



## **Publiek Ontwikkelen als oplossing**

**Mr. K.G. Westhoff**

**Directeur Gebiedsontwikkeling Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam**

### **Crisis alom:**

Het Grondbedrijf is overleden, het Ontwikkelingsbedrijf is op zijn retour maar ik ga u vertellen dat de Publieke Ontwikkelaar nu echt is geboren.

Het zijn turbulente tijden. Begonnen als financiële crisis, maar nu een economische. Overheden zitten tot over de oren in de schulden. En nu ook een wankelende euro.

Grondbedrijven maken onzekere tijden door.

Van Groningen tot Maastricht, van G4 tot G26, nergens lijken lichtpuntjes te zien. Het leed varieert van een tegenvallende grondexploitatie tot een regelrechte existentiële crisis: we zijn een gemeentelijk grondbedrijf, maar hoe lang nog?

### **Voorstellen**

Koen Westhoff, Directeur Gebiedsontwikkeling van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Varieert van woningbouw op Zuid, centrumontwikkelingen, kantoren en bedrijfslocaties.

Het OBR heeft 120 actieve grexten, op dit moment € 1,5 miljard aan geplande investeringen en voor € 3 miljard aan vastgoed. Ruim 500 medewerkers.

## **Drie scenario's**

Ik ga u drie scenario's schetsen.

Drie mogelijke toekomstscenario's voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Gelet op de vergelijkbaarheid van de Rotterdamse problemen met de problemen elders in het land, lijkt me dat nuttig voor ons allemaal.

Veranderende tijden vragen om nieuwe werkprocessen en nieuwe organisatievormen.

Maar voordat we de scenario's in duiken, sta ik stil bij het verleden en heden van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

## **Het verleden**

Het OBR is in 1981 begonnen als letterlijk een grondbedrijf.

Met als kerntaken: het verwerven van grond, het uitgeven van grond en het bouwrijp maken van grond. Een overzichtelijk proces, waarbij de investeringen meestal gepaard gingen met hoge opbrengsten. Die investeringen waren mogelijk, omdat begin jaren '80 middelen beschikbaar kwamen voor stadsvernieuwing. Dat werd een goed draaiende geldmachine.

Het Grondbedrijf Rotterdam maakte in de jaren 90 plaats voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Economie en de dienst midden en kleinbedrijf werden toegevoegd.

De grondexploitatie vormde nog steeds de kern, maar het accent kwam te liggen op het initiëren, bijhouden en uitvoeren van "economische ruimtelijke ontwikkelingen".

Dat leidde tot een goed producerende projectenmachine.

Daar zijn fantastische projecten uit voortgekomen. Kijkt u maar achter mij. Wel heel veel projecten en ook veel projecten met veel onbenoemde risico's.

Eind jaren '90 - begin 21e eeuw hebben we de hausse achter ons gelaten.

De opbrengsten liepen al terug. Er kwamen minder gronden beschikbaar, terwijl de ontwikkelkosten doorliepen. De grexen moesten steeds meer met externe middelen en subsidies sluitend worden gemaakt. Op dit moment is dat al met meer dan 85% van de grexen het geval.

In 2005 hebben we in beeld gebracht dat het verdienend vermogen van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam zou dalen van € 150 miljoen in 2005 naar € 0 in 2015.

Was het maar waar, zeg ik met de kennis van nu.

## **Het heden**

Door de economische crisis is dat veel sneller gegaan.

We zitten nu halverwege de onderzoeksperiode en we kijken tegen een neutrale balans aan: de inkomsten en uitgaven heffen elkaar op. Kijken we vooruit, dan stapelen de tekorten zich op. We hebben onlangs een extra voorziening getroffen van €50 miljoen en het is niet uit te sluiten dat dat in de

komende periode wordt gevolgd door nog meer maatregelen. We stellen onze programma's nu bij, snijden in de projecten en zullen die geprognosticeerde inkomsten voorlopig moeten afboeken. Onze structurele afdracht van zo'n € 30 miljoen per jaar gaat met ongewijzigd beleid naar €0. De opbrengsten die we nog hebben danken we aan de laatste erfpachtscontracten.

### **We lopen leeg**

Waarom zijn de resultaten zo mager?

#### **Ten eerste:**

- a. Er is vrijwel geen grond meer beschikbaar.
- b. We worden als trekker van projecten ingeschakeld vanwege onze kennis van de stad, maar krijgen daar geen vergoeding voor.

