

Projectontwikkeling bij woningcorporaties

Voordracht Minisymposium "Op een goed woonakkoord kun je bouwen"

Twee gezegden zullen mijn bijdrage vandaag inkleuren. De eerste is; "in de beperking toont zich de meester". Dit geldt voor het gegeven dat in een kwartier wel een goed verhaal is neer te zetten, maar dat de tijd voor nuanceringen eigenlijk ontbreekt. Mensen die mij kennen weten dat zoiets mij wel past, maar anderen wil ik waarschuwen; vanwege de discussie en de meningsvorming houd ik ervan een stelling stevig aan te zetten.

Het tweede gezegde is dat "de geschiedenis zich herhaalt". Ruim vijftientig jaar geleden heb ik bij het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) onderzoek gedaan naar projectontwikkeling in Nederland. Dat onderzoek concentreerde zich op het bedrijf achter de ontwikkelaar, waarbij vooral werd gekeken naar de structuur, werkwijze, kwaliteit van de medewerkers en het eigendom. Dat onderzoek lijkt gedateerd, maar het heeft zijn waarde nog niet verloren, zeker niet als ik zie met welk gemak er heden ten dage gesproken wordt over zoiets moeilijks als projectontwikkeling.

Om de discussie te stimuleren werken we met twee kleine enquêtes. Het gaat als volgt:

- U beantwoordt twee stellingen over het lopen van risico's met projectontwikkeling. Het zijn stellingen met de mogelijkheid om heel zwart/wit, ja of nee als antwoord te geven. Geen nuances dus.
- Ik geef daarna een korte toelichting op het risicogedeelte en vervolgens discussieert u over het onderwerp.
- Ten slotte peilen we weer of de meningen zijn veranderd en zien we of u elkaar heeft weten te overtuigen.
- Vervolgens doen we hetzelfde met het onderwerp grond. En we kijken wanneer het tijd is.

De vragen betreffende het risico zijn:

- Loopt een corporatie risico met projectontwikkeling voor wat betreft:
 - De afzet van de ontwikkelde projecten (verkoop)?
 - De productie(kosten) van te ontwikkelen projecten (bedrijf)?
- Loopt een gemeente risico in de samenwerking met een ontwikkelende corporatie?

In mijn verhaal zal ik ingaan op de vraag waarom corporaties zich met projectontwikkeling bezighouden en of zij er verstandig aan doen om zelf het vak van ontwikkelaar ter hand te nemen. Vervolgens de vraag of derden – en dan met name gemeentes – risico lopen indien zij met projectontwikkelende corporaties samenwerken.

Aanleiding: de bezuinigingen op de volkshuisvesting.

Voor niemand hier aanwezig zeg ik iets nieuws, als ik stel dat de afgelopen decennia fors is bezuinigd op de volkshuisvesting, of beter het Volk. Het is een tendens die na de jaren van Scheaffer en Van Dam is ingezet door achtereenvolgens Brox, Heerma, Tommel, Remkes en nu Dekker. Die bezuinigingen staan niet op zichzelf, maar passen binnen een algemeen beleid van de rijksoverheid. Een overheid die steeds meer taken aan de markt over laat. Treffende voorbeelden daarvan zijn de privatisering van (semi)overheidsdiensten (NS, KPN en energieleveranciers), het wegvallen van overdrachtsinkomens (WW, WAO, Bijstand) en de verandering in het stelsel van ziektekosten.

