

New York groener door privaat initiatief

Steven Stolk

Groene openbare ruimte wordt steeds bepalender voor de concurrentiekracht en leefbaarheid van steden. Dat lijkt gecompliceerd, met name omdat beheer voornamelijk als publieke aangelegenheid wordt gezien. Echter, New York toont dat publieke en private belangen elkaar 'ontmoeten' in de openbare ruimte en dat coproductie de waarden van de openbare ruimte opnieuw vaststelt en benut.

Het denken in 'nieuwe verdienmodellen' is op dit moment een veelbesproken onderwerp in ruimtelijk ordenend Nederland. Dat is niet voor niets. De stedelijke ruimtelijke opgaven worden complexer en duurder, waarbij verantwoordelijkheid en zeggenschap over meer partijen verdeeld worden. Hierbij wordt de opkomst van private betrokkenheid bij beheer van maatschappelijke voorzieningen vaak pas benut als uitvalsweg voor tekortkomingen van de overheid, terwijl samenwerking tussen publieke en private partijen veel meer mogelijkheden biedt. Daarom is een andere instelling nodig. In plaats van samenwerking op basis van kostenreductie, zoals het geval is in veel PPS-constructies, zou de nadruk meer moeten liggen op coproductie op basis van waardecreatie. Dit ligt echter moeilijk, aangezien er een zekere angst heerst voor het delen van publieke verantwoordelijkheid en het verkennen van een gedeeld belang in de groene openbare ruimte.

Een stad waar deze angst steeds meer wordt weggenomen is New York. Haar 113 km² grote parksysteem onder toezicht van het gemeentelijke 'Department of Parks and Recreation' (DPR) fungeert hier als toneel van coproductie en waardebenutting. Als reactie op het uitblijven van overheidsingrijpen in de jaren zeventig en tachtig is privaats initiatief de redding van belangrijke openbare ruimten als Central Park, Prospect Park, Bryant Park en Union Square Park. Ook meer recente transformaties van de High Line en Brooklyn Bridge Park passen in dit rijtje.

Bryant Park: stedelijke oase als onderneming

Nabij het altijd drukke Times Square vinden velen hun rust in het meest intensief gebruikte groenstrookje van Manhattan: een centraal gelegen grasveld, met daaromheen de meest uiteenlopende beplanting, ruim 2.000 verplaatsbare Parijse klapstoeltjes en op Disneyland gebaseerde 'food kiosks', inclusief carrousel en gratis draadloos internet. Behalve dat het park er mooi bij ligt, is het ook een schoolvoorbeeld van succesvolle transformatie van verloederde openbare ruimte. In de jaren zestig en zeventig stond het 'Needle Park' bekend om haar drugsdeals, verkrachtingen en moorden. Als reactie op de almaar verslechterende leefomgeving en het inadequaats handelen van de gemeente startte 'parkman' Daniel Biederman in 1980 samen met lokale ondernemers de 'Bryant Park Restoration Corporation' wat later zou over gaan in de 'Bryant Park Management Corporation' (BPMC). Het park is in feite onderdeel van het 'Business Improvement District' (BID). Het beheer en onderhoud ervan betreft een coproductie tussen de gemeente, het Department of Parks and Recreation, vastgoedeigenaren en huurders rondom het park.

Deze vorm van coproductie zorgt voor een structurele inkomstenbron voor de transformatie van het park. Onder toezicht van de gemeente wordt bij de deelnemers van het BID naast de onroerend-goedbelasting een extra heffing op de vastgoedwaarde berekend, de zogenaamde 'assessment'. De voorwaardelijke zeggenschap over de hoogte en besteding hiervan rust bij de BPMC. In 1988 werd het park tijdelijk gesloten voor grootschalige renovatie. Twaalf jaar na de oprichting van de BPMC, en \$30 miljoen aan (grotendeels private) investeringen verder, heropende het park in 1992. Sindsdien zijn de aangrenzende panden in waarde gestegen met 70 tot 90 procent. De verdiensten uit het BID vormen al lang niet meer de belangrijkste inkomstenbron. Zo zijn er verschillende concessies afgesloten met horecabedrijven in het park die behalve een maandelijkse huur ook een winstpercentage afdragen. Tevens vindt sponsoring plaats. Televisiezender HBO, Coca-Cola, Southeast Airlines en Bank of America zorgen



