

# Staatssteun of ontwikkelstrategie bij gebiedsontwikkeling: de scheidslijn is dun

Twee plannen van Rem Koolhaas in Rotterdam, 'het Timmerhuis' en 'De Rotterdam', konden alleen gebouwd worden door steun van de overheid. Deze steun was geoorloofd, de recente steun aan de Markthal niet.

Gregor Heemskerk (Twynstra Gudde) beschrijft de strategie van overheden om ontwikkelingen op gang te brengen aan de hand van Amsterdamse en Rotterdamse voorbeelden.

Foto: Pixabay



Gregor Heemskerk<sup>1</sup>

Vorig jaar schreef *The Guardian* een zeer kritisch artikel, getiteld 'A floating fortress: Rem Koolhaas' flawed gift to his home city', over de twee plannen van Rem Koolhaas in Rotterdam: 'Een stapel van witte glazen kubussen is geland in het centrum van Rotterdam, het balanceert als een stapel containers overgevlogen uit de uitgestrekte

haven van de stad. Dit is het Timmerhuis – het laatste geschenk aan de tweede stad van Nederland – door het meest gevierde architectenbureau OMA, onder leiding van Rem Koolhaas. Twee jaar geleden voltooide hij Nederlands grootste gebouw ooit, genaamd De Rotterdam – een enorme stapel blokken die opdoemt aan de rivier (met de meeste van zijn luxe appartementen nog niet verkocht).'

Verder stelt *The Guardian* met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling van de stad Rotterdam dat er onvoldoende marktvrage is voor de ambities van de stad, en om grote vernieuwingen dan toch maar van de grond te krijgen worden de gebouwen gevuld met de huisvesting van de overheid zelf of met cultureel-maatschappelijke organisaties.

In het *Guardian*-artikel zegt Wouter Vanstiphout, hoogleraar aan de TU Delft: 'De hele zaak is een absurditeit. Het toont de kwetsbaarheid van het ontwikkelingsmodel, het wanhopige bewegen van maatschappelijke functies om te proberen de gaten te vullen in de mislukte publiek-private partnerschappen.' Hij wijst op het feit dat De Rotterdam, het enorme gebouw op de Wilhelminapier, ook moest worden gevuld met gemeentelijke afdelingen om de ontwikkeling van de grond te krijgen.

The Guardian en Vanstiphout hebben kritiek op de strategie van de stad om de bouw van het Timmerhuis en De Rotterdam mogelijk te maken door er zelf als huurder in te gaan zitten. Is deze kritiek terecht? Is deze strategie om stadsvernieuwing aan te jagen met overheidsinvesteringen onzinnig? En in hoeverre zijn overheden in staat om private investeringen stimuleren?

gewilde woonmilieus, maar destijds zagen projectontwikkelaars er geen brood in om woningen te bouwen, want daar wilde toch niemand wonen. De eerste partijen die het wel aandurfd en om te bouwen waren de woningbouwverenigingen.

Om het gebied te transformeren bedacht Rem Koolhaas in 1991 een groot, integraal plan voor de ontwikkeling van de oevers aan het IJ. Deze IJ-oevers werden aangewezen voor de bouw van grootschalige kantoren rondom het Centraal Station. Dit megalomane plan mislukte faliekant, onder meer vanwege de slechte auto-bereikbaarheid (de Piet Hein tunnel was er toen nog niet) en omdat bedrijven deze plek toen niet zagen zitten. Splitszwam werd het nieuwe hoofdkantoor van ABN AMRO. De bank wilde per se niet naar de IJ-oevers maar naar Amsterdam-Zuid, naar het gebied wat nu de Zuidas heet. De bank won het gevecht, men dreigde

gen in markante gebouwen. Deze 'ankers' waren het Muziekgebouw aan het IJ, de terminal voor cruiseschepen en de openbare bibliotheek. Deze overheidsinvesteringen vormden de voorhoede voor private investeringen, die nu volop zichtbaar zijn rondom het centraal station. Met andere woorden: met publieke investeringen zijn private investeringen uitgelokt. De strategie van Amsterdam kan succesvol worden genoemd.

