

Publiek-privaat beheer van hoogwaardige stedelijke lokaties

Het beheer van de openbare ruimte behoort niet tot de kerntaken van de gemeentelijke overheid. Evenmin is het beheer van private ruimte de primaire taak van grond- of vastgoedeigenaren. Toch hechten zowel gemeenten als private eigenaren waarde aan de kwaliteit van de ruimte. Voor gemeenten is duurzaamheid een goede motivatie voor een goed beheer van de ruimte. Private eigenaren zien ruimtelijke kwaliteit als concurrentiefactor en als belangrijke voorwaarde voor het behalen van rendement op in vastgoed belegd vermogen. Omdat publieke en private belangen samenvallen, ontstaan mogelijkheden het beheer van de ruimte te benaderen vanuit een publiek-privaat perspectief.

Ties Teeuwen

Aan de Zuidas in Amsterdam, op een steenworp afstand van Schiphol, zal de komende jaren een nieuw stadscentrum worden ontwikkeld. Miljarden worden uitgetrokken om de weg- en railinfrastructuur rond station Amsterdam-Zuid/wtc onder de grond te brengen. Zo ontstaat op een aantrekkelijke locatie ruimte voor kantoren, winkels, woningen, cultuur en sportvoorzieningen. De gemeente, maar vooral ook de betrokken private partijen, zullen daarbij hoge eisen stellen aan de kwaliteit van de ingerichte ruimte. De Zuidas zal immers als hoogwaardig stedelijk milieu moeten concurreren met andere (inter)nationale stedelijke milieus. In dit licht wordt 'asset management' geïntroduceerd als nieuwe benadering voor het beheer van stedelijke locaties als de Zuidas. Daarbij dragen gemeente en private grond- en vastgoedeigenaren samen zorg voor het duurzaam beheer van de publieke en private ruimte. Het doel is de waarde van de locatie (de ruimtelijke kwaliteit), bestaande uit de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde, te optimaliseren. Voor de Zuidas is de gebruikswaarde afhankelijk van de mate waarin verschillende functies worden geconcentreerd en op elkaar worden afgestemd. De belevingswaarde wordt in belangrijke mate bepaald door de diversiteit en ontwerp kwaliteit van de gebouwde en ongebouwde omgeving. Toekomstwaarde wordt nagestreefd door aandacht te schenken aan duurzaamheid en flexibiliteit in de ontwikkeling van het gebied.

Een goed beheer van de ruimtelijke kwaliteit geeft de Zuidas het vermogen haar positie ten opzichte van andere toplocaties te behouden of zelfs te versterken. Verondersteld wordt dat de traditionele wijze van beheer niet langer zal volstaan.



Een nieuwe benadering voor het beheer van hoogwaardige stedelijke locaties, de zogeheten asset-managementbenadering, is wenselijk.