De gevolgen van de bezuinigingen en de terugtrekkende overheid zijn op stedelijk gebied dramatisch. Al jaren wordt met toenemende frequentie gewezen op het ontstaan van achterstandswijken. Twintig jaar geleden stelt de Rotterdamse commissaris van Politie dat als we de wijken niet in gaan, we er niet meer in komen. Er werd niet



geluisterd. Tien jaar geleden slaat Adri Duivesteijn alarm (Volkskrant 2/1/1996) en wijst op de funeste gevolgen van het volkshuisvestingsbeleid. Het gaat dan over de maatschappelijke kosten van de segregatie. En weer verandert er niets tot de komst van Pim Fortuijn. De verkiezingen vier jaar geleden en die van 8 maart laten duidelijk zien dat de samenleving onder druk staat. Daarom pleit ik samen met anderen voor een ander volkshuisvestings-beleid. Een die segregatie tegen gaat en de samenleving versterkt. De oplossing ligt in herstructurering en nieuwbouw. Echter met de huidige economische situatie laten veel ondernemers het afweten. Alleen de corporaties niet, zij willen a-cyclisch investeren. En daarin zijn zij van alle ondernemers in steden en dorpen (dus ook de grondbedrijven) de enige die dat nog doen. De enigen die willen investeren in projecten waar niet direct een cent aan is te verdienen.

De corporaties zijn als reactie op het rijksbeleid enthousiast de weg ingeslagen van verzelfstandiging. Het is goed te beseffen dat dat niet echt op eigen initiatief gebeurt, maar gedwongen is door het wegvallen van elke steun van de overheid. Corporaties moeten de wegvallende overheidssteun compenseren, door in de markt aan de slag te gaan.

Als een corporatie huurwoningen wil bouwen met een lage huur, maar wel met kwaliteit, dan zal zij het tekort moeten bijpassen. En hoewel iedereen roept dat corporaties rijk zijn, zal ook iedereen beseffen dat de bodem eens in zicht komt. Daarom willen corporaties verdienen. Verdienen met aanvullende dienstverlening, ook aan mensen buiten de directe doelgroep en aan projectontwikkeling. Dat laatste lijkt HET antwoord op hun zorgen. Maar is dat niet, zoals de corporaties ook zullen erkennen. Al was het maar dat er 500 corporaties zijn, waarvan er nu tweederde aan projectontwikkeling doet. Dat maakt de spoeling wel erg dun. Zo dun dat Johan Conijn (directeur CFV) ervoor pleit om het NMa naar de machtspositie van corporaties te laten kijken.

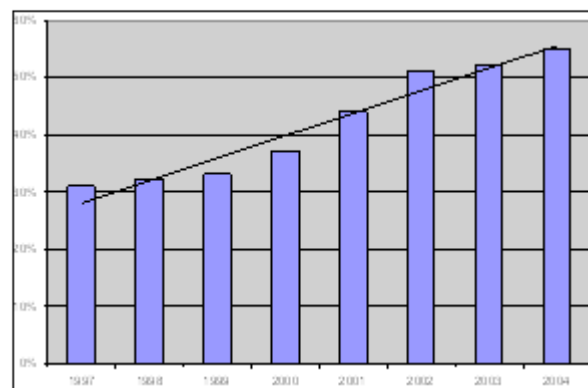


Anders geformuleerd: projectontwikkeling kan lucratief zijn, maar het is geen structureel antwoord op de financiële zorgen van de corporatie. Het is de vraag of de corporaties wel voldoende zijn toegerust om projecten te ontwikkelen en het is de vraag of corporaties het risico kunnen lopen dat verbonden is aan projectontwikkeling. Ik ga hierna in op de organisatie (structuur, kennis en ervaring) die nodig is voor projectontwikkeling en op het risico.

De organisatie.

Eerst nog even dit, er is een verschil tussen projectontwikkeling en projectmanagement. Projectmanagement is van PvE tot oplevering en projectontwikkeling is van onbekende kans tot PvE en eventueel het projectmanagement. Corporaties zijn van oudsher meester in projectmanagement en het vak van projectontwikkelaar zijn ze aan het leren.

Begin negentiger jaren beginnen corporaties oog te krijgen voor projectontwikkeling. De vragen die de corporaties zich stelden, lagen op het terrein van de juridische structuur, het maken van afspraken en de fiscaliteit. Winst stond niet ter discussie. Over winst werd niet gesproken. Winst zou er gewoon zijn!



