelende beleggers gericht op lange termijn waardeontwikkeling biedt een goede mogelijkheid om de haalbaarheid van het project te vergroten. Normaliter vindt er bij projectontwikkelaars een afweging plaats tussen geld, tijd en kwaliteit. Daarbij lijdt de kwaliteit van de ontwikkeling vaak onder druk van kostenreducties en tijdsbesparingen. Omdat ontwikkelende beleggers niet al een winstmarge dienen te behalen bij projectoplevering maar een rendabele investering op lange termijn nastreven,

zijn zij eerder geneigd om kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen te realiseren. Deze investeringsbenadering verhoogt de rentabiliteit van het beleggingsobject en vergroot daarmee de haalbaarheid van een project.

Publieke financiering: private investeringsbereidheid door fondsvorming

Gemeenten kunnen zich actief inzetten om alternatieve publieke financiering te verwerven. Dit kunnen bijvoorbeeld loterijfondsen zijn die publieke functies financieren en die tegelijkertijd private partijen overtuigen om te investeren. Zo'n aanpak biedt ook de mogelijkheid om met een onderhandeld 'ontwikkelpakket' een deel van de private commerciële ontwikkelingsopbrengsten te bestemmen voor publieke functies.

Publiek & privaat leiderschap: meerdere sturingsniveaus

Publiek en privaat leiderschap op verschillende organisatorische niveaus biedt efficiëntievoordelen in binnenstedelijke projecten. Het benoemen van strategisch-tactisch opererende politieke leiders én private directeuren en tactisch-operationeel opererende publieke én private projectmanagers, kan namelijk de externe en interne communicatie bevorderen en betrokkenheid en draagvlak vergroten.

Liverpool One: lange termijn horizon betaalt zich uit

In Liverpool One is ontwikkelend belegger Grosvenor geselecteerd als ontwikkelpartner om de gehele gebiedsontwikkeling van initiatief tot en met beheer op zich te nemen. De lokale overheid zocht een partner met ervaring, lange termijn betrokkenheid en financiële daadkracht om dit grootschalige centrumproject in zijn geheel te managen. Reden daarvoor was dat de gemeente daarvoor zelf de financiële capaciteit en markt-expertise ontbeerde en dat het gebied zich daar als retail-locatie voor leende. De gemeente heeft bij de aanbesteding een 'planning brief' uitgeschreven die op hoofdlijnen aangaf waaraan de beoogde ontwikkeling diende te voldoen. Dit bestond vooral uit de gewenste ligging van de infrastructuur, publieke toegankelijkheid en andere doelen. Grosvenor voldeed aan dit profiel en heeft het masterplan in overleg met de gemeente verder uitgewerkt en vervolgens voor eigen risico de ontwikkeling gefinancierd op basis van bankleningen en eigen kapitaal. Interessant is dat er een 'land lease' overeenkomst voor 250 jaar getekend is tussen gemeente en ontwikkelaar. De gemeente blijft daarbij juridisch eigenaar van de grond en stelt eisen aan het private beheer van de openbare ruimte. Doordat Grosvenor als ontwikkelend belegger optreedt kan ze de initiële projectkostenoverschrijding op lange termijn compenseren. Doordat het gebied van hoge kwaliteit is en de ontwikkelaar het gebied zelf beheert, wordt het mogelijk om een constante cashflow te genereren en huurders een 'service fee' te laten betalen. De gemeente loopt hierbij geen enkel financieel risico en heeft zelfs bedongen dat het een winstpercentage van de retail inkomsten ontvangt.

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: publiek & privaat professionalisme

Engeland laat zien dat privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling succesvol toegepast kan worden in complexe binnenstedelijke opgaven. Ondanks het complexe politieke en sociale karakter, gefragmenteerd grondeigendom en hoge grondontwikkelingskosten kunnen Engelse ontwikkelaars zo'n opgave succesvol realiseren. De belangrijkste condities hiervoor zijn een omgevingsbewuste financieel-daadkrachtige ontwikkelende partij en een actieve faciliterende overheid.