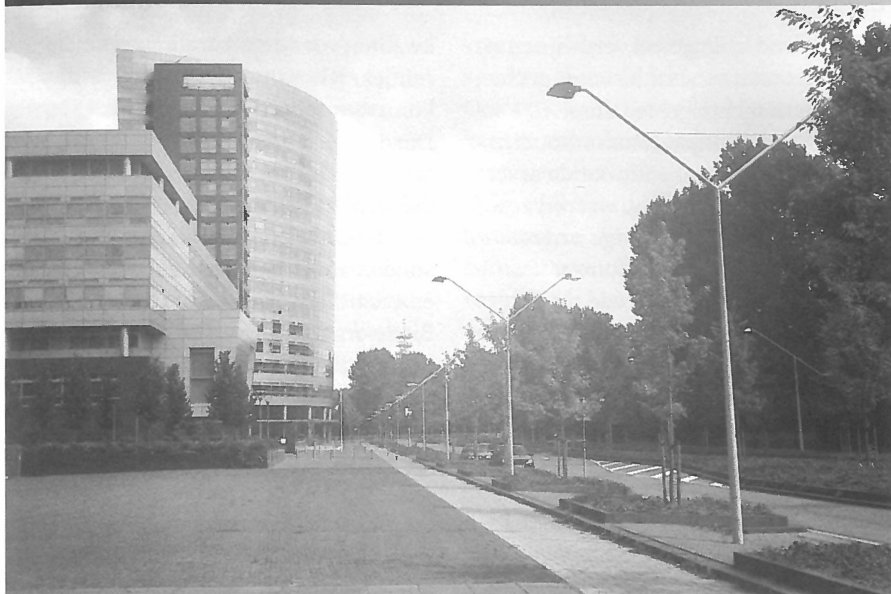
Parkmanagement

Voor het beheer van de kwaliteit van ruimte zijn zowel publieke als private partijen verantwoordelijk. Hoewel gemeenten het beleid bepalen ten aanzien van de inrichting en het gebruik van de ruimte, valt het beheer van een reeds ingerichte ruimte doorgaans uit een in de gemeentelijke zorg voor de openbare of publieke ruimte enerzijds, en het beheer van de private ruimte door private eigenaren anderzijds. De gemeente heeft de taak de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte op een vastgesteld niveau te houden. Ze besteedt aandacht aan de functionaliteit van de ingerichte ruimte (gebruikswaarde), de leefbaarheid van de ruimte voor haar bewoners (belevingswaarde), en de duurzaamheid van de ingerichte ruimte (toekomstwaarde). Gemeentelijk beheer heeft in het algemeen een reactief karakter: het aanbod van beheeractiviteiten, vaak gebaseerd op vooraf vastgestelde normen en budgetten, is niet altijd in overeenstemming met de vraag naar beheeractiviteiten. Een toplocatie als de Zuidas vraagt om een meer flexibele en marktgerichte vorm van beheer.

De aandacht van private eigenaren is lange tijd eigenlijk alleen gericht geweest op de toekomstwaarde-component van de ruimtelijke kwaliteit. De bereikbaarheid en de positie van het eigendom in de markt waren voor hen de belangrijkste factoren voor het garanderen van toekomstwaarde. Tegenwoordig wordt het belang van de locatie en de huurder van het eigendom (de belevingswaarde en de gebruikswaarde van het eigendom) voor deze toekomstwaarde steeds meer door vastgoedeigenaren erkend. Het rendement op het in vastgoed belegde vermogen wordt immers ook verhoogd door extra kwaliteiten in de directe omgeving van het eigendom. Te denken valt aan diverse vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld op het gebied van groenvoorziening, beveiliging, vervoersmanagement en informatie- en communicatietechnologie. De belevingswaarde en gebruikswaarde

Zuidas

(Bron: Marco Bontje)



waarde van het eigendom zijn voor eigenaren zelfs zo belangrijk, dat zij samen met de gemeente willen nadenken over het actief beheren en beheersbaar houden van de openbare én private ruimte. Een bekend voorbeeld van de veranderende verhouding tussen gemeentelijke overheid en marktpartijen in het beheer van ruimtelijke kwaliteit is parkmanagement. Hierbij dragen gemeente en bedrijven (huurders en eigenaren) de verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van een kantorenpark of een bedrijventerrein, met als doel het verkrijgen van een blijvend hoog kwaliteitsniveau van de openbare en private ruimte.

De talrijke initiatieven op het gebied van parkmanagement, zijn het gevolg van het besef dat doelstellingen van gemeenten en private vastgoedeigenaren en -gebruikers ten aanzien van de ontwikkeling, realisatie en het beheer van hoogwaardige stedelijke locaties in sterke mate overeenkomen. Er zijn twee belangrijke punten waarop beide partijen elkaar in dergelijke situaties vinden. In de eerste plaats gaat het om duurzaamheid in de ontwikkeling van een bepaalde locatie. Gemeenten zien het belang in om zorgvuldig met de beschikbare ruimte om te gaan. Het goed beheren van de ruimte dient een kostbare herstructurering te voorkomen. Vastgoedeigenaren en huurders achten duurzaamheid van de ruimtelijke kwaliteit van groot belang voor het behoud van de waarde van hun eigendom, respectievelijk voor een optimale ondersteuning aan de kernactiviteit van de huurder.