De geschiedenis leert anders. Velen van u hebben de begin jaren tachtig in de bouw meegemaakt of weten wat er toen is gebeurd. Ik geef u twee grafieken om de gebeurtenissen in uw herinnering terug te roepen. De eerste grafiek betreft het volume van de investeringen in woningen en gebouwen. In 1979 en 1980 zette zich een plotselinge daling in van verkoopprijzen van woningen en er is sprake van een sterke daling van de investeringen in gebouwen en woningen. Die ontwikkeling is een aantal aannemers fataal geworden. Projectontwikkeling heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Uit EIB-onderzoek uit 1980 blijkt dat in de jaren zeventig veel aannemers begonnen zijn met projectontwikkeling. Projectontwikkeling had eind jaren zeventig een slechte naam. Vooral de Volkskrant en Vrij Nederland schreven negatief over projectontwikkelaars. Soms terecht want een aantal projectontwikkelaars had als beleid "Hit and run". Het EIB-onderzoek richtte zich echter niet op die booswichten, maar vooral op de bonafide ontwikkelaars. Interessant voor vandaag is dat uit het onderzoek bleek dat er twee soorten projectontwikkelaars bestonden. Om deze te onderscheiden kregen ze elk een eigen naam, te weten projectontwikkelaars en bouwondernemers.

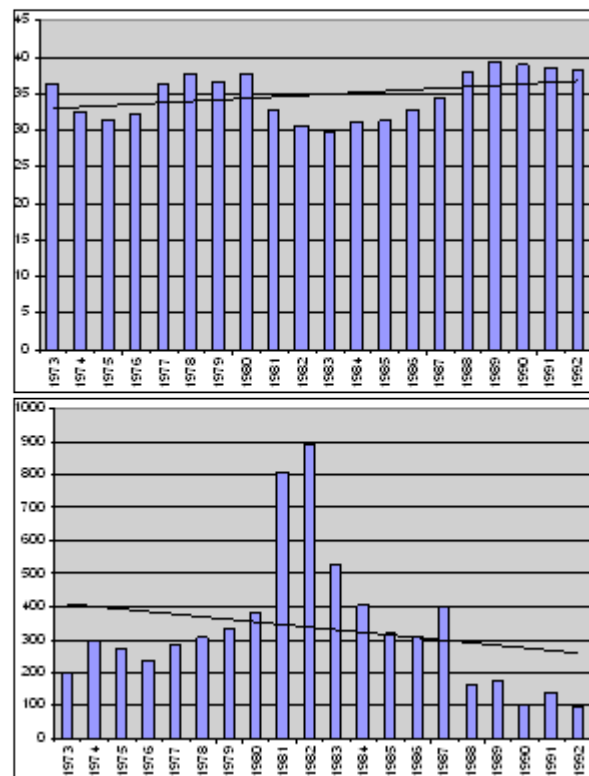
De "echte" projectontwikkelaars waren bedrijven die los stonden van hun moeder. Juridisch, organisatorisch, maar bovenal vrij in de zin dat zij zelf het bouwbedrijf konden kiezen, die hun projecten moest gaan bouwen. Deze projectontwikkelaars waren als bedrijf toegerust met een adequate staf mensen, waarvan één op de zes medewerkers zich bezig hield met onderzoek, marketing en verkoop. Hun doelstelling was projecten ontwikkelen en winst behalen.

De bouwondernemers daarentegen waren aannemers met een afdeling projectontwikkeling. Deze afdelingen maakten juridisch en organisatorisch deel uit van het bouwbedrijf. De door deze afdelingen ontwikkelde projecten moesten door het bouwbedrijf worden gebouwd. De doelstelling van dergelijke afdelingen was omzet en geen winst. Projectontwikkeling was een soort concurrentiemiddel geworden.

