

Taak en plaats van de project- ontwikkelaar in het bouwproces

Deze EIB-publicatie is samengesteld door
drs. ir. A. P. Dreimuller

ECONOMISCH INSTITUUT VOOR DE BOUWNIJVERHEID
Directeur: drs. A. P. Buur

Rapport no. 21 uitgebracht aan het bestuur van de Stichting
Structuuronderzoek Bouwnijverheid, onderzoekopdracht 7065

Het gebruiken van gegevens uit deze publikatie is toegestaan,
mits de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

ECONOMISCH INSTITUUT VOOR DE BOUWNIJVERHEID – AMSTERDAM

april 1980

INHOUD	PAG.
Voorwoord	7
Samenvatting en conclusies	8
1 Inleiding en methode van onderzoek	13
1.1 Probleemstelling en verantwoording	13
1.2 Theoretische ingang	14
1.3 Onderzoeksmethode	16
1.4 Opzet en indeling van het rapport	18
2 Begripsbepaling	22
2.1 Ontwikkeling van de projectontwikkeling	22
2.2 Conclusies	32
2.3 Definitie projectontwikkeling	32
3 Projectontwikkelaar – gemeente	42
3.1 De gemeente en de projectontwikkelaar geconfronteerd	44
3.2 Conclusies	58
3.3 De grondproblematiek	58
3.4 Conclusies	71
3.5 De samenwerking	71
3.6 Conclusies	75
4 De projectontwikkelaar	80
4.1 Interne structuur	81
4.1.1 Bouwondernemers	81
4.1.2 Projectontwikkelaars	86
4.1.3 Bouwondernemer – projectontwikkelaar	88
4.2 Doelstelling	89
4.2.1 Bouwondernemers	91
4.2.2 Projectontwikkelaars	97
4.3 Middelen	104
4.3.1 Bouwondernemers	104
4.3.2 Projectontwikkelaars	109
4.4 Verschillen bouwondernemer – projectontwikkelaar	110
Summary	115
Bijlagen	120
Literatuur	157

Voorwoord

Het rapport 'Taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces' is het resultaat van een van de onderzoeken die in het kader van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid (onderdeel Bedrijven) zijn verricht. De inhoud van het rapport is de weerslag van een onderzoek naar het functioneren van projectontwikkelaars, en vormt tezamen met reeds verschenen en op korte termijn nog te publiceren onderzoekresultaten een van de elementen ten behoeve van het eindrapport, waarin het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid zijn bijdrage aan het structuuronderzoek zal weergeven.

In het rapport wordt uitvoerig ingegaan op het contact van projectontwikkelaars met gemeenten. De eigendom van de bouwgrond speelt daarbij een belangrijke rol, evenals de deskundigheid en de mogelijkheden van projectontwikkelaars enerzijds en gemeenten anderzijds om snel omvangrijke projecten te kunnen realiseren.

De werkwijze van de projectontwikkelaars wordt beschreven met behulp van de begrippen interne structuur, doelstelling en middelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bouwondernemers (bouwbedrijven die zelfstandig projecten ontwikkelen met als primaire doelstelling het veilig stellen van de eigen afzetmarkt) en 'echte' projectontwikkelaars (veelal ontstaan uit bouwbedrijven of financiële instellingen).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. Beleidsaanbevelingen van de Stichting Structuuronderzoek Bouwnijverheid kunnen eerst op basis van het hiervoor genoemde eindrapport worden verwacht.

Samenvatting en conclusies

Het onderzoek naar taak en plaats van de projectontwikkelaar* in het bouwproces heeft als vertrekpunt de beperkte hoeveelheid literatuur en artikelen. In die artikelen komt naar voren dat de ontwikkelaars in staat zijn verschillende procesfuncties te verzorgen. Meestal in samenwerking met andere ondernemingen en de gemeente kunnen zij dan zelfs zeer grote projecten realiseren. Uit de artikelen blijkt verder het negatieve beeld dat er van de projectontwikkelaar bestaat. Dit negatieve beeld, dat door vriend en vijand bevestigd wordt, wijten de projectontwikkelaars zelf aan enkele in het verleden begane misstappen. Zij stellen dat deze nu niet meer voor (kunnen) komen. Dientengevolge zou de bestaande opinie plaats moeten maken voor een andere. Hetgeen echter niet lijkt te gebeuren. Het wantrouwen ten opzichte van projectontwikkelaars blijft bestaan, naar wij aannemen vanwege het niet bekend zijn met hun feitelijke functioneren. Gemeenten, actiegroepen en dergelijke zullen projectontwikkelaars daardoor als een bedreiging blijven ervaren. Een belangrijk deel van dit rapport is gewijd aan een beschrijving van kenmerken van projectontwikkelaars, zoals de interne juridische structuur, de organisatiestructuur, doelstelling, middelen, werkwijze enzovoort, om enigszins in die lacune te voorzien (hoofdstuk 4).

Een andere reden voor het blijven bestaan van de kritiek op projectontwikkelaars is dat daarmee indirect kritiek wordt geuit op ons huidige maatschappelijk bestel, waarin het economisch kader het gedrag van ondernemingen over het algemeen meer begrenst dan het wettelijke kader. Het rapport is niet dieper ingegaan op dit politieke aspect van het probleem. We gaan wel nader in op het laatste aspect dat de opinie over de projectontwikkelaars kan bepalen: het contact van gemeenten met projectontwikkelaars met het doel gezamenlijk projecten te realiseren (hoofdstuk 3).

Bij de bespreking van deze punten hebben we ons gebaseerd op de resultaten van twee enquêtes. Een onder veertig projectontwikkelaars (op een totaal van 284) en een onder 239 van de 831 gemeenten. Zowel de respons bij de gemeenten als de respons bij de ontwikkelaars was hoog (respectievelijk 91 en 84%).

* Onder projectontwikkelaars verstaan we eveneens bouwbedrijven die ook projecten ontwikkelen. We geven deze bedrijven apart aan als bouwondernemers.

De definitie van projectontwikkeling behelst alle aspecten die redelijkerwijs verbonden zijn met het totstandkomen van een gebouw en of project. De literatuur noemt als onderdelen: marktverkenning, planbeoordeling, financiering, ontwerp/planopzet, bouw/planbegeleiding, verkoop/belegging en eventueel nazorg. Het nemen van het initiatief, de traditionele taak van de opdrachtgever, maakt deel uit van de definitie van het begrip projectontwikkeling. Het verschil tussen projectontwikkelaar en opdrachtgever zit met betrekking tot de procesfunctie initiatief niet in de werkzaamheden die verbonden zijn aan de uitvoering van die procesfunctie, maar in het doel. De opdrachtgever wil over het algemeen in een eigen behoefte voorzien, de projectontwikkelaar in een door hem gepeilde behoefte.

Uit de combinatie van de investeringscijfers in woningen en gebouwen met de oprichtingsdata van projectontwikkelaars blijkt een verband tussen het rond 1960 en na 1970 stagneren van die investeringen en het in die tijd ontstaan van een groot aantal projectontwikkelaars. Vooral de bouwbedrijven worden door het achterblijven van de vraag naar hun diensten gedwongen die vraag zelf te scheppen door als aanbieder van bouwproducten op de gebouwenmarkt te gaan optreden. Zij zijn daartoe in staat, omdat zij op grond van andere ontwikkelingen kennis hebben verzameld van het uitoefenen van andere procesfuncties.

Projectontwikkelaars die verbonden zijn met bouwbedrijven, bezitten over het algemeen niet de financiële middelen om de projecten zelf te financieren. Dat is voor hen niet van direct belang. Wezenlijk is de bouwproductie die daardoor mogelijk wordt. Tussen de bouwbedrijven moet projectontwikkeling dan ook als een concurrentiemiddel gezien worden. Daar een deel van de projectontwikkelaars blijkens de enquête wil groeien (4% reële groei van de gefactureerde omzet) en de verwachting daarentegen is, dat het volume van de markt hooguit gelijk blijft, zal het concurrentie karakter leiden tot een fellere concurrentie tussen de projectontwikkelaars.

Uit de gemeente-enquête blijkt dat 10% van de gemeenten bij het laatste project een negatieve ervaring heeft opgedaan met een ontwikkelaar. De hoofdoorzaak was afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. De slechte ervaring hangt ook samen met het soort projectontwikkelaar. De kleine landelijk opererende ontwikkelaar, die slechts eenmalig in een gemeente wil werken, laat vaak een slechte indruk achter. Gevraagd naar een nadere omschrijving van die projectontwikkelaar, geeft de gemeente aan die slechte ervaring te hebben opgedaan met een op de negen bouwondernemers en met een op de vijf makelaars. Desondanks prefereren de gemeenten deze ondernemingen boven de "echte" projectontwikkelaars, waarmee over het algemeen goede ervaringen worden opgedaan.

Dat de gemeenten met bouwondernemers slechte ervaringen hebben, komt overeen met de resultaten van de projectontwikkelaarsenquête: bouwondernemers zijn niet altijd optimaal toegerust om een project te ontwikkelen. Bouwondernemers hebben in tegenstelling tot projectontwikkelaars in de regel geen uitgebreide afdeling marketing en onderzoek. Een dergelijke afdeling voert het noodzakelijke marktonderzoek uit (waar kan gebouwd worden en wat kan daar gebouwd worden?)

Een goed uitgevoerd marktonderzoek ten behoeve van een project verlaagt de (afzet)risico's. Gemiddeld werkt 12,6% van de medewerkers van een projectontwikkelaar op deze afdeling. De positie van een dergelijke afdeling is gelijkwaardig

aan die van de andere afdelingen en er zijn hoofdzakelijk voor de bouwwereld vreemde disciplines in vertegenwoordigd. In die gevallen dat een dergelijke afdeling bij de bouwondernemers aanwezig is (alleen de grotere), is haar positie wel gelijkwaardig aan die van de produktieafdelingen, maar werken er aanzienlijk minder mensen (gemiddeld 2,6%). Deze medewerkers hebben bovendien meestal een technische of economische opleiding genoten. Het marketingbeleid van een bouwondernemer is in de meeste gevallen gebaseerd op ervaringscijfers. Die cijfers hebben dan betrekking op de woningbouw, daar de gegevens van die marktsector betrekkelijk eenvoudig te verzamelen zijn. De andere marktsectoren zijn veel ingewikkelder en voor bouwondernemers moeilijker toegankelijk. Dit blijkt ook uit het feit dat bouwondernemers voornamelijk woningbouwprojecten ontwikkelen.

De doelstelling van een bouwondernemer beperkt zich tot het bouwen zelf. Hij streeft ernaar het project zo snel mogelijk te verkopen; het legt een te groot beslag op zijn financiële middelen. Projectontwikkelaars daarentegen zijn in alle facetten van de projectontwikkeling en in alle segmenten van de bouwmarkt geïnteresseerd.

Uit de resultaten van de projectontwikkelaarsenquête blijkt dat naarmate de gefactureerde omzet en het aantal medewerkers van bouwondernemers groter is, de interne-juridische structuur en de organisatiestructuur complexer zijn. In de meest complexe structuur zijn er verschillende afdelingen, waar de hiervoor genoemde afdeling (marketing en onderzoek) er een van is. Deze afdeling kan zich afsplitsen van het bouwbedrijf en vormt dan zowel juridisch als organisatorisch een zelfstandige eenheid: de projectontwikkelaar.

Naar alle waarschijnlijkheid kunnen we dat ook in andere bedrijfstakken waarnemen, we denken hier met name aan de financiële sector. Zijn de projectontwikkelaars nog groter, dan blijft de juridische structuur gelijk, maar dan is de organisatiestructuur geen lijn-staf-organisatie, maar een matrixorganisatie.

De projectontwikkelaars werken samen met gemeenten: a) omdat deze zorg dragen voor de afwikkeling van de wettelijke en politieke procedures, b) omdat ze over wettelijke middelen beschikken die de uitvoering van projecten soepeler doet verlopen en c) omdat ze opdracht kunnen geven tot het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Een van die werkzaamheden is het opstellen van het bestemmingsplan. In tegenstelling met wat de literatuur doet vermoeden, blijkt uit de antwoorden die de gemeenten geven, dat het initiatief tot het eerste contact evenzeer uitgaat van de gemeente zelf als van de projectontwikkelaar. Gemeenten die een bestemmingsplan moeten ontwerpen en daartoe een voorbereidingsbesluit hebben genomen, blijken zelfs vaker dan projectontwikkelaars het initiatief voor het eerste contact te nemen. Aan een dergelijke handelwijze kleeft echter een bezwaar. Vanwege de belangentegenstelling tussen de gemeente (algemeen belang) en de projectontwikkelaar (ondernemersbelang) behoort de gemeente namelijk een controle-mogelijkheid te behouden. Het bestemmingsplan is zo'n mogelijkheid. Daar staat tegenover dat de projectontwikkelaar beter economisch rendabele projecten kan ontwerpen dan de gemeente. Voor het onderzoek dat daarvoor nodig is, heeft de projectontwikkelaar een speciale afdeling waar een relatief groot deel van zijn medewerkers werkt (afdeling marketing en onderzoek). Uit de gemeente-enquête blijkt dat – buiten de technische kennis – de gemeenten om die reden samenwerken met projectontwikkelaars. De benodigde juridische of stedenbouwkundige

kennis heeft de gemeente meestal zelf. Of zij gaat daarvoor bij andere externe deskundigen te rade. De financiële hulp die projectontwikkelaars kunnen bieden, wordt slechts in enkele gevallen genoemd als overweging om tot samenwerking over te gaan.

Uit de enquête blijkt verder dat slechts een zevende van de ambtenaren waarmee de projectontwikkelaars in contact staan, praktijkervaring heeft opgedaan bij een bouwbedrijf of projectontwikkelaar en dat het overgrote deel een ambtelijke of technische opleiding heeft gevolgd. Het ontbreken van voldoende kennis en ervaring is waarschijnlijk de reden dat de gemeenten op de genoemde kennisgebieden steun zoeken bij projectontwikkelaars. Het ontbreken van voldoende kennis en ervaring bij de gemeente bevestigt het vermoeden van de ontwikkelaars dat het wantrouwen ten opzichte van hen blijft bestaan. Vooral de kleinere gemeenten voelen zich snel overrompeld. Zij zijn het werkterrein van de eerder genoemde kleine landelijk opererende ontwikkelaar. Deze gemeenten zouden er verstandig aan doen kennis en praktijkervaring te bundelen en/of uit te breiden.

De projectontwikkelaars vinden gemeenten over het algemeen traag werkende instellingen. De kleinere gemeenten vertragen het werk uit angst om fouten te maken. Bij de grotere gemeenten vindt die vertraging zijn oorzaak in het grote aantal ambtenaren dat bij het overleg tussen de ontwikkelaar en de gemeente betrokken is.

Ten slotte gaan we in op de problematiek rond de grondaankopen door de ontwikkelaars. Uit de literatuur en de twee enquêtes blijkt dat de grond een centrale rol speelt bij het ontwikkelen van projecten. Eveneens blijkt overigens dat die rol vaak verkeerd geïnterpreteerd wordt. Allereerst geeft het bezit van de grond niet meer automatisch de mogelijkheid om een project op die grond te ontwikkelen. Indien de projectontwikkelaar niet op reële basis met de gemeente wil overleggen, bestaat de kans dat een onteigeningsplan van de gemeente door de Kroon wordt goedgekeurd, ondanks een verklaring van de projectontwikkelaar dat hij het bestemmingsplan wil en kan realiseren. Eveneens blijkt dat het voorkeursrecht, dat aankoop van grond tegen de wil van gemeenten moet gaan verhinderen, voor projectontwikkelaars ontsnappingsmogelijkheden biedt. Eventueel kan daarmee de speculatie met de grond tegengegaan worden, maar het op die grond ontwikkelen van een project niet.

Uit de projectontwikkelaarsenquête blijkt dat van alle grond die ontwikkelaars verwerven ongeveer 16% zonder medeweten van de gemeente gekocht wordt. Ontwikkelaars kopen echter ook op verzoek van gemeenten grond. De gemeenten die hierom vragen, hopen de realisering van een bestemmingsplan te versnellen. 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 middel van het voeren van een zo consequent mogelijk beleid. Dat wil zeggen: niet de grondaankoop van ontwikkelaar A afkeuren en medewerking weigeren en vervolgens wel gaan samenwerken met ontwikkelaar B, die na A de grond zonder overleg heeft gekocht. Gemeenten met een consequent beleid en een zo langdurig mogelijk verzet tegen ondernemingen die tegen de wil van de gemeente grond kopen, zullen relatief gezien het minst lastig gevallen worden met zulke ongewenste grondaankopen. Uit de projectontwikkelaarsenquête blijkt dat ook de ontwikkelaars voor een dergelijk gemeentelijk beleid zijn. De angst namelijk dat de concurrent door middel van een agressievere grondpolitiek produktiemogelijkheden verkrijgt, die zij zelf door een minder agressief optreden laten lopen, zal ertoe leiden dat zij eerder tot grondaankopen

zullen overgaan. De te verwachten felle concurrentie tussen de ontwikkelaars zal deze ontwikkeling versnellen. Dat onderstreept de noodzaak van een consequent gemeentebeleid met betrekking tot de grond.

1 Inleiding en methode van onderzoek

1.1 Probleemstelling en verantwoording

Het onderzoek naar de taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces heeft als doel zijn belangrijke – maar voor omstanders onduidelijke – rol in dat proces te omschrijven en te verklaren. Het optreden van de projectontwikkelaars stuit op weerstand bij actiegroepen, woningbouwverenigingen en gemeenten. Dit negatieve beeld wordt door de projectontwikkelaars zelf geregistreerd en bevestigd. Kool, directeur van een projectontwikkelingsmaatschappij, stelt dat toen in 1970 de kwantitatieve groei in de bouwnijverheid zijn grenzen had bereikt, veel bedrijven door omvangrijke grondaankopen de bedrijfscontinuïteit veilig probeerden te stellen¹). Hij zegt verder:

”Wanneer het goed geëquipeerde bedrijven betrof, die hun vak verstonden, dan konden ook bij deze gang van zaken goede projecten tot stand worden gebracht; het valt echter niet te ontkennen dat ook zwakkere vakbroeders – om nog maar te zwijgen van door dubieuze motieven gedreven ondernemers – op dezelfde wijze opereren. Gemaakte of vermeende missers werden vertaald in toenemende argwaan van gemeentebesturen ten opzichte van de ontwikkelaar”²).

Van der Ham, oud-wethouder en oud-projectontwikkelaar, wijt de ongunstige naam van de projectontwikkeling in de publieke opinie aan de spectaculaire winsten, behaald bij de doorverkoop van onroerend goed³). Het slechte imago van de projectontwikkeling is een van de oorzaken, die hebben geleid tot de oprichting van de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM). Deze vereniging verbindt voorwaarden aan het lidmaatschap en stelt eisen aan de kwaliteit van het werk van haar leden. Deze eisen zijn vastgelegd in een erecode⁴). Debet aan de slechte naam van de projectontwikkelaars is verder hun gesloten karakter en oncontroleerbaar gedrag⁵) en hun voor sommige groepen onaanvaardbare producten en neveneffecten daarvan. Naast de weerstand tegen hun aanwezigheid bestaat er echter ook een duidelijke vraag, vooral bij de gemeenten, naar hun diensten, waardoor zij kunnen blijven functioneren⁶).

Harteveld, wethouder van Utrecht in 1972:

*"De gemeente moet roeien met de riemen die zij heeft. Aangezien zij noch de financiën, noch de mankracht, noch de organisatie heeft om een dergelijk plan (Hoog Catharijne, AD) uit te voeren, gaat zij een overeenkomst aan met een maatschappij"*⁷).

Ook een werkgroep van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maakt in een rapport melding van een vraag naar ontwikkelaars:

*"Deze ontwikkeling (het de gemeente behulpzaam zijn bij de voorfinanciering van projecten, AD) werd in het bijzonder gestimuleerd door de financieringsmoeilijkheden van de gemeentebesturen als gevolg van de aan hen opgelegde restricties om zelfstandig gelden op de kapitaalmarkt aan te trekken"*⁸).

Betreffende de mankracht staat in het rapport:

*"Een ander probleem vormt het feit dat de zeer grote maatschappijen dikwijls beschikken over een keur van medewerkers en deskundigen op allerlei gespecialiseerde terreinen, terwijl de gemeenten bijna steeds onvoldoende geëquipeerd zijn"*⁹).

Uit het voorgaande blijkt zowel een afwijzen van als een vraag naar de diensten van projectontwikkelaars. Die opinie kan voortkomen uit ervaringen met de gevolgen van de samenwerking met projectontwikkelaars en/of de (on)bekendheid met het functioneren van deze ondernemingen. De mening over projectontwikkelaars kan ook bepaald zijn door een onvrede met het huidige maatschappelijk bestel en het functioneren van ondernemingen daarin. Kalk stelt hieromtrent terecht dat "... iedere maatschappij de projectontwikkelaar krijgt die ze verdient"¹⁰). Hij doelt daarmee op het feit dat andere maatschappelijke spelregels een ander gedrag van ondernemingen tot gevolg hebben.

Dit onderzoek kan geen uitspraak doen over de wenselijkheid van onze huidige politieke en maatschappelijke ordening. Wel zal het onderzoek aandacht besteden aan de oorzaken en de gevolgen van de samenwerking en de samenwerking zelf tussen projectontwikkelaars en gemeenten. Daarnaast zal het intern functioneren van de projectontwikkelaar omschreven worden. De probleemstelling voor het onderzoek projectontwikkelaars was:

- hoe functioneert een projectontwikkelaar,
- welke maatschappelijke functies vervult hij en
- welke relaties onderhoudt hij met de omgeving.

1.2 Theoretische ingang

In deze paragraaf wordt ingegaan op de begrippen taak en plaats die in de onderzoeksoopdracht vermeld staan. Aangegeven wordt dat het begrip plaats afhankelijk is van de inhoud van het begrip taak en dat de taak bepaald wordt door drie factoren, te weten:

- 1 de doelstelling van een bedrijf;
- 2 de bronnen van het bedrijf;
- 3 de directe omgeving van het bedrijf.

In 1957 onderscheidde Hendriks¹¹⁾ vijf zogenaamde procesfuncties:

- het nemen van het *initiatief* tot realisatie van een bouwwerk;
- het beschikbaar stellen van de *grond*;
- het vervaardigen van het *ontwerp*;
- het beschikbaar stellen van de benodigde *financiële* middelen;
- het *uitvoeren* van de eigenlijke bouwactiviteiten.

De procesfuncties zijn in het verleden vrij scherp gescheiden geweest. Die situatie kan eenvoudig ingepast worden in een schema van de externe structuur van de bouwnijverheid: de zogenaamde bedrijfskolom¹²⁾. In die bedrijfskolom van de bouwnijverheid vindt onder invloed van een aantal factoren integratie van procesfuncties plaats¹³⁾.

Voor dit onderzoek naar de taak en plaats van de projectontwikkelingsmaatschappij in de bouwnijverheid is de integratie uit de instellingen die rond de procesfunctie initiatief zitten – te weten de bouwbedrijven, de architectenbureaus, de grondeigenaren en de financieringsinstellingen – van belang. De ondernemingen of groepen ondernemingen, ontstaan door de integratie van de procesfunctie initiatief, en hun handelwijze zijn onderwerp van dit in hoofdzaak beschrijvende onderzoek.

De plaats in de bedrijfskolom van een bedrijf wordt bepaald door het werk dat het verricht. Dit werk is de resultante van een aantal op het bedrijf inwerkende krachten. De belangrijkste kracht daarbij is het bedrijf zelf: het bepaalt immers welke werkzaamheden het zal gaan verrichten. Een en ander komt tot uiting in de doelstelling van een bedrijf. Daarin ligt het beoogde resultaat van de acties van het bedrijf opgesloten¹⁴⁾. De doelstelling is meestal opgebouwd uit diverse soorten onderwerpen. Daarbij wordt verder een onderscheid gemaakt voor wat betreft de termijn¹⁵⁾. Meestal valt die samen met de hiërarchie tussen de onderwerpen. Zo kan het realiseren van een deel van de doelstelling het middel zijn om een ander deel van de doelstelling daarna te realiseren. Dat kan alleen dan gebeuren als er sprake is van een tijdverschil. Aangezien de doelstelling een van de factoren is die het gedrag van een organisatie – zoals wij dat waarnemen – bepaalt, kan het gedrag sterk veranderen op het moment dat delen van de doelstelling gerealiseerd zijn (zie verder paragraaf 4.2).

Het formuleren van de doelstelling is niet genoeg om een bepaald gedrag te realiseren, de organisatie moet ook in staat zijn om deze doelstelling uit te voeren. Daarvoor moet ze beschikking hebben over voldoende kwaliteit en kwantiteit van drie soorten bronnen:

- fysieke bronnen
- menselijke bronnen
- financiële bronnen¹⁶⁾.

Naast de genoemde doelstellingen en bronnen is er nog een derde factor bepalend voor het gedrag van een onderneming, namelijk de invloed die mensen of instellingen uit de omgeving op haar uitoefenen¹⁷⁾. Zij geven de randvoorwaarden aan waarbinnen een organisatie kan opereren.

Dit onderzoek is een onderzoek naar de plaats en taak van de projectontwikkelaar in het bouwproces. Met het begrip plaats wordt een punt in de bedrijfskolom bedoeld. Onder taak wordt verstaan het werk dat iemand is opgelegd: arbeid die verricht moet worden (Van Dale). Onder de taak van een organisatie kan men verstaan de

werkzaamheden die een bedrijf zichzelf oplegt en de werkzaamheden die de directe omgeving haar oplegt. De taak, op die manier vastgesteld, bepaalt de plaats in de bedrijfskolom. Beide begrippen liggen in elkaars verlengde.

Het voorgaande houdt in dat de plaats van een bedrijf in de bedrijfskolom afhangt van de aard van de werkzaamheden die het verricht. Die werkzaamheden worden bepaald door zijn eigen doelstellingen en die van de directe omgeving (actiegroepen, gemeenten, financiers en dergelijke) en door de mogelijkheden en de bronnen die het bedrijf heeft.