Voor de gemeente en genoemde private partijen is het beheer van de ruimtelijke

kwaliteit echter niet de kernactiviteit. De gemeentelijke overheid legt zich in principe toe op de strategische ruimtelijke beleidsvorming, terwijl de private eigenaar een beleggingsbeleid ontwikkelt om rendement op in vastgoed belegd vermogen te verkrijgen. Hierin ligt het tweede punt van overeenkomst. Ervan uitgaande dat beide partijen zullen streven naar een optimale ontwikkeling van de kernactiviteit, is het feitelijke beheer van de publieke en private ruimte slechts een secundaire activiteit. Het beheer wordt dan ook vaak uitbesteed. Zo laten gemeenten huisafval vaak door private ondernemers ophalen, en dragen beleggers beheeractiviteiten over aan vastgoedbedrijven, die de verhuurbaarheid van het vastgoedeigendom moeten garanderen.

Asset management

De overeenkomstige belangen ten aanzien van de duurzaamheid van de ruimtelijke kwaliteit van hoogwaardige stedelijke locaties vormen het belangrijkste motief om de traditionele wijze van beheer te veranderen. Immers, het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit overschrijdt de grenzen van publiek en privaat eigendom. Het beheer van de ruimtelijke kwaliteit van een locatie moet daarom op een andere manier worden georganiseerd. De asset management-benadering vormt een eerste aanzet daartoe.

Het begrip asset management betekent waarde- of vermogensbeheer. In de vastgoedkunde is asset management één van de beheervormen in het vastgoedbeheerproces. Dat proces wordt aangestuurd door beleggers. Zij ontwikkelen een beleid dat richting geeft aan de aan-

Openbare ruimte: beheer volgens de asset-management benadering? (Bron: auteur)

koop en verkoop van vastgoed opdat een bepaald rendement wordt behaald op de voorraad vastgoed waarin is geïnvesteerd (ook wel 'portfolio Management' genoemd). Op een lager niveau kenmerkt asset management zich door actief beheer van de in eigendom zijnde vastgoedobjecten ('property management'). Onder beheer valt dan het onderhoud en de exploitatie van het vastgoed.

Het idee achter de voorgestelde asset management-benadering is dat het beheer van vastgoedobjecten, naar de wens van de eigenaar, wordt uitgebreid naar een integraal gebiedsbeheer, dat ook de openbare ruimte omvat. Daarbij vertalen de gemeentelijke overheid en de betrokken vastgoedbeleggers het ruimtelijk beleid, respectievelijk het beleggingsbeleid, naar een gezamenlijk gedragen gebiedsgericht beleid. Met andere woorden: gemeenten en vastgoedeigenaren verenigen hun belangen en geven op basis daarvan opdracht aan een asset-managementorganisatie voor het beheer van een locatie. Het werkelijke en gewenste kwaliteitsniveau worden zo beter op elkaar afgestemd. Het beheer bestaat uit al die activiteiten die de ruimtelijke kwaliteit van die locatie moeten optimaliseren, zodat de waarde en de aantrekkelijkheid van de locatie wordt behouden of zelfs versterkt.

Door de nadruk die de asset management-benadering legt op het beheer van de waarde van een investering, is een goede afstemming noodzakelijk tussen de ontwikkelings- en realisatiefase enerzijds, en de beheerfase anderzijds. Dat kan publieke investeerders veel geld besparen. De veronderstelling bestaat dat samenwerking tussen publieke en private partijen in de ontwikkeling en realisatie van grootschalige investeringsprojecten zal leiden tot een meer effectieve en efficiënte aanpak waarvan met name in de beheerfase (exploitatie) kan worden geprofiteerd.