Die nauwe band tussen de afdeling projectontwikkeling en de aannemer is veel bouwondernemers slecht bekomen. Aangezien de aannemer toch moest/mocht bouwen was een goede en scherpe prijsvorming niet mogelijk en heeft als gevolg dat de aannemerspoot lui wordt. Omgekeerd wordt een afdeling

projectontwikkeling ook niet scherp als elk door hen ontwikkeld project juichend wordt ontvangen, enkel en alleen omdat het bouwvolume is. Dat gaat goed zolang er voldoende vraag is. Valt die vraag weg of stagneert deze dan wordt plotseling de kwaliteit van het geleverde van groot belang.

In 1980 bleek bij de afdeling projectontwikkeling van de aannemer, dat nog geen één op de twintig medewerkers van die afdeling zich bezig hield met onderzoek, marketing en verkoop. In mijn praktijk van de afgelopen vijftig jaar ben ik verschillende projectontwikkelaars, bouwondernemers en aannemers tegen gekomen, maar sommigen weten hoe het moet, maar de meeste nog steeds niet. Tot de dag van vandaag zijn er nog steeds veel aannemers die denken via hun ontwikkelaar makkelijk omzet te krijgen. Ze worden weer lui en verliezen aan concurrentiekracht. De omstandigheden lijken op die van eind jaren zeventig met een lage rente, hoge huren en een tekort aan nieuwbouwwoningen. Interessant wordt het als de rente weer gaat stijgen en de vraag afneemt. En de rente is weer aan het stijgen!



Na afloop van het onderzoek ben ik de bedrijven blijven volgen. Rond 1980 begint de rentestijging en lopen de verkoopprijzen terug. Veel van de voor eigen rekening en risico ontwikkelde projecten verkochten niet zo snel als in de periode daarvoor. Toen leek projectontwikkeling een makkie. Elke woning kon worden gebouwd voor hoge prijzen en een slechte kosten-kwaliteit verhouding. De markt kon de vraag niet aan. Plotseling echter stonden straten vol onverkochte woningen leeg op een koper te wachten. De vakbekwame ontwikkelaars hadden de markt gevolgd en er steeds voor gewaakt een goede kosten-kwaliteitsverhouding aan te bieden. De bouwondernemers hadden woningen gebouwd voor eigen rekening en risico, met eigen mensen en zonder voldoende kennis van de markt en in de plotselinge concurrentie- en prijzenslag bleven zij veelal met de onverkochte woningen zitten. De rijkere bouwondernemers hebben toen vele miljoenen aan verlies genomen, de kleinere bouwondernemers moesten hun activiteiten met het faillissement bekopen.

Het is de les van het onderzoek die ik aan u voorleg. Want bij corporaties speelt hetzelfde. Het zijn organisaties die hun vak wel uitoefenen in de bouwnijverheid, maar vooral geschoold zijn in het projectmanagement en minder in de projectontwikkeling. Hun kwaliteiten liggen op het gebied van de verhuur, het omgaan met huurders en het bouwtechnische beheer van woningen. Dat vak verstaan zij als geen ander. Corporaties hebben ook hun sporen verdiend als het gaat om de bouw van degelijke goed te onderhouden woningen. Dat wil echter nog niet zeggen dat zij ook de juiste koopwoningen voor de markt kunnen ontwikkelen. Er zitten wat bezwaren:

- De medewerkers van corporaties zijn niet commercieel geschoold
- De verkoopprijs moet sociaal zijn
- Verkoop is een vak dat zij nooit hebben beoefend
- Acquisitie is voor veel corporatiemedewerkers een vreemd en onbekend woord
- De interne kosten van de projectontwikkeling worden slechts gedeeltelijk doorbelast
- Gedwongen winkelnering.

De stellingen rond risico.

Goed, nu kunnen we de vragen uit het begin snel en eenvoudig beantwoorden. We lopen ze even langs:

- Loopt een corporatie risico met projectontwikkeling voor wat betreft:
 - De afzet van de ontwikkelde projecten (verkoop)?