1.3 Onderzoekmethode

De hoeveelheid informatie¹⁸⁾ over projectontwikkelaars is gering en draagt bovendien een sterk eenzijdig karakter. De nadruk ligt steeds op de relatie projectontwikkelaar – gemeente. Aanvullende informatie is verzameld via het semi-gestructureerde interview¹⁹⁾, waarmee veertig projectontwikkelaars zijn benaderd²⁰⁾. (Zie voor de gehanteerde vragenlijst van het interview bijlage 1). Op grond van de resultaten van deze enquête (verder te noemen EIB-enquête projectontwikkelaars) is een gesloten vragenlijst samengesteld waarmee de gemeenten benaderd zijn (verder te noemen EIB-enquête gemeenten; de vragenlijst is weergegeven in bijlage 2). In die vragenlijst is onder andere een aantal onderwerpen opgenomen, die uit de gesprekken met de projectontwikkelaars sterk naar voren zijn gekomen.

In de interviews met de projectontwikkelaars is gebruik gemaakt van een onderwerpenlijst. Deze lijst is samengesteld op basis van en de eerder omschreven drie onderwerpen (doelstelling, bronnen en omgeving) en een inventarisatie van de literatuur.

Populatie en steekproef

In publikaties ontbreekt een eenduidige definitie van het begrip projectontwikkeling. Daardoor is het niet duidelijk welke bedrijven als projectontwikkelaar aangemerkt dienen te worden. Zonder een goede omschrijving van de wijze waarop de te onderzoeken groep bedrijven is samengesteld, kan geen relatie gelegd worden tussen de onderzoeksresultaten en willekeurige bedrijven.

Bij de samenstelling van de populatie zijn we uitgegaan van de grotere bouwbedrijven die in 1976 meer dan 200 manjaren verloonden. Deze bedrijven maken deel uit van 82 concerns²¹⁾. Op basis van de jaarverslagen van deze concerns zijn we nagegaan welke bedrijven van deze concerns als projectontwikkelaar worden omschreven. De groep die we op deze manier gevonden hebben, maakt deel uit van onze populatie. Verder zijn aan de populatie toegevoegd de leden van de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM) en de leden van de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB). De kleinere, incidenteel als projectontwikkelaar opererende bedrijven, die bovendien niet voldoen aan bovengenoemde eisen, komen niet in de populatie voor en op hen zijn de uitkomsten van het onderzoek dan ook *niet* van

toepassing. De populatie bevat 284 bedrijven. In totaal zijn 50 bedrijven benaderd met het verzoek hun medewerking aan het onderzoek te verlenen. Slechts in acht gevallen werd niet op ons verzoek ingegaan (16%). De weigering berustte in de helft van de gevallen op een beëindiging van de bedrijfsactiviteiten. De steekproef is random getrokken²²).

Volgens de Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden telde Nederland 831 gemeenten in 1978. In verband met de uitspraken van de projectontwikkelaars zijn deze onderverdeeld naar inwonertal²³). Voor de enquête onder gemeenten is besloten de informatie te verzamelen op basis van een steekproef naar klassen, en wel zodanig dat alle gemeenten met 20.000 of meer inwoners in het onderzoek zijn betrokken. Ten aanzien van de kleinere gemeenten is gekozen voor een vertegenwoordiging van alle gemeenten die (bij de spiegelbeeldenquête) door de projectontwikkelaars als relatie zijn genoemd, aangevuld met een random steekproef uit de overblijvende gemeenten²⁴). Ten behoeve van de enquête zijn 262 gemeenten benaderd. De respons en de non-respons zijn weergegeven in tabel 1.

Uit de tabel komt duidelijk de grote bereidheid van de gemeenten naar voren om hun medewerking aan het onderzoek te verlenen: 91,2%. Opmerkelijk is dat het inwonertal nauwelijks op deze animo van invloed was. Van de 239 uiteindelijk benaderde gemeenten hebben er 210 gereageerd. Deze respons is eveneens weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Deelname aan de enquête onder gemeenten, naar aantal inwoners

	< 10.000		10.000–20.000		20.000–40.000		40.000–80.000		> 80.000		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
totaal benaderd	48		68		95		29		22		262	
waarvan geslaagd:												
volledig	42	87,5	55	80,9	77	82,1	21	72,4	15	68,2	210	80,1
alleen mondeling	4	8,3	4	5,9	11	11,6	5	17,2	5	22,8	29	11,1
non-respons	2	4,2	9	13,2	7	7,4	3	10,3	2	9,0	23	8,8

Bij de benadering van de gemeente door middel van de enquête is besloten de wethouder en het desbetreffende diensthoofd gelijktijdig te benaderen. Deze keuze doet recht aan het antwoord op de vraag, gesteld aan de respondenten van het onderzoek onder de ontwikkelaars, welke functionarissen zij het eerst bij een nieuw project bij de gemeente benaderen. Daarbij blijkt dat dat over het algemeen afhankelijk is van de grootte van de gemeente: bij kleinere gemeenten de wethouder, bij de grotere het diensthoofd.

1.4 Opzet en indeling van het rapport

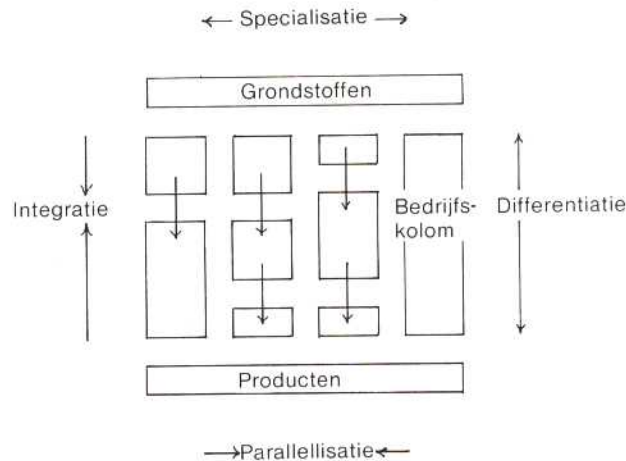
Over het onderwerp projectontwikkeling is in de loop van de jaren veel geschreven, maar zoals aangegeven verschillen de diverse artikelen en rapporten inhoudelijk niet erg van elkaar. Het merendeel van de artikelen handelt over de controverse die gegroeid is tussen de projectontwikkelaars aan de ene kant en de gemeenten/overheid aan de andere kant. Er wordt vooral ingegaan op het falen van of de ontwikkelaar of de gemeente.

In dit onderzoek hebben we gekozen voor een beschrijvend onderzoek, waarbij we veronderstellingen formuleren uit de ervaring en naderhand uitspraken doen, in plaats van vooraf op basis van de literatuur. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het ontstaan van de projectontwikkeling in Nederland en de externe juridische structuur, de relaties die projectontwikkelaars met bouwbedrijven, financiële instellingen en dergelijke onderhouden. Vervolgens wordt dan een definitie van het begrip projectontwikkeling gegeven. In hoofdstuk 3 en 4 worden de resultaten van de enquêtes onder projectontwikkelaars en gemeenten besproken. In hoofdstuk 3 gaan we voornamelijk in op de relatie projectontwikkelaar-gemeente. Die relatie wordt toegelicht met behulp van een aantal onderwerpen: de middelen (kennis, financiële middelen, werkwijze), de grondproblematiek en de samenwerking. Hoofdstuk 4 behandelt de projectontwikkelaar als specifiek bedrijfskundig fenomeen. Aan de orde komen: de interne structuur, de doelstelling en de middelen van deze ondernemingen. Daarbij zal de nadruk komen te liggen op het sterke marktgerichte karakter van de meeste projectontwikkelaars.

Noten

- 1) Er is betrekkelijk weinig in de afgelopen tien jaar over projectontwikkeling en projectontwikkelaars in boekvorm verschenen. Alleen een serie artikelen in vakbladen en een aantal rapporten, brochures en advertenties belichten enkele aspecten. Deze publikaties zijn in een apart deel van de literatuurlijst vermeld. De meeste artikelen zijn afkomstig uit de jaargangen vanaf 1970 van Bouw, Cobouw Magazine, Plan, Vastgoedmarkt, Stedebouw en Volkshuisvesting en Wonen TA/BK. De literatuur geeft een beeld van de maatschappelijke discussie die zich in de loop der jaren rond het begrip projectontwikkeling heeft afgespeeld. Bijna al deze artikelen nemen de relatie projectontwikkelaar - gemeente als uitgangspunt of aanleiding om vervolgens een of meer knelpunten daarbij aan te wijzen, die te verklaren en er soms een oplossing voor aan te dragen. Het valt daarbij op dat de projectontwikkelaars zelf zich erg weinig mengen in die discussie. Alleen als zij persoonlijk worden aangesproken, geven zij een reactie. Maar over het algemeen richten zij zich alleen via advertenties en dergelijke tot hun potentiële cliëntsysteem. In de meeste artikelen worden de doelstellingen van de gemeente en de projectontwikkelaar hooguit indirect genoemd en op de interne structuur en capaciteiten van de twee organisaties wordt slechts vaag en zonder details ingegaan.
- 2) Zie: Kool, M. E. F., en F. A. Ophorst. Nieuwe tendenzen in de projectontwikkeling. In: Vastgoedmarkt, 1978, nr. 3, blz. 33.
- 3) Zie: Ham, P. J. van der. Projectontwikkelaar en gemeente op contract laten samenwerken. In: Bouw, 1977, nr. 5, blz. 113.
- 4) NEPROM mededelingen. Vastgoedmarkt nr. 4/5, 1979.
- 5) Bakker, E. G. O wee, o wee, een projectontwikkelaar. In: Plan, 1972, nr. 4, blz. 17. In een opsomming van de kritiek op projectontwikkelaars signaleert hij onder andere "... dat het werk van een p.o. zich voornamelijk in het verborgene zou afspelen. Er wordt dus (!) geritseld en gemanipuleerd."
- 6) Zie de literatuurlijst.
- 7) Crince le Roy, R., e.a. Projectontwikkelaar, wethouder en raadslid in discussie. In: Plan, 1972, nr. 5, blz. 38.
- 8) Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Projectontwikkeling. Alphen a/d Rijn, 1971, blz. 3.
- 9) Op. cit., blz. 13.

- 10) Kalk, E. Iedere maatschappij krijgt de ontwikkelaar die ze verdient. In: Plan, 1972, nr. 4. Zie ook: Hamaker, J. Kritische kanttekeningen bij ontwikkeling van projecten. In: Bouw, 1977, nr. 20, blz. 539.
- 11) Hendriks, A. De prijsvorming in het bouwbedrijf. Rotterdam, 1957.
- 12) De basisvorm van de bedrijfskolom is weergegeven in het onderstaande schema.

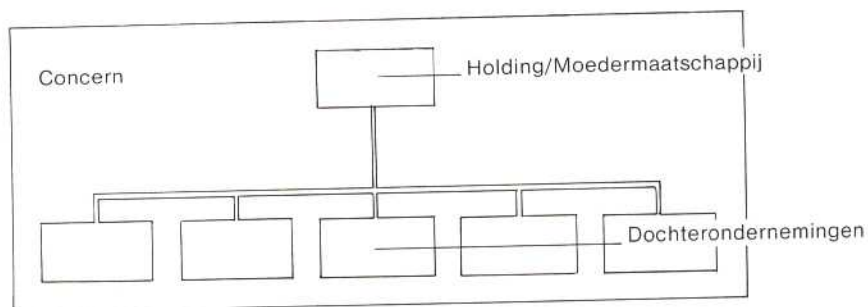


In de bedrijfskolom vindt door de verschillende bedrijven in een aantal achtereenvolgende stappen/werkzaamheden de waarden toevoeging aan de grondstoffen plaats. Elk hokje in de bedrijfskolom stelt een categorie bedrijven voor die via markten (pijl-tjes) met andere categorieën bedrijven verbonden is. Door te kijken naar het werk dat een organisatie verricht, zijn we in staat dat bedrijf een plaats te geven in de bedrijfskolom. Indien een bedrijf zijn werkzaamheden verandert, verandert daarmee zijn plaats in de bedrijfskolom. Deze veranderingen in de bedrijfskolom kunnen omschreven worden met behulp van de begrippen differentiatie en integratie, en tussen de bedrijfskolommen onderling met specialisatie en parallellisatie. Onder differentiatie moet worden verstaan dat een organisatie een of meer bewerking-fasen van het productieproces afstoot, terwijl bij integratie juist sprake is van een uitbreiding van het aantal bewerking-fasen. Specialisatie en parallellisatie spelen zich af op bedrijfstakniveau en zijn analoog aan respectievelijk differentiatie en integratie. Zie verder: Botter, C. H. Industrie en organisatie, 1975, blz. 105.

- 13) Zie voor deze factoren hoofdstuk 2 van dit rapport.
- 14) Bosch, H. e.a. Produktieorganisatie. Delft, 1976, dl. 1, par. 112: Effectiviteit, produktiviteit en efficiëntie.
- 15) De doelstelling van een organisatie moet als het goed is, geformuleerd worden door het noemen van een onderwerp, een norm en een dwingende relatie daartussen. Zie verder: Langeweg, P. Doelstellingen; begrippenkader en toepassing. Delft, 1978.
- 16) Ansoff, H. Corporate strategy; an analytical approach to business policy for growth and expansion, 1965.
- 17) Onderzoek naar organisaties vindt zelden op grote schaal plaats. Het wordt meestal op het micro-niveau uitgevoerd door externe en soms interne organisatie-adviseurs. Tot ver in de jaren zestig richtten zij zich daarbij op de door het management gesignaleerde problemen, trachtten de oorzaken van een te lage produktiviteit of een te hoog ziekteverzuim op te heffen. Het principe van het onderzoek en de beleids-aanbeveling was: wat wil een bedrijf, is het daartoe in staat en zo nee, welke bronnen moeten versterkt worden. Voor die jaren is het vertrouwen in de technologie en de groei kenmerkend, zoals blijkt uit werken uit die tijd van onder andere: Ansoff, H. Corporate strategy; an analytical approach to business policy for growth and expansion, 1965. Chandler, A. D. Strategy and structure, 1962. Dijk, J. J. J. van, e.a. Organisaties in ontwikkeling, 1976. In de loop van de tijd wordt men zich echter bewust van het feit dat de organisatie, het bedrijf of de fabriek geen eilandje is, maar functioneert in een samenleving. Die samenleving is voor de organisatie opgebouwd uit een relevant en niet-relevant deel. Het relevante deel van de samenleving, de directe omgeving, geeft het bedrijf de mogelijkheid het werk dat het wil doen te verrichten. Zo vervult het een taak als bevoorraders van de eerder genoemde bronnen of als afnemer van de producten. Een oriëntatie van het bedrijf op de doelstellingen van groepen en organisaties uit die

directe omgeving en het adequaat reageren daarop mag niet achterwege blijven indien het bedrijf verzekerd wil zijn van een afzet van de productie en een bevoorrading van de produktiemiddelen.

- 18) Zie noot 1.
- 19) Het semi-gestructureerde interview is een gesprek, waarin de respondent uitgenodigd wordt te praten over een bepaald onderwerp. De enquêteur heeft geen vragenlijst bij zich, die door de respondent beantwoord moet worden, maar een lijst met items, die van te voren relevant voor het onderzoeksobject zijn geacht. De lijst is op een bepaalde manier geformuleerd en opgesteld, maar hoeft niet op deze wijze in het gesprek behandeld te worden. De enquêteur moet er voor zorgen dat de respondent de gewenste informatie verschaft en heeft de ruimte om, indien bepaalde aspecten niet duidelijk zijn, dieper op een bepaald onderwerp in te gaan. Juist bij een gemis aan informatie bij de aanvang van een onderzoek kan deze mogelijkheid van beslissend belang zijn voor de kwaliteit van de antwoorden die het onderzoek op vragen wil geven. Het schijnbaar informeel verloopende interview moet door de enquêteur in de door hem gewenste richting gestuurd worden, waarbij hij alleen gebruik kan maken van neutrale vragen. Op geen enkele wijze mag een opinie van de enquêteur naar voren komen. Gezien de houding van de maatschappij en de door ons verwachte reactie daarop van de projectontwikkelaars die bij de beantwoording van de vragen daarmee rekening zullen houden, zijn we de gesprekken begonnen met een neutraal onderwerp (funnel-technique). Het voordeel van de gevolgde methode boven het gestructureerde interview is dat de breedte van de informatie toeneemt. De antwoorden worden tijdens het gesprek zo nauwkeurig mogelijk genoteerd. Daarbij komt dan ook het nadeel van deze methode van onderzoek naar voren, namelijk de verwerking, die door de uitgebreide manier van noteren bij grotere aantallen dermate ingewikkeld wordt, dat de steekproefomvang beperkt gehouden moet worden. Consequentie daarvan is dat de statistische validiteit afneemt.
- 20) Door het genoemde nadeel van de moeilijke verwerking van het vrije interview is de steekproefomvang beperkt tot veertig projectontwikkelaars. Aan de duur van het gesprek is een limiet van twee uur gesteld. Reden daarvoor is de concentratiegraad, die na die tijdsduur van zowel de respondent als de enquêteur afneemt. Gegeven het doel van het gesprek om zowel objectieve informatie (meningen, gevoelens, attitudes en dergelijke) te verzamelen, is deze tijdsduur echter onvoldoende. Tussen het aantal onderwerpen en de benodigde diepgang moest daarom een afweging plaatsvinden. Deze afweging heeft tijdens de gesprekken plaatsgevonden, al naar gelang de ervaringen van de respondenten.
- 21) Concern: een verzameling bedrijven – nv's, bv's, firma's en dergelijke – plus de onderneming die optreedt als beheersmaatschappij van de verzameling bedrijven, maar daarnaast zelf als productie- of dienstverlenend bedrijf kan optreden. (De verzameling bedrijven kan leeg zijn, wat wil zeggen dat een bedrijf zonder dochterondernemingen hier ook als concern beschouwd wordt).



De 129 bedrijven die meer dan tweehonderd manjaren per jaar verlonen, maken deel uit van 82 concerns. Elk concern is opgebouwd uit minimaal één bouwbedrijf. Om de andere ondernemingen die bij deze concerns behoren te kunnen inventariseren, is onder meer gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de beheers- of moedermaatschappij.

- 22) De meeste interviews zijn gehouden met óf de eigenaar óf een of meer leden van de directie. Van de 42 gesprekken die het basismateriaal voor het onderzoek vormen, zijn twee interviews niet gebruikt en is een interview slechts gedeeltelijk verwerkt vanwege de kwaliteit van deze drie gesprekken of onderdelen daarvan.

23) Tabel a Populatiegegevens betreffende de gemeente-enquête

inwonertal	populatie	genoemd door projectont- wikkelaar als relatie	aanvullende steekproef	streefaantal	steekproef fractie
					absoluut
< 10.000	513	9	37	46	9
10.000–20.000	166	11	51	62	37
20.000–40.000	96	30	66	96	100
40.000–80.000	32	20	12	32	100
> 80.000	24	23	1	24	100
totaal	831	93	167	260	

24) Zie voorgaande noot.

2 Begripsbepaling

2.1 *De ontwikkeling van de projectontwikkeling*

In deze paragraaf gaan wij in op het ontstaan van de projectontwikkeling in Nederland en van de bedrijven die zich daarmee bezighouden. Om duidelijk te maken wanneer en waarom personen en instellingen met projectontwikkeling zijn begonnen, volgen we eerst de ontwikkeling in de bedrijfskolom aan de hand van de veranderingen die daar in de loop van de jaren zijn opgetreden. We zijn vooral geïnteresseerd in veranderingen die geleid hebben tot integratie van de procesfunctie initiatief. Deze veranderingen zijn:

- de technische ontwikkeling in het bouwproces
- de groeiende complexiteit en schaalvergroting
- de ontwikkeling op de bouwmarkt.

Daarbij moeten we bedenken dat een succesvolle integratie pas op gang kan komen indien het bedrijf geleerd heeft hoe het werk dat bij een voor hem nieuwe procesfunctie hoort, uitgevoerd dient te worden. Twee van de drie ontwikkelingen die de integratie van onder andere de procesfunctie initiatief stimuleren zorgen voor die kennisoverdracht.

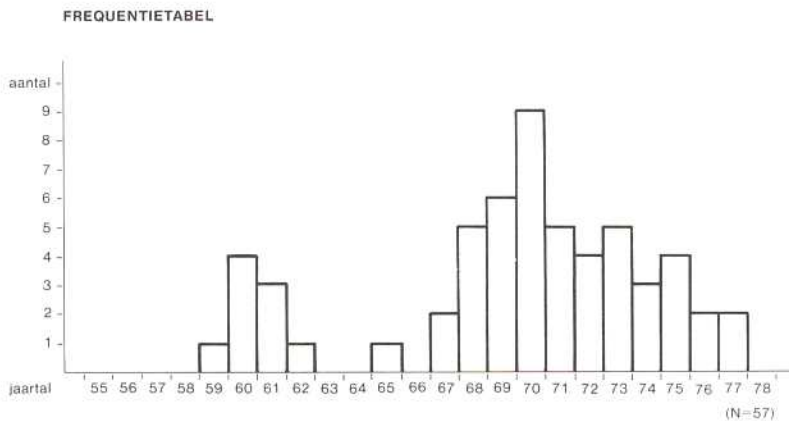
De versnelling in de technische vooruitgang heeft ertoe geleid dat een aantal bouwbedrijven zich de vaardigheid en de kennis van het ontwerpen eigen maakte. Dit is eerst gebeurd bij de ontwikkeling van nieuwe bouwsystemen. Bouwbedrijven die hiertoe overgingen, hadden technische en architectonische kennis nodig van het ontwerpen om deze systemen te kunnen opzetten. Vervolgens vond bij de toepassing van die bouwsystemen weer kennisoverdracht plaats, omdat voor een goede aansluiting van bouwsysteem en ontwerp de aannemer en de architect al in de ontwerpfase overleg moeten voeren.

Een tweede factor die tot integratie van de procesfunctie initiatief heeft geleid en tevens de kennisoverdracht bevorderde, is de schaalvergroting en het complexer worden van vele bouwprojecten (op het gebied van verkeer, constructies, stedenbouw, installaties enzovoort). Hoewel die schaalvergroting en het complexer worden van bouwprojecten evenals de technische vooruitgang de specialisatie van de taken in de hand werkt, leidt deze tevens tot een sterkere behoefte aan coördinatie. De coördinatie

kon door iedere traditionele deelnemer aan het bouwproces vervuld worden, waardoor het onderscheid tussen hen vervaagde en een soort stoelendans ontstond¹).

De belangrijkste reden voor de bouwbedrijven, die hen tot de integratie van de procesfunctie initiatief heeft aangezet, is echter de ontwikkeling op de bouwmarkt en in verband daarmee de bedrijfscontinuïteit geweest. Kool heeft het in dat verband zelfs over het spook van de bedrijfsdiscontinuïteit dat rond 1970 aan de horizon opdoemt²). Dat de aannemerswereld de bui al vóór 1970 zag hangen, blijkt uit een onderzoek van ROC Marketing Nederland nv uit 1968. Daarin staat dat ongeveer 40% van de aannemers verwachtte dat het bouwvolume niet verder zou toenemen. Meer dan 1/3 daarvan verwachtte zelfs een daling³). De jaren zeventig hebben uitgewezen dat dit vermoeden juist was⁴). Voor alle deelnemers aan het bouwproces betekende dat, dat zij de vraag naar hun dienst of produkt zagen afnemen. Door het inkrimpen van hun specifieke markt kregen zij afzetproblemen. Om de continuïteit van hun productie veilig te stellen, gaven zij zichzelf opdrachten en gingen zij zelf hun productie op een voor hen nieuwe markt aanbieden.

Deze integratie van de procesfunctie initiatief zal door het grote verschil met de oorspronkelijke bedrijfsactiviteit – uitvoeren van bouwprojecten – geleid hebben tot aparte afdelingen binnen het bedrijf en bij grotere bedrijven tot aparte juridische eenheden. Volgens deze redenering moet rond 1970 een groot deel van de ondernemingen die zich met projectontwikkeling speciaal bezighouden, ontstaan zijn. Om deze veronderstelling te toetsen is het oprichtingsjaar van 20% van de bedrijven geregistreerd die behoren bij de populatie die voor dit onderzoek is samengesteld (zie voor de samenstelling van de populatie paragraaf 1.3). Voor deze steekproef is een frequentietabel opgesteld.



Uit deze tabel komt duidelijk de verwachte piek rond 1970 naar voren. Naast deze is echter rond 1960 nog een – zij het kleinere – concentratie van oprichtingsdata van bedrijven die zich met de projectontwikkeling bezighouden. Om de eerste piek in de frequentietabel te verklaren zijn de investeringen in woningen en gebouwen voor bedrijven en overheid in tabelvorm gepresenteerd (zie tabel 2) en grafisch voorgesteld in de grafieken 1 en 2. Uit deze grafieken blijkt het door diverse aannemers verwachte

Tabel 2 Investerings in vaste activa van bedrijven en overheid naar type van activa (in mln. glds.)

jaar	werkelijke prijzen*)		index**) (inclusief btw)	in constante prijzen (prijsniveau 1969)	
	woningen	woningen en gebouwen voor bedrijven en overheid		woningen	woningen en gebouwen voor bedrijven en overheid
1978	16.820	30.620	243,0	6.922 <i>x 3,2</i>	12.601 <i>x 3,0</i>
1977	15.150	26.890	222,0	6.824	12.112
1976	11.940	21.800	203,1	5.878	10.733
1975	10.630	19.610	187,1	5.681	10.481
1974	10.450	18.880	173,7	6.016	10.869
1973	10.630	18.540	152,6	6.966	12.149
1972	9.400	16.660	136,6	6.881	12.196
1971	7.420	14.810	126,3	5.874	11.726
1970	6.028	12.862	111,3	5.416	11.556
1969	5.452	11.383	100,0	5.452	11.382
1968	5.184	10.849	89,2	5.812	12.162
1967	4.572	9.491	84,0	5.443	11.299
1966	3.924	8.113	84,0	4.671	9.658
1965	3.440	6.950	79,4	4.332	8.753
1964	2.800	5.230	75,8	3.694	6.800
1963	2.013	3.815	69,6	2.892	5.481
1962	1.870	3.614	65,5	2.855	5.518
1961	1.847	3.490	60,8	3.038	5.740
1960	1.808	3.301	58,8	3.075	5.614
1959	1.820	3.115	57,2	3.182	5.446
1958	1.764	2.911	58,3	3.026	4.993
1957	1.825	2.949	60,8	3.002	4.850
1956	1.510	2.631	57,2	2.640	4.600
1955	1.120	2.221	51,6	2.171	4.304
1954	1.090	1.877	45,9	2.375	4.089
1953	1.046	1.735	42,8	2.444	4.054
1952	868	1.558	43,3	2.005	3.598

Bron: *) Nationale rekeningen.