#### Projecten van Koolhaas in Rotterdam

Stel: een projectontwikkelaar wil een groot kantoorgebouw realiseren, maar heeft onvoldoende huurders om te voldoen aan eisen van financiers of beleggers. Wat dan te doen? Als de gemeente er veel baat bij heeft dat het gebouw wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld om de gebiedsontwikkeling aan te jagen, dan kan het een optie zijn om het ambtenaren-apparaat erin te huisvesten. De gemeente



Foto: Pixabay

#### Plan Koolhaas voor IJ-oevers Amsterdam uit 1991 een fiasco

Het is nu moeilijk voor te stellen, maar het gebied rondom het Centraal Station in Amsterdam was in de jaren tachtig desolaat en naargeestig. Marktpartijen hadden er totaal geen vertrouwen in en weigerden in het gebied te investeren. Typerend voor de situatie was de start van de herontwikkeling van Java- en KNSM-eiland. Nu zeer

anders naar Amstelveen te verhuizen, en het plan Zuidas werd geboren als nieuwe grootschalige kantoorlocatie.

Maar wat vervolgens te doen met de IJ-oevers na de mislukking van het plan Koolhaas? De stad Amsterdam heeft toen enige tijd later een nieuwe strategie opgesteld voor de ontwikkeling van de IJ-oevers. Een belangrijk onderdeel van de strategie (genaamd 'Ankers aan het IJ') waren gemeentelijke investerin-

treedt dan op als huurder. Het is een bekende en vaker gevolgde strategie in ons land.

'Als we de gebouwen niet gevuld krijgen, dan stoppen we er ambtenaren in; dan kan de bouw wél starten.'

Ook de gemeente Rotterdam heeft deze strategie meerdere malen gevolgd. Wie herinnert zich nog de bouw van de drie kantoortorens

aan het Marconiplein? Om dat achtergestelde gebied te ontwikkelen koos de gemeente ervoor om daar een deel van het ambtenarenapparaat te huisvesten. En redelijk recent nog 'gebruikte' de gemeente nogmaals de huisvesting van een deel van de ambtenaren om de bouw van het grootste gebouw van Nederland 'De Rotterdam' (160.000 m<sup>2</sup>) op de Wilhelminapier te laten starten. Als de huur tegen de juiste condities geschiedt, is dit een geaccepteerde strategie.

Op diezelfde Wilhelminapier is, om die gebiedsontwikkeling van de grond te trekken, geïnvesteerd in de iconische brug om de 'Kop van Zuid' te ontsluiten. Vervolgens waren de eerste vestigers het Havengebouw, het Luxor theater en de rechtbank. Alle drie voorbeelden van overheidsinvesteringen. De private investeringen volgden. Zouden de hoogste torens van ons land zoals Montevideo, de Maastoren en New Orleans op de Wilhelminapier gebouwd zijn zonder de publieke investeringen die vooraf gingen? Nee, waarschijnlijk niet.

#### Steun voor de Rotterdamse Markthal?

Dat de scheidslijn tussen ontwikkelstrategie en (ongeoorloofde) staatsteun dun is, blijkt uit de case Markthal. In 2005 organiseerde de gemeente Rotterdam een prijsvraag voor een groot, binnenstedelijk project met woningen, winkels en parkeergelegenheid. Een projectontwikkelaar won die prijsvraag met een ontwerp van Winy Maas (MVRDV, daarvoor OMA). Vervolgens konden partijen het niet eens worden over de grondwaarde behorende bij de parkeergarage. De ontwikkelaar stelde dat de parkeergarage een onrendabele exploitatie zou hebben en dat er daardoor sprake zou zijn van een negatieve grondwaarde. De gemeente was het met die stelling niet eens. De parkeergarage (1200 plekken) werd uit de deal gehaald en de gemeente zou zelf eigenaar worden van de garage. Om te voldoen aan aanbestedings- en staatsteunregels diende de gemeente ervoor te zorgen dat er een marktconforme prijs zou worden betaald én dat er geen sprake was van een overheidsopdracht. Immers, een overheidsopdracht moet worden aanbesteed en dat kon niet bij dit project. Dat had onder meer tot gevolg dat de gemeente nauwelijks eisen mocht stellen aan de garage en zich eigenlijk niet met het Programma van Eisen voor de garage mocht bemoeien.

De grond werd aan de projectontwikkelaar geleverd via een uitgifteovereenkomst, waarbij de grond niet werd verkocht, maar tijdelijk in erfpacht werd uitgegeven. Dit is een voorbeeld van een financieringsstructuur die

soms bij grote projecten wordt gebruikt. Dat kan een uitkomst zijn, bijvoorbeeld ingeval bij de start van een project het bedrag dat nodig is om de grond te kopen nog niet gefinancierd is. Dan kan het project wel starten omdat er slechts sprake is van canonbetaling. De gemeente treedt dan op als (tijdelijke) financier van de grond totdat een belegger is gevonden.