#### **Ten tweede:**

Bovendien is de grond die we verkopen door het residueel grondrekenen weinig lucratief. Bouwrijpmaakkosten en de bouwkosten zijn dusdanig hoog dat dat geen zoden aan de dijk zet. Geldt in vooral in Rotterdam met erg lage VON-prijzen.

Ergo: De grond is vrijwel op. Het geld om te investeren is op. Activiteiten die we verrichten kosten alleen maar geld. Stoppen dan maar? De fabriek sluiten en de medewerkers naar huis? Dat lijkt me niet.

Er gloort nog steeds een nieuwe toekomst. Dat geldt in Rotterdam waar in mijn ogen nog veel ontwikkelpotentie is. De stadsontwikkeling gaat door en onze kennis is daarbij hard nodig. We moeten dan wel de kansen blijven zien en gaan benutten.

De crisis zal niet eeuwigdurend zijn. Maar het wordt niet meer zoals vroeger.

We staan in de schijnwerpers. Wat doet het ontwikkelingsbedrijf. Het is belangrijk dat we laten zien dat er een crisis is en dat er gelukkig een ontwikkelingsbedrijf is. Daarmee houden we de regie op de ontwikkeling. Het betekent wél dat het roer drastisch om moet. En de vraag is: naar welke kant? Wat wordt de nieuwe koers?

### **De toekomst**

Ik schets u drie scenario's:

#### **Scenario 1: De gemeente Rotterdam opent een loket**

Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam als zodanig sluit zijn deuren.

In plaats daarvan opent de gemeente een loket.

Van achter dat loket voert Rotterdam een passieve grondpolitiek.

Komt er een aanvraag, dan verlenen de ambtenaren wel/geen vergunning en sluiten de ambtenaren wel/geen contract. Voldoen aan onze weinige wettelijke taken. Het is overzichtelijk en we hebben lage apparaatskosten en weinig risico's.

### **Scenario 2: Het OBR wordt kaderstellend**

Het OBR blijft in afgeslankte vorm bestaan.

We schrijven als gemeente de publiekrechtelijke kaders voor en creëren daarmee de mogelijkheden voor gewenste ontwikkelingen. We beheren de schaarse ruimte en bepalen welke ontwikkelingen wáár kunnen plaatsvinden. In nauwe samenwerking met dSV. Zuiver publiekrechtelijk maar dankzij die schaarstebeheersing levert het ook nog wel wat geld op.

### **Scenario 3: Het OBR transformeert tot Publieke Ontwikkelaar**

Dit scenario heeft kenmerken van scenario 2, maar is toch wezenlijk anders om dat we in dit scenario als overheidsdienst blijvend investeren. Investeren en niet subsidiëren.

En soms doen we dat risicodragend .

We hebben kenmerken van een lange-termijnbelegger; een investeerder met een lange adem. Die genoeg neemt met een financieel en maatschappelijk rendement op een termijn van meer dan 15 jaar. We hebben daarbij verschillende rollen.

### **Evaluatie**

**Scenario 1** is een ramp voor de stad.

Een passieve grondpolitiek leidt ertoe dat de gemeente geen regie heeft.

Je bent overgeleverd aan inzichten van ontwikkelaars en corporaties, die op basis van eigen bezit redeneren, vanuit korte-termijnopbrengsten en vanuit eigen projecten.

Daar pluk je als stad de zure vruchten van.

**Scenario 2** lijkt aantrekkelijk.

De gemeente als kadersteller en indirect coproducent.

Het zou natuurlijk fantastisch zijn om risicoloos ontwikkelingen verder te brengen. Als je je beperkt tot (voorschrijven van) de publiekrechtelijke voorschriften, dan lijkt het mij onwaarschijnlijk dat de gewenste ontwikkelingen worden gerealiseerd. Daarom kwalificeer ik scenario 2 als ontoereikend, als je regie wilt voeren op ontwikkelingen.

Onder regie voeren versta ik ook prioriteren en de schaarste zinvol benutten.

**Scenario 3** heeft mijn voorkeur.

De Publieke Ontwikkelaar heeft de noodzakelijke armslag om regie te voeren over de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad met integrale, gebiedsgerichte ontwikkelingen. Investeert en veroorzaakt profijt, in maatschappelijk en uiteindelijk ook financieel opzicht.

## **Kenmerken Publiek ontwikkelaar**

Ik ga verder met de publiek ontwikkelaar. Wordt veel over gesproken. Er zijn verschillende beelden bij.

Als Publiek ontwikkelaar is de gemeente:

- regisseur
- lange termijn belegger
- (risicodragend) participant
- beheerder van de schaarste
- bepaler van de stedelijke kwaliteit.

Deze rollen worden op verschillende manieren waargemaakt en ingevuld.