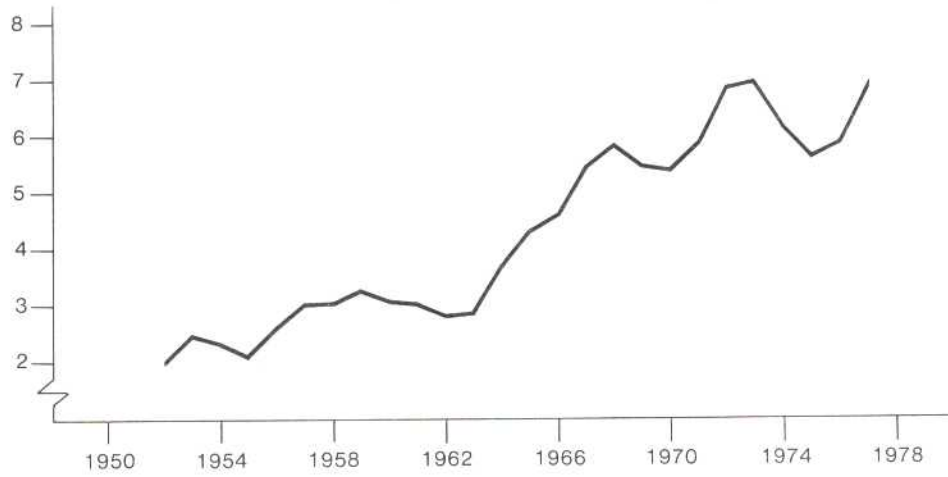
**) CBS. Indexcijfer van de bouwkosten van woningen, inclusief btw. Maandstatistiek van de bouwnijverheid, tabel 9.

gelijk blijven van het volume van de investeringen na 1969. Ook ten tijde van de eerste piek in de frequentietabel valt in de grafiek een identiek beeld waar te nemen. Vooral de investeringen in woningen door bedrijven en overheid lopen in die tijd terug. Naast deze verklaring speelt er ten tijde van die eerste piek nog een probleem, dat aanleiding moet zijn geweest voor de oprichting van bedrijven die zich met projectontwikkeling gaan bezighouden. In 1956/57 komen namelijk de "centrale financierings-regels" van de lagere overheid tot stand. Deze – dan nog niet wettelijke – regeling, verbiedt gemeenten om elders dan bij de Bank voor Nederlandsche Gemeenten langlopende leningen op te nemen, waarvan de voorwaarden het rentegamma*) overschrijden⁵). Aangezien de rentevoet in die tijd boven dit gamma uitkwam, waren de gemeenten bij het ontwikkelen van woningbouwprojecten of gedwongen de leningen via de Bank voor Nederlandse Gemeenten te financieren of de hulp in te roepen van particuliere instellingen. Op 4

*) Rentegamma: maximale rente en voorwaarden voor langlopende leningen.

GRAFIEK 1

Investerings in woningen in constante prijzen (prijsniveau 1969) van bedrijven en overheid



GRAFIEK 2

Investerings in woningen en gebouwen in constante prijzen (prijsniveau 1969) van bedrijven en overheid



december 1965 krijgt deze regeling een wettelijke basis en op 4 juni 1975 wordt deze weer beëindigd.

De verschijningsvorm van projectontwikkelaars is divers: de uitgebreide opsommingen in publikaties geven daar verschillende voorbeelden van⁶⁾. Het zijn vaak (juridisch) zelfstandige bedrijven die in veel gevallen in een bepaalde relatie staan tot een bouwbedrijf. Ook kunnen projectontwikkelaars in een relatie staan tot een architectenbureau, een financiële instelling en/of een makelaar. Bovendien kunnen deze ondernemingen hun activiteiten gedeeltelijk vinden in de sfeer van de projectontwikkeling. De financiering van de projecten blijft echter een centrale rol innemen. Veel publikaties verklaren het blijven functioneren van projectontwikkelaars door te verwijzen naar de financieringsproblemen van gemeenten en naar het feit dat de gemeenten geen financiële risico's willen lopen (zie paragraaf 1.1)⁷⁾. Projectontwikkelaars die verbonden zijn met een bouwbedrijf kunnen waarschijnlijk die financiering niet zelf verzorgen. Het EIB-onderzoek naar de financiële structuur van een aantal middelgrote en grote bouwbedrijven geeft onder andere informatie over de financieringsstructuur en over de verhouding eigen vermogen / vreemd vermogen: de leverage ratio*. (Zie tabel 3). Het aandeel van het eigen vermogen als percentage van het vreemd vermogen was voor de onderzochte bedrijven slechts 35%⁸⁾. Vergelijken we voor een periode van 28 jaar de leverage ratio van alle ter beurze genoteerde bouwbedrijven met alle ter beurze genoteerde niet-bouwbedrijven, dan blijkt die voor de eerste groep bedrijven gemiddeld 30% en voor de tweede gemiddeld 77% te zijn. Een en ander is een aanwijzing dat de bouwbedrijven niet uit eigen middelen de procesfunctie financiering kunnen bekostigen. Zij kunnen die hoogstens uitvoeren met lang en middellang vreemd vermogen (met het kort vreemd vermogen worden dan de normale aannemersactiviteiten gefinancierd). De resultaten van de enquête onder de projectontwikkelaars geven een identiek beeld waar het organisaties betreft, die één geheel vormen met een bouwbedrijf en die geen juridisch zelfstandige eenheid vormen. Deze bouwbedrijven zijn over het algemeen niet in de financiering van hun eigen projecten geïnteresseerd. Het liefst verkopen ze de projecten vanaf de tekening nadat de bouwvergunning is verleend. Vanaf dat moment beschouwen ze zich als aannemer en de koper als opdrachtgever, compleet met de gebruikelijke termijnbetalingen. Vóór die tijd financieren ze de kosten, die voor de planontwikkeling gemaakt worden, zelf. Dat wil zeggen, ze kopen (indien nodig) de grond en betalen de architectenkosten en dergelijke. Deze kosten kunnen ze niet uit eigen middelen betalen. Zij hebben daarvoor middellange en lange termijn leningen lopen, waarbij het onroerend goedbezit van de onderneming of het persoonlijk vermogen van de eigenaar als zekerheidsstelling dient. Vooral de ABN en de AMRO worden als kredietgevers genoemd. De voorgaande eenvoudige gang van zaken treffen we vooral aan bij de kleinere woningbouwprojecten, die worden gerealiseerd door de kleinere bouwbedrijven. Wil een bouwbedrijf dat projecten ontwikkelt, behulpzaam zijn bij de financiering, dan moet het zelf een beroep doen op de kapitaalmarkt of samenwerken met andere bedrijven.

Eerder in deze paragraaf is aangegeven dat het onvoldoende krijgen van de opdrachten voor bouwbedrijven een aanleiding vormt om zelf projecten te gaan ontwikkelen. Het is hen daarbij te doen om het bouwen. Zij zullen bij het vinden en

*) Leverage ratio: het eigen vermogen in procenten van het vreemd vermogen.

Tabel 3 De leverage ratio, de winstreserve-ratio en de vaste activa-ratio in 1974, 1975 en 1976 per grootteklasse in procenten

grootteklasse in manjaren	1974	1975	1976
	%	%	%
< 51			
leverage ratio	51	46	46
winstreserve-ratio	22	21	21
vaste activa-ratio	176	170	162
51-100			
leverage ratio	35	39	37
winstreserve-ratio	17	20	21
vaste activa-ratio	129	136	117
>100			
leverage ratio	34	33	32
winstreserve ratio	17	16	15
vaste activa-ratio	109	109	105
alle bedrijven			
leverage ratio	35	35	34
winstreserve-ratio	17	17	17
vaste activa-ratio	114	117	110

Bron: EIB. De financiële structuur van een aantal middelgrote en grote bouwbedrijven.

krijgen van opdrachten niet samenwerken met andere bouwbedrijven. Projectontwikkeling is een concurrentiemiddel tussen bouwbedrijven. Om dit verder aan te geven gaan we in op de externe (juridische) structuur van bouwbedrijven. De externe juridische structuur van de bedrijven in Nederland die aan projectontwikkeling doen, geven we weer met behulp van de relaties, die de concerns⁹⁾ zelf leggen in de vorm van gemeenschappelijke dochterondernemingen. De redenen voor deze samenwerking (in de bouwnijverheid) zijn legio. Zo kunnen ondernemingen bijvoorbeeld samenwerken omdat:

- zij als individueel bedrijf een aangeboden werk vanwege zijn omvang niet alleen aankunnen (bouwcombinaties)¹⁰⁾
- de hoeveelheid werk te gering is om er zelf een organisatie voor op te zetten (betonmortelcentrale, asfaltcentrales en dergelijke)
- een ander bedrijf de kennis, ervaring of middelen heeft die zij zelf niet in huis hebben.

De samenwerking op het gebied van de projectontwikkeling tussen concerns lijkt vooral ingegeven door die laatste mogelijkheid. Als onderzoeksgroep hebben we de 82 concerns genomen, waartoe alle bouwbedrijven behoren die meer dan 200 manjaren verlonen (zie paragraaf 1.3). De relaties die met gemeenschappelijke deelnemingen tussen concerns gelegd worden, zijn als volgt in kaart gebracht. Allereerst werd in de jaarverslagen, voor zover aanwezig, nagegaan of het concern deelnemingen opgaf waarvan het belang kleiner was dan 100% en of men het concern (of de concerns) noemde die het resterende belang bezat (of bezaten). Werd deze informatie niet in het jaarverslag gegeven, dan werd de beheersmaatschappij opgebeld en gevraagd welke dat

andere concern was of die andere concerns waren. De bereidheid bij de bedrijven om de gevraagde informatie te verstrekken was groot. Slechts 15% ging niet op ons verzoek in. In dit laatste geval werd het argument gebruikt dat men niet op de hoogte was van het feit of het concern waarmee samengewerkt werd die informatie wenste prijs te geven. Men was niet bereid dit bij die bedrijven na te trekken vanwege de tijd die dat zou kosten. Het is duidelijk dat de informatie die wij konden verkrijgen niet uitputtend is. De situatieschetsen die hierna gegeven worden, moeten daarom als minima worden beschouwd. Indien er volgens onze gegevens een relatie bestaat via een gemeenschappelijke dochter, dan geven wij die weer*).

Wij beschouwen twee concerns met elkaar verbonden als zij een gemeenschappelijke dochter hebben. Indien zij meer dan één gemeenschappelijke deelneming hebben, dan komt dat – op één uitzondering na – niet in de presentatie naar voren. Van de onderzochte 82 concerns hebben volgens onze informatie minimaal 21 concerns relaties met elkaar of met ondernemingen buiten de bouwnijverheid. Van deze 21 concerns (groep 21) hebben 17 concerns (groep 17) één of meer dochterbedrijven, die als projectontwikkelaar bij ons bekend zijn¹¹). Beide groepen onderhouden relaties met concerns buiten de bouwnijverheid¹²).

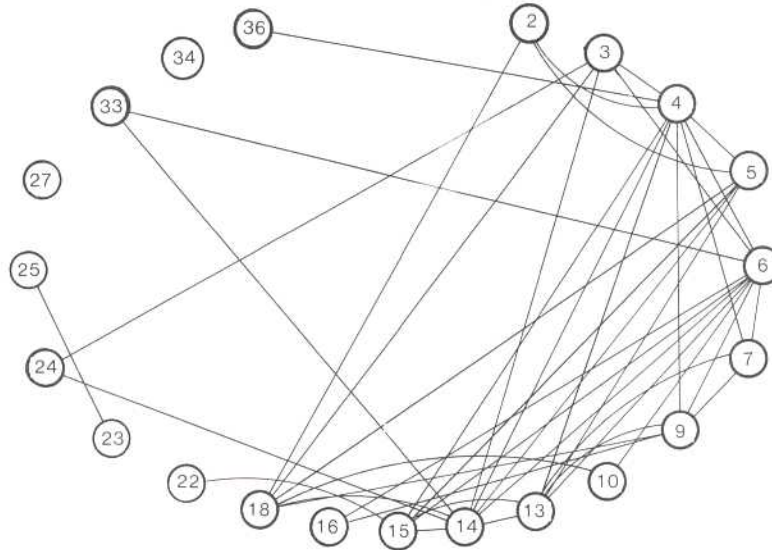
Om beide groepen met elkaar te kunnen vergelijken, maken we gebruik van een techniek – onderdeel van de grafentheorie¹³) – waarmee we in staat zijn de onderlinge relaties binnen een groep of tussen groepen te kwantificeren¹⁴). De methode komt er op neer dat het aantal (door middel van gezamenlijke deelnemingen gelegde) relaties uitgedrukt wordt als een percentage van het maximale aantal op die manier te leggen relaties tussen concerns (de dichtheid). Indien alle verbindingen gerealiseerd zijn, is het percentage 100. Zijn geen van de mogelijke verbindingen gelegd, dan is dat percentage 0. Figuur 1 geeft een overzicht van de relaties binnen de groep van 21 bouwconcerns die door middel van gemeenschappelijke deelnemingen relaties onderhouden met andere concerns. Figuur 2 geeft een overzicht van de relaties binnen de groep van 17 bouwconcerns, waarvan minstens één van de dochtermaatschappijen aan projectontwikkeling doet en waarvan de concerns via gemeenschappelijke deelnemingen relaties onderhouden met andere concerns. Figuur 3 geeft een overzicht van de relaties tussen de eerder genoemde groep van 21 bouwconcerns en 12 niet-bouwconcerns. Het netwerk van de relaties tussen de hiervoor genoemde groep van 17 bouwconcerns en niet-bouwconcerns is vrijwel gelijk aan figuur 3.

Vergelijken we de groep van 21 bouwconcerns met de groep van 17 bouwconcerns met minstens één projectontwikkelaar als dochtermaatschappij, dan valt op dat de dichtheid van deze laatste groep zowel intern als in relatie met niet-bouwconcerns in alle gevallen hoger is¹⁵). Met andere woorden: de groep concerns waarvan minstens één bedrijf projectontwikkelaar is, onderhoudt meer relaties met zowel concerns binnen als buiten de bouwnijverheid dan bedrijven die geen projectontwikkelaar als dochter hebben. Bekijken we de bedrijven via welke die relaties gelegd worden, dan blijkt dat in de groep bouwbedrijven van de 42 bekende relaties er slechts twee via projectontwikkelaars worden gelegd. Bovendien sluimert een van die gezamenlijke ondernemingen en is de

*) Alleen over de aanwezigheid van relaties doen wij een uitspraak. Over de afwezigheid van relaties ontbreekt ons voldoende informatie. Indien tussen twee concerns geen relatie wordt weergegeven, dan wil dat niet zeggen dat er geen samenwerking is, maar dat er geen gegevens zijn die aangeven dat die er wel zou zijn.

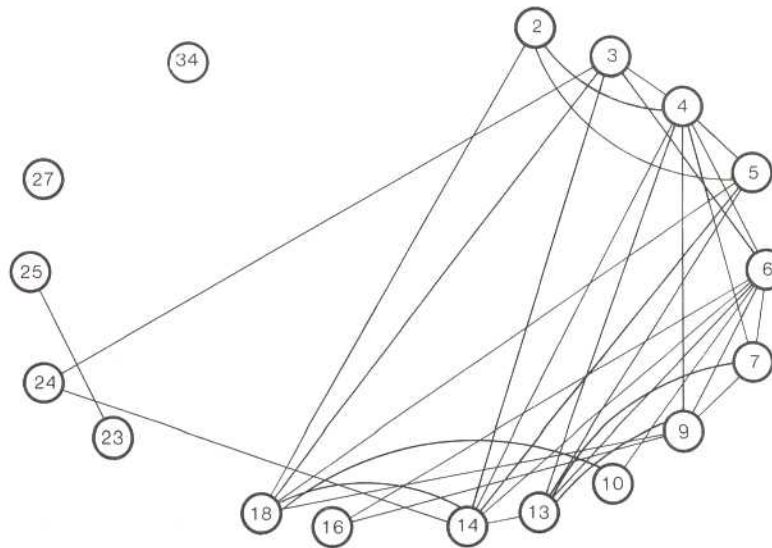
FIGUUR 1

Netwerk groep 21 Bouwconcerns met relaties in de vorm van gemeenschappelijke deelnemingen met andere concerns (zie noot 11 en 12)



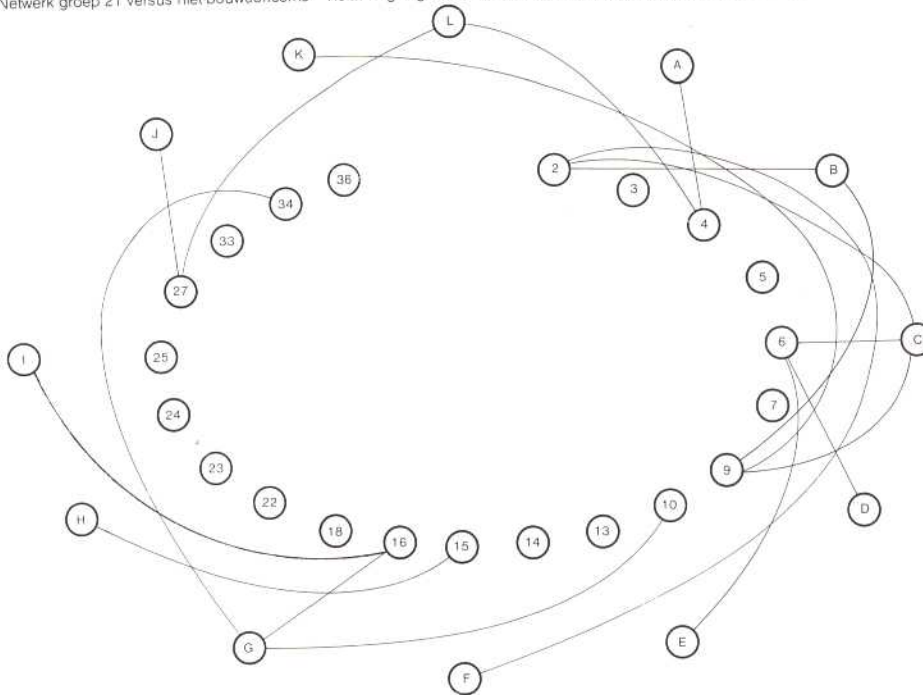
FIGUUR 2

Netwerk groep 17 Bouwconcerns, waarvan minstens één dochtermaatschappij als projectontwikkelaar werkzaam is in de vorm van gemeenschappelijke deelnemingen met andere concerns (zie noot 11 en 12)



FIGUUR 3

Netwerk groep 21 versus niet-bouwconcerns: Relaties gelegd door 21 bouwconcerns met 12 niet-bouwconcerns (zie noot 11 en 12)



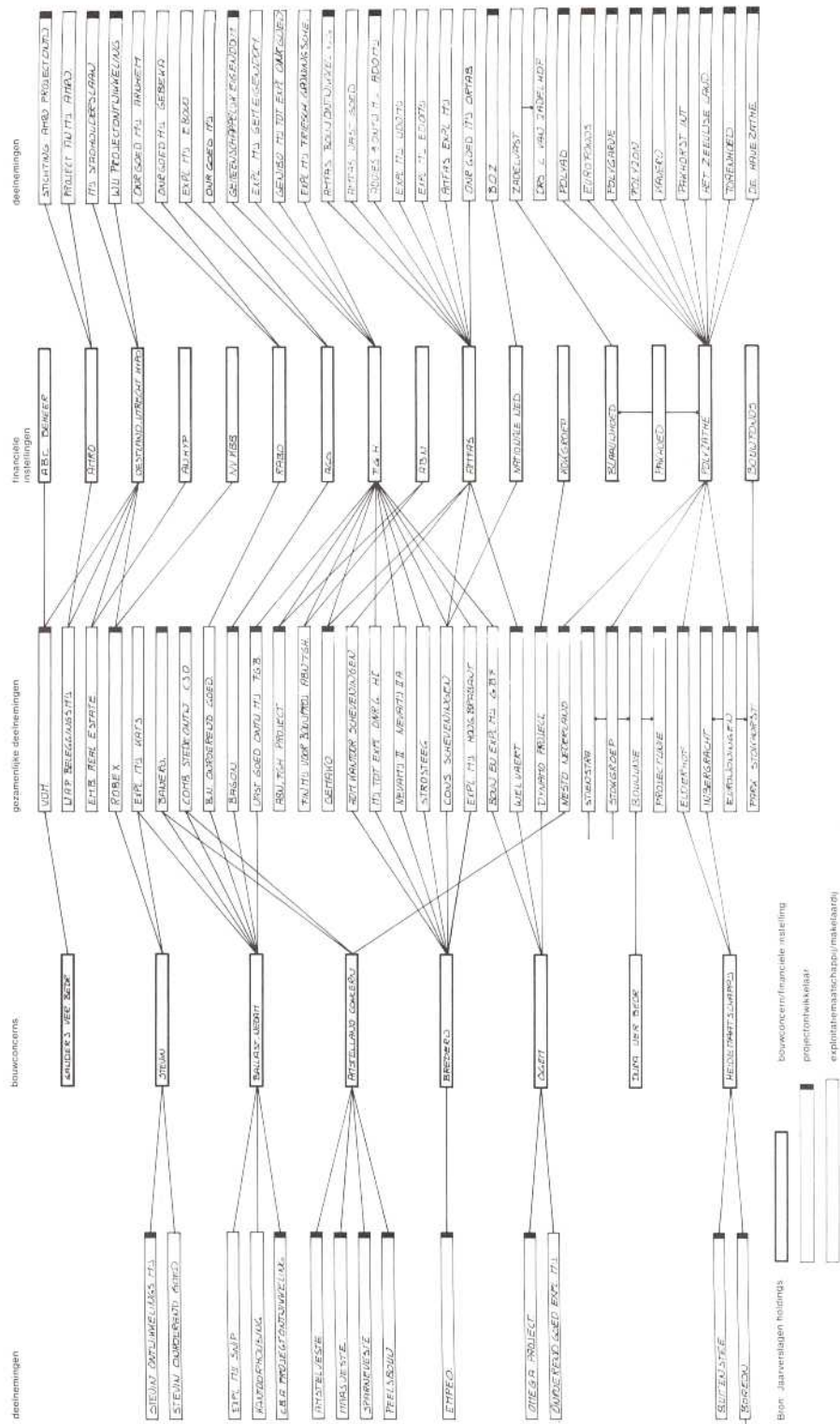
Alle verbindingen van projectontwikkelingsmaatschappijen behalve 15 H en 16 I.

andere samenwerking eind 1977 gestaakt. Verder blijkt dat van de 18 gezamenlijke bedrijven die de verbindingen realiseren tussen bouwconcerns en niet-bouwconcerns, er slechts twee relaties niet via projectontwikkelaars gelegd worden. Kort samengevat komt het erop neer dat

- concerns waarvan minimaal één bedrijf projectontwikkelaar is, meer samenwerken met andere concerns dan concerns die geen projectontwikkelaar als dochter hebben
- bouwconcerns niet of nauwelijks samenwerken op het gebied van de projectontwikkeling, maar wel op andere gebieden
- bouwconcerns samenwerken met niet-bouwconcerns op het gebied van de projectontwikkeling, maar niet of nauwelijks op andere gebieden.

Van de 17 bouwbedrijven waarvan minstens één van de dochtermaatschappijen aan projectontwikkeling doet, zijn er acht die een gezamenlijke deelneming hebben met in totaal veertien niet-bouwbedrijven. Voor zover er relaties tussen deze $14 + 8 = 22$ bedrijven gelegd worden door gemeenschappelijke projectontwikkelaars, exploitatiemaatschappijen of makelaardijen, zijn deze voor de volledigheid in figuur 4 samen met het verbinding leggende bedrijf weergegeven. Ook de projectontwikkelaars, exploitatiemaatschappijen en makelaardijen die volledig in het bezit zijn van één van deze 22 concerns zijn, zijn aangegeven.

FIGUUR 4



2.2 Conclusies

Om aan te geven waarom projectontwikkeling ontstaan is, hebben we de verklaring vooral gezocht bij de bouwbedrijven, die de procesfunctie initiatief integreren in hun bedrijfsactiviteiten en die op de gebouwenmarkt hun produkten te koop aanbieden. Zij achten zich daartoe gedwongen door het achterblijven van het aantal en de grootte van de opdrachten, die bij hun bedrijfsdoelstelling past. De bouwbedrijven zijn tot die integratie in staat, daar zij op grond van andere ontwikkelingen kennis hebben verzameld van het uitoefenen van de andere procesfuncties. Projectontwikkelaars die een juridische eenheid vormen met een bouwbedrijf, bezitten de financiële middelen niet om bouwprojecten zelfstandig te financieren. Het is deze bedrijven om de mogelijke bouwproductie te doen. Tussen de bouwbedrijven onderling moet de projectontwikkeling dan ook als een concurrentiemiddel gezien worden. De bouwbedrijven werken wel samen met financiële instellingen, die overigens los daarvan het ontwikkelen van projecten ook in hun takenpakket hebben opgenomen.