Inspirerende Lessen uit Engeland	Waarschijnlijkheid van Nederlandse overname		
	Economie & Politiek	Governance cultuur	Planning Systeem
Selectie private ontwikkelpartner	Ja	Ja	Ja
Enabling Partnerships	Ja	Ja	Ja
Privaat-beheerde openbare ruimte	Ja	Nee	Ja
Private ontwikkelende beleggers	Nee	Ja	Ja
Alternatieve publieke financiering	Nee	Ja	Ja
Publiek & privaat leiderschap	Ja	Nee	Ja
Complexe binnenstedelijke opgaven	Nee	Nee	Ja

Tabel 5.2

Waarschijnlijkheid overname van Engelse inspiratie in Nederlandse context.

De **waarschijnlijkheid van overname** van deze Engelse inspiratie hangt af van enkele Nederlandse contextuele kenmerken. De meeste lessen zijn context-onafhankelijk en kunnen worden toegepast in de Nederlandse praktijk (Tabel 5.2). Zeker het planning systeem vormt geen belemmering. Maar enkele lessen zijn ook context-afhankelijk wat de overname bemoeilijkt. In de Nederlandse context is het private beheer van de openbare ruimte geen geaccepteerd verschijnsel, gemeenten willen hierop 'regie' blijven voeren. De projectoriëntatie van Nederlandse ontwikkelaars maakt ze ook minder ontvankelijk om als ontwikkelend belegger op te treden, men is bovendien meer bezig met overleven. Ook het vermogen om alternatieve publieke financiering aan te boren lijkt met de huidige economische situatie niet echt kansrijk. Daarnaast is het een uitdaging voor publieke projectleiders om ontwikkelingen te faciliteren door meer te sturen op het proces (netwerken, onderhandelen) in plaats van op de inhoud (planvorming). Hetzelfde geldt voor private projectleiders welke de sturing van maatschappelijke omgeving vaak niet als primaire competentie aangeleerd hebben. Tenslotte lijkt de toepassing van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in complexe binnenstedelijke opgaven in Nederland politiek-bestuurlijk (nog) niet voor de hand. Wethouders en ambtenaren wensen 'regie' te houden en marktpartijen zijn vooral financieel risicomijdend bij zulke gebieden.

6 Conclusies & Aanbevelingen

§ 6.1 Conclusies

Samenvattend volgen hier op basis van dit onderzoek enkele conclusies. Daarmee wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord met betrekking tot de samenwerking, sturing en effecten van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling.

Samenwerking

Samenwerking bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling:

- vraagt om een heldere formele contractuele publiek-private rolverdeling;
- vraagt om intensieve informele dagelijkse samenwerking en interactie;
- vraagt om flexibiliteit en zekerheid in het publiek programma van eisen;
- vraagt om procesafspraken over omgaan met onvoorziene omstandigheden.

Sturing

Sturing bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling:

- vraagt om een faciliterende rol én pro-actieve houding bij gemeenten;
- vraagt om een leidende rol én lange termijn horizon bij ontwikkelaars;
- vraagt om 'andere' publieke sturing en dus niet om 'loslaten';
- vraagt om private sturing op 'harde' en 'zachte' aspecten.

Effecten

De effecten laten zien dat privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling:

