

## **Private investment in public urban space: Dutch real estate developer and investor motivations and conditions**

Van de Gaar, Remy & Heurkens, Erwin

*29<sup>th</sup> European Real Estate Society Conference 2023 (London)*

### **Key words**

Real estate investment; public space; urban regeneration; management

### **Abstract**

Private investment in and management of public urban space has been a subject of practice and debate in real estate studies and industry in recent years (De Magelhães & Freire Trigo, 2017; Le Clercq et al., 2020). Such mainly Anglo-Saxon endeavours can be explained by an continuous austerity era of government retrenchments in urban planning and expanding private sector-led urban development practices (Heurkens, 2012). Moreover, real estate developers and investors are increasingly aware of the economic added value of attractive public space for their assets and the potential benefits of public space investment and management (Urban Land Institute, 2018). Whilst previous studies focused on the implications of private investment for public space governance arrangements, publicness safeguarding mechanisms, or private sector business benefits, little research has been conducted on the actual reasons for real estate developers and investors to pay for the public realm. Therefore, this research (Van de Gaar, 2023) aims to explore the possibilities of extra voluntarily private investment in the public space of urban regeneration projects, by studying the main conditions and motivations. In order to do so, we conducted a literature review resulting in an adapted conceptual framework from De Magelhães & Freire Trigo (2017) which we specifically applied to the Dutch real estate practice. Based on two qualitative research methods, semi-structured interviews with eighteen real estate professionals and an expert panel validation session, the following results are distilled.

In terms of motivations, our study reveals that the location and immediate surrounding is decisive for real estate companies' willingness to extra invest in public space, as these investments do not pay off as much everywhere and are conditioned by the financial viability of urban regeneration project itself. Additionally, real estate companies indicate that ESG business objectives are increasingly important in investment decisions, with public space functioning as potential tangible means and proof. In terms of conditions, real estate developers and investors indicate that control over assigning rights, distributing responsibilities and shaping characteristics of the investment in public space is decisive. They want to be able control how extra investments are spent to ensure that their own company vision and the development concept for the project is realised to a sufficient degree. The biggest challenge in making public-private agreements about the extra investments are local authority public space standardisation regulations that hinder customization. Additionally, the lack of proven private management instruments for the use phase currently directs Dutch developers and investors to full legal ownership of public space as the only (limited) solution.

Based on the above empirical findings, this research illustrates that it is not possible to determine an 'ideal framework' for the distribution of roles and responsibilities for private public space investment and subsequently the management thereof, as public space is non-generic in nature. Nevertheless this research indicates possible conditions under which real estate companies are willing and able to extra invest in public space, thereby seeking collaborations with the public sector and establishing attractive public spaces to the potential benefit of both organisations and users alike. Scientifically,

our study adds new insights about the importance of private sector investment considerations into public-private agreements besides those that safeguard the publicness of urban spaces. Research limitations include the external validity (generalisability) of the findings beyond the Dutch institutional real estate practice, and the internal validity due to the limited triangulation and qualitative nature of methods used.

## References

De Magelhães, C., & Freire Trigo, S. (2017). Contracting our publicness: The private management of the urban public realm and its implications. *Progress in Planning*, 115, 1-28. <http://dx.doi.org/10.1016/j.progress.2016.01.001>.

Heurkens, E. (2012). Private sector-led urban development projects: Management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK. *A+BE | Architecture and the Built Environment*, 4, 480. <https://doi.org/10.4233/uuid:a40cdc44-fa7f-4f57-99d3-9053fb07aa85>.

Leclercq, E., Pojani, D., & Van Bueren, E. (2020). Is public space privatization always bad for the public?: Mixed evidence from the United Kingdom. *Cities*, 100, 102649. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102649>.

Urban Land Institute (2018). *The case for open space: Why the real estate industry should invest in parks and open space*. Washington, DC: Urban Land Institute.

Van de Gaar, R. (2022). *Private investeringen in de openbare ruimte: Afwegingen, motivaties en voorwaarden van ontwikkelaars en beleggers bij vrijwillige extra investeringen in de openbare ruimte*. Master City Developer, Erasmus University Rotterdam. <https://thesis.eur.nl/pub/65387>.