2.3 Definitie projectontwikkeling

Al eerder is gesteld dat de definities van het begrip projectontwikkeling in de diverse publikaties op onderdelen van elkaar afwijken en verschillende aspecten belichten. In de vorige paragraaf is aangegeven, dat bouwers zelf initiatief nemen en voor de financiering van de projecten contact zoeken met financiële instellingen. Deze instellingen kunnen op hun beurt ook de procesfunctie initiatief gaan uitvoeren en (eventueel voor elk project afzonderlijk) contact zoeken met bouwbedrijven. De financieringsmogelijkheden van projectontwikkelaars bepalen onder andere de vraag naar hun diensten. De kwaliteit van de planopzet en de planbegeleiding tijdens de uitvoering bepalen eveneens de behoefte aan de werkzaamheden van een projectontwikkelaar. Zij maken deel uit van de definities die men van de projectontwikkeling geeft. Een volgend aspect dat in definities belicht wordt, is de combinatie van activiteiten in één organisatie. De NEPROM start haar uiteenzetting van wat projectontwikkeling is met de omschrijving: "Het binnen een geïntegreerde organisatie oplossen van een veelvoud van problemen die vroeger separaat en veelal na elkaar tot stand komen. Ook benadrukt de NEPROM de ondergeschikte en betrekkelijke eenvoudige rol van het bouwen zelf.

Het aspect dat één organisatie alles tot en met de verkoop of verhuur verzorgt, vinden we ook terug bij Ham¹⁷). Volgens hem is projectontwikkeling: "...een integrale bezigheid. Het omvat het totale bouwproces, waarbij schematisch de volgende onderdelen te onderscheiden zijn: onderzoek, financiering, ontwerp, bouw, verkoop/belegging".

Hij vervolgt met de opmerking dat de projectontwikkelaar niet per sé al die aspecten behoeft uit te voeren en dat de gemeenten voor een dergelijke integrale projectontwikkeling weinig ruimte laten. Ham noemt in zijn omschrijving de onderdelen onderzoek en verkoop/belegging. De NV Combinatiebouw Amsterdam besteedt daar eveneens aandacht aan. Nu worden bedrijfactiviteiten samengevat met de termen marktverken-

ning en planbeoordeling¹⁸). Met marktverkenning wordt bedoeld op het onderzoek naar geografische gebieden waar gebouwd mag worden, met planbeoordeling het onderzoek naar de maatschappelijke en economische mogelijkheden voor de realisering van woningen en winkels. De door Ham genoemde activiteit verkoop/belegging wordt niet met name genoemd, maar is voor een deel meegenomen in het onderdeel planbeoordeling. Daarin is immers, met het zorgvuldige onderzoek naar de vraag, de aandacht van de afzet van de projecten weergegeven. Kool geeft de onderzoeksactiviteiten het eenvoudigst weer met de omschrijving markt- en marketingonderzoek. De eerste is het onderzoek waar gebouwd mag worden. De tweede is het onderzoek naar wat er gebouwd kan worden. Ook hij geeft de toenemende rol van deze activiteiten in de projectontwikkeling aan¹⁹). Ontwikkelaars hebben op dit vlak een voorsprong op de gemeentelijke overheid en op het uitvoerend bouwbedrijf. De Vries (oud-projectontwikkelaar) noemt onderzoek eveneens nadrukkelijk²⁰). Hij geeft aan dat bij die activiteiten diverse wetenschappelijke disciplines een rol spelen. Projectontwikkelaars verzamelen op die manier kennis en ervaring. Juist deze combinatie van kennis en ervaring wordt ervaren als een machtsfactor door de critici van projectontwikkelaars²¹).

Het beeld van de projectontwikkelaar dat tot nu toe naar voren komt is: een organisatie die zoveel mogelijk de volgende werkzaamheden vervult:

- marktverkenning
- planbeoordeling
- financiering
- ontwerp/planopzet
- bouw of planbegeleiding
- verkoop/belegging

Een aspect is nog niet belicht: de procesfunctie initiatief zelf. Deze functie vervult een centrale rol. Zij wordt in het algemeen uitgevoerd door de zogenaamde opdrachtgever. Deze procesfunctie is belangrijk, omdat de uitvoerders ervan bepalen wat er in Nederland gebouwd wordt. De opdrachtgever signaleert de behoefte aan een bepaald soort gebouw, trekt een architectenbureau (ontwerper) aan, zorgt voor de financiering en voor het beschikbaar komen van de gewenste bouwgrond. Daarbij moet voldaan worden aan diverse voorwaarden van de overheid. Ten slotte kiest de opdrachtgever een (hoofd)aannemer die het gebouw moet neerzetten. Tijdens dit relatief langdurige en complexe proces blijft de opdrachtgever verantwoordelijk voor de voortgang en voor het resultaat. Het werk van de opdrachtgever kan zich hiertoe beperken. Hij kan echter op zijn beurt ook weer de andere procesfunctie in zijn eigen handelen integreren. Gaan we er vooralsnog vanuit dat een projectontwikkelaar de eerder genoemde onderneming is, die de procesfunctie initiatief gecombineerd heeft met zijn oorspronkelijke procesfunctie, dan wordt het verschil tussen opdrachtgevers en projectontwikkelaars erg vaag. We gaan daarom nu in op het verschil en de overeenkomst tussen de opdrachtgever en de projectontwikkelaar. Dit verschil is naar onze mening gelegen in het uitgangspunt van deze twee instellingen. Het uitgangspunt voor de opdrachtgever is zijn eigen behoefte aan een gebouw, dat hij nodig heeft om zijn bedrijf in uit te oefenen, om in te wonen, om in te beleggen of omdat hij tot taak heeft gekregen voor de woon- of werkruimte van een bepaalde groep mensen te zorgen (woningbouwcorporaties). De projectontwikkelaar daarentegen kent die behoefte niet en gaat dus eerst op zoek naar

een vraag naar bepaalde bouwobjecten²²). Dat zoeken kan erg eenvoudig zijn omdat hij het tekort aan een bepaald soort gebouwen kent (premiewoningen). Maar andere tekorten op de gebouwenmarkt zijn niet duidelijk en verschillen soms van streek tot streek (winkelcentra, kantoren). Het verschil is dat de opdrachtgever uitgaat van zijn eigen behoefte aan gebouwen en dat de projectontwikkelaar deze behoefte aan gebouwen bij derden juist moet zoeken. De overeenkomst ligt, nadat de vraag bekend is geworden, bij de voorbereiding en realisering van de gebouwen. In principe moeten beide instellingen dan aan dezelfde zaken aandacht besteden.

De opdrachtgever (de projectontwikkelaar) neemt het initiatief, maar is daarbij tegenwoordig steeds meer afhankelijk van de ruimte die de overheid hem geeft. De overheid beïnvloedt hem bij het uitoefenen van de procesfunctie initiatief door middel van het uitwerken van streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen. De overheid legt daarmee haar beleid met betrekking tot de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening vast. Aangezien dat beleid een bepaalde bouwactiviteit tot gevolg dient te hebben, die in het algemeen afwijkt van hetgeen de opdrachtgevers voor ogen staat, treden overheid en opdrachtgevers met elkaar in contact. In het dan volgende onderhandelingsproces wordt ernaar gestreefd een project uit te werken waar beide partijen tevreden mee kunnen zijn. Daarbij ligt het voor de hand dat de overheid met die opdrachtgevers wil praten, die bereid en in staat zijn de plannen van de overheid zoveel mogelijk te realiseren. Dat zullen in het algemeen de grotere ondernemingen zijn die grotere delen van het project als één geheel willen uitvoeren, waardoor een proces van geven en nemen kan ontstaan.

In de literatuur komt het beeld naar voren dat de gemeenten overspoeld worden met aanvragen van projectontwikkelaars²³). Het bezit van grond in een plangebied wordt gebruikt als middel om de gemeente tot die samenwerking te dwingen²⁴). In de gemeente-enquête zijn daarom vragen opgenomen over het eerste contact tussen gemeenten en projectontwikkelaars²⁵). In tegenstelling tot wat de literatuur doet vermoeden blijkt dat het initiatief tot het eerste contact evenzeer uitgaat van de projectontwikkelaar als van de gemeenten (zie tabel 4). Uit de literatuur wordt duidelijk dat de projectontwikkelaar vóór de vaststelling van een bestemmingsplan betrokken wil worden bij de samenstelling van dat bestemmingsplan. De redenatie is dan dat een bestemmingsplan, gemaakt naar de wensen van de gemeente voor een projectontwikkelaar te duur is om te realiseren. Een bijstelling van een bestemmingsplan kost dermate veel tijd dat een projectontwikkelaar liefst direct betrokken wil worden bij het maken van het bestemmingsplan zodat hij het ineens goed kan doen. De NV Combinatiebouw Amsterdam over dit punt: "De projectontwikkelingsmaatschappij zal ernaar streven zo vroeg mogelijk, dus voordat de bestemmingen gedetailleerd zijn vastgesteld, bij het plan te worden betrokken. In dat geval kunnen de projectontwikkelingsmaatschappijen en de andere betrokkenen tot de detaillering van het plan bijdragen"²⁶).

Veel publicaties gaan hierop in. Op grond van een door hen gesignaleerde belangentegenstelling (tussen het algemeen belang en het ondernemingsbelang), wordt betwijfeld of de belangen van de gemeente voldoende gewaarborgd blijven²⁷). Het NIROV meldt over het aanbod van de projectontwikkelaar om het stedenbouwkundig ontwerp te maken en het nodige onderzoek te verrichten²⁸):

"Wanneer dit aanbod gedaan wordt met de bedoeling de gemeente van deze taken te ontlasten kleven er bezwaren aan. Dat geldt wel in het bijzonder voor het planologisch onderzoek. Hoe serieus de instelling van de kant van de projectmaatschappij ook

Tabel 4 Procentuele verdeling van de initiatiefnemers tot het eerste contact in relatie met de aanwezigheid van overheidsplannen voor dat gebied

	bestemmingsplan	voorbereidingsbesluit	geen bestemmingsplan of voorbereidingsbesluit	anders	onbekend	totaal
bouwondernemer	5,6	7,4				4,7
levensverzekeringsmij						
pensioenfonds		3,7				0,5
makelaar						
hypotheekbank						
Bouwfonds Ned. Gemeenten	0,8					0,5
Bouwfonds Zuid-Nederland						
echte projectontwikkelaar	43,7	25,9	52,4	71,4		41,1
woningcorporatie	0,8					0,5
de gemeente	42,9	59,3	38,1	28,6		42,1
gezamenlijk (gemeente en projectontwikkelaar)	2,0	3,7	9,5			3,2
belegger	0,8					0,5
overige	3,4				100	2,2
onbekend						4,7
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

moge zijn, het gevaar van een tekort aan objectiviteit blijft in beginsel altijd aanwezig wanneer dit werk verricht wordt door medewerkers van de projectmaatschappij. Dit houdt verband met het feit dat de belangen van de projectmaatschappij ten aanzien van een bepaald plan nooit geheel parallel lopen met die van de gemeente. De gemeente moet het oog gericht houden op de toekomstige ontwikkeling op langere termijn binnen haar gehele grondgebied. De projectmaatschappij heeft alleen te maken met één bepaald project dat op succesvolle wijze tot stand gebracht moet worden.”

Indien projectontwikkelaars betrokken willen worden bij het maken van bestemmingsplannen, dan moet het eerste contact tussen gemeente en projectontwikkelaar ook vóór de vaststelling van het bestemmingsplan tot stand komen. Uit de gemeente-enquête blijkt dat in 70% van de gevallen waarin de projectontwikkelaar het initiatief tot het eerste contact met de gemeente neemt, er sprake is van een bestemmingsplan (zie tabel 5). De projectontwikkelaars zoeken ook wel eerder contact, maar dat komt minder voor dan verwacht wordt. Uit de enquête blijkt wel dat in die gevallen waarbij er noch een voorbereidingsbesluit ligt, noch een bestemmingsplan gereed is, de projectontwikkelaars meer dan de gemeenten het initiatief voor het eerste contact nemen. Verder zien we dat als er geen voorbereidingsbesluit ligt, de gemeenten minder snel geneigd zijn contact te zoeken met projectontwikkelaars dan wanneer dat wel het geval is. Gemeenten, die zich voor de opgave geplaatst zien een bestemmingsplan te ontwerpen en daartoe een voorbereidingsbesluit hebben genomen, blijken vaker dan projectontwikkelaars in die fase het initiatief voor het eerste contact te nemen.

Samenvattend kan de definitie van projectontwikkeling nu als volgt geformuleerd worden:

Het door een organisatie opsporen van een behoefte aan bouwproducten en het vervolgens voor eigen rekening en risico nemen en handhaven van initiatieven tot een bouwproces in enge zin. En wel zodanig dat zich in onderlinge samenhang en gefaseerd de voorbereiding, de uitvoering en de begeleiding voltrekken.

Tabel 5 Procentuele verdeling van de initiatiefnemers tot het eerste contact in relatie met de aanwezigheid van overheidsplannen voor dat gebied

	bestemmingsplan	voorbereidings- besluit	geen bestemmings- plan of voorberei- dingsbesluit	anders	onbekend	totaal
bouwondernemer	77,7	22,3				100
levensverzekeringsmij						100
pensioenfonds		100,0				100
makelaar						100
hypotheekbank						100
Bouwfonds Ned. Gemeenten	100,0					100
Bouwfonds Zuid-Nederland	70,5	9,0	14,1	6,4		100
echte projectontwikkelaar	100,0					100
woningcorporatie	67,5	20,0	10,0	2,5		100
de gemeente						100
gezamenlijk (gemeenten en project- ontwikkelaars)	50,0	16,7	33,3			100
belegger	100,0					100
overige	100,0					100
onbekend					100,0	100
totaal	66,3	14,2	11,1	3,7	4,7	100

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Noten

- 1) De technische ontwikkeling en de schaalvergroting wordt ook door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting gesignaleerd in zijn redenering om het ontstaan van projectontwikkelingsmaatschappijen te verklaren: "Die totaal veranderde opgave en de fundamenteel gewijzigde omstandigheden hebben een sterke schaalvergroting in het gemeentelijk stedenbouwkundig denken en handelen tot gevolg gehad. Gelijktijdig voltrokken zich binnen de bouwnijverheid vele ingrijpende veranderingen (...). Die expansie vond plaats in een periode waarin de technische ontwikkeling een steeds hogere vlucht nam. De dwingende eis om te komen tot een zo hoog mogelijke productie leidde mede tot een voortdurend zoeken naar meer rationele en efficiënte werkmethode, waarbij aan de industrialisering van de bouw een belangrijke rol werd toebedeeld. De hoge investeringen die hiervoor nodig bleken waren oorzaak van een schaalvergroting aan de kant van de ondernemers,...". Zie: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Projectontwikkeling. Alphen a/d Rijn, 1971, blz. 4 e.v. Ook bouwondernemers en projectontwikkelaars signaleren deze tendens; E. Bakker in Plan no. 4, 1972, blz. 17/18: "Bij de huidige stand van zaken in Nederland geldt onder meer met betrekking tot stedenbouw in het algemeen:
 - een schaalvergroting die uit maatschappelijke overweging integrale aanpak nodig maakt (geen verknipte boel, maar een evenwichtig opgebouwd plan);
 - een schaalvergroting, waarbij het financiële aspect slechts door grote financiële instellingen behartigd kan worden;
 - een schaalvergroting die bouwtechnisch en -economisch door grote bouwbedrijven aangevat kan worden."
 H. Crijns in Volkshuisvesting, 1970, blz. 165: "Kortom de noodzaak is in onze tijd ontstaan enorme stadsuitbreiding te realiseren, waarbij in enkele jaren meer zal moeten worden gebouwd dan in eeuwen voorheen ontstond."
 - 2) Kool, M. E. F. Nieuwe tendensen in de projectontwikkeling. In: Vastgoedmarkt, 1978, nr. 3, blz. 33. Zie ook: Hamaker, J. Kritische kanttekeningen bij ontwikkeling van projecten. In: Bouw, 1977, nr. 20.
 - 3) ROC Marketing Nederland bv. Bouwmarktenquête 1968. Uit het onderzoek bleek verder dat ongeveer drie kwart van alle ondervraagden van mening was, dat de ontwikkeling in de bouw zal leiden tot een integratie van architectenbureaus, advies- en constructiebureaus en uitvoerende ondernemingen.
 - 4) Zie: EIB. Bouwnota '62. Rotterdam, 1962. Woningbouw en werkgelegenheid. Amsterdam, 1972 en Bouwcombinaties. Amsterdam, 1973, blz. 12.
 - 5) Dongelmans, A. M., e.a. Historisch overzicht van de economische en monetaire situatie in de jaren 1957-1975. Amsterdam, 1977.
 - 6) Zie: NIROV. Projectontwikkeling. Alphen a/d Rijn, 1971, blz. 4 e.v., en W. J. Slachter. Projectontwikkelingscontracten. In: Geschrift nr. 3 van de Stichting Instituut voor Bouwrecht, 1976, blz. 75. e.v.
 - 7) Zie o.a.: Crijns, H. Ontwikkelingsmaatschappijen en woningcorporaties. In: Volkshuisvesting, 1970, blz. 165, en H. Kombrink. Macht projectontwikkelaars dient te worden ingeperkt. In: Bouw, 1977, nr. 4, blz. 108.
 - 8) EIB. De financiële structuur van een aantal middelgrote en grote bouwbedrijven. Amsterdam, 1979.
 - 9) Zie noot 21 (hoofdstuk 1).
 - 10) EIB. Bouwcombinaties. Amsterdam, 1973.
- | | |
|--|--|
| <p>11) Groep 21</p> <p>Bouwconcerns met relaties in de vorm van gemeenschappelijke deelnemingen met andere concerns</p> <p>Bredero</p> <p>NBM</p> <p>Stevin</p> <p>Bos Kalis</p> <p>Ballast Nedam</p> <p>IBC</p> <p>Ogem</p> <p>Amstelland Concern</p> <p>Volker</p> | <p>Groep 17</p> <p>Bouwconcerns, waarvan minstens één dochtermaatschappij als projectontwikkelaar werkzaam is en relaties leggen in de vorm van gemeenschappelijke deelnemingen met andere concerns</p> <p>Bredero</p> <p>NBM</p> <p>Stevin</p> <p>Bos Kalis</p> <p>Ballast Nedam</p> <p>IBC</p> <p>Ogem</p> <p>Amstelland Concern</p> <p>Volker</p> |
|--|--|

HBG
 Van Oord
 Heidemaatschappij
 DSM
 Van Mourik
 Wilma
 Heijmans Verenigde Bedrijven
 Marcel Muyres
 Sanders Verenigde Bedrijven
 Mebin
 Dura aannemingsmij
 Troost aannemingsmij

HBG
 Heidemaatschappij
 DSM
 Wilma
 Heijmans Verenigde bedrijven
 Marcel Muyres
 Sanders Verenigde Bedrijven
 Dura aannemingsmij

De gegevens voor dit deel van het onderzoek zijn van toepassing op 1977. Stevin en Volker zijn officieel gefuseerd op 1 januari 1979, op grond waarvan beide ondernemingen hier nog apart vermeld staan.

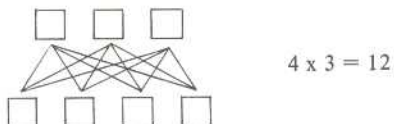
- 12) De groep niet-bouwconcerns, waarmee de 21 bouwconcerns relaties in de vorm van gemeenschappelijke deelnemingen onderhouden, zijn:

NV KBB
 Amfas
 FGH
 AGO
 RABO
 Nationale Nederlanden
 Pakhoed
 Bouwfonds
 Nederlandse Waterschapsbank
 ABC-beheer
 Kokgroep
 Westland-Utrecht Hypotheekbank

- 13) Helmers, H., e.a. Graven naar macht. Amsterdam, 1975, blz. 111 e.v.
 14) In een groep bestaande uit 2 elementen kunnen maximaal $n \times (n-1) \times \frac{1}{2}$ relaties onderscheiden worden. Bijvoorbeeld: In een groep van vier elementen kunnen maximaal zes relaties onderscheiden worden



Het aantal verbindingen tussen een groep van n elementen en een groep van m elementen is maximaal $n \times m = nm$. Bijvoorbeeld: Het aantal verbindingen tussen een groep van vier elementen en een groep van drie elementen is 12.



- 15) In onderstaande tabel is het (kwantitatieve) verschil tussen de groep van 21 bouwconcerns en de groep van 17 bouwconcerns gegeven; dit verschil is zowel intern als in relatie met niet-bouwconcerns.

Tabel b

groep	aantal verbindingen	aantal bedrijven	maximum aantal verbindingen	dichtheid
groep 21 (zie figuur 1)	42	21	210	20 %
groep 17 (zie figuur 2)	33	17	136	24,3%
groep 21 versus niet-bouwconcerns (zie figuur 3)	18	21 - 12	252	7,1%
groep 17 versus niet-bouwconcerns	17	17 - 12	204	8,3%

- 16) NEPROM mededelingen. Vastgoedmarkt no. 4, 1979, blz. 19.
- 17) Ham, P. J. van der. Projectontwikkelaar en gemeente op contract laten samenwerken. In: Bouw, 1977, nr. 5.
- 18) NV Combinatiebouw. Taak van de projectontwikkelingsmaatschappij. In: Bouw, 1971, nr. 35, blz. 1212.
- 19) Kool, E. Nieuwe tendensen in de projectontwikkeling. In: Vastgoedmarkt, 1978, nr. 3, blz. 33.
- 20) Vries, J. de. Misverstanden over de projectontwikkelaar. In: Plan, 1974, nr. 5, blz. 3-4.
- 21) Hasselaar, E. H. Het beroepsbeeld van de architect. In: Plan, 1972, nr. 4, blz. 28. Zie ook: Blaauw, W., e.a. Gemeente en projectontwikkelingsmaatschappij. In: Plan, 1972, nr. 5, blz. 41 e.v., en K. van Ginneken. Projectontwikkeling en ruimtelijke ordening. In: Bouw, 1973, nr. 23, blz. 745 e.v.
- 22) Benes, J., W. Diepeveen en A. Twijnstra. Marketing in de bouwonderneming. Alphen a/d Rijn, 1975, blz. 28. "Het is kenmerkend voor deze vorm dat de projectontwikkelingsmaatschappij behoudens uitzonderingen zelf de bouwbehoefte formuleert en dat dit niet door de vrager gebeurt".
- 23) Ham, P. Projectontwikkeling en gemeenten op contract laten samenwerken. In: Bouw, 1977, nr. 5, blz. 113.
- 24) Haan, P. de. Stedelijk herkavelen beter dan gemeentelijke grondverwerving. In: Bouw, 1976, 32/33, blz. 513 e.v. P. Scheefhals. Spelregels voor gemeenten en projectontwikkeling. In: Plan, 1974, nr. 5, en H. Suylekom. Projectontwikkeling; lokaas voor gemeentebestuur. In: Cobouw Magazine 1977, nr. 9.
- 25) De meeste gemeenten hebben in de afgelopen vijf jaar een of meerdere malen contact gehad met projectontwikkelaars. Het aantal contacten neemt af naarmate de gemeente kleiner is. Van de gemeenten met minder dan 80.000 inwoners heeft 10% in die tijd geen contact gehad met projectontwikkelaars en van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners een kwart niet. Een en ander wordt in nevenstaande tabel weergegeven.
- 26) NV Combinatiebouw. Taak van de projectontwikkelingsmaatschappij. In: Bouw, 1971, nr. 35.
- 27) Ginneken, K. van. Projectontwikkeling en ruimtelijke ordening. In: Bouw, 1973, nr. 23, blz. 745. J. Hamaker, kritische kanttekeningen bij ontwikkeling van projecten. In: Bouw, 1977, nr. 20, en H. Noordgraaf, Projectontwikkeling in Schiedam. In: WonenTA/BK, 1973, nr. 18.
- 28) NIROV. Projectontwikkeling. In: Nirov-publikatie, nr. 78, 1971, blz. 12.

Tabel e Procentuele verdeling van het aantal contacten tussen projectontwikkelaars en gemeenten in de afgelopen 5 jaar per gemeentegrootte

aantal projectontwikkelaars	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000–20.000	20.000–40.000	40.000–80.000	80.000 en meer	
geen	23,9	10,2	10,6	11,5	–	12,3
1– 5	37,0	38,9	17,7	19,3	20,0	27,1
6–10	10,9	16,9	23,5	7,8	25,0	17,8
11–15	8,7	1,7	8,2	11,5	5,0	6,8
16–20		5,1	8,2			4,2
21–25	4,3	3,4	2,4	3,8		3,0
26–30	2,2	1,7				0,4
31–35		1,7				
36–40						
41–45						
46–50	2,2	5,1	2,4	11,5	10,0	4,7
50 en meer	6,5	15,3	17,6	34,6	35,0	18,2
onbekend	4,3		1,2			1,3
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

3 Projectontwikkelaar – gemeente

In dit hoofdstuk gaan we in op de relaties die projectontwikkelaars met hun omgeving onderhouden. We concentreren ons daarbij op de relatie projectontwikkelaar–gemeente. Daarmee sluiten we aan op de aandacht die deze relatie krijgt in zowel de enquête onder projectontwikkelaars als in de verschillende publikaties. Achtereenvolgens komen aan de orde de redenen voor een eventuele samenwerking, de grondproblematiek en de opinie die de gemeente en de projectontwikkelaar ten opzichte van elkaar hebben.