Het vereist wel een trendbreuk met huidige manier van werken. We hebben in potentie alles in huis maar moeten wel anders werken.

Wij hebben, net als andere ontwikkelingsbedrijven en grondbedrijven in Nederland, unieke kennis van de stad.

Kennis van de gebruikers, de burgers, ondernemers en van de markt.

Wij hebben daar ook veelvuldig contact mee.

Wij kennen de ontwikkelingen, hebben een mening over de wenselijkheid van die ontwikkelingen.

Wij hebben vastgoedkennis en financiële kennis.

Wij kunnen ontwikkelscenario's opstellen. Wij weten welke ontwikkeling financieel en maatschappelijk het meeste profijt geeft.

Wij weten welke partij welke ontwikkeling het beste kan vormgeven.

Wij weten welke samenwerkingsvorm op basis van welke voorwaarden het effectiefst is.

Wij hebben kennis van contracten.

Wij weten hoe je een idee tot realisatie brengt.

Wij zijn ons als OBR, als gemeente Rotterdam – en ik denk dat dit in zijn algemeenheid voor alle gemeenten geldt – onvoldoende bewust van de unieke kennis die bij grondbedrijven zit, en de praktische toepassingsmogelijkheden ervan.

Ik denk dan ook dat wij die kennis meer te gelde moeten maken.

En passant opgemerkt dat het in dit verband pijnlijk is te constateren dat de opleiding Scobe op dit moment in dusdanig zwaar weer verkeert, dat ze dreigt te verdwijnen.

Ik zou dat eeuwig zonde vinden.

Ik vind dat we onze unieke kennis moeten koesteren, uitbouwen en toepassen. In de rol van publieke ontwikkelaar kunnen we verschillende werkvormen toepassen.

Als OBR zijn we met die werkvormen aan het experimenteren.

Ik schets u een paar mogelijkheden, maar die zijn zeker niet uitputtend.

Ik hoor straks in de discussie graag uw ervaringen, en de voors en tegens die u ziet.

## **Werkvormen**

### **Gebiedconcessies**

De Publieke Ontwikkelaar werkt via gebiedconcessies. Via vooraf afgesproken kaders wordt ontwikkeling voor eigen rekening en risico uitgevoerd en na oplevering in beheer overgedragen aan gemeente.

Nieuw Crooswijk is voor ons een van de voorbeelden van het werken met gebiedsconcessies. Daar nemen drie partijen de totale vernieuwing en inrichting van Nieuw Crooswijk ter hand en geven het beheer na realisatie in handen van de gemeente.

Dat gebeurt binnen vooraf vastgestelde kaders op ruimtelijk en financieel gebied.

Het afgelopen jaar zijn wij als gemeente financieel weliswaar bijgesprongen, maar desondanks blijft het voor ons een voorbeeld dat navolging verdient.

Het is in elk geval een leerzame casus.

We lopen nu wel tegen Europeesrechtelijk beperkingen op. Maar met een variant als gebiedsconcessie plus, zoals geschetst door Bregman moet daar een mouw aan te passen zijn.

### **Lange ademvariant**

Een variant is een voortzetting van onze rol als verwerver waarbij we op zeer lange termijn het profijt hebben. Oftewel, we verwerven grond of positie op strategische plekken. We gebruiken ons bestemmingsplaninstrumentarium. Gaan over tot functiewijziging, staan de ontwikkeling toe en laten het profijt op lange termijn in de stadskas vloeien. De gemeente is dan een lange-termijnbelegger. We kunnen ook nog gebruik maken van onze mogelijkheid om goedkoop geld te lenen. En we zijn geduldig, we verlaten de stad immers niet.

De gemeente loopt in dergelijke gevallen méér risico op een langere termijn dan het OBR nu; maar de risico's worden wél veel bewuster genomen. Bovendien leert de geschiedenis dat vastgoed en grond op de lange termijn altijd rendeert.

Essentie is dat de overheid maar ook de vastgoedeigenaren, beleggers en gebruikers baat hebben bij een verbetering van het leefklimaat en dat de investeringen daarin zich op langere termijn terugverdienen. Door waardestijging onroerend goed. Door veiligere straten. Door gelukkigere bevolking en meer welvaart. Dat vertaalt zich op langere termijn dus in hogere maatschappelijke en ook financiële revenuen. In een MKBA zijn die redelijk goed in beeld te brengen.

### **Aanbesteding**

Deze werkvorm passen we toe in het Hart van Zuid, een grote gebiedsontwikkeling met veel verschillende functies: een groot winkelcentrum, aanliggende voorzieningen als een theater, een zwembad, kantoren, een verkeersknooppunt en infrastructuur.