### H.8.1 Conclusie (451 woorden)

Ten eerste blijkt dat **locatie en omgeving doorslaggevend** zijn voor de vraag of ontwikkelaars en beleggers bereid zijn extra te investeren. **Extra investeringen in de openbare ruimte lonen niet overal evenveel** en worden alleen gedaan als er sprake is van een financieel economisch haalbaar project dat de extra investeringskosten ook kan dragen. Tevens is er een ontwikkeling gaande waarbij **ESG doelstellingen steeds zwaarder meewegen bij investeringsbeslissingen**. Doorslaggevend hierbij is het **schaalniveau waarop geïnvesteerd** wordt. Hiermee legt dit onderzoek bloot waar het 'schuurt' tussen ontwikkelaars en beleggers ten opzichte van de gemeente. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat private partijen en de gemeente een andere benadering, een ander paradigma, hebben. Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid **"project" en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid "stad" en streeft uniformiteit na.** De afwegingen van ontwikkelaars en beleggers zijn er juist op gericht om een eigen identiteit te realiseren. Men streeft onderscheid en verschil na en denkt locatie specifiek, vanuit kwaliteit en opbrengstpotentie. De gemeente streeft eenheid en identiteit op stadsniveau na. Om dit te bereiken wil de gemeente zo veel mogelijk generaliseren en denkt vanuit een systeem en dienst die kosten gedreven zijn. Het is dan ook de vraag in hoeverre ontwikkelaars en beleggers de ruimte krijgen van de gemeente om zelf sturing te geven aan investeringen in de openbare ruimte.

Ten tweede kan geconcludeerd worden dat **zeggenschap doorslaggevend is bij het toekennen van rechten, het verdelen van verantwoordelijkheden en het vormgeven van kenmerken.** Ontwikkelaars en beleggers willen invloed kunnen uitoefenen hoe de extra investeringen besteed worden om te borgen dat de eigen visie op bedrijfsniveau en het concept voor het project in **voldoende mate gerealiseerd kan worden.** Dit is de achterliggende reden bij diverse onderwerpen waar afstemming en maatwerk van toepassing zijn. **De nadruk ligt hierbij op medezeggenschap en inspraak; volledige autonomie of regie ten opzichte van de gemeente hoeft niet.** Ontwikkelaars en beleggers geven aan juist graag een samenwerking met de gemeente te willen.

**Als derde conclusie** volgt dat het **vigerend kader** op dit moment de grootste belemmering is voor ontwikkelaars en beleggers. Extra investeringen in de ontwikkelfase van de openbare ruimte kunnen weliswaar voldoende gefaciliteerd worden binnen de geldende regelgeving, maar de uitwerking strand bij **uniformiteitsregels** die afstemming op het individuele project en de locatie onvoldoende mogelijk maken. Het ontbreken van bewezen instrumentarium is de grootste belemmering voor extra investeringen in de gebruiksfase. De eisen die gemeente, ontwikkelaars en beleggers aan elkaar stellen ten aanzien van het **aansprakelijkheidsrisico** en grip op verantwoordelijkheden van derden vormen operationeel een belangrijke 'showstopper' waardoor extra investeringen in de gebruiksfase van de openbare ruimte achterwege blijven. Het **juridisch eigendom** wordt daardoor op dit moment nog als enige oplossing gehanteerd.

Belangrijkste alinea's uit H.6 Resultaten (uit empirie) en H.7 Expert Panel

Key empirical findings / conditions / motivaties

Ten aanzien van het schaalniveau en het beoogde gebruik van de openbare ruimte is er een duidelijk verschil tussen ontwikkelaars en beleggers aan de ene kant en de gemeente aan de andere kant.

Ontwikkelaars en beleggers redeneren vanuit de eenheid "project" en streven maatwerk na. De gemeente redeneert vanuit de eenheid "stad" en streeft uniformiteit na.