Alvorens op deze punten in te gaan, lijkt het ons zinvol een indruk te geven van de verdeling van de diverse opdrachtgevers per segment van de bouwmarkt. We willen vooral de rol van de projectontwikkelaars in kaart brengen op de volgende vier marktsegmenten¹):

- nieuwbouwwoningen
- renovatie
- winkelruimte
- kantoorruimte

De gegevens zijn afkomstig uit de gemeente-enquête en zijn van toepassing op de bouwproductie van 1978 (zie tabellen 6 tot en met 9). Uit de tabellen komt voor de projectontwikkelaars het volgende beeld naar voren. Het aandeel in de opdrachtgeving van nieuwbouwwoningen varieert in de vijf gemeentegrootteklassen van 19% tot 37%. Het aandeel in de bouwmarkt voor winkelruimte is in totaal 22%. Naarmate de gemeente groter is, neemt het aantal m² winkelruimte dat met behulp van projectontwikkelaars gerealiseerd is, toe. In het marktsegment kantoorruimte neemt het aandeel van de projectontwikkelaars eveneens toe naarmate de gemeente groter is. Het totale aandeel ligt hier echter lager dan het aandeel in het aantal m² winkelruimte, namelijk op 15,5%. In de renovatiesector zijn de projectontwikkelaars niet of nauwelijks actief. De gegevens zijn grafisch voorgesteld in figuur 5.

Tabel 6 Procentuele verdeling van het aantal nieuwbouwwoningen in 1978 naar opdrachtgever en gemeentegrootte

opdrachtgever	aantal nieuwbouwwoningen per gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
de gemeente	9,6	2,1	1,2	0,1	2,5	1,8
woningbouwvereniging	19,5	30,5	36,2	41,8	46,4	37,8
projectontwikkelaar	30,2	24,1	37,9	19,7	31,6	30,6
beleggers	0,2	5,2	7,7	23,7	10,3	10,6
overige (particulieren, rijk en dergelijke)	40,5	38,1	17,0	14,7	9,2	19,2
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 7 Procentuele verdeling van het aantal renovaties in 1978 naar opdrachtgever en gemeentegrootte

	aantal renovaties per gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
de gemeente	3,1	2,5	1,6	6,2	30,8	10,2
woningbouwvereniging	3,3	11,5	26,6	24,4	26,5	22,7
projectontwikkelaar				1,0		0,1
beleggers			0,1		0,1	0,1
particulieren	73,1	66,4	57,1	61,6	34,8	54,0
overige	20,5	19,6	14,6	6,8	7,8	12,9
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 8 Procentuele verdeling van het aantal m² winkelruimte gerealiseerd in 1978 naar opdrachtgever en gemeentegrootte

opdrachtgever	aantal m ² winkelruimte per gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000 80.000	80.000 en meer	
projectontwikkelaar	4,5	17,2	12,4	44,5	45,4	22,0
beleggers		4,6	8,3	6,0	21,3	9,1
particulieren	93,5	77,8	75,3	46,6	32,9	66,1
overige	2,0	0,4	4,0	2,9	0,4	2,8
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 9 Procentuele verdeling van het aantal m² kantoorruimte gebouwd in 1978 naar opdrachtgever en gemeentegrootte

opdrachtgever	aantal m ² kantoorruimte per gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
de gemeente	29,9	12,5	10,1	13,3	0,2	7,5
projectontwikkelaar beleggers	–	0,3	11,3	14,8	24,1	15,5
	–	–	11,5	19,8	62,0	30,7
rijk	6,7	9,0	3,0	15,0	0,1	4,8
overige (particulieren en dergelijke)	63,4	78,2	64,1	37,1	13,6	41,5
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

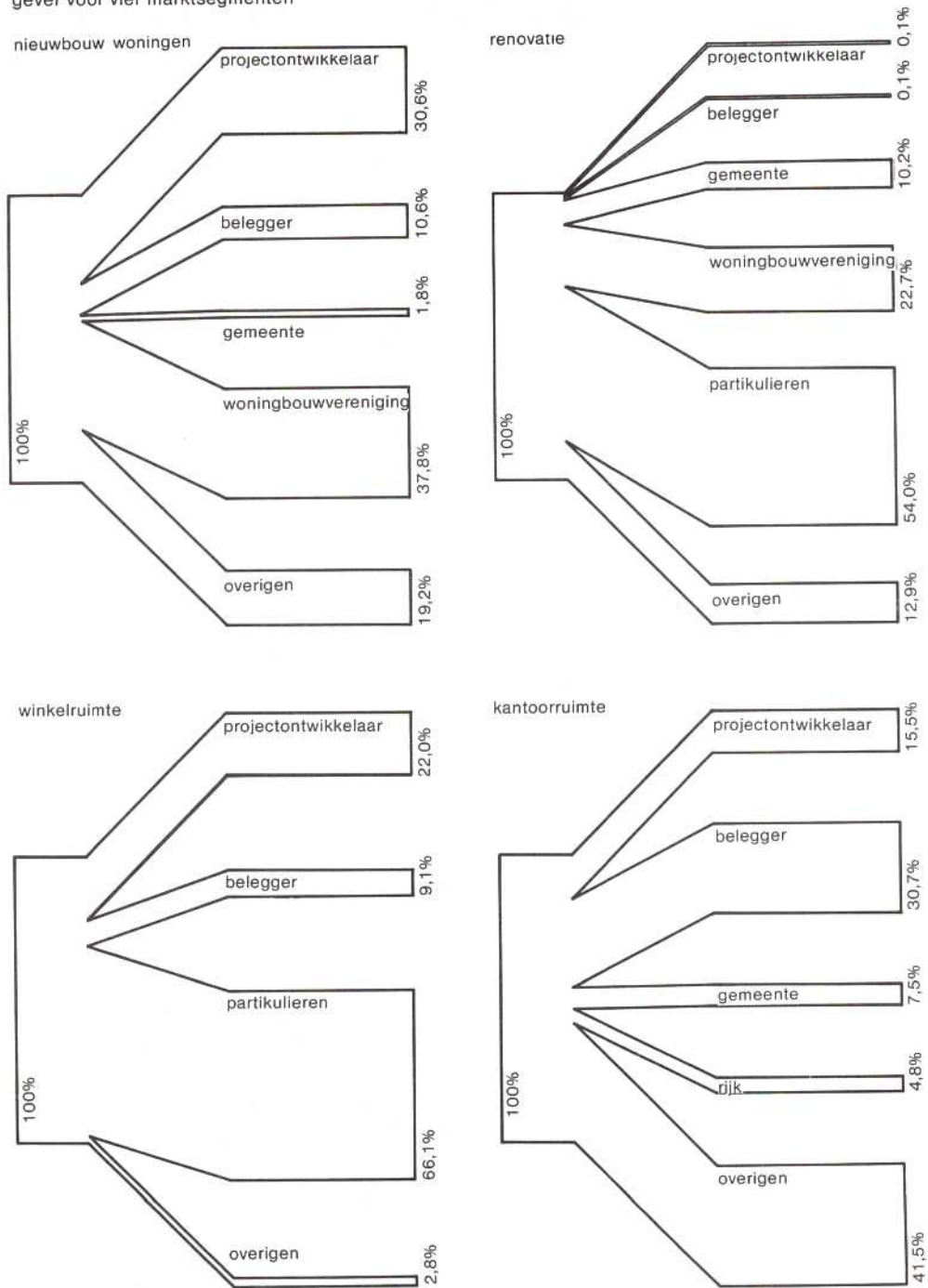
3.1 De gemeente en de projectontwikkelaar geconfronteerd

Elders (zie par. 2.3) is al aangegeven dat de gemeente de projectontwikkelaar nodig heeft. Maar ook de projectontwikkelaar kan niet zonder de medewerking van een gemeente bouwprojecten realiseren. De projectontwikkelaars zien zich in die zin als een verlengstuk van de gemeente. Deze zienswijze komt naar voren in het onderzoek dat Post gehouden heeft in het begin van de jaren zeventig²): "Herhaaldelijk wordt duidelijk gemaakt dat de p.o. vele taken van de gemeente wil overnemen, waarbij dan de gemeente voor de verwerving, de onteigening en de goedkeuringsprocedure heeft te zorgen, zuiver juridische formaliteiten, die nu eenmaal in de wet zijn vastgelegd." Het uitvoeren van de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorgeschreven procedures en de politieke besluitvorming, zijn een taak van de gemeente³). De resterende activiteiten – zoals het vooronderzoek, het ontwerp van het bestemmingsplan en het bouwrijp maken van de grond – willen de projectontwikkelaars graag voor hun rekening nemen. De gemeente moet daartoe echter wel opdracht verstrekken. Daarvoor zoeken de projectontwikkelaars dan ook contact met gemeenten. Bovendien kunnen de projectontwikkelaars de gemeente niet passeren, omdat slechts de gemeente beschikt over de wettelijke middelen die nodig zijn om met succes projecten te ontwikkelen (bijvoorbeeld: grondverwerving, bouwvergunningen, infrastructuur). Het bovengenoemde komt ook in de projectontwikkelaars-enquête naar voren. Daarbij leggen de respondenten vooral de nadruk op de afwikkeling van de procedure door de gemeenten. Ongeveer de helft van de respondenten noemt de lange looptijd van procedures als een van de oorzaken van het onnodig duurder worden van de projecten. Met een verlenging van de voorbereidingstijd van de projecten stijgen de bouwrijzen en neemt de onzekerheid met betrekking tot de afzet toe. Het aldus verhoogde risico is terug te vinden in een hogere bouwrijzen.

Een van de redenen waarom projectontwikkelaars contact willen zoeken met gemeenten, is de wens mede met het bestemmingsplan in te vullen. Uit de gemeente-enquête blijkt dat dat ook op uitnodiging van de gemeente kan gebeuren (zie tabel 4 en 5). Op veel plaatsen zijn bezwaren tegen die ontwikkeling te lezen. Zo stelt onder andere

FIGUUR 5

Procentuele verdeling van de bouwproductie in 1978, volgens de gemeente-enquête, naar opdrachtgever voor vier marktsegmenten



Hamaker dat het maken van een infrastructuur tot de taken van de gemeente behoort⁴). "(Een infrastructuur)... waarbinnen het initiatief tot maatschappelijke activiteiten tot ontwikkeling kan komen en die de inpassing van de particuliere initiatieven moet bewaken. Bij grote projecten zoals Empeo die verzorgt in Utrecht (Hoog Catharijne) en Scheveningen (Badplaats), en Kavero in Brouwershaven of Wilma in Bruinisse, om er maar een paar te noemen, draagt de betrokken gemeente een deel van haar zorg voor de infrastructuur over aan de projectontwikkelaar, veelal op zodanige voorwaarden dat bovengenoemde bewaking moeilijk of onmogelijk wordt." Met het bewaken wordt het bewaken van het algemeen belang bedoeld. Daartoe behoren veelal behoeften waarvan de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Projectontwikkelaars zijn echter ondernemingen die voor hun eigen continuïteit moeten zorgen. Voor die continuïteit zijn, zoals de Vries stelt "lichte overschotten" nodig⁵). De opbrengsten moeten hoger zijn dan de kosten van projecten. Kortom, de projecten die projectontwikkelaars willen ontwikkelen moeten economisch rendabel zijn; anders worden ze niet uitgevoerd. Ook uit de projectontwikkelaars-enquête blijkt dit winststreven. Het wordt door een derde tot de helft van de respondenten met nadruk genoemd. Ongeveer een kwart van de projectontwikkelaars stelt het maken van winst in relatie tot de continuïteit van het bedrijf. Gezien de belangentegenstelling wordt er in de literatuur voor gepleit om het maken van het bestemmingsplan niet uit te besteden aan commerciële instellingen. En in ieder geval in die fase geen afspraken te maken of toezeggingen te doen over een te realiseren bouwvolume (zie ook par. 2.2).

Voor een goed begrip zullen we de werkwijze van de projectontwikkelaars voor een deel verklaren, alvorens we ingaan op de medewerkers van projectontwikkelaars en gemeenten. Om projecten te vinden die economisch haalbaar zijn en om deze projecten uit te werken, maken de projectontwikkelaars gebruik van afdelingen waarin medewerkers met diverse wetenschappelijke opleidingen werkzaam zijn. Zij verrichten uitgebreid onderzoek. De Vries: "Het ligt dus voor de hand dat de projectontwikkelaar om zijn ruimteproductie een verantwoorde basis te geven, eigen fundamenteel onderzoek doet. De zo vaak gehoorde opmerking dat dit type kennis tot een te grote macht zou leiden, is alleen maar te zien als een soort "testimonium paupertatis" van de criticus. Zonder een goed bemande onderzoeksgroep kan de projectontwikkelaar zijn taak niet uitoefenen. De voor het onderzoek inzake "ruimte" benodigde gegevens zijn zowel afkomstig van de publiekrechtelijke lichamen als uit de gesystematiseerde en gedocumenteerde ervaring en waarnemingen van de zijde van de projectontwikkelaar. Het onderzoek is met name gericht op het verkennen van de aard en de omvang van een project, alsmede van de bij mogelijke realisaties in acht te nemen randvoorwaarden. In de tijd gezien gebeurt dit ver voor er sprake is van een stedenbouwkundige en architectonische vormgeving. Bij deze projectverkenning spelen de bij onze dochtermaatschappij Empeo aanwezige wetenschappelijke disciplines een belangrijke rol. Kenmerkend voor dit objectiverend sociaal-economisch onderzoek is de gerichte analyse van de wensen van de ruimtegebruikers"⁶). Uit de projectontwikkelaars-enquête blijkt eveneens de aandacht die deze afdelingen krijgen. Volgens de resultaten van de enquête leggen deze afdelingen zich toe op de acquisitie van produktiemogelijkheden en de planontwikkeling (het marktonderzoek). Gezien de aandacht die projectontwikkelaars hieraan geven, gaan we nader in op de werkwijze die ze daarbij volgen. De acquisitie van produktiemogelijkheden houdt in dat de projectontwikkelaar:

- nieuwe produktiemogelijkheden zelf opspoorde door het verzamelen van informatie uit: vakbladen, kranten, Staatscourant, raadvorslagen enzovoort (soms heeft de onderneming een eigen knipseldienst)
- contacten onderhoudt met hen die hem attent maken op nieuwe produktiemogelijkheden, zoals: makelaars, architecten, aannemers, notarissen, gemeenten waar hij gewerkt heeft en vroegere klanten
- initiatief neemt om mee te doen met prijsvragen
- nieuwe relaties legt met gemeenten, door hen te helpen met het oplossen van knelpunten. Op die manier probeert hij een gunstige indruk achter te laten in de hoop in de toekomst eenvoudiger projecten in die gemeente te kunnen uitvoeren

Als via de acquisitie een produktiemogelijkheid is ontdekt, komt de planontwikkeling aan de orde. De projectontwikkelaar weet nu *waar* gebouwd mag worden en onderzoekt in de fase van de planontwikkeling *wat* er gebouwd kan worden. Hij neemt een beslissing over het al of niet doorzetten en realiseren van de produktiemogelijkheid en hij maakt hiervoor concrete plannen. Daar de projectontwikkelaar de door hem ontwikkelde woningen vaak zelf verkoopt, heeft hij informatie over de vraagzijde van de gebouwenmarkt in eigen huis (kwaliteit, prijs, architectuur en dergelijke). De andere marktsegmenten zijn echter niet zo toegankelijk. De meeste grotere projectontwikkelaars voeren daarom zelf marktonderzoek uit, dat nodig is om die kennis te verzamelen. De kleinere projectontwikkelaars besteden het marketingonderzoek uit aan onderzoeksbureaus. Genoemd worden: Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie (NIPO), Centraal Instituut Midden- en Kleinbedrijf (CIMK), Lagendijk, Bouwcentrum, Stichting voor Statistiek en Stad en Landschap. Marketingonderzoek houdt het volgende in:

Onderzoek van het aanbod:

- Onderzoek naar wat gebouwd is en wat er nog gebouwd gaat worden. Hoe de prijzen liggen in vergelijking met de kwaliteit. Het leegstandpercentage, duur van de leegstand, enzovoort.

Onderzoek van de vraag:

- Onderzoek van de bevolking. Leeftijdsopbouw, gezinssamenstelling, werkgelegenheid, inkomensstructuur, enzovoort.
- Onderzoek naar het statistisch materiaal over de gemeente.
- Eigen enquêtes (meestal ten behoeve van de kwaliteit van de vraag).
- Eigen gegevens betreffende bouwrijzen, die zelfs per streek kunnen verschillen en dus per streek bijgehouden worden.

De werkwijze is nu dat, als de acquisitie een produktiemogelijkheid aangeeft, een afdeling marketing en onderzoek op basis van kengetallen een eerste oordeel geeft. Biedt het plan perspectieven, dan trachten de meeste projectontwikkelaars een optie op de grond te krijgen of sluiten een koopcontract met ontbindende factoren (afhankelijk van het standpunt van de gemeente), waarna de directie met de gemeente gaat praten. In de kleinere gemeenten zoekt de projectontwikkelaar contact met de verantwoordelijke wethouder of de burgemeester, in de grotere gemeenten met het diensthoofd. Valt deze eerste bespreking positief uit, dan wordt nauwkeuriger naar het plangebied gekeken. Voor de winkelcentra wordt de brancheverdeling bepaald (soorten winkels, afhankelijk van de verwachte vraag naar kwaliteit en kwantiteit van bepaalde produkten) De soort

en kwaliteit van winkels, kantoren en dergelijke worden eveneens vastgesteld. Vervolgens worden de bouwkosten berekend*. De verwachte opbrengsten worden nu vergeleken met de verwachte kosten. Bij een positief resultaat wordt dan besloten het project ter hand te nemen, bij een negatief resultaat wordt afgezien van de uitvoering van het project.

De kosten-baten-analyse van de projectontwikkelaar is zeer gedifferentieerd en houdt rekening met vele aspecten (zie hiervoor par. 4.3.1). Voor de projectontwikkelaar geldt dat een goed vooronderzoek een nauwkeurige kosten-baten-analyse mogelijk maakt, waardoor het risico dat hij met het project loopt, verkleind wordt. Een lagere risicofactor betekent een lagere "verzekeringspremie", waardoor projecten goedkoper kunnen worden. Deze redenering gaat alleen op als de uitgangspunten en de basisgegevens in de kosten-baten-analyse niet veranderen. Over de zaken die de ontwikkelingen in het plangebied kunnen beïnvloeden, wil de projectontwikkelaar bindende afspraken maken met de gemeente. Over deze afspraken wordt tussen de gemeente en de projectontwikkelaar onderhandeld en vervolgens een contract opgesteld. Over de wijze waarop de gemeenten moeten onderhandelen, gaf het NIROV in 1971 verschillende suggesties⁷). Het instituut, evenals anderen, benadrukt vooral dat gemeenten vooraf hun doelstellingen over het te ontwikkelen gebied moeten vaststellen en zonodig advies moeten inwinnen bij (onafhankelijke) instanties. De resultaten van de gemeente-enquête geven inzicht in de onderwerpen die door de gemeente in het onderhandelingsproces worden ingebracht. Deze zijn in vier hoofdgroepen als volgt te verdelen:

		<u>percentages van het aantal malen genoemd</u>
<i>a De grond</i>		8,3%
– Erfpacht of verkoop van de grond, verkoopprijs gronduitgifte		
<i>b Het ontwerp</i>		52,9%
– Programma van eisen van de gemeente	7,1%	
– differentiatie van de bebouwing naar aard en architectuur	27,7%	
– keuze van de architect	1,5%	
– stedenbouwkundig ontwerp	12,5%	
– aansluiting bestaand bestemmingsplan	4,1%	
<i>c Financiële aspecten</i>		
– exploitatieopzet	12,4%	32,3%
– uitgifte woningen; aan wie en voor welke (verhuur, verkoop) prijs	19,9%	
<i>d Realiseringstermijn</i>		6,5%
		<hr/> 100,0%

*) Bouwkosten zijn onder andere: planontwikkelingskosten, ontwerpkosten, grondkosten, materiaal- en materieelkosten, loonkosten en sociale lasten.

Het onderhandelingsproces loopt over het algemeen soepel. Naarmate de gemeente groter is, leveren de onderhandelingen echter meer problemen op (zie tabel 10).

Na het onderhandelingsproces wordt dan een contract opgesteld. Hiervoor is al vermeld dat projectontwikkelaars dit contract van belang achten om de Ausgangssituatie voor die veranderingen te behoeden, die het rendabel functioneren van projecten in gevaar brengen. In diverse publikaties wordt gewezen op de beperkingen die deze contracten volgens de gemeentebesturen kunnen opleggen. De publiekrechtelijke taak van gemeenten die deze privaatrechtelijke contracten afsluiten, komt daarmee in gevaar⁸⁾. Sinds 1976 wordt daarom onderzocht of de Gemeentewet dusdanig gewijzigd moet worden dat deze contracten tussen gemeente en projectontwikkelaar niet ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan Gedeputeerde Staten.

Projectontwikkelaars zijn alleen geïnteresseerd in projecten, die economisch haalbaar zijn. Zij overtuigen zich van de vraag die er bestaat naar gebouwen. Om de afzet van hun produkten zeker te stellen, willen zij precies weten naar welke gebouwen, in welke kwaliteitsklasse en voor welke prijs er een vraag bestaat. Zij hopen daarmee het risico van te ontwikkelen projecten zo klein mogelijk te maken. De projectontwikkelaars zien zich in de meeste gevallen genoodzaakt daartoe een afdeling marketing op te zetten. Gemiddeld een achtste van de medewerkers van projectontwikkelaars maakt deel uit van een marketingafdeling. De verdeling van de diverse disciplines die op deze afdeling voorkomen, is gegeven in tabel 11. Hierin valt het in verhouding lage percentage technisch opgeleide mensen op.

Evenals de projectontwikkelaar de gemeente nodig heeft, is dit omgekeerd ook het geval. Deze hulp is nodig vanwege de financieringsproblemen van de gemeenten. Maar ook omdat de projecten die de gemeenten gerealiseerd willen zien, zo complex worden dat zij zelf in kennis en ervaring te kort schieten om de realisering op te zetten en te laten uitvoeren. Hamaker zet de verschillen tussen de gemeente en de ondernemer als volgt naast elkaar⁹⁾:

gemeente	onderneming
Er is een politiek verdeeld beslissingsniveau boven B en W	Er is een eensgezinde directie
Het doel is vaag: het maatschappelijk leven bevorderen	Het doel is concreet
Het bestuur heeft vele doelstellingen	De directie heeft één doel: bouwen
De gemeente is arm en kan moeilijk over geld beschikken	De onderneming kan over geld beschikken
De deskundigheid is veelzijdig, maar gaat daardoor minder diep	De deskundigheid geldt één gebied en is daar groter, dan die van de gemeente
De gemeente heeft geen onderzoekscapaciteit; de gemeente voteert moeilijk geld voor onderzoek	De onderneming heeft soms eigen onderzoekscapaciteiten; kan in ieder geval makkelijk onderzoek doen verrichten
De gemeente probeert inspraak reëel inhoud te geven	De onderneming interpreteert inspraak als eenmalige gelegenheid tot het maken van opmerkingen

Tabel 10 Procentuele verdeling van het verloop van de onderhandelingen tussen ontwikkelaars en gemeente naar gemeentegrootte

verloop van het onderhandelingsproces	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000–20.000	20.000–40.000	40.000–80.000	80.000 en meer	
soepel	60,0	73,6	63,2	56,5	55,0	63,8
met strubbelingen	20,0	15,1	21,1	34,8	40,0	22,7
onbekend	20,0	11,3	15,7	8,7	5,0	13,5
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 11 Procentuele verdeling van de verschillende disciplines die op de afdeling marketing/onderzoek van projectontwikkelaars voorkomen

discipline	%
economen	25,8
geografen	3,4
planologen	11,2
sociologen	12,6
juristen	7,8
marketing opleiding	20,2
bouwkundigen (ir. of ing.)	11,2
bedrijfskunde	7,8
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête projectontwikkelaars.

De projectontwikkelaars omschrijven de kennis die de gemeenten missen, nauwkeuriger. Naast het feit dat de gemeenten niet weten wat projectontwikkeling (als werkwijze) eigenlijk inhoudt, noemen ze:

- de gemeente heeft geen inzicht in de ontwikkelingen op de diverse marktsegmenten van de gebouwenmarkt. Ze overziet slechts een deel van de behoefte aan woningen, ze weet niet welke prijzen gangbaar zijn en dergelijke (dientengevolge kent ze de opbrengstenkant van projecten niet)
- omdat de gemeente geen aannemersbedrijf beheert, heeft ze geen of onvoldoende inzicht in bouwrijzen (prijzen van bouwmaterialen per eenheid en de prijzen van de verwerkingskosten van die bouwmaterialen per eenheid) en heeft ze niet de beschikking over nacalculatiegegevens (ze kent de uitgavenkant van projecten niet).

Voor gemeenten die projecten zelf willen ontwikkelen, is de bovengenoemde kennis onontbeerlijk indien ze geen te grote verliezen willen lijden. De redenen die de

gemeenten zelf opgeven om met een projectontwikkelaar te gaan samenwerken, wijzen in dezelfde richting als projectontwikkelaars aangeven (tabel 12). Ze missen de kennis van de markt; technische, financiële en economische kennis. Gevraagd naar de ervaren voordelen blijkt dat de technische kennis en de kennis van de markt door de gemeenten het meest genoemd worden. Vooral het sneller werken van projectontwikkelaars en het ontlasten van gemeentelijke diensten is door de gemeente als een (onverwacht) voordeel ervaren. Deze twee aspecten worden vaker als voordeel dan als reden genoemd. Dit in tegenstelling tot andere aspecten, die juist minder dan verwacht als voordeel ervaren zijn. Als beweegredenen voor de samenwerking zijn opvallend weinig de financiële middelen van projectontwikkelaars genoemd.