We hebben geconstateerd dat deze met reguliere aanpak niet van de grond komt. Daarom besteden we de gebiedsontwikkeling in zijn geheel aan. Momenteel loopt de eerste selectie.

We hopen daarin creativiteit op inhoud, werkwijze, financiering en realisatie te vinden. Als dat succesvol verloopt gaan we deze werkvorm breder toepassen.

### **De beleggers aan zet**

Wij zijn op dit moment met beleggers in gesprek. De vraag die wij hun voorleggen is: onder welke voorwaarden wilt u voor de lange termijn instappen?

Op hun beurt vragen de beleggers óns om na te denken of wij bijvoorbeeld rendementszekerheid kunnen bieden gerelateerd aan de inflatie.

Of ze vragen ons te borgen dat de nu vastgelegde uitgangspunten voor minstens drie bestuursperiodes blijven gelden. Dat biedt hun zekerheid voor de daadwerkelijke uitvoering, zonder verregaande ingrepen tijdens de realisatie. Die zekerheid kan ook in een juridische werkvorm worden gegoten. De businesscases voor deze werkvormen worden momenteel voor een paar gebieden in Stadshavens opgesteld en zullen na de zomer in de markt worden gezet.

### **Risicodragend participeren**

We nemen een belang in een ontwikkeling. Het biedt zekerheid voor financiers en vergemakkelijkt de financiering van de ontwikkelaar.

Het vergroot onze sturing op proces, inhoud en beheer – en het levert ons ook nog dividend op. De Koopgoot is een voorbeeld van een ontwikkeling waarbij de gemeente risicodragend participeert.

Tegenwoordig krijgen wij wederom verzoeken om zo in te stappen. Draagt uiteraard wel risico's in zich, maar kan een ontwikkeling goed op gang brengen.

### **Vliegwielvariant**

We kunnen als Publieke Ontwikkelaar nog meer focussen op onze kerntaak en besluiten om alleen te investeren in de openbare ruimte. Daar blijven we altijd verantwoordelijk voor. Als wij zorgen dat die perfect voldoet aan zijn functie en aansluit op de gebouwde omgeving dan moeten de andere partijen de overige ontwikkelingen ter hand nemen.

Dat zou ook kunnen door als overheid alleen nog maar de maatschappelijke voorzieningen te laten ontwikkelen. Die kunnen als vliegwiel voor een gebiedsontwikkeling werken.

De ontwikkelaar, particulier, corporatie, zorgverzekeraar of belegger moet dan de vervolginvesteringen plegen.

Ook op die wijze stuur je op toekomstige ontwikkelingen. In een vergrijzende wijk zoeken wij dan nog wel de zorgverzekeraar of projectontwikkelaar die een zorginstelling of een bejaardenhuis neerzet.

Op die manier ben je supporting zonder dat je zelf ontwikkelt, ontwerpt en realiseert.

## **Kiemcellenvariant**

In de stad zelf worden veel initiatieven geboren, waarbij wij als overheid geen initiërende rol hoeven te hebben. Dergelijke kiemcellen zijn soms de voorbode van een nieuwe identiteit van een gebied. Een voorbeeld.

Een creatief bedrijf vestigt zich, en op termijn kantelt de hele identiteit van een wijk.

We zien momenteel iets dergelijks gebeuren in het Stadshavensgebied; zo'n 1600 ha oud havengebied, dat op verschillende plekken braak ligt. We zoeken nu naar mogelijkheden om dat te stimuleren zonder dat wij weer subsidie geven voor een dergelijk creatief bedrijf.

Een variant hierop kan zijn het inspelen op initiatieven die op het eerste gezicht weinig van doen hebben met gebiedsontwikkeling. Strijp Eindhoven vind ik een fraai voorbeeld. Maar ook een initiatief wat hier onlangs werd gesuggereerd. In een van de nu niet meer gebruikte havens is door een paar particulieren een openluchtwembad bedacht; vergelijkbaar met ontwikkelingen in Berlijn en Kopenhagen.

Dit voorbeeld leidt niet zo zeer tot nieuwe stedelijkheid, als wel tot (her)ontdekking van een stadsdeel, branding van een gebied en uiteindelijk aantrekking van potentiële nieuwe gebruikers. Het vereist dat wij dergelijke signalen goed en snel binnenkrijgen en oppakken.

Een voorwaarde voor het laten ontkiemen van dergelijke initiatieven is in elk geval dat wij als gemeente aangeven wat de stedelijke kwaliteit in een gebied moet zijn.