Ontwikkelaars en beleggers hebben beiden een positieve grondhouding om extra te investeren ongeacht de locatie. Echter de geografische ligging (voor dit onderzoek beperkt tot: binnen de gemeente Amsterdam) bepaald onder andere wel hoe lonend het voor ontwikkelaars en beleggers is om extra te investeren. Met andere woorden; de locatie is niet bepalend voor de vraag of men bereid is extra te investeren, maar wel op de vraag hoeveel en waarin.

Het type vastgoed speelt een grote rol bij de afwegingen die ontwikkelaars en beleggers maken; niet of ontwikkelaars en beleggers willen investeren (de positieve grondhouding is er) maar wel waarom, hoe en hoeveel ze willen investeren. Hierbij is van belang in hoeverre ontwikkelaars passief (alleen financiële middelen), faciliterend (zaken coördineren en organiseren) of actief (directe omzet genereren) betrokken willen zijn. Type vastgoed is van invloed op de motivatie.

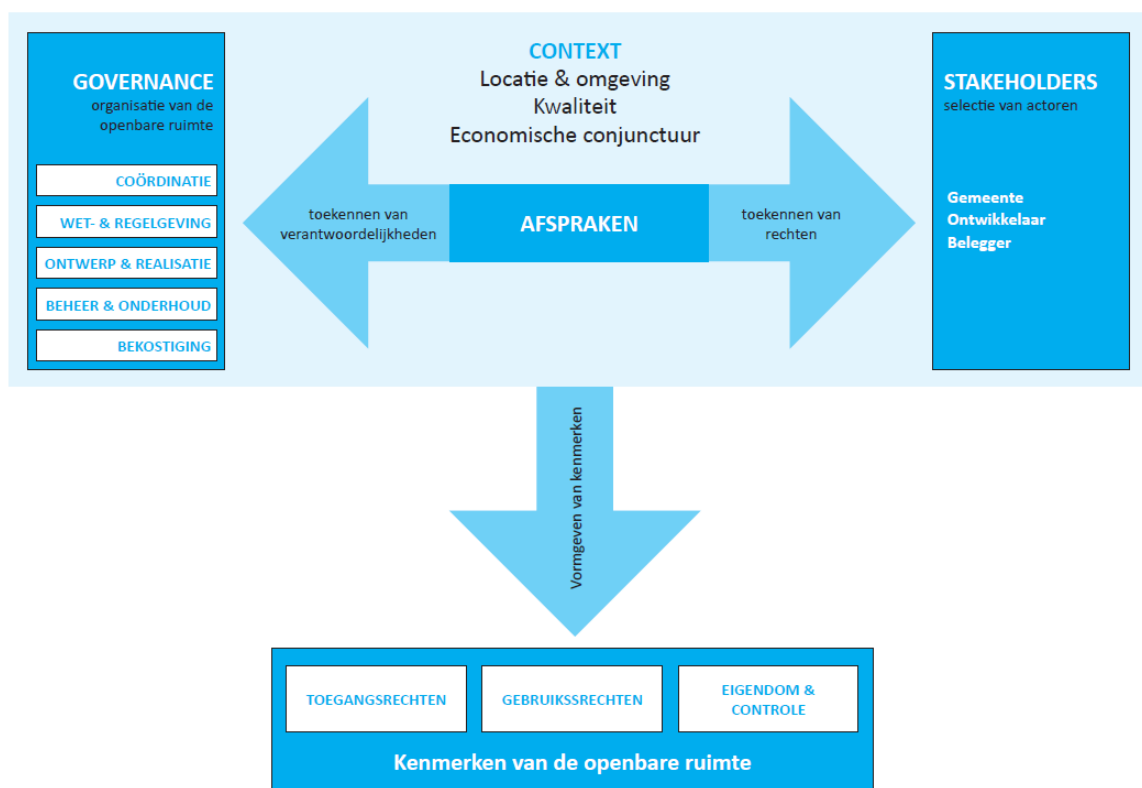
Ontwikkelaars, beleggers en gemeente zien alle drie dat het begrip kwaliteit verbreedt vanuit aandacht voor materialen en groen in de ontwikkelfase naar faciliteren van gebruik en diensten in de exploitatie-en/of gebruiksfase van het vastgoed en de openbare ruimte. >> Redefine "beheer & onderhoud" naar gebruiksfase (wijziging aan conceptuele model naar analytisch model) >> programmeren openbare ruimte steeds belangrijker. Door de huidige ESG doelstellingen waarbij er onder andere actief gestuurd wordt op sociale componenten zoals betaalbaarheid en inclusie. Belangrijke motivatie zijn ESG doelstellingen >> dus niet alleen/primair financieel gedreven >> dat maakt gesprek tussen publiek en privaat makkelijker >> er is 'common ground to start with'