Tabel 12 Procentuele verdeling van de redenen van de gemeenten om met een projectontwikkelaar te gaan samenwerken en van de voordelen die de gemeenten daadwerkelijk ervaren hebben

redenen/voordelen	percentage gemeenten dat de reden/het voordeel genoemd heeft	
	reden (rangorde)	voordeel (rangorde)
projectontwikkelaar bezit de nodige technische kennis	59,9 (1)	47,8 (1)
projectontwikkelaar bezit de nodige kennis van de markt	52,3 (2)	44,6 (3)
projectontwikkelaar bezit de nodige financieel economische kennis	49,7 (3)	35,0 (4)
projectontwikkelaar kan sneller werken	43,4 (4)	46,7 (2)
projectontwikkelaar bezit de nodige stedenbouwkundige kennis	23,8 (5)	17,5
door samenwerking met projectontwikkelaar kan een betere woningdifferentiatie gerealiseerd worden	26,0	25,1
door samenwerken met projectontwikkelaar worden de gemeentelijke diensten ontlast	22,9	28,9 (5)
projectontwikkelaar bezit de nodige juridische kennis	17,2	12,8
projectontwikkelaar was eigenaar van de grond	14,5	2,2
projectontwikkelaar stond goed bekend	6,2	1,6
financiële middelen	5,6	4,3
projectontwikkelaar had een bouwclaim	3,9	1,6
projectontwikkelaar was regionaal werkzaam	2,8	-

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Op grond van de literatuurinventarisatie en de uitspraken van ontwikkelaars is bij de gemeenten geïnformeerd in welke mate zij toegerust zijn om projecten te begeleiden en te stimuleren, die gerealiseerd moeten worden in het kader van een bestemmingsplan. We hebben daartoe het contact dat er tussen projectontwikkelaars en gemeenten bestaat in drie afzonderlijke fasen ingedeeld:

- voorbereidende fase
- bouwaanvraagfase
- realisatiefase

De eerste fase is voor de uiteindelijke realisatie van het plan het belangrijkste, omdat dan bepaald wordt wat tegen welke prijs, en hoeveel daarvan gebouwd wordt¹⁰). De kwantiteit en de kwaliteit, die de gemeente bij de afwikkeling van dat deel van het proces betreft, zijn dan belangrijk. Als eerste is gevraagd welke dienst in de voorbereidende fase het belangrijkste is. Vervolgens of en zo ja welk deel daarvan speciaal met het contact met projectontwikkelaars belast is. Over die afdeling zijn een aantal vragen gesteld:

- a de kwaliteit en de kwantiteit van de ambtenaren werkzaam bij die afdeling
- b de interne steun die deze afdeling van binnen de gemeentelijke organisatie krijgt
- c de externe steun van buiten de gemeentelijke organisatie

ad a In tabel 13 is aangegeven of een dergelijke groep/afdeling binnen de gemeentelijke dienst bestaat en hoe deze is samengesteld. Uit de tabel blijkt dat naarmate de gemeente groter is er niet meer één persoon alleen mee belast is, maar dat een afdeling of projectgroep, soms samengesteld uit diverse diensten, de contacten met de projectontwikkelaars verzorgen. In tabel 14 is eerst het gemiddeld aantal ambtenaren van de dienst dat speciaal met het contact met projectontwikkelaars is belast per gemeente voor de vijf grootteklassen gegeven en vervolgens het gemiddeld aantal ambtenaren per vijfduizend inwoners. Duidelijk is te zien dat weliswaar het gemiddeld aantal toeneemt, maar dat het aantal ambtenaren per eenheid inwoners afneemt. De kwaliteit van de ambtenaren, werkzaam in die afdeling of groep, trachten we te omschrijven met behulp van de opleiding die zij gevolgd hebben en de eventuele praktijkervaring die zij bij bouwbedrijven of projectontwikkelaars hebben opgedaan (tabel 15). Het percentage ambtenaren met de opleiding hoger/financieel bestuurlijk ambtenaar maakt bij de grotere gemeenten een aanzienlijk kleiner deel uit van alle medewerkers van de bewuste afdeling (5,8%) dan in de kleinere gemeenten (tot een derde van alle medewerkers). Onafhankelijk van de gemeentegrootte heeft steeds ongeveer een kwart een HTS-opleiding gevolgd, terwijl het deel van de ambtenaren met een universitaire technische opleiding (bouwkundig of civiel ingenieur) toeneemt naarmate de gemeente groter is. Het aandeel van de ambtenaren met andere opleidingen neemt dan eveneens toe. Deze laatste groep heeft over het algemeen geen ervaring opgedaan bij bouwbedrijven en/of projectontwikkelaars. Gemiddeld heeft ongeveer een vijfde van de ambtenaren met een technische opleiding die ervaring wel opgedaan. Voor de hele groep ambtenaren, werkzaam bij de afdeling die de onderhandelingen regelt met de projectontwikkelaars geldt dat een op de zeven (14,3%) praktijkervaring heeft. Dit percentage is voor de gemeenten boven de tachtigduizend inwoners het laagst.

ad b De afdeling of groep kan steun ontvangen van personen, afdelingen of groepen binnen het gemeentelijk apparaat. Tabel 16 geeft aan in hoeverre van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Uit de resultaten van de vraag blijkt dat vooral in de kleinere gemeenten het percentage afdelingen die geen extra interne steun ontvangen, groot is. Dit verschijnsel is verklaarbaar uit het feit dat bij de grotere gemeenten de gemeentelijke organisatie complexer is. Bij die grotere complexiteit neemt de kans toe, dat niet alle facetten van een bepaald taakgebied in dezelfde dienst zijn ondergebracht. Onderling contact en steun worden noodzakelijk. De steun wordt in drie kwart van de gevallen

Tabel 13 De procentuele verdeling van de aanwezigheid van een speciale persoon of groep binnen de dienst die in de voorbereidende fase de onderhandelingen regelt, naar gemeentegrootte

groep/afdeling	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000–20.000	20.000–40.000	40.000–80.000	80.000 en meer	
– een persoon	42,9	37,7	21,1	13,0	5,0	26,6
– een zelfstandige afdeling	–	7,6	6,6	21,7	15,0	8,2
– een projectgroep samengesteld uit mensen van de dienst (bedrijf)	5,6	11,3	21,1	21,7	25,0	16,4
– een projectgroep samengesteld uit mensen van diverse diensten (bedrijven)	17,1	18,9	26,3	30,5	30,0	23,7
– andere	2,9	9,4	6,6	8,7	5,0	6,8
– niet aanwezig	22,9	11,3	6,6	–	15,0	10,6
onbekend	8,6	3,8	11,7	4,4	5,0	7,7
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 14 Gemiddeld aantal ambtenaren per dienst die speciaal met het contact met projectontwikkelaars is belast per gemeente en het gemiddeld aantal ambtenaren per 5000 inwoners, naar gemeentegrootte

	gemeentegrootte				
	tot 10.000	10.000–20.000	20.000–40.000	40.000–80.000	80.000 en meer
afdeling/groep binnen de gemeente					
gemiddeld aantal ambtenaren per gemeente	1,7	2,7	5,1	6,3	19,3
gemiddeld aantal ambtenaren per 5000 inwoners	1,7	0,90	0,85	0,53	0,47
interne steun					
gemiddeld aantal ambtenaren per gemeente	1,2	4,3	6,7	8,2	14,7
gemiddeld aantal ambtenaren per 5000 inwoners	1,2	1,43	1,11	0,68	0,36
externe steun					
gemiddeld aantal personen per gemeente	3,1	3,1	2,4	4,0	3,8
gemiddeld aantal personen per 5000 inwoners	3,1	1,0	0,4	0,3	0,1

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 15 Procentuele verdeling naar opleidingen van de personen die deel uitmaken van de dienst die de onderhandelingen voert met de projectontwikkelaar, naar gemeentegrootte

opleiding	gemeentegrootte					totaal	
	< 10.000	10.000-20.000	20.000-40.000	40.000-80.000	80.000 en meer	totaal	% van totaal
	1	2	3	4	5		
	met praktijk-ervaring % van 1	met praktijk-ervaring % van 2	met praktijk-ervaring % van 3	met praktijk-ervaring % van 4	met praktijk-ervaring % van 5	totaal	% van totaal
bouwkundig ingenieur (TH)	3,9	3,6	6,6	11,3	13,6	8,4	18,1
civiel ingenieur (TH)	3,9	-	6,3	2,8	7,8	4,9	16,7
ingenieur (ing) (HTS)	39,2	34,0	30,8	34,1	20,5	29,9	25,9
lager/middelbaar technisch onderwijs (LTS, UJTS, MTS)	9,8	8,0	6,9	19,1	30,2	14,9	15,7
middelbaar onderwijs (HAVO, MAVO etc)	3,9	5,8	5,7	3,6	2,0	4,3	13,5
(hoger) bestuurlijk ambtenaar	21,6	21,0	21,4	1,5	2,9	14,9	3,1
(hoger) financieel bestuurlijk ambtenaar	11,8	11,6	6,3	2,1	2,9	6,0	-
juristen	3,9	5,1	5,1	3,6	4,9	4,7	-
verkeersdeskundigen	-	2,9	2,2	14,3	3,4	2,6	4,5
sociologen	-	-	0,9	-	-	0,4	-
social-geografen/ planologen	-	2,2	0,9	3,6	1,5	1,6	-
economen	2,0	2,9	1,9	2,1	2,0	2,1	5,6
bedrijfskundigen	-	-	0,6	0,7	1,0	0,6	20,0
anders	-	2,9	4,4	5,0	7,3	4,7	10,0
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
							14,3

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 16 Procentuele verdeling van de interne steunverlening aan de groep/afdeling die de contacten met de projectontwikkelaar verzorgt; per gemeentegrootte

	aantal inwoners					totaal
	tot 10.000	10.000–20.000	20.000–40.000	40.000–80.000	80.000 en meer	
geen interne steun	60,0	41,5	43,4	13,0	5,0	38,7
een zelfstandige afdeling (één persoon) van de dienst (bedrijf)	14,3	18,9	11,8	13,0	10,0	14,0
een zelfstandige afdeling (één persoon) van een andere dienst (bedrijf)	14,3	9,4	10,5	13,0	5,0	10,6
een projectgroep samengesteld uit mensen van de dienst (bedrijf)		7,6	6,6	17,4	10,0	7,3
een projectgroep samengesteld uit mensen van andere diensten (bedrijven)	2,8	13,2	10,5	26,1	40,0	14,5
anderen	8,6	9,4	17,1	17,4	10,0	13,0
onbekend	–	–	–	–	20,0	1,9
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

gegeven op technisch, juridisch, administratief of op stedenbouwkundig gebied. In ongeveer drie kwart van de gemeenten beperken zich die contacten tot hooguit twee maal per maand.

In de tweede helft van tabel 14 is eerst het gemiddelde aantal ambtenaren per gemeente naar gemeentegrootte gegeven en vervolgens het gemiddeld aantal ambtenaren gecorrigeerd naar het gemiddeld aantal inwoners per grootteklasse, waarbij het gemiddeld aantal inwoners van de grootteklasse tot 10.000 inwoners als uitgangspunt is gebruikt. Ook nu zien we dat het aantal ambtenaren, dat bij die steunverlening betrokken is, toeneemt en relatief per vijfduizend inwoners afneemt. De kwaliteit van de ambtenaren, die deze steun verlenen, trachten we met behulp van de door hen gevolgde opleiding en verkregen ervaring weer te geven. Het percentage ambtenaren met de ambtelijke opleiding hoger/financieel bestuurlijk ambtenaar bedraagt ruim 50 in de kleinere gemeenten en neemt ook nu weer af tot 15 in de gemeenten boven de tachtigduizend inwoners. Weer heeft steeds ongeveer een kwart een HTS-opleiding en neemt het percentage ambtenaren met een universitaire technische opleiding in de grotere gemeenten toe. Het aandeel van ambtenaren met een andere opleiding neemt eveneens toe naarmate de gemeente groter wordt. Bij de gemeenten boven de veertigduizend inwoners is dit ongeveer een derde. Minder dan 9% van deze ambtenaren heeft praktische ervaring opgedaan bij een bouwbedrijf of projectontwikkelaar. Dit percentage is het laagst in de grotere gemeenten en het hoogst in de kleinere gemeenten (zie tabel 17).

Tabel 17 Procentuele verdeling naar opleidingen van de personen, die de gemeentelijke dienst bij de onderhandelingen met de projectontwikkelaar inschakelt, naar gemeentegrootte

opleiding	aantal inwoners										T	met praktijk- ervaring % van T		
	tot 10.000		10.000-20.000		20.000-40.000		40.000-80.000		80.000 en meer				5	met praktijk- ervaring % van 5
	1	2	3	4	5	met praktijk- ervaring % van 3	met praktijk- ervaring % van 4	met praktijk- ervaring % van 5						
bouwkundig ingenieur (TH)	-	2,4	25,0	2,8	25,0	6,9	44,4	8,4	-	4,2	23,3			
civiel ingenieur (TH)	2,9	2,4	-	1,8	-	4,6	16,7	15,9	11,8	4,6	9,1			
ingenieur ing. (HTS)	17,1	26,3	34,1	33,8	9,5	22,3	20,7	17,7	10,5	26,8	17,6			
lager/middelbaar technisch onderwijs (LTS, UTS, MTS)	11,4	9,6	50,0	15,7	9,1	13,8		3,7		11,9	16,3			
middelbaar onderwijs (HAVO, MAVO etc.)	8,6	3,6	-	2,8		0,8		4,7		3,2	4,3			
(hoger) bestuurlijk ambtenaar	22,8	-	-	21,0		15,4		7,5		19,4	-			
(hoger) financieel bestuurlijk ambtenaar	28,6	10,0	5,0	11,0		5,4		7,5		10,6	2,6			
juristen	-	3,0		5,0		5,4		11,2		5,3				
verkeerskundigen	-	3,0		1,1		5,4		5,6		2,9				
sociologen	-	-		0,4		0,8		5,6		1,1				
sociaal-geografen/ planologen	5,7	2,4		1,4		8,5		1,9		3,2				
economen	-	0,6		2,1	16,7	3,1		5,6		2,4	5,9			
bedrijfskundigen	-	-		0,7		1,5		1,9		0,8	-			
anders	2,9	7,8		0,4	100,0	6,1		2,8		3,6	3,8			
totaal	100,0	17,1	100,0	15,0	100,0	6,0	100,0	8,5	100,0	3,7	100,0	8,8		

Bron: E.IB-enquête gemeenten.

ad c De afdeling of groep kan verder nog steun ontvangen van personen of instellingen van buiten het gemeentelijk apparaat. Ongeveer de helft van de gemeenten maakt van dergelijke steun gebruik. Zoals uit tabel 18 blijkt, zijn dat vooral de kleinere gemeenten. Voor elke gemeente zijn drie à vier personen bij die steun betrokken (zie tabel 14), welke ondersteuning voor meer dan de helft van de gevallen op stedenbouwkundig gebied gegeven wordt (zie tabel 19). Dergelijke contacten beperken zich voor het grootste deel tot maximaal twee per maand en zijn bij de gemeente tot tachtigduizend inwoners voor de helft geïnstitutionaliseerd. Bij de grotere gemeenten wordt de steun voor een derde gegeven op uitnodiging van de afdeling/groep zelf. Naast de steun die gemeenten ontvangen, kunnen zij in overleg treden met andere organisaties om ervaringen uit te wisselen over het contact met projectontwikkelaars. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, hoofdzakelijk heeft men dan overlegd met andere gemeenten of met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹¹⁾.

Tabel 18 Procentuele verdeling van de aanwezigheid van externe steun voor de gemeentelijke groep die de onderhandelingen met de projectontwikkelaar voert, naar gemeentegrootte

	aantal inwoners					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
ja	45,7	52,8	54,0	26,1	30,0	46,9
nee	28,6	39,6	34,2	69,6	65,0	41,5
onbekend	25,7	7,6	11,8	4,3	5,0	11,6
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 19 Procentuele verdeling van de kennisgebieden waarin externe steun wordt gegeven aan de gemeentelijke groep/afdeling die de contacten met de projectontwikkelaar regelt

kennisgebied	
administratief	6,0
technische kennis	7,9
kennis van de markt	4,2
juridische kennis	13,3
onderzoekscapaciteit	5,4
financieel-economische kennis	4,2
stedenbouwkundige kennis	51,2
anders	7,8
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

3.2 Conclusies

De projectontwikkelaars werken samen met gemeenten, omdat deze zorgdragen voor de afwikkeling van de wettelijke en politieke procedures, omdat ze over wettelijke middelen beschikken die de uitvoering van projecten soepeler doet verlopen en omdat ze opdracht kunnen geven tot het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Een van die werkzaamheden is het opstellen van het bestemmingsplan. Hoewel de voorstellen voor het uitvoeren van die werkzaamheden niet alleen afkomstig zijn van de projectontwikkelaars, maar ook van gemeenten, kleeft er een bezwaar aan een dergelijke oplossing. Vanwege de belangentegenstelling tussen de gemeente en de projectontwikkelaar behoort de gemeente namelijk een controlemogelijkheid te behouden. Het bestemmingsplan is zo'n controlemogelijkheid. Daar staat tegenover dat de projectontwikkelaar economisch rendabele projecten kan ontwerpen. Voor het onderzoek dat daarvoor nodig is, heeft hij een speciale afdeling, waarin een achtste van zijn medewerkers werkzaam is. Uit de gemeente-enquête blijkt dat – buiten de technische kennis – de gemeenten om die redenen samenwerken met projectontwikkelaars. De benodigde juridische of stedenbouwkundige kennis hebben zij zelf of zij gaan daarvoor bij andere externe deskundigen te rade. De financiële hulp, die projectontwikkelaars kunnen bieden, wordt slechts in enkele gevallen genoemd als overweging om tot een samenwerking over te gaan. Uit de enquête blijkt verder dat slechts een zevende van de ambtenaren met wie de projectontwikkelaars contact hebben, praktijkervaring heeft opgedaan bij een bouwbedrijf of projectontwikkelaar en dat het overgrote deel een ambtelijke of technische opleiding heeft gevolgd. Dit is dan ook de reden dat de gemeenten op de genoemde kennisgebieden steun zoeken bij projectontwikkelaars.

3.3 De grondproblematiek

In een aantal publikaties wordt uitgebreid ingegaan op de grondproblematiek. Daarin wordt gesignaleerd dat verscheidene projectontwikkelaars grond in uitbreidingsgebieden kopen met het doel een machtspositie ten opzichte van de gemeente te verwerven. Zij hopen zich met die aankoop te verzekeren van produktiemogelijkheden op die grond. Het NIROV stelt dat indien een gemeente een bestemmingsplan met behulp van een projectontwikkelaar wil realiseren, haar in zo'n geval de keuzevrijheid is ontnomen om zelf te bepalen met welke projectontwikkelaar ze wil gaan samenwerken: 'Maar bovendien is er het bezwaar dat wanneer de projectmaatschappij nagenoeg alle gronden en opstallen in het betrokken gebied onderhands heeft opgekocht de onderhandelingsbasis voor de gemeente wel erg klein wordt. Het gevaar is dan niet denkbeeldig dat van de kant van de projectmaatschappij voorstellen worden gedaan die voor de gemeente niet aanvaardbaar zijn'¹²). Het NIROV staat, zoals blijkt uit reacties van Kombrink, Kalk en anderen bepaald niet alleen¹³). Het is echter maar de vraag of de projectontwikkelaar, doordat hij de grond in eigendom heeft, ook een zo sterke positie ten opzichte van een gemeente kan innemen. De redenering die het NIROV en anderen verder volgen, is erop gebaseerd dat de gemeente de grond die een projectontwikkelaar in zijn bezit heeft slechts dan kan onteigenen indien er een bestemmingsplan voor dat gebied ligt. In dat geval wordt er onteigend in het belang van de ruimtelijke ordening en

volkshuisvesting. Indien de projectontwikkelaar bereid en in staat is om het bestemmingsplan te realiseren, ontvalt de grondslag aan de onteigening en zal de Kroon het onteigeningsplan van de gemeente niet goedkeuren. Het Koninklijk Besluit van 11 april 1974, inzake Nieuwerkerk aan den IJssel versus Eurowoningen bv, heeft dit laatste deel van de redenering ontkracht¹⁴). Hoewel latere Koninklijke Besluiten minder ver gaan, is geaccepteerd dat de projectontwikkelaar het bestemmingsplan niet zonder de gemeente kan realiseren. In de zaak Nieuwerkerk aan den IJssel wijst de gemeente er onder andere op dat Eurowoningen niet alle grond in handen heeft, dat Eurowoningen de bouw en exploitatie van woningwetwoningen niet is toegestaan en dat de aanleg van wegen is verboden. Voor de realisering van het bestemmingsplan moeten dergelijke werkzaamheden en handelingen juist verricht worden, waardoor Eurowoningen derhalve niet in staat is het bestemmingsplan te realiseren. Er kan onteigend worden. Uit de latere jurisprudentie komt naar voren dat de gemeente de bereidheid moet tonen samen te willen werken met een grondeigenaar die het bestemmingsplan wil realiseren. Zowel de gemeente als de grondeigenaar moeten in de onderhandelingsfase redelijke eisen stellen. Indien geen overeenkomst tussen de partijen tot stand kan komen en de gemeente onteigenen wil, wordt afhankelijk van de redelijkheid van de eisen – gesteld in het onderhandelingsproces – bepaald of het onteigeningsplan van de gemeente wordt goedgekeurd of niet.

De voorgaande situatie kan alleen dan optreden als de gemeente tegen de aankoop van de grond door de projectontwikkelaar in een bestemmingsplan is. Gezien de financiële situatie waarin gemeenten verkeren, komt het echter ook voor dat zij juist projectontwikkelaars vragen grond van het bestemmingsplan (of een deel daarvan) te verwerven. De gemeente hoopt eveneens de aankoop soepeler en sneller te laten verlopen. De projectontwikkelaar kan immers hoge prijzen bieden, die overigens later in het project worden verwerkt. Zelfs indien de projectontwikkelaar een zelfde prijs wil betalen voor de grond als de gemeente, kan de eigenaar om belastingtechnische redenen de voorkeur geven aan de projectontwikkelaar¹⁵). Om te verhinderen dat projectontwikkelaars grond kopen tegen de wil van de gemeente, wordt erover gedacht om via een voorkeursregeling en schadeloosstelling op basis van de gebruikswaarde de gemeente de mogelijkheid te geven zelf de grond te kopen. Men hoopt daarmee tevens één van de prijsopdrijvende effecten van de vrije handel in grond te voorkomen. Het is duidelijk dat deze maatregel slechts effect kan hebben, als de wil en de financiële middelen bij de gemeente aanwezig zijn om de grond te kopen. Volgens De Haan zal deze maatregel echter niet verhinderen dat projectontwikkelaars produktiemogelijkheden via de grond trachten te verwerven¹⁶). Het gaat er deze ondernemingen niet zozeer om een speculatiewinst met de grond te behalen, maar om de mogelijkheid een bouwproject te realiseren. Om nu het voorkeursrecht van de gemeente te ontwijken, behoeven zij slechts de overdracht van de grond te vermijden. Zij sluiten daartoe een overeenkomst met de eigenaar van de grond, waarin zij bepalen aan wie en wanneer de grond mag worden overgedragen. Het spreekt vanzelf dat de projectontwikkelaar die beslissing pas neemt, nadat hij met de gemeente over het bestemmingsplan overleg heeft gevoerd.

Uit een onderzoek van de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde blijkt een tweede moeilijkheid die de werking van het voorkeursbeleid van gemeenten zal gaan belemmeren¹⁷). Bij de toepassing moet er namelijk sprake zijn van een bestemmingsplan of structuurplan. Het opstellen van een dergelijk plan kost tijd. Tijd waarin anderen (delen van) de grond kunnen kopen en zo de maatregel kunnen ontlopen. Uit het voorgaande en uit eerdere hoofdstukken blijkt, dat de invloed van ontwikkelaars

afneemt. Dit is in overeenstemming met een onderzoek naar de initiatiefname in het bouwproces waarin Bergvelt concludeert: "De opvatting dat projectontwikkelaars mannen zijn die over "veel makkelijk verdiend geld" beschikken geeft een onjuist beeld van de huidige situatie. Projectontwikkeling is niet langer bij uitstek een activiteit van individueel opererende zakenlieden, integendeel, tegenwoordig spelen concerns op dit terrein een belangrijke rol. Bovendien hebben de machtsverhoudingen in de Nederlandse samenleving zich gewijzigd ten nadele van projectontwikkelaars, zodat het geld niet meer zo makkelijk verdiend wordt. Het is niet langer vanzelfsprekend dat initiatiefnemers die over bouwgrond en kapitaal beschikken hun plannen kunnen realiseren, zij moeten rekening houden met wensen van andere belanghebbenden. De verzwakking van de positie van projectontwikkelaars is een gevolg van een groeiende invloed van andere organisaties. Het gaat daarbij vooral om de overheid (geen monolithisch apparaat, maar een conglomeraat van instanties met interne en onderlinge tegenstellingen) en om organisaties die zich opwerpen als vertegenwoordigers van deelbelangen (actiegroepen etc)"¹⁸.