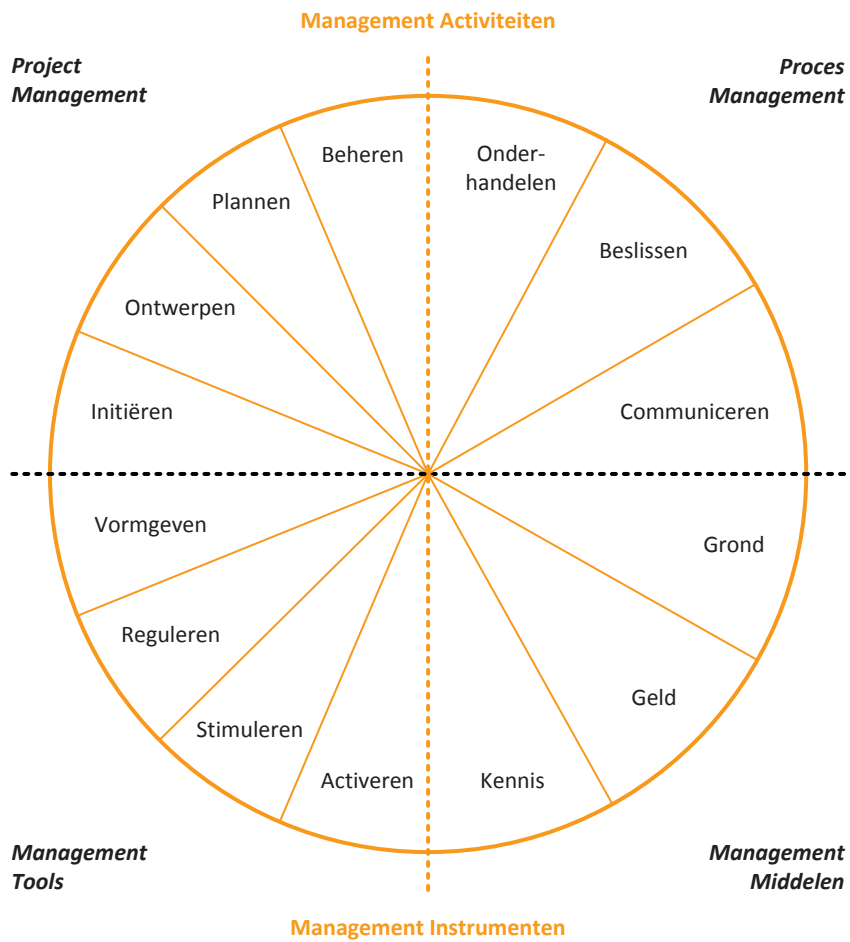
- meestal wordt beschouwd als een effectieve samenwerkingsvorm;
- vaak wordt beschouwd als een inefficiënt ontwikkelproces;
- gekenmerkt wordt door een goede ruimtelijke kwaliteit;
- ook toepasbaar is bij complexe binnenstedelijke opgaven.

Deze algemene conclusies zijn gebaseerd op empirische bevindingen en hebben daarmee nieuwe kennis opgeleverd. Ze bevestigen en weerleggen theoretische veronderstellingen en praktijkopinions over privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling.

§ 6.2 Aanbevelingen

Vele praktische aanbevelingen zijn al genoemd in hoofdstuk 5 bij de empirische en inspirerende lessen. De belangrijkste conceptuele aanbeveling gaat echter over de manier waarop **faciliterende publieke partijen** en **leidende private partijen** privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling kunnen managen. Daarvoor is op basis van praktische en theoretische inzichten een **conceptueel publiek-privaat sturingsmodel** ontwikkeld (Figuur 6.1). Het geeft de vele verschillende sturingsmogelijkheden van gemeenten en ontwikkelaars bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling weer. En het is juist de sturing door actoren die meest significante invloed heeft op veranderingen in de gebouwde omgeving zo beargumenteerd Klijn (2008).

Sturing is hier gedefinieerd als 'enigerlei manier van gerichte beïnvloeding' (De Leeuw, 2002) en bestaat uit het gebruik van zowel (zachte) **management activiteiten** als (harde) **management instrumenten**. Het model laat zien dat verschillende sturingsmiddelen complementair zijn. In tegenstelling tot de theorie zijn sturingsmiddelen in de praktijk vaak niet glashelder te onderscheiden; ze bestaan naast elkaar en allen zijn nodig om projecten te beïnvloeden. *Project management* betreft dan activiteiten gerelateerd aan het ontwikkelproces zoals initiëren, ontwerpen, plannen en beheren. *Proces management* bestaat uit interactie-activiteiten zoals onderhandelen, beslissen en communiceren. *Management tools* bestaan uit markten vormgeven, reguleren, stimuleren en activeren. *Management middelen* bestaan uit benodigdheden voor de realisatie van projecten zoals grond, geld en kennis. Door de bewuste en concrete toepassing van deze sturingsmiddelen kunnen publieke en private partijen privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling effectief en efficiënt managen.



Figuur 6.1
Conceptueel publiek-privaat sturingsmodel voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012)

7 Epiloog

Deze **epiloog** bevat een drietal reflecties die in lijn liggen met het huidige sociaaleconomische klimaat en de principes van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Deze reflecties zijn niet gebaseerd op de onderzoeksresultaten maar op aanvullende literatuur en geven stof tot nadenken voor publieke en private gebiedsontwikkelaars.