Links de situatie van de High Line totdat onder invloed van privaat initiatief het gebied ter hand werd genomen. Rechts de situatie na herbestemming door coproductie.

voor subtiele en minder subtiele referenties in het park, maar vooral voor een vette parkkas. Daarnaast kan het park afgehuurd worden voor (privé-)activiteiten, op voorwaarde dat het merendeel van het park toegankelijk blijft voor andere bezoekers. Het grasveld voor een dagdeel afhuren begint bij \$100.000. Samen levert dit jaarlijks \$8 miljoen op, waarvan 94 procent wordt uitgegeven aan beheer- en kapitaalinvesteringen.

De High Line: openbare ruimte als publieke belegging

Geen enkele toerist is ontgaan dat Manhattan er een nieuwe attractie bij heeft: namelijk de High Line. De vele aandacht heeft dit project tot een groot succes gemaakt. De High Line is begonnen bij twee buurtbewoners die de vervallen spoorlijn wilden redden en is nu geprofessionaliseerd in de non-profit organisatie 'Friends of the High Line' (FHL). Het private initiatief strekt zich ruim twee kilometer uit over 22 bouwblokken en doorkruist daarbij vanaf W36th Street de wijken Chelsea, Meatpacking District en Gansevoort Street in West Village. Sinds april 2006 heeft de gemeente in nauwe samenwerking met de FHL de eerste twee delen tot een park ontwikkeld. Ruim driekwart van de \$152 miljoen aan ontwikkelingskosten zijn door de gemeente betaald. Het resterende gat is door FHL zelf gedicht middels fundraising, een vanouds populaire manier om in New York publieke middelen te cofinancieren. De gemeente is voor 30 procent (financieel) verantwoordelijk voor het beheer. De overige kosten komen voor rekening van de FHL.

De gemeente New York besloot tot financiering van dit enigszins risicovolle project simpelweg omdat zij dit als een belegging zag in het gebied rond de High Line. Allereerst zijn de ontwikkelrechten toebehoorend aan de grondeigenaren onder het viaduct, ook wel 'air rights' genoemd, uitgegeven als 'transferable development rights' (TDR's), ter compensatie voor het niet kunnen benutten van dit recht. Deze uitwisselbare ontwikkelrechten zijn verkocht aan grondeigenaren in de directe omgeving van de High Line, die daarmee nieuw vastgoed hebben geïnitieerd of gerealiseerd. Een tweede instrument betrof aanpassing van het bestemmingsplan: in plaats van enkel industriële functies waren nu ook gemixte woon- en commerciële functies in het gebied toegestaan. Net als in Nederland ligt de waarde van een kavel

vast in haar bestemming. Tezamen hebben deze maatregelen er toe geleid dat de marktwerking het stokje overnam. Sinds de transformatie van de High Line is meer dan \$2 miljard aan nieuw vastgoed in het gebied gerealiseerd, met nog eens \$2 miljard in het vooruitzicht. Ook heeft het bestaande vastgoed een waardeverhoging doorgemaakt van 7,5 procent bovenop de autonome groei. In al die jaren hebben de vastgoedbelastinginkomsten van de gemeente een zodanige stijging doorgemaakt, dat niet cofinancieren meer zou kosten.

Coproductie en waardeverhoging van de openbare ruimte kan

BedrijfsInvesteringsZones en vriendengroepen

Terug naar Nederland. Hoe ver reikt onze ervaring met privaat initiatief en bijbehorende financieringsmethoden in de openbare ruimte eigenlijk?