In de gesprekken met de projectontwikkelaars is eveneens de grondproblematiek behandeld. Iedere respondent acht het bezit van de grond of het beschikken daarover voorwaarde om een plan daarop te kunnen ontwikkelen en te (laten) bouwen. Indien een ontwikkelaar nu weet dat er volgens een bestemmingsplan (of voorbereidingsbesluit) gebouwd mag worden, dan zal hij een deel van die grond binnen dat gebied op zijn minst in optie proberen te krijgen, voordat hij in contact treedt met de gemeente. Een ontwikkelaar kan zich moeilijk een ander gedrag permitteren, daar hij van mening is dat hij een groot risico loopt dat de concurrent – die evenals hij door een omzetstreven gedwongen is – die grond koopt of in optie neemt. De respondent onderzoekt vervolgens of het ontwikkelen van een project perspectieven biedt en tracht, na een positieve uitslag, met de gemeente in gesprek te komen. Blijkens de enquête reageren de gemeenten niet altijd negatief op een dergelijke handelwijze. Geeft de gemeente het groene licht, dan koopt de ontwikkelaar de grond – volgens de respondenten vaak voor een hogere prijs dan de gemeente kan en mag betalen – en verkoopt de grond dan meestal aan de gemeente tegen een lagere prijs die de gemeente wel kan en mag betalen. De gemeente en de respondenten komen bij de verkoop van de grond overeen dat de ontwikkelaar (een deel van) de bouwkvavels toegewezen krijgt om een project op te realiseren, nadat de gemeente voor het bouwrijp maken van de grond heeft gezorgd. Als het plan gerealiseerd is en de kopers gevonden zijn, draagt de gemeente in de meeste gevallen de grond in een handeling (a.b.c.-contract) via de ontwikkelaar over aan de toekomstige eigenaar of geeft de gemeente de grond uit in erfpacht. Het verschil dat de ontwikkelaar voor de grond heeft betaald en terugkrijgt van de gemeente, berekend hij door in de kostprijs van het gebouw op die grond. De verkoop- of huurprijs van het gebouw wordt daardoor hoger, maar omdat de gemeente in andere gevallen de kans loopt de grond te moeten onteigenen, kan een tijdwinst ontstaan die een positieve invloed heeft op de verkoop- en huurprijs (lagere voorfinancieringskosten, lagere bouwkvavelskosten en dergelijke). Evenals uit enkele publikaties, blijkt uit de projectontwikkelaars-enquête dat een dergelijke gang van zaken niet alleen op initiatief van een ontwikkelaar plaatsvindt, maar ook uitgaat van gemeenten. De ontwikkelaars reageren anders op gemeenten waarvan zij weten dat die de aankoop van grond afkeuren. Uit de projectontwikkelaars-enquête blijkt dat het gros van de respondenten dan de mening van de gemeenten respecteert en van de koop van de grond afziet. Ongeveer de helft van de respondenten zegt de gemeente een machtige

instelling te vinden, machtiger vaak dan de gemeente zelf denkt. Zij constateren eveneens dat de gemeenten meer dan vroeger geneigd zijn grond te onteigenen en dat in sommige gevallen ook daadwerkelijk doen. De respondenten zijn zich bovendien bewust van het slechte imago dat ontwikkelaars hebben. Zij willen niet nog eens hun eigen naam in een gemeente riskeren door tegen de wil van die gemeente grond te kopen¹⁹). Ze verwachten dan de eerste jaren niet meer in die gemeente te kunnen (laten) bouwen. Deze redenering treffen we eveneens aan in het onderzoek van de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde. Daarin wordt het volgende geconcludeerd: "Zoals al opgemerkt is, is er in de meeste gemeenten nauwelijks onteigend. In de meeste gevallen ontbrak het voor de bewuste stukken aan een rechtsgeldig bestemmingsplan, maar bovendien zien veel projectontwikkelaars er letterlijk geen brood in om de gemeentebesturen te veel voor de voeten te lopen. De kans, dat er dan helemaal geen bouwopdrachten voor hen meer in zitten, wordt door het tegenwerken alleen maar groter"²⁰). Enkele respondenten zijn naar hun zeggen hierop teruggekomen, omdat zij merkten dat als zij afzagen van de koop, de concurrent de grond kocht en die gemeente tot hun verbazing met deze ontwikkelaar ging samenwerken. Indien de respondent een dergelijk gedrag bij een gemeente waarnam, kocht hij in het vervolg de grond in die gemeente en trad pas na de aankoop in contact met de gemeente. Uit de enquête onder de projectontwikkelaars blijkt dat zij bijna 16% van de grond die zij verwerven zonder medeweten van de gemeente, van particulieren kopen (zie tabel 20).

Tabel 20 Grondaankopen door ontwikkelaars van gemeenten en particulieren, met en zonder medeweten van de gemeenten, in procenten

	particulieren	gemeente	onbekend	totaal
met medeweten van gemeente	34,9	39,8	9,3	84
zonder medeweten van gemeente	15,9			15,9
onbekend	0,1			0,1
totaal	50,9	39,8	9,3	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

De voorgaande bespreking van de grondproblematiek is gehouden rond het in publikaties gesignaleerde verschijnsel van het zonder medeweten van de gemeente kopen van grond door ontwikkelaars en het met behulp van dat bezit (als machtsmiddel) kunnen realiseren van projecten. Deze zaken zijn ook in de gemeente-enquête verwerkt. De problematiek en de rapportage daarvan zijn op de volgende twee punten toegespitst, te weten:

- a de eigendomsverhouding van de grond vóór, tijdens en na het bouwrijp maken van die grond
- b het overleg over de grondaankopen door de projectontwikkelaar met de gemeente

ad a De eigendomsverhouding van de grond vóór, tijdens en na het bouwrijp maken van de grond is weergegeven in tabel 21 en 22, en grafisch voorgesteld in het stroomdiagram 1. In het stroomdiagram zijn de gegevens als volgt verwerkt:

- eerst is van alle bouwrijp te maken grond (100%) aangegeven wie de oorspronkelijke eigenaar is (particulier of projectontwikkelaar)
- de gemeenten is verder gevraagd om van de grond die ze van projectontwikkelaars gekocht hebben, aan te geven of ze deze grond korter of langer dan vijf jaar in hun bezit hadden. De termijn van vijf jaar is vrij willekeurig, maar geeft toch een beeld van dat deel van de grond dat projectontwikkelaars gekocht hebben met het oog op recent ontwikkelde overheidsplannen voor dat gebied
- daarna is in het diagram te zien welk deel de gemeente van particulieren koopt, waarmee de eigendomsverhouding tijdens het bouwrijp maken vastligt
- de eigendomsverhouding van de grond na het bouwrijp maken hangt af van het deel dat de gemeente weer doorverkoopt*.

De gegevens zijn verstrekt over zowel alle gemeenten als over vijf grootteklassen. De gegevens hebben betrekking op de in 1977 en 1979 bouwrijp gemaakte grond, waardoor het voor kan komen dat niet alle voor de verkoop bestemde grond ook daadwerkelijk verkocht is. De eigendomsverhouding na het bouwrijp maken is dus een tijdelijke, waar alleen uit af te lezen valt welk deel minimaal verkocht is. Alle gemeenten samen hebben slechts 5,7% van de bouwrijp te maken grond gekocht van projectontwikkelaars. De projectontwikkelaars hadden 63% van die grond korter dan vijf jaar in hun bezit. Over het algemeen vertonen de gemeenten in de vijf grootteklassen een zelfde beeld, behalve de gemeenten van veertigduizend tot tachtigduizend inwoners. Deze gemeenten kopen 17,1% van de bouwrijp te maken grond van projectontwikkelaars. Een andere afwijking van het normale beeld vormen deze gemeenten verder, omdat niet 78% tot 98% van die grond korter dan vijf jaar in handen is van de projectontwikkelaars, maar slechts 30%. Verder blijkt dat de helft van de grond die gemeenten van projectontwikkelaars kopen, gekocht wordt door de gemeenten met veertig- tot tachtigduizend inwoners. In de gemeenten met twintig- tot veertigduizend inwoners is de meeste grond bouwrijp gemaakt (39,5%). Niet alleen zijn de gemeenten van deze grootteklasse het actiefst is, in deze gemeenten wordt ook de meeste grond bouwrijp gemaakt (41,3%), die eigendom is van de particulieren.

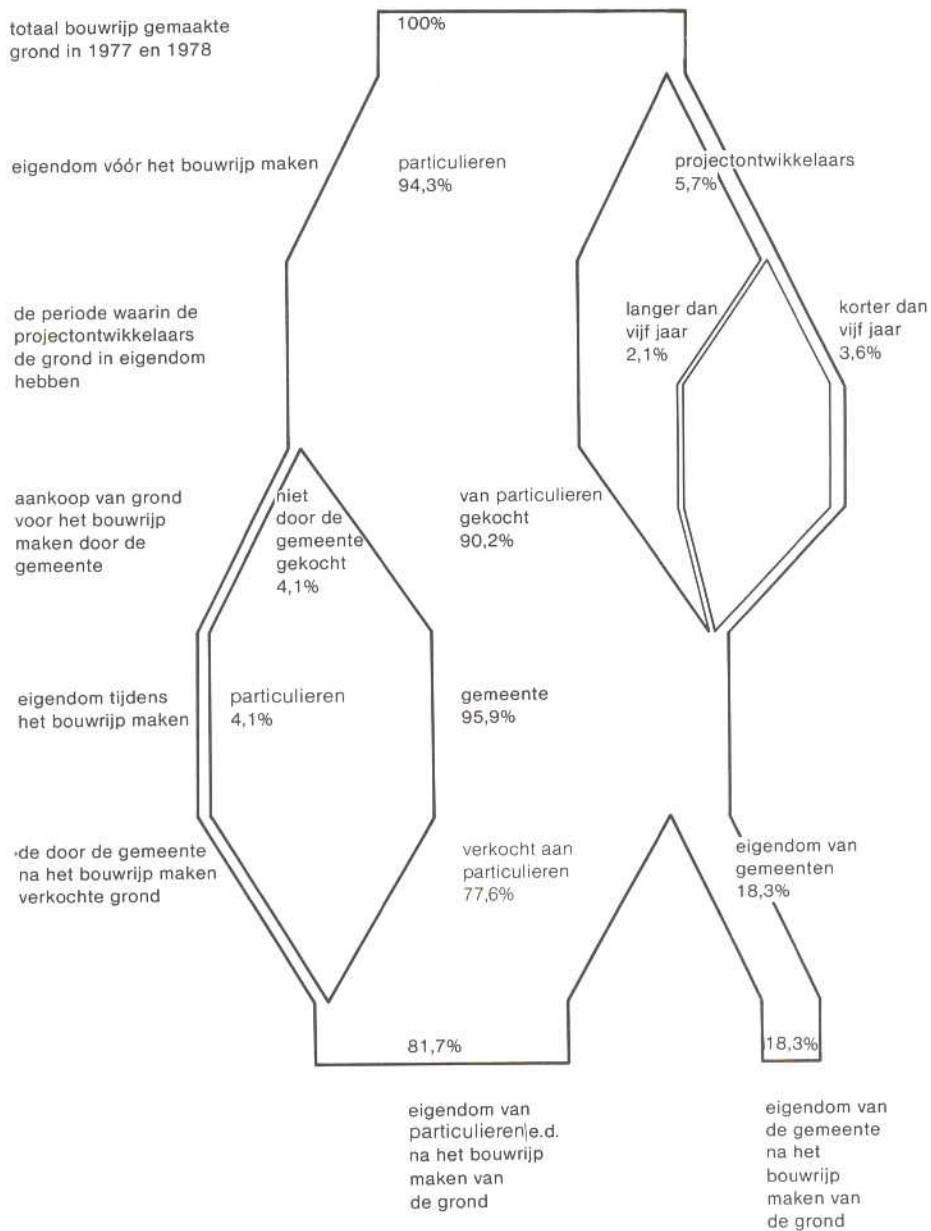
ad b Het overleg over de grondaankopen door de projectontwikkelaars is weergegeven in tabel 23 en stroomdiagram 2. In dit diagram is de gang van zaken aangegeven rond al die grond die projectontwikkelaars willen kopen of gekocht hebben en waardoor geldt dat de gemeente die eigenlijk zelf had willen kopen. De gegevens zijn als volgt verwerkt:

- eerst is van de zoëven omschreven grond (100%) weergegeven of de projectontwikkelaar de gemeente al dan niet heeft ingelicht over de voorgenomen aankoop
- voor dat deel waarvoor dat van toepassing is, is vermeld of de gemeente er in slaagt de projectontwikkelaar op andere gedachten te brengen, zodat deze daadwerkelijk besluit de grond niet te kopen
- van de door projectontwikkelaars gekochte grond is verder aangegeven welk deel wel en welk deel niet doorverkocht wordt aan de gemeenten
- van de grond die de gemeenten dan weer kopen van de projectontwikkelaars, is vermeld of deze gekocht is door concessies te doen aan projectontwikkelaars of niet.

* Alle delen van de grond zijn weergegeven als percentage van alle bouwrijp gemaakte grond.

STROOMDIAGRAM 1

Eigendomsverhouding van in 1977 en 1978 bouwrijp gemaakte grond; vóór, tijdens en na het bouwrijp maken (alle gemeenten)



Tabel 21 Eigendomsverhouding van in 1977 en 1978 bouwrijp gemaakte grond; vóór, tijdens en na het bouwrijp maken per gemeentegrootte

	gemeentegrootte (aantal inwoners)												totaal	
	tot 10.000		10.000-20.000		20.000-40.000		40.000-80.000		80.000 en meer		totaal		hectare	%
	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%		
totaal bouwrijp gemaakte grond in 1977 en 1978	133	100	548	100	1.548	100	647	100	1.043	100	3.919	100		
eigendom vóór het bouwrijp maken:														
particulieren	128,5	96,6	502,6	91,7	1.521,5	98,3	536,4	82,9	1.007,1	96,6	3.696,1	94,3		
projectontwikkelaars	4,5	3,4	45,4	8,3	26,5	1,7	110,6	17,1	35,9	3,4	222,9	5,7		
	133	100	548	100	1.548	100	647	100	1.043	100	3.919	100		
de periode waarin de projectontwikkelaars de grond in eigendom hebben:														
kortere dan 5 jaar	3,5	2,6	42,6	7,8	26	1,68	33,8	5,2	35,1	3,3	141	3,6		
langer dan 5 jaar	1	0,8	2,8	0,5	0,5	0,02	76,8	11,9	0,8	0,1	81,9	2,1		
	4,5	3,4	45,4	8,3	26,5	1,7	110,6	17,1	35,9	3,4	222,9	5,7		
aankoop van grond voor het bouwrijp maken door de gemeente														
van particulieren	121,5	91,3	455,6	83,1	1.455,5	94,0	516,4	79,8	987,1	94,5	3.536,1	90,2		
van projectontwikkelaars	4,5	3,4	45,4	8,3	26,5	1,7	110,6	17,1	35,9	3,4	222,9	5,7		
niet gekocht (eigendom van particulieren)	7	5,3	47	8,6	66	4,3	20	3,1	20	1,9	160	4,1		
	133	100	548	100	1.548	100	647	100	1.043	100	3.919	100		

(zie vervolg)

Vervolg tabel 21

	gemeentegrootte (aantal inwoners)												totaal	
	tot 10.000		10.000-20.000		20.000-40.000		40.000-80.000		80.000 en meer					
	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%
eigendom tijdens het bouwrijp maken: particulieren gemeente	7	5,3	47	8,6	66	4,3	20	3,1	20	1,9	160	4,1	3.759	95,9
	126	94,7	501	91,4	1.482	95,7	627	96,9	1.023	98,1	3.919	100		
	133	100	548	100	1.548	100	647	100	1.043	100	3.919	100		
de door de gemeente, na het bouwrijp maken aan particulieren, verkochte grond de na het bouwrijp maken, door de gemeente in eigendom gehouden grond	107,4	80,7	281,1	51,3	1.311,2	84,7	371,4	57,4	969	92,9	3.040,1	77,6		
	18,6	14,0	219,9	40,1	170,8	11,0	255,6	39,5	54	5,2	719,1	18,3		
	126	94,7	501	91,4	1.482	95,7	627	96,9	1.023	98,1	3.759	95,9		
eigendom van particulieren e.d. na het bouwrijp maken van de grond eigendom van de gemeente na het bouwrijp maken van de grond	114,4	86,0	328,1	59,9	1.377,2	89,0	391,4	66,2	989	94,8	3.199,9	81,7		
	18,6	14,0	219,9	40,1	170,8	11,0	255,6	33,8	54	5,2	719,1	18,3		
	133	100	548	100	1.548	100	647	100	1.043	100	3.919	100		

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 22 Eigendomsverhouding van in 1977 en 1978 bouwrijp gemaakte grond; vóór, tijdens en na het bouwrijp maken per gemeentegrootte (percentages tellen horizontaal op tot 100)

	gemeentegrootte (aantal inwoners)												totaal	
	tot 10.000		10.000-20.000		20.000-40.000		40.000-80.000		80.000 en meer				hectare	%
	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%
totaal bouwrijp gemaakte grond in 1977 en 1978	133	3,4	548	14,0	1.548	39,5	647	16,5	1.043	26,6	3.919	100		
eigendom vóór het bouwrijp maken:														
particulieren	128,5	3,5	502,6	13,6	1.521,5	41,2	536,4	14,5	1.007,1	27,2	3.696,1	100		
projectontwikkelaars	4,5	2,0	45,4	20,4	26,5	11,9	110,6	49,6	35,9	16,1	222,9	100		
	133		548		1.548		647		1.043		3.919			
de periode waarin de projectontwikkelaars de grond in eigendom hebben:														
korter dan 5 jaar	3,5	2,5	42,6	30,2	26	18,4	33,8	24,0	35,1	24,9	141	100		
langer dan 5 jaar	1	1,2	2,8	3,5	0,5	0,6	76,8	93,8	0,8	0,9	81,9	100		
	4,5		45,4		26,5		110,6		35,9		222,9			
aankoop van grond voor het bouwrijp maken door de gemeente:														
van particulieren	121,5	3,4	455,6	12,9	1.455,5	14,2	516,4	14,6	987,1	27,9	3.536,1	100		
van projectontwikkelaars	4,5	2,0	45,4	20,4	26,5	11,9	110,6	49,6	35,9	16,1	222,9	100		
niet gekocht (eigendom van particulieren)	7	4,4	47	29,3	66	41,3	20	12,5	20	12,5	160	100		
	133		548		1.548		647		1.043		3.919			

(zie vervolg)

Vervolg tabel 22

	gemeentegrootte (aantal inwoners)												totaal	
	tot 10.000		10.000-20.000		20.000-40.000		40.000-80.000		80.000 en meer					
	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%	hectare	%		
eigendom tijdens het bouwrijp maken:														
particulieren	7	4,4	47	29,3	66	41,3	20	12,5	20	12,5	160	100		
gemeente	126	3,4	501	13,3	1.482	39,4	627	16,7	1.023	27,2	3.759	100		
	133		548		1.548		647		1.043		3.919			
de door de gemeente, na het bouwrijp maken aan particulieren, verkochte grond	107,4	3,5	281,1	9,3	1.311,2	43,1	371,4	12,2	969	31,9	3.040,1	100		
de na het bouwrijp maken, door de gemeente in eigendom gehouden grond	18,6	2,6	219,9	30,6	170,8	23,8	255,6	35,5	54	7,5	719,1	100		
	126		501		1.482		627		1.023		3.759			
eigendom van particulieren na het bouwrijp maken van de grond	114,4	3,6	328,1	10,3	1.377,2	43,0	391,4	12,2	989	30,9	3.199,9	100		
eigendom van de gemeente na het bouwrijp maken van de grond	18,6	2,6	219,9	30,6	170,8	23,8	255,6	35,5	54	7,5	719,1	100		
	133		548		1.548		647		1.043		3.919			

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Zijn de gemeenten consequent, dan kopen zij of die grond niet of zij doen geen concessies. Zoals uit de antwoorden van de gemeenten blijkt, kopen zij wel grond van projectontwikkelaars die zij zelf hadden willen kopen en doen zij daarbij concessies aan de projectontwikkelaar. Uit de gemeente-enquête blijkt dat projectontwikkelaars bij de verkoop van de grond in de meeste gevallen een bouwclaim stellen (78,3%). De gemeente reageert als volgt op deze eis:

de gemeente gaat niet in op de eisen van de projectontwikkelaar	24,4 %
de gemeente gaat wel in op de eisen van de projectontwikkelaar, indien:	
– deze zich houdt aan het programma van eisen van de gemeenten	40,0 %
– deze een bepaalde hoeveelheid woningwetwoningen en premiewoningen wil realiseren	10,0 %
– overige voorwaarden	24,6 %
	<hr/>
	100,0%

Uit de antwoorden van de gemeenten blijkt dat bij de gemeenten in de grootteklasse van veertigduizend tot tachtigduizend inwoners in tegenstelling tot de andere gemeenten over meer dan de helft van de grond overleg wordt gevoerd tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Deze gemeenten blijken, ook weer in tegenstelling tot andere gemeenten, in meer dan de helft van de gevallen geen concessies te doen bij de aankoop. Uit de voorgaande bespreking van de resultaten van de gemeente-enquête met betrekking tot de grondproblematiek springen de gegevens van de gemeenten met veertig- tot tachtigduizend inwoners in het oog, omdat:

- zij relatief meer grond van projectontwikkelaars kopen dan andere gemeenten
- slechts 30% van de grond die zij van projectontwikkelaars kopen, korter dan vijf jaar in het bezit is van projectontwikkelaars
- de projectontwikkelaars over meer dan 50% van de grondaankopen overleg plegen met deze gemeenten
- deze gemeenten minder dan andere gemeenten geneigd zijn concessies te doen aan projectontwikkelaars, die grond zonder hun toestemming kopen.

Deze afwijkende gegevens zijn van belang als we de uitspraken van ontwikkelaars vergelijken met die van de gemeenten. Gemeenten die tegen grondaankopen zijn en die zeggen dat zij projectontwikkelaars die toch grond kopen tegen zullen werken, blijken dit volgens de projectontwikkelaars niet in alle gevallen te doen. Dit door de ontwikkelaar gesignaleerde inconsequente gedrag blijkt ook uit de gegevens van de gemeente. Gemeenten zijn door ontwikkelaars die grond hebben gekocht, die de gemeente zelf had willen kopen, onder bepaalde condities tot samenwerken te bewegen. Met de gemeenten, die het consequentst zijn in hun gedrag, wordt het meeste door de projectontwikkelaar onderhandeld over de grond. Dit betreft de gemeenten met veertigduizend tot tachtigduizend inwoners. In deze gemeenten speelt de grondproblematiek niet in die mate als bij andere gemeenten. Dat blijkt ook uit het gegeven dat de ontwikkelaars de grond meestal meer dan vijf jaar in hun bezit hebben. Dat is een aanwijzing voor de in verhouding geringe mate van speculatie met de grond. Overigens blijkt uit de voorkeur van projectontwikkelaars ten opzichte van juist deze gemeenten, dat zij een dergelijk gedrag waarderen (zij weten nu immers waar zij aan toe zijn).

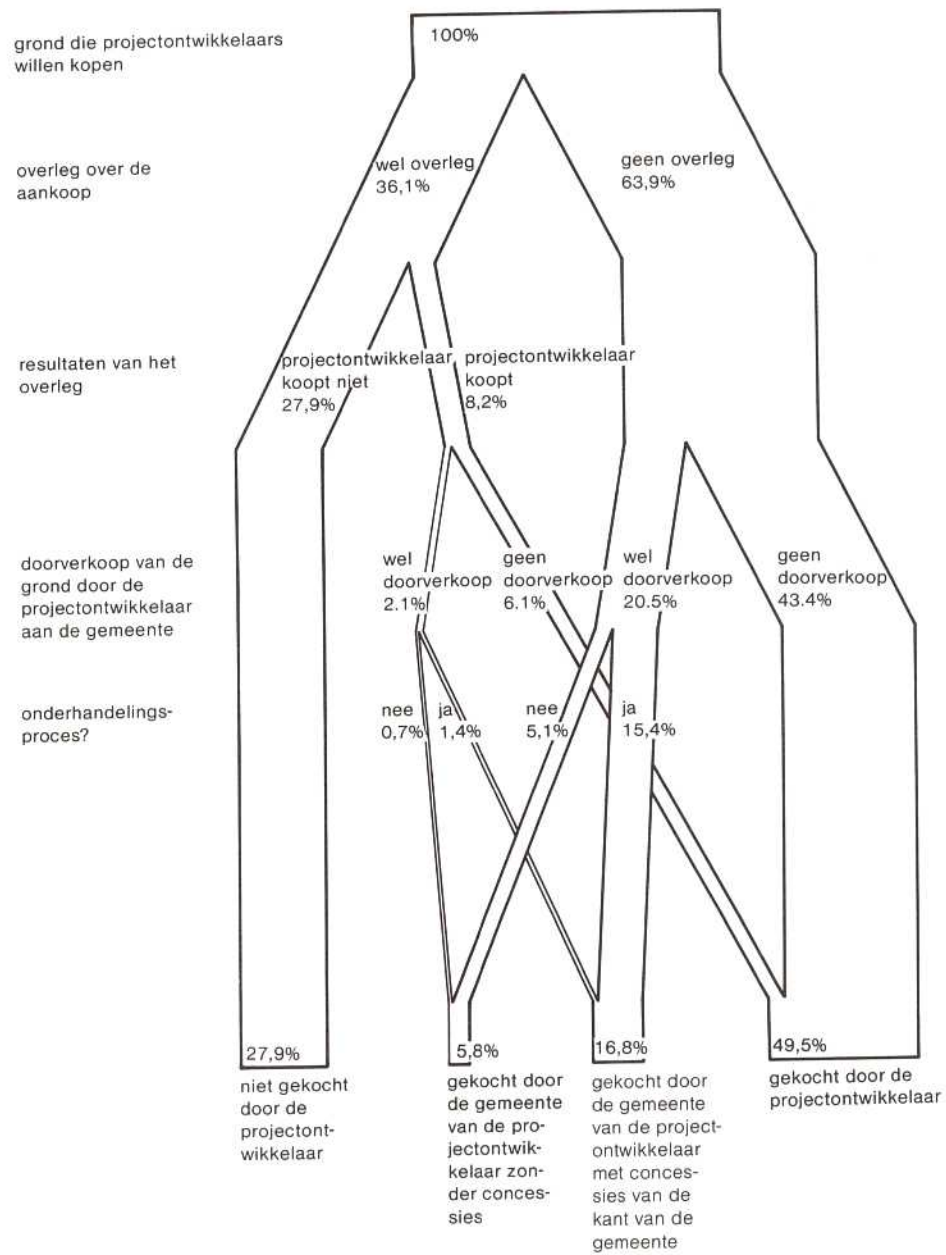
Tabel 23 Contact tussen projectontwikkelaar en gemeente over de grond die de projectontwikkelaar wil kopen of gekocht heeft, per gemeentegrootte (in procenten)

	gemeentegrootte (aantal inwoners)					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
grond die projectontwikkelaars willen kopen	100	100	100	100	100	100
overleg over de aankoop met de gemeente:						
wel overleg	46,5	31,6	31,1	54,2	28,8	36,1
geen overleg	53,5	68,4	68,9	45,8	71,2	63,9
	100	100	100	100	100	100
resultaat van het overleg:						
projectontwikkelaar koopt (overleg mislukt)	8,2	5,5	7,1	21	2,4	8,2
projectontwikkelaar koopt niet (overleg mislukt niet)	38,3	26,1	24,0	33,2	26,4	27,9
	46,5	31,6	31,1	54,2	28,8	36,1
na mislukt overleg:						
de projectontwikkelaar verkoopt de grond aan de gemeente	1,8	2,4	2,0	3,9	0,3	2,1
de projectontwikkelaar verkoopt de grond niet aan de gemeente	6,4	3,1	5,1	17,1	2,1	6,1
	8,2	5,5	7,1	21	2,4	8,2
de gemeente onderhandelt	0,9	1,4	2,0	1,6	0,1	1,4
de gemeente onderhandelt niet	0,9	1,0	–	2,3	0,2	0,7
	1,8	2,4	2,0	3,9	0,3	2,1
bij geen overleg:						
de projectontwikkelaar verkoopt de grond aan de gemeente	10,6	31,6	18,9	17,4	15,3	20,5
de projectontwikkelaar verkoopt de grond niet aan de gemeente	42,9	36,8	50,0	28,4	55,9	43,4
	53,5	68,4	68,9	45,8	71,2	63,9
de gemeente onderhandelt	7,1	23,7	16,7	8,7	10,6	15,4
de gemeente onderhandelt niet	3,5	7,9	2,2	8,7	4,7	5,1
	10,6	31,6	18,9	17,4	15,3	20,5

Bron: EIB-enquête gemeenten.