§ 7.1 Alternatieve publieke belang borging

Het **borgen van publieke belangen** is een belangrijke zaak voor publieke partijen, vooral in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. In onze pluralistische samenleving is het echter onmogelijk geworden voor één partij om het publieke belang te bepalen in alle situaties. In lijn met maatschappelijke ontwikkelingen is het niet alleen sociaal coherent maar zelfs sociaal noodzakelijk dat overheden ook private en particuliere partijen betrekken in de borging van publieke belangen.

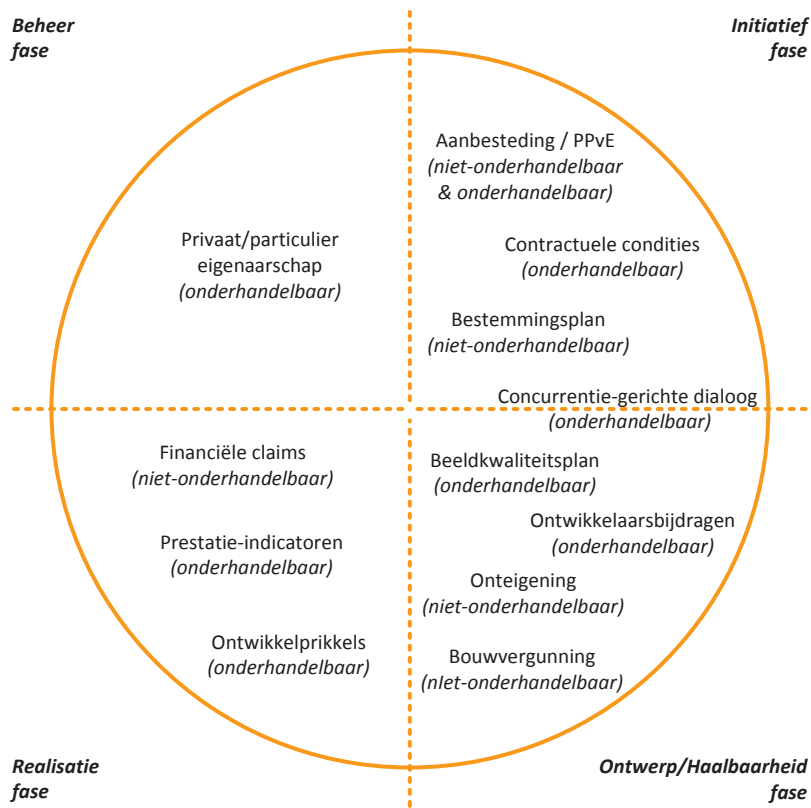
Literatuuronderzoek (WRR, 2000; De Bruijn & Dicke, 2006) laat zien dat borging van publieke belangen gebaseerd kan worden op verschillende **mechanismen**:

- Hiërarchische mechanismen: regulering van de markt door publieke regels;
- Markt mechanismen: competitie tussen marktpartijen;
- Netwerk mechanismen: interactie met meerdere belanghebbenden.

Door het gebruik van gelegitimeerde hiërarchische mechanismen, competitiegerichte markt mechanismen en interactiegerichte netwerk mechanismen kunnen publieke waarden 'geinstitutionaliseerd' worden in de private en particuliere sector. Ze kunnen alle ingezet worden om publieke belangen bij een gebiedsontwikkeling te bepalen en stellen private en particuliere partijen in staat om meer betrokken te worden bij en verantwoordelijkheid te nemen voor hun directe omgeving. Daarmee is in principe geborgd dat publieke belangen ook daadwerkelijk (lokaal) gedragen worden.

Figuur 7.1 laat zien welke **instrumenten** zich lenen voor borging van publieke belangen in de verschillende procesfasen van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen niet-onderhandelbare instrumenten (hiërarchisch) en onderhandelbare instrumenten (markt en netwerk). Niet-onderhandelbare instrumenten stellen publieke basisbehoeften en -rechten veilig zoals bestaande publieke aanbestedingen, bestemmingsplannen en bouwvergunningen. Onderhandelbare instrumenten vragen juist

de betrokkenheid van actoren waarbij gezamenlijk bepaald wordt wat de concrete publieke belangen en waarden zijn. Het verdient aanbeveling om discussies over dit onderwerp in relatie tot privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling te voeren in zowel de wetenschap als praktijk.