Sinds de jaren tachtig wordt in Nederlands grootste steden geëxperimenteerd met gebiedsmanagement. De Beurstraverse in Rotterdam en het nieuwere Chassépark in Breda zijn hier voorbeelden van. In beide gevallen dragen direct belanghebbenden verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en/of het beheer van de semi-openbare ruimte middels op maat gemaakte constructies. Met het overwaaien van de BID's naar Nederland wordt de toegevoegde waarde hiervan sinds 2009 onder de Experimentenwet BedrijfsInvesteringsZones (BIZ's) verkend. Problematisch bij voorgaande vormen van gebiedsmanagement blijft het garanderen van een structurele financiering en een evenredige verdeling van kosten en baten. Dit is ook wel bekend als de 'freeriderproblematiek'. De BIZ's moeten hier een oplossing bieden. Geen van de op dit moment actieve BIZ's richten zich echter op openbaar groen. Ze kiezen liever voor de meer commerciële gebieden als bedrijventerreinen en winkelstraten zoals De Lijnbaan in Rotterdam.

Het Nederlands juridisch planningsstelsel beperkt de zoektocht naar het ontlocken van private investeringen in de (groene) openbare ruimte. In tegenstelling tot onze Angelsaksische burens, kennen wij geen



De vele aandacht heeft de High Line in New York tot een groot succes gemaakt. Foto: Steven Severinghaus

instrumenten als 'transferable development rights'. Hierdoor kan herbestemmen op weinig flexibiliteit rekenen. Ook met de nieuwe grondexploitatiewet is waardeverhoging van privaat vastgoed als gevolg van publieke investeringen in de openbare ruimte nog geen wettelijke bevoegdheid voor gemeenten. Men houdt daarmee vast aan het idee dat waardeverhoging toebehoort aan de grondeigenaar. Verder heeft het actieve grondbeleid van gemeenten ervoor gezorgd dat grote waardeverhogingen als gevolg van investeringen nauwelijks mogelijk zijn.

Wel investeerden - zoals Rianne van Melik in haar artikel bespreekt - markt- en maatschappelijke partijen in vroegere tijden al in de stedelijke groene openbare ruimte. Het ooit particuliere Vondelpark is onder meer betaald uit waardeverhoging van het vastgoed rondom. De gemeente Amsterdam is alweer ruim een eeuw eigenaar en hoofdbeheerder van het park, maar wordt in het financieren van de huidige renovatie met een bijdrage van €5 miljoen gesteund door de 'Vrienden van het Vondelpark'. Particulieren kunnen via deze vereniging vanaf tien euro een stukje gras, water, wandelpad, boom of bankje in het park adopteren. Het Westergasterrein wordt op andere wijze uitgevent. Hier dekken de verhuurbredingen van de door de gemeente beheerde buitenruimte de beheerkosten van het terrein.

Exemplarisch is ook de openluchtbioscoop op het Museumplein in Rotterdam. Tot 2011 was dit jaarlijks zomerevenement gratis. Een kaartje kost nu €3,-. Wellicht genoeg om het evenement kostendekkend te maken, maar lang niet voldoende om het beheer te financieren. Wellicht helpt het wanneer het evenement de naam Robeco of Unilever voor zich draagt? Stichting 'Vrienden van het Dakpark' heeft in Delfshaven in Rotterdam het stokje van Rini Biemans' 'Creatief Beheer' overgenomen. Zij verwachten 10 procent van het parkbeheer te kunnen

financieren door gedeelten van het park ter adoptie aan te bieden aan een speeltuinvereniging, basisschool en vrijwilligers.

Eén van de weinige parken in Nederland die bovenstaande voorbeelden weet te combineren is Park Sonsbeek in Arnhem. Het bedrijfsleven verbindt maar al te graag haar naam aan het park, door middel van sponsoring. Onder leiding van de parkbeheerder is men er in geslaagd de fysieke, culturele en economische waarde te verknopen. Ook wordt het park en de 'Vrienden van Sonsbeek' geprezen om haar aandacht voor communicatie met verschillende gebruikersgroepen.