STROOMDIAGRAM 2

Verloop van het contact tussen projectontwikkelaar en gemeente over de grond die de projectontwikkelaar wil kopen of gekocht heeft (alle gemeenten)



3.4 Conclusies

Uit de literatuur en de twee enquêtes blijkt dat de grond een centrale rol speelt bij het ontwikkelen van projecten. Eveneens blijkt dat die rol vaak verkeerd wordt geïnterpreteerd. Allereerst geeft het bezit van de grond niet meer automatisch de mogelijkheid om een project op die grond te ontwikkelen. Indien de projectontwikkelaar niet op reële basis met een gemeente wil overleggen, bestaat de kans dat een oteigeningsplan van de gemeente, ondanks een verklaring van de projectontwikkelaar dat hij het bestemmingsplan wil en kan realiseren, door de kroon goedgekeurd wordt. Het voorkeursrecht dat de aankoop van grond tegen de wil van gemeenten moet gaan verhinderen, biedt voor projectontwikkelaars ontsnappingsmogelijkheden. Vervolgens kan uit de gegevens geconcludeerd worden dat van alle grond die ontwikkelaars verwerven, ongeveer 16% zonder medeweten van de gemeente gekocht wordt. Ontwikkelaars kopen ook op verzoek van gemeenten grond. De gemeenten die deze opdrachten geven, hopen daarmee de realisering van een bestemmingsplan te versnellen. Ten slotte blijkt uit de resultaten van de gemeente-enquête dat de gemeenten zich met succes kunnen beschermen tegen ongewenste grondaankopen door middel van een consequent beleid en door een zo langdurig mogelijk verzet tegen de op die grond te realiseren projecten.

3.5 De samenwerking

”Een projectontwikkelaar heeft maar één doel. Eén belang. Orders verwerven, liefst zo groot mogelijk, om daarmee de continuïteit van de produktie veilig te kunnen stellen. Gedicteerd dus door overigens op zich volkomen legitieme economische motieven”²²).

Dit citaat van de burgemeester van Kapelle is representatief voor de huidige mening over projectontwikkelaars. Een mening die, afgezien van geruchten en emoties, gebaseerd moet zijn op ervaringen. Met behulp van de twee enquêtes worden deze meningen en ervaringen van zowel de gemeente als de projectontwikkelaar in deze paragraaf nader uitgewerkt. In paragraaf 1.1 is het slechte imago van de projectontwikkelaars aan de orde geweest. Daarbij zijn enkele vooronderstellingen gedaan over het ontstaan van die opinie. Voor wat betreft één suggestie, namelijk het gedrag van projectontwikkelaars op de grondmarkt, verwijzen we naar de voorgaande paragraaf. De resterende aspecten komen hierna aan bod. Dat er negatief over projectontwikkelaars wordt gedacht, blijkt uit de resultaten van de gemeente-enquête. Echter niet in die mate als de diverse publikaties doen vermoeden. Slechts 1,6% van de gemeenten heeft een zeer slechte en 8,7% en slechte ervaring met projectontwikkelaars opgedaan bij het laatste door hen gerealiseerde project (zie tabel 24).

Uit de resultaten van de gemeente-enquête komt een verband naar voren tussen de door de gemeente opgedane ervaring met projectontwikkelaars en het verloop van de onderhandelingen. Van de onderhandelingen verloopt 26% met strubbelingen en zoals blijkt uit tabel 25 correspondeert dat meestal met de slechte ervaringen. Dit resultaat komt overeen met de antwoorden op de vraag om die ervaring toe te lichten. Veruit de meeste goede ervaringen zijn namelijk gebaseerd op de bereidheid van projectontwikkelaars tot overleg en op het nakomen van afspraken en contracten. De negatieve ervaringen benadrukken eveneens het belang van goede onderhandelingen. Vooral het

niet nakomen van afspraken (prijs, kwaliteit, termijnen) wordt als oorzaak genoemd voor de slechte indruk over projectontwikkelaars. De nadelen die de gemeenten ondervonden hebben door met projectontwikkelaars samen te werken, zijn weergegeven in tabel 26. Ook nu weer blijkt dat gemeenten het maken van goede afspraken zeer belangrijk vinden.

Tabel 24 Procentuele verdeling van de ervaringen die gemeenten hebben opgedaan met projectontwikkelaars naar gemeentegrootte

ervaring	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
zeer slecht		4,2	1,5			1,6
slecht	17,2	10,4	3,0	9,5	10,5	8,7
redelijk	31,0	20,8	37,3	42,9	42,1	33,2
goed	34,5	52,1	53,7	42,9	42,1	47,8
zeer goed	17,3	12,5	4,5	4,7	5,3	8,7
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel 25 De ervaringen met het laatste bouwplan in vergelijking met de wijze waarop de onderhandelingen zijn uitgevoerd, in procenten

verloop van het onderhandelings- proces	ervaringen					totaal
	zeer slecht	slecht	redelijk	goed	zeer goed	
met strubbelingen	67	69	37	14	–	26
soepel	33	31	63	86	100	74
totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Dat geïntegreerde projecten of grote projecten door hun complexiteit eerder problemen bij de planning of realisering oproepen dan kleine en eenvoudige projecten, lijkt een reële veronderstelling. De schuld voor het niet goed realiseren van zulke projecten kan volgens die veronderstelling door de gemeente bij de ontwikkelaar gezocht worden. Dat zou dan de slechte ervaring van de gemeente verklaren. Uit de resultaten van de gemeente-enquête blijkt een dergelijk verband echter niet. De aard en de omvang van een project zijn niet van invloed op de mening over de projectontwikkelaar. De ervaring van de gemeente moet daarom afhangen van het eerder genoemde verloop van de onderhandelingen en van de kenmerken van de ontwikkelaar zelf. In de gemeente-enquête zijn vragen opgenomen over de grootte en het werkterrein van de betrokken ontwikkelaar. Het blijkt nu dat het vooral de kleinere landelijk opererende ontwikkelaar is met wie gemeenten slechte ervaringen hebben opgedaan²³). Dit

Tabel 26 Procentuele verdeling van de nadelen die de gemeente ervaren heeft door met een projectontwikkelaar samen te werken

nadelen	percentage
geen nadelen (mits goede afspraken gemaakt zijn)	20,3
de doelstelling van de projectontwikkelaar en de gemeente zijn tegenstrijdig – de projectontwikkelaar is commercieel	20,3
projectontwikkelaars doorkruisen het gemeentelijk beleid (neergelegd in bestemmingsplannen) en zijn de oorzaak van een afname van de gemeentelijke invloed	31,1
de gemeente is gebonden aan de ontwikkelaar; deze is niet te controleren	13,2
prijsopdrijvend effect	15,1
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

resultaat is verklaarbaar, daar de grotere ontwikkelaar en zeker de regionaal opererende ontwikkelaar afhankelijk is van het kunnen blijven ontwikkelen van projecten in een zelfde gemeente. Zij zijn gebaat bij het achterlaten van een goede indruk. De kleinere landelijk opererende ontwikkelaar daarentegen behoeft niet per sé tweemaal in een gemeente een project te realiseren en kan zich dus een ander gedrag permitteren.

De gemeente is eveneens gevraagd het soort ontwikkelaar aan te geven waarmee zij die ervaring heeft opgedaan. In tabel 27 is de ruime schakering ondernemingen weergegeven, die naar de mening van de gemeente aan projectontwikkeling doen. Uit de gemeente-enquête blijkt dat niet met zogenaamde echte projectontwikkelaars slechte ervaringen zijn opgedaan. Dat was wel het geval met een deel van de makelaars en bouwondernemers (aannemers die ook aan projectontwikkeling doen). Een op de negen bouwondernemers en zelfs een op de vijf makelaars laten bij het ontwikkelen van projecten bij de gemeente een slechte indruk achter.

Ondanks de beoordeling van deze ondernemingen spreekt desgevraagd bijna de helft van de gemeenten een voorkeur uit voor bouwondernemers. Zelfs de helft van de gemeenten die een slechte ervaring met bouwondernemers gehad hebben, blijven deze ondernemingen boven andere prefereren. De pensioenfondsen, levensverzekeringsmaatschappijen en makelaars zijn goede tweeden. De echte projectontwikkelaars daarentegen worden nauwelijks genoemd. Dit ondanks de voordelen die dezelfde gemeenten in de samenwerking met die echte projectontwikkelaars zeggen te hebben ervaren. Deze beoordeling lijkt alleen verklaarbaar als we aannemen dat gemeenten zo overtuigd zijn van het slechte imago van ontwikkelaars, dat zij slechts met moeite van het tegendeel te overtuigen zijn. Het voortbestaan van die argwaan wijten de projectontwikkelaars echter niet alleen aan het diepgewortelde van die mening. Zij geven een eigenschap van de gemeenten aan, die een identiek effect oplevert. Volgens hen missen ambtenaren, en zeker de ambtenaren die hun tegenspelers zijn, kennis en praktijkervaring. Deze voelen zich bedreigd door de "intelligentie" en durven door hun gemis aan kennis en ervaring geen beslissingen meer te nemen. Zij wantrouwen de ontwikkelaar. Vergelijken we de resultaten van de beide enquêtes, dan blijkt inderdaad

Tabel 27 Procentuele verdeling van de door de gemeenten genoemde soorten projectontwikkelaar (als tegenspeler in het laatste door een ontwikkelaar gerealiseerd project) met vermelding van hun eerste en tweede voorkeur

soorten projectontwikkelaar	1e voorkeur	2e voorkeur
bouwondernemer	44,6	13,8
levensverzekeringsmaatschappij	5,4	11,6
pensioenfonds	18,8	31,9
makelaar	2,2	13,1
hypotheekbank	0,5	5,1
Bouwfonds Nederlandse Gemeenten	5,4	4,3
Bouwfonds Zuid-Nederland	0,5	–
echte projectontwikkelaar	1,1	1,4
woningcorporaties, toegelaten instelling	1,1	1,4
stichting	1,6	–
overig	7,0	4,3
geen voorkeur	11,8	13,1
totaal	100,0	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

dat het merendeel van de betrokken ambtenaren geen praktijkervaring heeft en dat de disciplines die bij de projectontwikkelaars voorkomen (tabel 11) niet of nauwelijks bij gemeenten aanwezig zijn (tabel 15). Vooral bij de kleinere gemeenten is dit sterk het geval. Uit de gemeente-enquête blijkt eveneens dat het juist de kleinere gemeenten zijn die slechte ervaringen met projectontwikkelaars hebben opgedaan. Bovendien blijkt dat de slechte ervaringen genoemd worden door de gemeenten die hooguit één ambtenaar belast hebben met het verzorgen van het contact tussen de gemeente en de projectontwikkelaars. Deze ambtenaar heeft in geen enkel geval praktijkervaring. Deze resultaten van de gemeente-enquête kunnen gezien worden als een bewijs voor de stelling van de projectontwikkelaars. Maar het is evengoed mogelijk dat de eerder genoemde landelijk operende kleine ontwikkelaar die eigenschap van kleine gemeenten eveneens kent en daarvan profiteert. Hoe het ook zij, het lijkt raadzaam dat vooral de kleinere gemeenten alleen of gezamenlijk medewerkers met meer kennis en praktijkervaring aantrekken om, de projectontwikkelaars tegemoet te treden. Over het algemeen vinden projectontwikkelaars de gemeente een log lichaam. Ze werken volgens de ontwikkelaar niet snel genoeg. Het gevolg is dat het meestal erg lang duurt voordat zij met de bouw van een project kunnen beginnen. Ruim een derde van de ontwikkelaars geeft daarbij aan dat de totale duur van projecten in de afgelopen jaren verdubbeld is. De lange duur van de projecten heeft tot gevolg dat de kosten-baten analyses, die zij in het begin van het project gemaakt hebben, steeds grotere afwijkingen met het uiteindelijke resultaat vertonen. De uitgangspunten zijn veranderd. Het uitlopen van de projecten heeft tot gevolg dat de situatie in het betreffende marktsegment totaal gewijzigd kan zijn. De ontwikkelaars kunnen de vraag niet goed meer overzien en moeten nu met een verhoogde risicofactor rekening houden, wat weer tot uiting komt in hogere kostprijzen van projecten. Het langzame werken van de gemeente wijten de respondenten aan het feit dat de gemeente niet onder de druk van concurrentie of rendement behoeft te opereren. Zoals hiervoor reeds vermeld is, geldt volgens de ontwikkelaars bij de kleine

gemeenten bovendien dat de betrokken ambtenaren door het gemis aan kennis en ervaring geen beslissingen durven te nemen. Naarmate de gemeente groter wordt, neemt die oorzaak van de vertraging af. Twee andere oorzaken van de vertraging nemen volgens de ontwikkelaars dan juist toe. De eerste is de constatering van de respondenten dat bij grotere gemeenten meer mensen zich met het contact tussen ondernemer en gemeente bezighouden. De tweede oorzaak is dat degene met wie de ontwikkelaar praat bij de grotere gemeenten niet meer degene is die ook beslissingen neemt. Bij de gemeenten die nog groter zijn, staat deze ambtenaar zelfs niet meer in rechtstreeks contact met degene die beslissingen neemt. Uit de gemeente-enquête blijkt inderdaad dat naarmate de gemeente groter is het aantal ambtenaren dat met het contact tussen gemeente en projectontwikkelaar belast is, toeneemt (zie tabel 14). Het contact tussen die ambtenaren en degene die beslissingen neemt (de wethouder) is weliswaar niet rechtstreeks, maar voor alle gemeenten wel gelijk. Het contact loopt in bijna alle gevallen via het diensthoofd. Zoals in de paragraaf over de grondproblematiek al aan de orde is gekomen, spreken de ontwikkelaars daarom een voorkeur uit voor de gemeenten met veertigduizend tot tachtigduizend inwoners²⁴).

3.6 Conclusies

Ondanks het negatieve beeld dat in veel publikaties over projectontwikkelaars naar voren komt, heeft slechts 10% van de gemeenten bij het laatste project een negatieve ervaring opgedaan met een dergelijke onderneming. De grondoorzaak van die slechte ervaring blijkt niet afhankelijk te zijn van kenmerken van het project zelf, maar van het verloop van de onderhandelingen tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. De slechte ervaring hangt ook samen met het soort projectontwikkelaar. De kleine landelijk opererende ontwikkelaar, die slechts een maal in een gemeente wil werken, laat vaak een slechte indruk achter. Met een op de negen bouwondernemers en een op de vijf makelaars hebben gemeenten een slechte ervaring opgedaan. Desondanks prefereren de gemeenten deze ondernemingen boven de "echte" projectontwikkelaars, met wie over het algemeen vrij goede ervaringen worden opgedaan. De gemeente-enquête bevestigt het vermoeden van de ontwikkelaars dat het wantrouwen blijft bestaan, doordat de gemeenten kennis en praktijkervaring missen en zich daardoor snel door ontwikkelaars overrompeld voelen. Dit blijken vooral de kleinere gemeenten te zijn. Zij zijn het werkterrein voor de eerder genoemde kleine landelijk opererende ontwikkelaar. Deze gemeenten zouden er verstandig aan doen kennis en praktijkervaring aan te trekken en/of te bundelen. De projectontwikkelaars vinden gemeenten over het algemeen traag werkende instellingen. De kleinere gemeenten vertragen uit angst om fouten te maken. Bij de grotere gemeenten vindt die vertraging zijn oorzaak in het grotere aantal ambtenaren dat bij het overleg tussen de ontwikkelaar en de gemeente betrokken is. De ontwikkelaar spreekt derhalve een voorkeur uit voor de gemeenten met veertigduizend tot tachtigduizend inwoners. Een groep gemeenten die ook al op het gebied van de grondproblematiek de minste moeite met projectontwikkelaars bleek te hebben.

Noten

- 1) In de tabellen d tot en met g is voor de vier eerder genoemde segmenten van de bouwmarkt de ontwikkeling van de gerealiseerde en verwachte produktie weergegeven. Zoals blijkt is er sprake van een ongeveer gelijkblijven van het volume van de produktie met uitzondering van het aantal m² winkelruimte dat stijgt. Uit de antwoorden blijkt verder dat de gemeenten voor alle vier de marktsegmenten een stijging van de produktie voor 1979 en 1980 ten opzichte van 1978 verwachten. Deze verwachting is in tegenpraak met het EIB-rapport "De verwachtingen voor de gebouwenproduktie in 1979". De voorspelmethode die in dat rapport gebruikt is, gaat uit van de gerealiseerde ontwikkeling van de ontwerp-opdrachten aan architectenbureaus. Het rapport veronderstelt dat produktieherstel voorafgegaan wordt door een groei van de nieuwe opdrachten aan architecten. Uit het onderzoek blijkt dat de groei van de produktie, die zich in 1977 heeft voorgedaan, niet doorzet in 1978. De verwachte groei voor 1979 is: 1 à 0% voor woningen en 6 à 7% voor de overige gebouwen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze relatieve achteruitgang hoofdzakelijk het gevolg is van het verlies van produktieve uren door vorstverlet in het begin van 1979.

Tabel d Gemiddelde produktie van het aantal nieuwbouwwoningen, per gemeente gerealiseerd in 1976, 1977 en 1978 en de verwachte produktie in 1979 en 1980, naar gemeentegrootte

jaar	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
1976	57	120	308	535	1.036	290
1977	62	154	273	540	1.083	290
1978	61	141	287	488	989	280
1979	58	142	304	532	1.194	304
1980	58	160	420	754	1.420	393

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel e Gemiddeld aantal renovaties per gemeente, uitgevoerd in 1976, 1977 en 1978 en de verwachting voor 1979 en 1980, naar gemeentegrootte

jaar	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
1976	32	75	160	208	595	146
1977	37	77	214	236	610	170
1978	37	83	193	264	612	168
1979	34	90	169	349	766	179
1980	33	77	175	321	789	174

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel f Gemiddeld aantal m² winkeloppervlakte per gemeente, gerealiseerd in 1976, 1977 en 1978 en het verwachte aantal voor 1979 en 1980, naar gemeentegrootte

jaar	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
1976	55	692	518	938	1.933	589
1977	108	651	1.058	1.750	1.683	836
1978	140	781	1.380	1.729	2.450	1.013
1979	186	823	1.453	1.488	2.533	1.055
1980	109	1.319	1.679	2.212	2.257	1.342

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel g Gemiddeld aantal m² kantooroppervlakte per gemeente, gerealiseerd in 1976, 1977 en 1978 en het verwachte aantal voor 1979 en 1980, naar gemeentegrootte

jaar	gemeentegrootte					totaal
	tot 10.000	10.000– 20.000	20.000– 40.000	40.000– 80.000	80.000 en meer	
1976	28	263	1.473	1.510	18.091	2.029
1977	40	354	2.537	3.149	25.261	3.058
1978	28	428	1.927	3.600	11.328	1.976
1979	88	695	1.716	4.768	15.272	2.476
1980	51	958	3.165	8.938	16.306	3.420

Bron: EIB-enquête gemeenten.

- 2) Post, J. Projectontwikkeling en stadsvernieuwing. In: Plan, 1972, nr. 5 blz. 28.
- 3) Ham, P. Projectontwikkelaar en gemeente op contract laten samenwerken. In: Bouw, 1977, nr. 5, blz. 114.
- 4) Hamaker, J. Kritische kanttekeningen bij ontwikkeling van projecten. In: Bouw, 1977, nr. 20, blz. 538.
- 5) Vries, J. de. Misverstanden over de projectontwikkelaar. In: Plan, 1974, nr. 5, blz. 3 e.v.
- 6) Idem.
- 7) NIROV. Projectontwikkeling. Alphen a/d Rijn, 1971.
- 8) Bloembergen. A. R., en W. J. Slagter. Contracten met de overheid; in het bijzonder in de bouw; projectontwikkelingscontracten. Deventer enz., 1976.
- 9) Op. cit., blz. 539.

10) Tabel h Procentuele verdeling van het moment waarop het eerste contact plaats vond over het laatst gerealiseerde bouwplan

moment	%
voorbereidende fase	80,2
bouwaanvraagfase	6,8
onbekend	13,0
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

11) Tabel i Procentuele verdeling van het al dan niet voeren van overleg door de gemeente met organisaties buiten het gemeentelijk apparaat, over het contact met een projectontwikkelaar

overleg	%
overleg	55,5
geen overleg	26,3
onbekend	18,2
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

Tabel j Procentuele verdeling van de organisaties waarmee de gemeente overleg pleegt over de contacten met projectontwikkelaars

organisaties	%
Ver. Nederlandse Gemeenten	17,2
andere gemeenten	31,1
collega's (buiten het gemeentelijk apparaat)	14,6
stedebouwkundige bureaus	4,5
adviesbureaus	5,6
Gedeputeerde Staten	0,4
Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen	9,0
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête gemeenten.

- 12) Op. cit., blz. 27/28.
- 13) Blaauw, J., e.a. Gemeente en projectontwikkelingsmaatschappij. In: Plan, 1972, nr. 5, blz. 41 e.v.
- 14) Zie voor een uitgebreide toelichting. Hollenberg, A. Grondpolitiek in Nederland. Doetinchem, 1978, blz. 134-136.
- 15) In het geval de grondeigenaar grond aan een gemeente verkoopt, kan een deel van de aankoopsom een belastbaar-inkomensschadevergoeding zijn.
- 16) Haan, P. de. Stedelijk herkavelen beter dan gemeentelijke grondverwerving. In: Bouw, 1976, nr. 32/33, blz. 513-515. Met betrekking tot de wijze waarop projectontwikkelaars aan het voorkeursrecht van gemeenten kunnen ontsnappen merkt de Haan op: "Maar dit betekent tegelijk - zoals ook in het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over het grondbeleid (op blz. 10) wordt onderkend - dat het die maatschappijen in wezen helemaal niet om de grond als zodanig is begonnen. Zowel de onteigeningsbevoegdheid als een eventueel voorkeursrecht van de gemeente kunnen zij dientengevolge gemakkelijk ontgaan. De onteigeningsbevoegdheid kunnen zij ontgaan door zich bereid te verklaren ruwe bouwgrondpercelen tegen bouwrijpe kavels elders in het gebied te ruilen met de gemeente onder bijbetaling van de kosten van bouwrijp maken. En het voorkeursrecht kunnen zij ontgaan door, ook afgezien van mogelijkheden tot het sluiten van daaraan anterieure koopcontracten, eenvoudig de overdracht te vermijden, hetzij door het goed tijdig in een commanditaire of andere vennootschap met de eigenaren onder te brengen, hetzij - wat eenvoudiger is - door met de eigenaren een projectontwikkelingsovereenkomst te sluiten. Deze overeenkomst houdt dan in, dat de eigenaren de grond zullen overdragen aan de gemeente, aan een woningbouwvereniging of andere derden dan wel aan de projectontwikkelaar zelf conform diens aanwijzingen en wel wanneer daaromtrent met de gemeente overeenstemming is bereikt. Aan deze verbintenisrechtelijke beschikkingsbevoegdheid heeft de projectontwikkelaar genoeg, zodat het voorkeursrecht "nicht im Frage" komt."
- 17) Veerman, C. Bouwgrondverwerving en -prijzen bezien tegen de achtergrond van de ruimtelijke ontwikkeling. Delft, 1979.
- 18) Bergvelt, D. Initiatiefname in het bouwproces. Amsterdam, 1979.
- 19) Een ander aspect dat respondenten in dit verband noemen zijn de zogenaamde projectleiders, met wie een aantal van de ontwikkelaars wel zegt te handelen en een aantal per sé nooit mee wil werken. De projectleider wordt omschreven als een persoon of instelling die in een gemeente grond koopt en bekijkt wat erop gebouwd kan worden. Vervolgens berekent hij wat dat project kan opbrengen en trekt daar de door hem geschatte bouwkosten van af. Het bedrag dat overblijft wordt dan de verkoopprijs van de grond. Aannemende dat zijn schattingen juist zijn, is er op dat project geen winst meer te behalen voor een ontwikkelaar, tenzij deze meer gebouwen dan gebruikelijk of maatschappelijk aanvaardbaar is, op die grond realiseert en/of de kwaliteit van de gebouwen verlaagt.
- 20) Zie noot 17.
- 21) Onder particulieren verstaan we alle grondeigenaren die geen projectontwikkelaar of gemeente zijn. Een deel van hen is echter rijks- of provinciale overheid, maar vanwege hun geringe aandeel weliswaar in het totaal opgenomen maar niet apart benoemd.
- 22) Citaat van H. van Suylekom in: Projectontwikkeling; lokaas voor gemeentebestuurders. In: Cobouw Magazine, 1977, nr. 9, blz. 7.