Figuur 7.1
Instrumenten voor borging van publieke belangen bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012)

§ 7.2 Alternatieve financieringsinstrumenten

De afhankelijkheid van private investeringen in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt om het verkennen van **alternatieve financieringsinstrumenten** die minder vertrouwen op vreemd vermogen. Als gevolg van de huidige economische stagnatie zijn investeringen in diverse vastgoedmarktsegmenten niet meer vanzelfsprekend, zowel in Nederland als elders (Parkinson e.a., 2009). Daardoor vindt er op dit moment een discussie plaats over ‘nieuwe’ verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling. In de huidige praktijk is een groeiende interesse te zien naar vraag-gestuurde ontwikkelstrategieën zoals bottom-up initiatieven, waardecreatie modellen en risicobeheersing door fasering (Peek, 2012). De nabije toekomst moet uitwijzen of deze verdienmodellen gebiedsontwikkelingsprojecten ook daadwerkelijk financieel haalbaar kunnen maken.

In de literatuur zijn veelbelovende alternatieve financieringsinstrumenten te vinden (Tabel 7.1). De meeste van deze instrumenten zijn in lijn met de principes van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling maar verschillen op een aantal kenmerken. Voor een uitgebreide toelichting op de kenmerken en werking van deze instrumenten wordt verwezen naar het proefschrift (Heurkens, 2012). Het verdient aanbeveling om te experimenteren met deze nieuwe financieringsvormen, waarbij partijen gebiedsspecifieke afwegingen dienen te maken over de toepasbaarheid van deze financieringsinstrumenten voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling.

Financierings-instrumenten	Investerings-bronnen	Ontwikkelprikkels	Private voorwaarden	Gebieds-voorwaarden
Tax Increment Financing (TIF)	Publiek	Financieel Fiscaal	Aansprakelijkheids-verzekering tegen waardeverlies	Herontwikkelings-gebieden
Ontwikkel Subsidies	Publiek	Ruimtelijk beleid & Financiële beloning	Incorporeren publieke doelen	‘Probleem’ gebieden
Lotterijfonds	Particulier / Publiek	Publieke functies & Vastgoedwaarden	n.v.t.	‘Publieke’ gebieden
DBFM / Concessie Light	Publiek / Privaat	Financiële betrokkenheid	Effectief management	Kleinschalige gebieden
Crowd Financiering	Particulier / Privaat	Aandeelhouderschap	Publieke participatie	Kleinschalige publieke gebieden
Gebiedsfonds	Privaat	Gedeelde investering Lange-termijn beheer	Samenwerking met andere partijen	Grootschalige mix-use gebieden
Bedrijven Investe-ringszones	Privaat	Gedeelde investering Veiligstellen cash-flow	Samenwerking met andere eigenaren	Retail, kantoren, bedrijfslocaties
Stedelijke Herverkaveling	Privaat	Risico reductie Privaat eigendom	Samenwerking met andere eigenaren	Gefragmenteerd grondeigendom