Het uitgangspunt van asset management in de ruimtelijke ordening is dus het beheer van vermogen dat is vastgelegd in de ruimte. De aandacht voor de kwaliteit van die ruimte bindt gemeenten (publieke eigenaar) en private eigenaren vooral op het punt van het langjarig belang: het optimaliseren van de toekomstwaarde van de ruimte. Door de

erkenning bij vastgoedeigenaren dat de kwaliteit van de omgeving van invloed is op de waarde van het eigendom, ontstaat de nijging het beheer van privaat eigendom samen met het beheer van publiek eigendom te organiseren. De op te richten asset management-organisatie is de schakel in de wisselwerking tussen de feitelijk ervaren ruimtelijke kwaliteit en de wenselijke kwaliteit van de ruimte. Objectbeheer door afzonderlijke eigenaren ontwikkelt zich zo tot gebiedsbeheer.

In theorie kan het te beheren gebied volgens de asset management-benadering niet eenvoudig worden afgebakend. Een ruimtelijke afbakening lijkt externe (negatieve) invloeden te accepteren en grenzen aan het beheer ondermijnen het belang van de levenscyclus van de te beheren omgeving en objecten. De meerwaarde van asset management ontstaat hoofdzakelijk door een betere afstemming tussen ervaren en wenselijke ruimtelijke kwaliteit, gecombineerd met een meer efficiënte en effectieve aanpak van het beheer.

De lege kern van de Zuidas

Kan het beheer van een toplocatie als de Zuidas in de nabije toekomst gebruik maken van de asset management-benadering? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Een analyse van de kansen en knelpunten laat zien dat de Zuidas kans maakt op een primeur in het verwezenlijken van een voor Nederland nieuw beheerconcept: een nieuwe ordening van taken, waarbij beheer het resultaat is van samenwerkende publieke en private partijen, die vastgoed en omgeving in samenhang bezien. De Zuidas ontwikkelt zich daarbij tot een aantrekkelijke lokatie om te wonen, te werken en te ontspannen en heeft het vermogen blijvend te concurreren met andere hoogwaardige stedelijke lokaties in binnen- en buitenland. In algemene zin biedt de Zuidas ruimte voor twee uitgesproken kansen. Ten eerste kan in het gebied een optimale ruimtelijke kwaliteit worden gecreëerd. Deze kans bestaat vooral op grond van de momenteel relatief eenvoudige eigendomsverhoudingen. De Zuidas-ontwikkeling vindt plaats in een gebied, dat weliswaar voor een deel een bestaande structuur heeft, maar voornamelijk rond de kern (station Amsterdam-Zuid/wtc) als 'leeg' mag worden beschouwd, gezien het feit dat treinen

en auto's onder de grond verdwijnen en daarboven nieuwe ruimte wordt gecreëerd. Een dergelijk gebied zonder gecompliceerde eigendomsverhoudingen leent zich uitstekend voor de asset management-benadering, waarbij zowel de gemeente als toekomstige private eigenaren het beheer aansturen.

De Zuidas biedt in de tweede plaats ruimte voor een nieuwe benadering van beheer vanwege de wens om een optimale ruimtelijke kwaliteit te bereiken en vanwege de veronderstelling dat een traditionele aanpak nooit aan deze wens zal kunnen voldoen. Aan deze kans is tegelijkertijd het knelpunt verbonden dat draagvlak bij de potentiële opdrachtgevers moet worden gecreëerd, hetgeen wordt bemoeilijkt door de te verwachten (toekomstige) complexiteit van relaties op de Zuidas.

Er zijn meer knelpunten en onzekerheden. Ten aanzien van de ruimtelijke dimensie houden de kansen voor asset management verband met een efficiëntere uitvoering van activiteiten, omdat activiteiten binnen een gesloten ruimtelijke eenheid plaatsvinden en zo onderling op elkaar kunnen worden afgestemd. Een knelpunt wordt voorzien in de feitelijke afbakening van het gebied, waarmee wordt aangegeven over welke invloeden de opdrachtgever zich wil ontfemen en welke invloeden in eerste instantie als externe invloeden worden geaccepteerd. Dit probleem herhaalt zich op het moment dat men het te beheren gebied wenst uit te breiden.

In temporeel opzicht bestaan er kansen om duurzaamheid in beheer te garanderen. Aan de plannen voor de inrichting van de Zuidas kunnen in een vroeg stadium reeds beheerplannen worden gekoppeld, zodat ontwerp, ontwikkeling en realisatie van objecten zoveel mogelijk zijn afgestemd op de langjarige beheeropgave naderhand.