Openbare ruimte of themapark?

Het zou naïef zijn te ontkennen dat de toenemende private rol bij beheer van het publiek domein geen weerstand heeft ondervonden. De transformatie van de High Line schopte veel critici en bewoners tegen het zere been. De angst was de creatie van een etaleeproject van welvarende Manhattaners. Toch wordt de groene promenade, met een bijna overontworpen karakter, volop gebruikt als 'must-see'. Ook Bryant Park heeft soms meer het karakter van een pretpark dan van openbare ruimte. Erg spontane dingen gebeuren er namelijk niet. En ondanks dat er een breed scala aan gratis programmering aangeboden wordt, staat Bryant Park bekend om de graag geziene typen parkbezoekers: zakenlieden, welvarende locals en toeristen.

Ondanks de lange ervaring met coproductie, is New York op individuele succesverhalen na nog steeds niet probleemvrij. De huidige beheeropgaven van New York strekken zich ver buiten Manhattan uit, naar de minder aantrekkelijke en bevooroordeelde plekken in Brooklyn, Staten Island, Queens en de Bronx waar het gros van de New Yorkers hun dagelijks leven doorbrengt. De grootste uitdaging is om deze

plekken mee te laten liften op het succes van plekken als de High Line en Bryant Park. Door de toenemende afhankelijkheid van private financieringsposten dreigt tussen de soms individualistisch opererende non-profits concurrentie te ontstaan: Coca-Cola, Bank of America en Nike kunnen tenslotte niet elk park sponsoren.

Coproductie impliceert niet dat overheden hun verantwoordelijkheden over de schutting gooien, maar deze delen met belanghebbende partijen, wetende dat er gedeelde belangen zijn. Deze partijen kunnen omwonenden, ondernemers, beleggers, ontwikkelaars en woningcorporaties zijn, die als aanvulling op de publieke investeringen zich bekommeren over de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook Nederland kan coproductie inzetten voor een betere openbare ruimte. Laten we de volgende lessen trekken.

LES 1. Bied ruimte en vrijheid aan initiatief: stimuleer betrokkenheid en deel eigenaarschap.

Dit klinkt makkelijker dan het is. Gebleken is dat gemeenten soms nog te angstvallig vasthouden aan iets dat 'het publiek belang' heet. Maar, wat is dit eigenlijk, en even belangrijk: van wie is het publiek belang? Verheldering hiervan is een essentiële schakel in het uitlokken van private initiatieven en betrokkenheid. De nadruk ligt hierbij juist op het delen in plaats van overhevelen van verantwoordelijkheid, maar soms ook eigenaarschap zelf. Opvallend is dat in New York in 99 procent van de openbare ruimten de gemeente eigenaar blijft wanneer beheer privaat geregeld wordt, zelfs in het geval van Bryant Park. Dat gaat prima samen. Toe-eigening door bewoners, ondernemers of bedrijven hoeft dan ook niet altijd tot verslechtering van de kwaliteit te leiden. Door vast te houden aan volledig publiek beheer schakel je allerlei andere kansrijke beheerders voortijdig uit.

LES 2. Basisniveau waar het moet, plussen waar het kan: creëer schaarste.

Waar kwantitatieve en kwalitatieve schaarste aan goede openbare ruimte in New York de sleutel was tot private betrokkenheid, lijkt zich dit bij ons niet voor te doen. Urgentie en prioriteit om verschraving van de openbare ruimte tegen te gaan voelt Nederland niet in die mate. Net als in New York is het ook in ons land een illusie om overal in de stad via coproductie de openbare ruimte als economische waardecreateur te zien. Soms is en blijft de openbare ruimte een kostenpost. Juist op deze minder bevoordeelde plekken dienen gemeenten te voorzien in een basiskwaliteit en het publiek belang te borgen. Plekken waar behoefte en ruimte is voor een extra kwaliteitsniveau zijn geschikt voor coproductie. Het stimuleren van zelfredzaamheid van de openbare ruimte zal echter altijd tot kwaliteitsverschillen leiden. Net als in New York is de grootste uitdaging kwaliteitsnivellering van het gehele groensysteem op stadsniveau. Een tweesporig parkstelsel, de 'haves' en de 'have nots', wordt voorkomen wanneer opbrengsten en kosten op dit schaalniveau met elkaar worden verknoot in bijvoorbeeld een 'groenfonds'.