Tabel 7.1

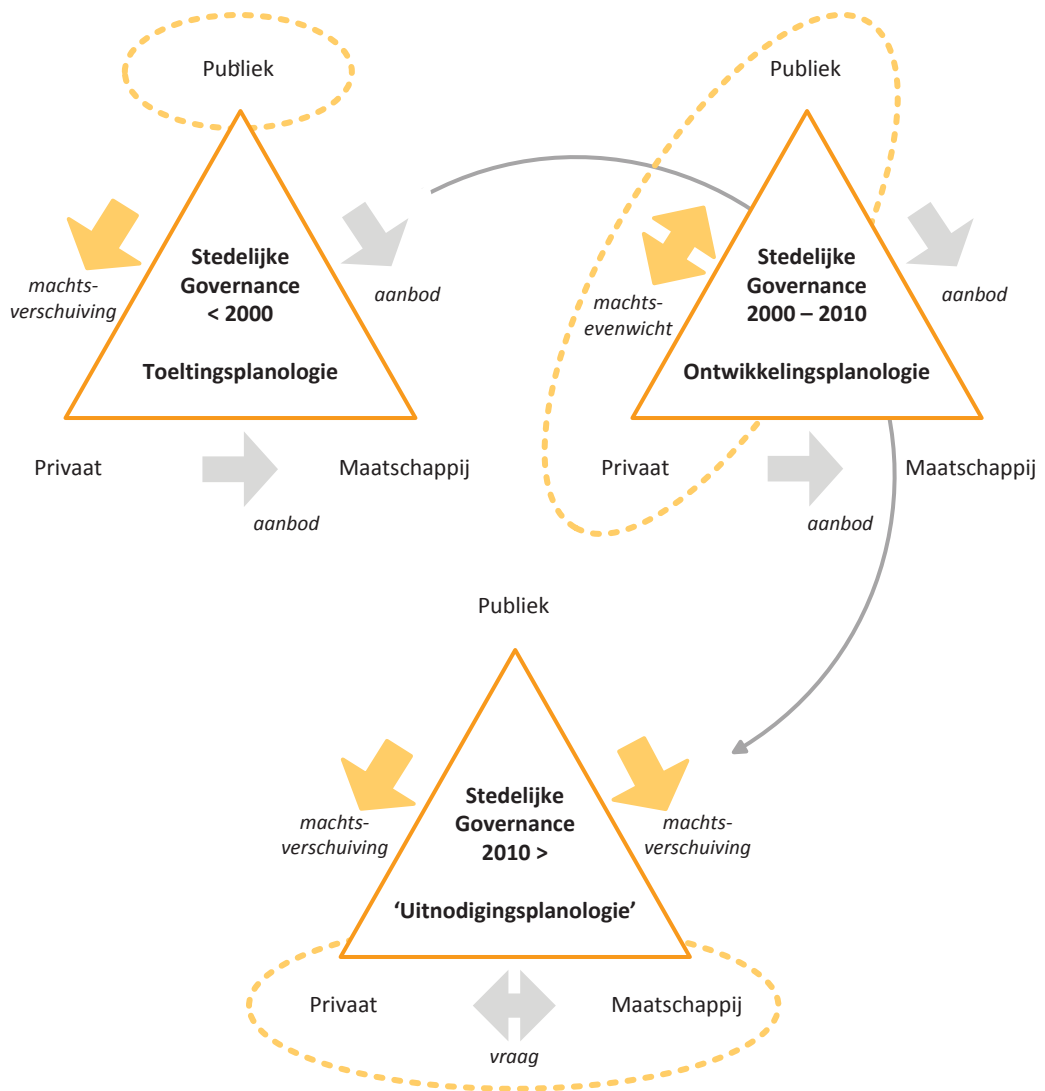
Alternatieve financieringsinstrumenten bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012)

§ 7.3 Alternatieve planologie & governance

Recent zijn er in de praktijk diverse discussies gaande over een andere vorm van ruimtelijke ontwikkeling genaamd 'uitnodigingsplanologie' (Van Rooy, 2011) of 'coalitieplanologie' (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling e.a., 2011). Belangrijk om te beseffen is dat dit soort veranderingen in de ruimtelijke ontwikkeling het gevolg zijn van veranderende maatschappelijke behoeften en politiek-economische omstandigheden. In de afgelopen decennia hebben zich daardoor enkele veranderingen voorgedaan in de Nederlandse **stedelijke governance** (Figuur 7.2). Deze figuur laat zien dat het primaat van ruimtelijke beslissingen en investeringen langzaam verschoven is van de overheid (toelatingsplanologie) naar overheidmarkt (ontwikkelingsplanologie) en markt-maatschappij (uitnodigingsplanologie).

Binnen deze governance en planologie verschuiving is de huidige vraag-gestuurde vorm van gebiedsontwikkeling te plaatsen; private en particuliere partijen sturen de ontwikkeling en publieke partijen faciliteren deze initiatieven. Ondanks dat dit een relevante tendens is blijft het nog onduidelijk of uitnodigingsplanologie een structurele 'nieuwe' vorm van stedelijke ontwikkeling is. Ook toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zijn namelijk nog steeds herkenbaar in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Robles-Duran (2011) spreekt in dit verband over de wederzijdse afhankelijkheid van 'twee parallele stedelijke ontwikkelstrategieën' die elkaar beïnvloeden en naar elkaar toe groeien: de neoliberale publiek-private top-down strategie en de organische particuliere bottom-up strategie.