Bekostiging / Dekking voor de investeringen (kosten) vanuit de businesscase. Gevolg in de praktijk (empirie) is dat schaalgrootte van de ontwikkeling heel erg relevant is voor zowel ontwikkelaars als beleggers als de gemeente doordat afstemming veel tijd en energie vraagt. Voor kleine(re) ontwikkelingen twijfelen ontwikkelaars, beleggers en gemeente of de inspanning lonend is ten opzichte van de kwalitatieve en financiële impact. Grotere ontwikkelingen hebben voor alle partijen ook meer potentie om verschillende opgaves zoals bijvoorbeeld woningontwikkeling, duurzaamheid, stikstopdepositie en grondbalans integraal aan te pakken. (Raakvlak met integraal oplossen duurzaamheidsvraagstukken >> conditie steeds strengere wet- en regelgeving) Ontwikkelaars en gemeente focussen vooral op nieuwe ontwikkelingen met een grotere schaal. Beleggers zijn naast grootschalige nieuwbouwontwikkelingen ook geïnteresseerd in extra investeringen in de openbare ruimte rondom bestaand vastgoed, ook op gebouwniveau. Voor de gemeente is vanuit de motivatie het organiseren van de gebruiksfase, met name beheer en onderhoud, de schaal van (deel-)gebieden al te veel maatwerk.

Tussen ontwikkelaars onderling en beleggers onderling is er geen consensus of het eigendom van de openbare ruimte vereist is als controle middel. Maar in de praktijk blijkt het eigendom wel een instrument dat de afspraken over rechten en verantwoordelijkheden inkadert en overzichtelijker maakt. De vergelijking wordt gemaakt met de situatie waarin een ongehuwd stel dat samen een kind krijgt besluit om toch ook maar te trouwen. Niet primair omdat ze graag willen trouwen maar als je gehuwd bent zijn heel veel zaken met betrekking tot bijvoorbeeld voogdij en erfenis automatisch ook geregeld. Met de openbare ruimte is het net zo; het gaat lang niet altijd om het

eigendom zelf maar om alle zaken die daarmee samenhangen en aan gekoppeld zijn. Het resultaat in de praktijk is dat eigendom nu wordt gezien als enige oplossing. Ontbrekende conditie nu is een praktisch toepasbaar/functioneel instrumentarium voor de gebruiksfase.

Een verrassende uitkomst is dat aansprakelijkheidsrisico kennelijk zo zwaar weegt in Nederlandse context. Bij de experts is bekend dat juist in de Angelsaksische context het aansprakelijkheidsrisico groot is. Hoe kan het dan dat men bijvoorbeeld in New York City (NYC) wel tot investeringen overgaat en het in Nederland niet lukt? De aanleiding voor extra investeringen in de U.S.A. verschilt ten opzichte van de situatie in Nederland. In Nederland wordt geïnvesteerd voor 'de kers op de taart' (de taart is er al), terwijl in de U.S.A. geïnvesteerd wordt uit noodzaak (ze moeten de taart nog bakken). Dus het risico is in NYC misschien wel groter, maar het rendement ook. Deze typische "risk versus opportunity" analyse maakt zoals eerder in dit onderzoek beschreven dat context bepalend is voor het antwoord op de vraag of men bereid is extra te investeren in de openbare ruimte.



Zouden we bovenstaande belangrijkste findings ook preciezer kunnen koppelen aan jouw conceptueel model? Dat heb je in feite al gedaan, maar je hebt ook motivaties en condities als structuur.