Een ander probleem is echter nog niet opgelost. Er is namelijk sprake van ongeoorloofde staatsteun.

De gemeente Rotterdam is eigenaar van de parkeergarage geworden: in een onderhandse overeenkomst is vastgelegd de gemeente voor zo'n € 50 miljoen de garage koopt. Volgens de Rotterdamse krant AD om ervoor te zorgen dat de ontwikkelaar geld had om verder te bouwen. Overigens erkent het gemeentebestuur dat de eigendom van de garage niet strookt met de Europese regels. Volgens de gemeente zijn de risico's van deze overtreding echter gering, aangezien er geen klachten zijn van mogelijk gedupeerde marktpartijen.

#### Overheid grootste vastgoedbelegger van Nederland

Overheden investeren aan de lopende band in gebieden en gebouwen zoals schoolgebouwen, kantoren voor de huisvesting van de overheid, rechtbanken en gebouwen voor culturele doeleinden. Deze investeringen kunnen door overheden gericht worden ingezet om een gebiedsontwikkeling te stimuleren. Er zijn voldoende succesvolle voorbeelden bekend van gerichte overheidsinvesteringen om private investeringen uit te lokken. Investeren in gebouwen, daar versta ik ook huur onder, kan een goede strategie zijn. Maar ook investeringen in infrastructuur – bijvoorbeeld de brug naar de Kop van Zuid of de Piet Hein tunnel – zijn hiervan een voorbeeld. Zie bijvoorbeeld hoe in Den Haag overheidsinvesteringen in het stadhuis, het theater en de tramtunnel leidden tot het floreren van de Grote Marktstraat. De overheid laat dan zien dat ze de voorgenomen ontwikkeling van een gebied echt doorzet en dat het niet alleen bij een papieren plan blijft. 'Put your money where your mouth is.' Dat geeft marktpartijen het vertrouwen dat er daadwerkelijk op wordt ingezet, en verkleint het risicoprofiel voor de beleggers. Dus ja, het is een beproefde strategie voor overheden om doelgericht in ruimtelijk-economische projecten te investeren, maar regels ten aanzien van aanbesteding en staatsteun zorgen ervoor dat het palet aan interventies beperkt wordt.

Overigens zijn er ook voldoende voorbeelden bekend waar deze strategie niet heeft gewerkt. Het heeft dus niet zoveel zin om 'zomaar' ergens een theater te bouwen. Zo kunnen er vraagtekens worden gezet bij de strategie om in krimpgebieden in culturele projecten te investeren met als doel om het tijt te keren.

#### Tegen welke prijs?

Tot slot nog even terug naar het artikel uit *The Guardian*: zou het Timmerhuis er gekomen zijn als de gemeente niet als opdrachtgever én huurder van het Timmerhuis zou zijn opgetreden? Zou de markt dan deze ontwikkeling zelf hebben opgepakt? Het antwoord is: nee, de markt zou het plan Koolhaas niet uitgevoerd hebben. Want om de begane grond transparant, dus kolomvrij, te krijgen is er een gigantische stalen constructie toegepast. Het is onvoorstelbaar, maar de helft van de hoeveelheid staal van de Eiffeltoren is in dit gebouw van 44.000 m toegepast. Dit maakt het ontwerp kostbaar en zo'n ontwerp zou niet door een private partij worden gebouwd, tenzij er zeer hoge huurinkomsten tegenover zouden staan, wat niet waarschijnlijk is. Een marktpartij zou zich afvragen: waarom moet de begane grond transparant zijn? De vraag of excessieve bouwkosten gerechtvaardigd zijn om kolomvrij te bouwen zou door de markt negatief worden beantwoord. Het ontwerp van Koolhaas is te duur en niet marktconform. Het is eerder een kunstobject. Dus als de gemeente wilde dat het ontwerp van Rem Koolhaas per se gebouwd moest worden, dan heeft men er goed aan gedaan zelf opdrachtgever en huurder van het gebouw te worden, want de markt zou dit niet uitvoeren.

#### Noot

- 1 Gregor Heemskerk is adviseur bij Twynstra Gudde en werkt aan campusontwikkelingen, publiek-private samenwerkingen en governance vraagstukken.