In dit licht is het interessant om te beoordelen of privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling beschouwd kan worden als een kansrijke ontwikkelstrategie voor de ontstane overgangsfase. Deze ontwikkelstrategie kenmerkt zich door privaat leiderschap, initiatief en private investeringen die mogelijk gemaakt worden door faciliterende overheden. Ook biedt het mogelijkheden voor particuliere participatie en een vraag-gestuurde ontwikkelstrategie. De onderzochte privaat-gestuurde projecten laten zien dat zulke mogelijkheden nog niet ten volle zijn benut. De aanbeveling is om in privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling meer ruimte te creëren voor particuliere initiatieven en investeringen omdat het daarmee kan voldoen aan maatschappelijke behoeften.



Figuur 7.2
Governance veranderingen in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling (Heurkens, 2012)

Referenties

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Bakker, P., Evers, S., Hovens, N., Snelder, H., & Weggeman, M. (2005). Het Rijnlands model als inspiratiebron. *Holland Management Review*, 103, 72-81.
- Boelens, L., Spit, T., & Wissink, B. (Eds.) (2006). *Planning zonder overheid: Een toekomst voor planning*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Bregman, A.G. (2010). Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke veranderingsprocessen: Overheidsrol bij ruimteplanning beperken tot grondexploitatie en publiek vastgoed (inaugurele rede). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bruijn, H. de, & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735.
- Buitelaar, E. (2011). *Ontwikkelen in het plannersparadijs: Nederlandse gebiedsontwikkeling gecontextualiseerd (presentatie Master City Developer)*. Rotterdam, 5 Oktober.
- Deloitte (2010a). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Onderzoek i.o.v. VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Utrecht: Deloitte Real Estate Advisory.
- Gijzen, M.H.M. (2009). *Zonder loslaten geen concessie: Inzicht in de recente toepassing van deze publiek-private samenwerkingsvorm in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk met 'evidence-based' verbetervoorstellen (scriptie)*. Rotterdam: Master City Developer.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012). *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK (dissertatie)*. A+BE | Architecture and The Built Environment, 2(4), 480.
- Heurkens, E.W.T.M., Hobma, F.A.M., & Zeeuw, W.T.C.F. de (2008). Gebiedsconcessie: een omstreden nieuwkomer. *Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine*, 10, 12-15.
- Hobma, F.A.M., Louw, E., Spaans, M., & Veen, M. van der (2008). *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk*. Delft: Faculteit Bouwkunde/Onderzoeksinstituut OTB.
- Klundert, A.F. van de (2008). *Ruimte tussen overheid en markt: Met concessies naar transparantie en effectiviteit*. Rijswijk: Habiforum.
- Klijn, E.H. (2008). *It's the management, stupid!: Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken (inaugurele rede)*. Den Haag: Lemma.
- Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? (inaugurele rede)*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Leeuw, A.C.J. de (2002). *Bedrijfskundig management: Primair proces, strategie en organisatie*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Nadin, V., Short, M., Smith, N., & Askew, J. (2008). *Development and planning processes in England: General paper for learning from English practices of area development*. Delft/Bristol: Delft University of Technology & University of the West of England.
- Parkinson, M., Ball, M., Blake, N., & Key, T. (2009). *The credit crunch and regeneration: Impact and implications*. London: DCLG & ULI.
- Peek, G.J. (2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Akro Consult, & Deloitte Real Estate Advisory (2011). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, wat nu te doen?: Handreikingen voor de praktijk*. Delft: Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Robles-Duran, M. (2011). *Prelude to a brand new urban world*. Volume, *Privatize!* 30(4), 54-57, Archis.
- Rooy, P. van (2011). *Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief*. *Building Business*, 13(10).
- Teisman, G.R., & Klijn, E.-H. (2002). *Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governmental schemes?* *Public Administration*, 62(2), 189-198.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2000). *Het borgen van publiek belang: Rapporten aan de regering 56*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, W.T.C.F. de (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.



Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde,
Afdeling Real Estate & Housing