Beheeractiviteiten worden ook van tijd tot tijd geoptimaliseerd, dat wil zeggen: aangepast aan de momentane vraag. Dat betekent dat zowel het soort als het aantal activiteiten in de loop der jaren verandert. Nadelig aspect is hierbij dat de dynamiek van veranderende wensen wellicht groter is dan de mogelijkheid om flexibel met in contracten vastgelegde activiteiten om te gaan.

Wat betreft het ruimtelijke kwaliteitsniveau wordt gesteld dat de ambitie voor een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit en het besef van het belang van deze

kwaliteit voor de uitstraling en concurrentiekracht van de Zuidas bij de toekomstige opdrachtgever aanwezig is. Die dienen alleen nog te worden verstaald in een door alle partijen gedragen overeenkomst, waarin het gewenste kwaliteitsniveau en de daarop toe te snijden activiteiten duidelijk (meetbaar en controleerbaar) worden gedefinieerd. Bij de organisatie van beheer is de belangrijkste vraag wie de opdrachtgever wordt voor het beheer. Afbakening van de ruimtelijke schaal is noodzakelijk om een al te gecompliceerd opdrachtgeverschap te vermijden. Ook al is de opdrachtgever vooralsnog onbekend, bij een bepaalde afbakening schept de bestaande eigendomssituatie op de Zuidas specifieke kansen om beheer overzichtelijk te organiseren. Met de afbakening kan niet vroeg genoeg worden begonnen. Indien de drie partijen, ABN-AMRO, ING en de Nederlandse Spoorwegen, die hebben toegezegd de komende 30 jaar een jaarlijkse afname van grond te zullen garanderen, kunnen worden bewogen aan de grond de verplichting te koppelen om als eigenaar en tevens opdrachtgever mee te beslissen over het beheer van de ruimtelijke kwaliteit op de Zuidas, is een belangrijke uitgangssituatie geschapen voor het beheer volgens de asset management-benadering.

De kans dat de genoemde partijen samen met de gemeente voorwaarden scheppen voor het beheer, hoeft niet

*Hoogwaardig stedelijk ruimtegebruik: de Zuidas
(Bron: auteur)*



gering te zijn. Ervan uitgegaan wordt dat alle toekomstige eigenaren en de gemeentelijke overheid min of meer gemeenschappelijke doelstellingen hebben ten aanzien van het gebied.

Desondanks bestaat de mogelijkheid dat één of meer van de eerste eigenaren of de gemeente zelf weinig ziet in een andere beheervorm dan de traditionele. Dat kan zijn omdat een eigenaar liever zelf beheertaken toewijst aan hem vertrouwde (vastgoed-)beheerorganisaties. Echter ook het tegengestelde is mogelijk. Gezien de verhouding tussen vastgoedbezitters en vastgoedbeheerders in Nederland is het niet ondenkbaar dat juist veel eigenaren een beheerorganisatie, die hun strategische belangen vertaalt in op waardebehoud gerichte beheeractiviteiten, zullen toejuichen. Het draagvlak bij de eerste eigenaren én bij de gemeente zal aangeven of en op welke schaal asset management (in de toekomst) vorm zal krijgen.

Mochten alle toekomstige eigenaren kunnen worden gebonden aan een asset management-overeenkomst, dan is de kans benut om het afgebakende gebied voor onbepaalde tijd te kunnen beheren zonder dat veranderingen in eigendomssituatie daar invloed op hebben. Het tijdstip waarop de overeenkomst wordt gesloten is daarbij van groot belang. Het is eenvoudiger afspraken te maken op het moment dat alleen de bovengenoemde eigenaren (ABN-AMRO, ING, NS en gemeente) betrokken zijn bij het project, dan wanneer deze partijen hun eigendom reeds aan verschillende nieuwe eigenaren hebben verkocht. De

vraag is of op korte termijn reeds afspraken gemaakt kunnen worden. Ook op kwalitatief gebied bestaan er kansen voor de organisatie van asset management op het moment dat vroegtijdig voorwaarden voor de ruimtelijke kwaliteit in afspraken met eigenaren en gemeente worden

vastgelegd. Dat hierdoor de vrijheid van ontwikkelaars en beleggers wordt beperkt, kan een knelpunt vormen als het draagvlak voor het beheer hierdoor verslechtert. De financiering van het beheer is ook omgeven met onzekerheden, al mag ervan worden uitgegaan dat het altijd opdrachtgever is die de prijs voor de gewenste ruimtelijke kwaliteit zal moeten betalen.