U zou verwachten dat het antwoord ja is, maar nee, het goede antwoord is nee! Hoe kan dat? U heeft goed geluisterd en weet dat technische ontwikkelaars, gedwongen winkelnering, sociale verkoopprijzen, het niet doorberekenen van alle kosten, projecten oplevert met een geringe winstpotentie. Stagneert de markt dan worden ze onverkoopbaar, of er moet bij verkoop flink verlies worden genomen. En dat kost ze de kop. Dat wil zeggen die van veel projectontwikkelaars, bouwondernemers en aannemers. De bouwkosten zijn gefinancierd met kort geld, ze moeten hun verlies nemen en het is de vraag of ze het overleven.

De corporaties hebben dat probleem niet. Niet omdat ze rijk zijn, maar omdat ze de woningen in de verhuur kunnen nemen. Daarmee genereren ze de eerste jaren voldoende inkomsten en kunnen na de onvermijdelijke oplevering de woningen alsnog verkopen. U gelooft het niet. Ik geef u een voorbeeld. De WBL-affaire. In Geleen koopt begin jaren tachtig een corporatie van zo een bijna failliete ontwikkelaar voor een veel te hoog bedrag honderden onverkoopbare koopwoningen. Twintig jaar later dreigt (bij de bruterij) het fout te gaan, maar de corporatie gaat de woningen alsnog verkopen en maakt winst!

- - De productie(kosten) van ontwikkelde projecten (bedrijf)?



Het antwoord is nu wel ja. Vanwege dezelfde argumenten als hiervoor, zullen corporaties minder verdienen aan de projectontwikkeling als commerciële bedrijven. Dat komt omdat zij bij verkoop niet het onderste uit de kan zullen halen en omdat zij nog geen doelmatig ingerichte projectontwikkelingsafdeling BV hebben opgezet. We begeleiden corporaties daar nu in en ik kan u verzekeren, dat is een eenvoudig kunstje en de corporaties zijn zeer leergierig.

Een deel van de kosten niet zullen doorberekenen. Op dat laatste punt kunnen de corporaties echter nog veel leren en winnen. Ze zijn opweg, maar er is nog veel te doen.

- Loopt een gemeente risico in de samenwerking met een ontwikkelende corporatie?

Nee dus, want de corporatie zal bij tegenvallende verkopen de woningen afbouwen en in de verhuur nemen, terwijl de aannemer niets anders kan doen dan failliet gaan. Dat is ook pech voor de gemeente die vervolgens veel kosten heeft en extra uren moet maken om het project weer te slijten.

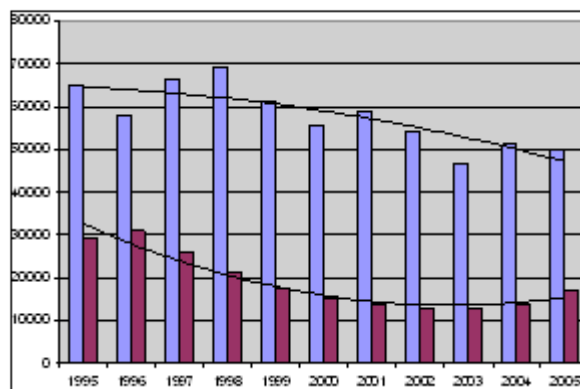
Dan de grond

Aan het begin van deze eeuw begint de koopmarkt te stagneren en gaat de lage nieuwbouwproductie opvallen. Dat is aanleiding voor beschuldigende vingers. Regels zijn te ingewikkeld, het duurt te lang, de gemeenten eisen te veel, de grond is te duur. Voor Adri Duivesteijn (daar is ie weer) aanleiding om een jaar geleden te pleitten voor de scheiding van het ontwikkelingsrecht en het grondeigendom. Om het probleem van de monopoliepositie aan te pakken pleit Duivesteijn voor wettelijke maatregelen.