## **Overgangstermijn**

We proberen dus verschillende varianten uit. Dat doen we omdat we zoeken naar mogelijkheden ook in de nieuwe omstandigheden te blijven ontwikkelen. Zijn de problemen daarmee opgelost? Kan de fabriek weer als vanouds draaien? Nee, gaat niet vanzelf. Dit is toch nog veel zoeken vanuit bestaande kaders. We zullen daarnaast in de komende periode moeten kijken naar werkmethoden met andere rolverdeling en verantwoordelijkheden. Onder andere a.d.h.v voorbeelden uit het buitenland. In vrijwel alle landen om ons heen wordt ontwikkeld zonder het fenomeen gemeentelijke grondbedrijven.

We moeten wel verder. Het is funest als we naar elkaar gaan kijken en de risico's alleen naar de ander schuiven. Vereist creativiteit van ons en van de markt. Hoe langer we wachten hoe groter probleem over 5 jaar. Dan toch maar via neus stoten proberen verder te komen. In potentie is er natuurlijk nog veel mogelijk. En goede ontwikkelingen blijven financieerbaar.

Duidelijk is wel dat de grondbedrijven niet meer de geldkoeien van de gemeente zullen zijn.

Ze moeten wel de kennisdragers blijven van gebiedsontwikkelingen.

Voor het mogelijk maken van die ontwikkelingen zijn op korte termijn aanvullende middelen nodig. Zoals geschetst verdienen die zich uiteindelijk terug. Het fraaist zou zijn als we dat nu reeds zouden kunnen kapitaliseren. Dat vereist nog veel overredingskracht intern gemeenten.

## **Andere werkwijze, andere organisatie**

De Publieke Ontwikkelaar brengt een andere werkwijze, een andere oriëntatie op ontwikkelproces, en de noodzaak van een anders geëquipeerde organisatie met zich mee.

Voor integrale gebiedsontwikkeling is het nodig om ontwikkelscenario's samen te brengen met kennis van stedenbouw, contracten, markt, ruimtelijke ordening en openbare ruimte.

Ik ben van mening dat onze mensen voldoende in huis hebben om die omslag gestalte te geven. We hebben al eerder bewezen dingen in samenwerking met de markt te kunnen doen. Er hoeven géén andere medewerkers te komen, maar we vragen wel iets anders van de medewerkers: Integraliteit, pro-activiteit, samenwerken, interdisciplinariteit.

En eigenlijk ook minder klantgericht werken: Nu belt een ontwikkelaar ons, die wil een gebouw neerzetten, we reageren enthousiast, we rennen naar buiten en we gaan helpen bouwrijp maken. We plegen te makkelijk inzet, zonder daar geld voor te vragen. We moeten de waarde van ons eigen handelen en onze eigen kennis beter te gelde maken.

Het OBR is nu de organisatie aan het inrichten op de nieuwe situatie en nieuwe werkwijze.

Dat betekent intensiever samenwerken met dSV, waarbij we samen vooraf de ontwikkelmogelijkheden bepalen. En het soms ook daar bij gaan laten. Dus niet ook het ontwerpproces in stappen. Dat laten we aan de anderen die we al dan niet zelf actief aanzoeken.

Essentieel is dat we een kostendekkende ontwikkelorganisatie realiseren. Duidelijk maken waar we van zijn en hoe we die taken financieren en dekken.

Daarnaast een betrouwbare grondexploitatieportefeuille. Dus de kosten en opbrengsten op orde en een afgewogen risicoprofiel.

Bovendien wordt sterker dan nu de omvang van de ontwikkelportefeuille bepalend voor de omvang van de organisatie. Voor het OBR betekent dat een reductie van personeel. Het is aannemelijk dat in 2014 nog maar de helft van het huidige aantal medewerkers zich met grondexploitaties bezighoudt.

## **De Publieke Ontwikkelaar heeft de toekomst**

Het zijn turbulente tijden. Maar wie zich in turbulente tijden staande weet te houden, komt er in de regel sterker uit. Het wordt niet meer zoals het was. Schiet niet in de kramp van passiviteit en wachten op betere tijden. Blijf kansen zien, juist nu. Beperk je niet tot het publiekrechtelijke en beperk je niet tot passieve grondpolitiek. Gebruik je kennis om blijvend te investeren in gebiedsontwikkelingen. Pas verschillende vormen toe met verschillende risicoprofielen. Wanneer wij deze koerswijziging doorvoeren, waarbij de crisis ons in wezen helpt, dan voorspel ik de Publieke Ontwikkelaar een schitterende toekomst. En daarmee de stad.