Uitgaande van de veronderstelling dat gemeente en private eigenaren gemeenschappelijke belangen hebben, wordt voorbij gegaan aan bestaande verschillen in belangen. In feite wil elke eigenaar de waarde van zijn eigendom behouden. Een goede ruimtelijke kwaliteit zal daar aan bijdragen. De waarde die een eigenaar aan de ruimtelijke kwaliteit hecht, en daarmee de bereidheid daaraan financieel bij te dragen, kan echter verschillen. Ruimtelijk gezien vormen daarom bij de afbakening van het te beheren gebied 'onwillige' eigenaren, die niet betalen maar wel profiteren van de ruimtelijke kwaliteit, een probleem. Ook de gemeente kan zich daaraan schuldig maken door private partijen toestemming te geven een private beheerorganisatie in de arm te nemen, maar zelf de publieke verantwoordelijkheid voor het gebied niet te nemen.

Omdat bij beheer volgens de asset management-benadering het onderscheid tussen publiek en privaat eigendom vervaagt, zal de vraag wie voor het beheer gaat betalen bijdragen aan de onzekerheid rond de beheervorm. In principe zal degene die de ruimtelijke kwaliteit wil bepalen daarvoor moeten betalen. Om

het probleem van niet meebetalende profiteurs te vermijden, zal asset management van iedere eerste (of nieuwe) eigenaar een bijdrage verlangen. Het probleem is daarom: welke bijdrage moet door wie worden geleverd? Veel eigenaren zullen zich afvragen of asset management niet meer zal kosten dan zij zelf voor het beheer zouden begroten. Anderzijds moeten deze eigenaren gewoon worden overtuigd dat zij waar

voor hun geld krijgen en dat in tegenstelling tot de traditionele beheervorm zij controle hebben over de besteding van hun geld. Zelf dienen eigenaren te overwegen of en hoe kosten kunnen worden doorberekend aan bijvoorbeeld huurders.

De asset management-benadering is hoofdzakelijk geformuleerd vanuit de gedachte dat voor een gebied als de Zuidas de traditionele wijze van beheer niet langer zal kunnen voorzien in de ruimtelijke kwaliteit die door betrokken partijen wordt gewenst. Het op budgetten gebaseerde reactieve beheer door de gemeentelijke overheid past niet in een omgeving waarin om actief marktconform beheer wordt gevraagd. Een van de belangrijkste onbeantwoorde vragen bij de voorgestelde wijze van beheer is vooralsnog de

vraag hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit marktconform kan worden geoperationaliseerd. Deze vraag kan wel eens een het struikelblok vormen in de vorming van een beheerorganisatie voor het alomvattend beheer van de Zuidas. De (toekomstige) vastgoedeigenaren willen duidelijkheid over de kosten die het beheer met zich meebrengt. Maar hoe kan de prijs voor een bepaald niveau van ruimtelijke kwaliteit worden gemeten? Als onder ruimtelijke kwaliteit ook aspecten als leefbaarheid en veiligheid vallen, is daar dan wel een prijs/kwaliteit-verhouding aan te koppelen? Ontbreekt het aan inzicht in de wijze waarop de ruimtelijke kwaliteit wordt beheerd, dan zal ook het draagvlak voor asset management ontbreken.

Ties Teeuwen is aan de Universiteit Utrecht afgestudeerd in de planologie op het thema 'Beheer van ruimtelijke kwaliteit: voor wie waarde aan de ruimte hecht'. Dit artikel is gebaseerd op zijn scriptie.