Het is echter maar de vraag of meer regeltjes de oplossing is. Wellicht is een overheid die nadenkt en gebruik maakt van de haar ten dienste staande middelen ook een oplossing. Zo kan de landelijke overheid het achterwege laten om corporaties te verbieden ook grond te verwerven en zou de plaatselijke overheid zelfs kunnen samenwerken met corporaties bij de voorbereiding van nieuwbouwlocaties

Dat dit niet zo'n gekke gedachte is bewijst hetzelfde onderzoek van 25 jaar geleden van het EIB. Lang geleden wellicht, maar u weet de geschiedenis dreigt zich nog steeds te herhalen. In ieder geval waren de wettelijke mogelijkheden toen zeker niet ruimer dan nu en ook toen stonden de projectontwikkelaars in een kwaad daglicht, mede vanwege hun grondposities. In het kader van het onderzoek is indertijd ook met de gemeenten gesproken en het bleek dat gemeenten die niet over zich lieten lopen – grondaankopen en de bijbehorende claims niet accepteerden – geen noemenswaardige last hadden van projectontwikkelaars. Een citaat uit een artikel dat toen door het EIB over het onderzoek is gepubliceerd:

.... Opmerkelijk is, dat uit het gedrag van de gemeenten met 40.000 tot 80.000 inwoners valt af te leiden dat deze zich met succes kunnen beschermen tegen ongewenste grondaankopen door het voeren van een zo consequent mogelijk beleid. Dat wil zeggen: niet de grondaankoop van ontwikkelaar A afkeuren en medewerking weigeren en vervolgens wèl gaan samenwerken met ontwikkelaar B, die na A de grond zonder overleg heeft gekocht. Gemeenten met een consequent beleid, die zich zo lang mogelijk blijven verzetten tegen ondernemingen die tegen de wil van de gemeente grond kopen, worden relatief gezien het minst lastig gevallen met zulke ongewenste grondaankopen. Uit de enquête blijkt, dat ook de ontwikkelaars voor een dergelijk gemeentelijk beleid zijn. De angst namelijk dat de concurrent door een agressievere grondpolitiek productiemogelijkheden verkrijgt, die zij zelf door een minder agressief



optreden laten lopen, zal ertoe leiden dat zij eerder tot grondaankopen zullen overgaan. Dat onderstreept de noodzaak van een consequent gemeentebestuur met betrekking tot de grond....

De stellingen over grond.

Wederom snelle en eenvoudige antwoorden:

- Kan de grond een machtsfactor zijn?
 - Voor de ontwikkelaar

Het antwoord is nee, mits de gemeente vooraf duidelijk laat blijken van grondposities niet gediend te zijn. Dat kan op de korte termijn lastig zijn, maar betaalt zich dubbel en dwars uit in de volgende jaren.

- - Voor de gemeente

Ja. De gemeente kan het verschil maken. Door niet alleen te letten op de inkomsten als dekking voor de eigen kosten, maar ook volkshuisvestelijke beleid daarin te betrekken kan zij voorkomen dat de nieuwbouw van vandaag de probleemwijken van morgen worden. Maar daar hoort het goede antwoord op de volgende vraag ook bij!

- Behoort de corporatie voor kavels de marktprijs te betalen aan de gemeente?

U begrijpt dat mijn antwoord voor verkoopwoningen ja is. De koper betaalt uiteindelijk de grond. Wil de gemeente lagere koopprijzen realiseren, dan zal ze dat rechtstreeks met de koper moeten regelen. Dat is een zaak waar de corporatie niet tussen moet zitten.

Maar het antwoord is ook ja als het huurwoningen betreft. Ook die woningen kunnen na verloop van tijd worden verkocht. De winst komt dan bij de corporatie, die het wel weer in de volkshuisvesting stopt, maar daar zou de gemeente zelf over moeten beslissen. Bovendien hebben veel gemeenten gerekend op de winst van de verkoop van de grond. Zo zeer zelfs dat gemeenten met vinex-wijken nu de groenstroken aan het verkavelen zijn, omdat de inkomsten van de reguliere planning achter blijven.

Dit artikel is gepubliceerd als Voordracht voor het Minisymposium "*Op een goed woonakkoord kun je bouwen*", maart 2006