LES 3. Verantwoordelijkheid op verschillende gebiedsniveaus: creëer een netwerk.

Om kosten en opbrengsten op stadsniveau met elkaar te verbinden in een groenfonds ontcom je niet aan een sterk en hecht netwerk van

gebiedsgerichte organisaties. Dit begint bij een onafhankelijke dienst binnen de gemeente. Een 'Dienst Parken & Recreatie' welke zich over groen- en recreatiegebieden op wijk-, buurt- en straatniveau ontfermt is essentieel. Niet alleen om in een basiskwaliteit te voorzien, maar ook om andere (private) partijen te activeren en faciliteren. De horizontale schaalvoordelen van een gemeentelijke dienst kun je aanvullen met verticale gebiedsgerichte precisie van de vriendengroepen en BIZ's, zoals nu al gebeurt. Het opzetten van deze non-profits stimuleert de lokale verankering van de gemeente met betrokkenheid van bewoners en ondernemers uit de buurt, die zich op hun beurt meer verantwoordelijk voelen voor hun directe leefomgeving. Dat is misschien nog wel het belangrijkste doel.

LES 4. Recreatief-economische hotspot: maak van de stedelijke groene openbare ruimte een bestemming

Tot slot kunnen kan er een hoop geleerd worden over het feitelijk gebruik van de openbare ruimte. Hier komen tenslotte de economische waarde en het publieke belang samen. Er is een cruciale denkomslag nodig in hoe we naar de groene openbare ruimte kijken. Wat betreft winkelstraten en stadspleinen is het vanzelfsprekend dat mensen hierheen gaan om te winkelen, slenteren of eten. Er is iets te doen, er zijn activiteiten en functies. In tal van de groene openbare ruimten ontbreekt dit. In het ergste geval zijn het slechts doorgangsrouten. In New York bruisen de parken zowel in de zomer als winter van activiteiten: schildercursussen in de kleine 'community gardens' tot filmfestivals en operaconcerten in de grote parken. Dit maakt van de stedelijke groene openbare ruimte een bestemming in plaats van een plek om van A naar B te reizen. Want, op hoeveel plekken in je directe woonomgeving kun je in een park een lunch kopen of een koffiebar vinden? Waarschijnlijk leveren deze simpele vragen geen of weinig opties op, terwijl de behoefte ongetwijfeld bestaat. Ook interessant is de 'Power-of-Ten-methodiek' van PPS-voorman Fred Kent. Hoe zorg je ervoor dat een plek minstens tien aanleidingen geeft om bezocht te worden? Volgens Kent staat of valt een plek met de schaal en definitie waarop we naar de openbare ruimte kijken. Een park is geen afgebakende groenstrook maar een gebieds- en belangenoverstijgend element van de stad of regio. Now, that makes sense!

Steven Stolk (steven@site-ud.nl) is opgeleid als planoloog aan de Universiteit van Utrecht en Amsterdam. In 2012 voerde hij in Nederland en New York zijn onderzoek uit naar coproductie tussen overheid, markt en maatschappij bij het alternatief organiseren en financieren van ontwikkeling en beheer van groene openbare ruimte in de stad. Tijdens zijn onderzoek in New York heeft hij drie maanden gewerkt bij de Bryant Park Corporation. Op dit moment werkt hij bij SITE urban development in Amsterdam.

Literatuurselectie

Stolk, S.C. (2012) Stedelijke Groene Openbare Ruimte als Waardecreateur: Ontmoetingsplek van Publieke en Private Belangen, UvA: masterscriptie.