

Projectontwikkelaars

drs ir A.P. Dreimuller

Ten behoeve van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid heeft het EIB een onderzoek uitgevoerd naar de taak en de plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces. Hierover is kort geleden gerapporteerd¹⁾.

Het onderzoek had als vertrekpunt de beperkte hoeveelheid literatuur die over het onderwerp van studie bleek te bestaan. In een aantal artikelen komt naar voren dat de ontwikkelaars²⁾ in staat zijn verschillende procesfuncties te verzorgen. Meestal in samenwerking met andere ondernemingen en gemeenten kunnen zij dan zelfs zeer grote projecten tot stand brengen.

Uit de artikelen blijkt verder, dat er van de projectontwikkelaars een nogal negatief beeld bestaat. Dit negatieve beeld, dat door vriend en vijand bevestigd wordt, wijten de projectontwikkelaars zelf aan enkele in het verleden begane misstappen. Zij stellen echter dat deze nu niet meer (kunnen) voorkomen. Dientengevolge zou de bestaande opinie plaats moeten maken voor een andere. Het wantrouwen ten opzichte van de projectontwikkelaars lijkt evenwel tot nu toe te blijven heersen.

De reden hiervan kan gezocht worden in een aantal oorzaken, waarvan de eerste is, dat gemeenten, actiegroepen en dergelijke niet voldoende op de

hoogte zijn met het feitelijk functioneren van de projectontwikkelaar. De wijze waarop de projectontwikkelaar zijn werk doet, blijft voor hen mysterieus, waardoor de gemeenten de projectontwikkelaar als een bedreiging zullen blijven ervaren.

Om enigszins aan dit bezwaar tegemoet te komen, is een belangrijk deel van het rapport gewijd aan een beschrijving van de kenmerken van de projectontwikkelaar, zoals de doelstelling, de middelen, de werkwijze, de organisatiestructuur enzovoort.

Als tweede oorzaak voor het blijven voortduren van de negatieve houding ten opzichte van de projectontwikkelaars kan worden beschouwd een daarin tot uiting komende indirecte kritiek op ons huidig maatschappelijk bestel, waarin het gedrag van ondernemingen over het algemeen meer door het economisch dan door het wettelijk kader zou worden begrensd. Op dit politieke aspect van het probleem is in het rapport niet verder ingegaan.

Het rapport behandelt wel nader een derde aspect dat de opinie over de projectontwikkelaars kan bepalen: het contact van gemeenten met projectontwikkelaars, met het doel gezamenlijk projecten tot uitvoering te brengen.

Voor het onderzoek hebben twee enquêtes het basismateriaal geleverd. De eerste (een semi-structureerd interview) is gehouden onder 40 ontwikkelaars, willekeurig getrokken uit een populatie van 284. Deze populatie is door het EIB samengesteld uit de grotere bouwbedrijven en aangevuld met

1) EIB, Taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces, Amsterdam, april 1980.

2) Onder projectontwikkelaars worden hier eveneens verstaan bouwbedrijven die ook projecten ontwikkelen. Wij duiden deze bedrijven apart aan als bouwondernemers.

de leden van de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers en de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen. De andere enquête is gehouden onder 239 gemeenten. De populatie bestaat uit 831 gemeenten. Zowel de respons bij de gemeenten als de respons bij de projectontwikkelaars was hoog: respectievelijk 91 en 84 procent.

In de literatuur circuleren diverse definities van het begrip projectontwikkeling, of worden aspecten belicht die daarmee verband houden. Genoemd worden de onderdelen marktverkenning, planbeoordeling, financiering, ontwerp/planopzet, bouw-/planbegeleiding, verkoop/belegging en eventueel nazorg. Met name het nemen van het initiatief, de traditionele taak van de opdrachtgever, maakt deel uit van de definitie van het begrip projectontwikkeling.

Het verschil tussen de projectontwikkelaar en de opdrachtgever zit, met betrekking tot de procesfunctie initiatief, niet in de werkzaamheden die verbonden zijn met de uitvoering van die procesfunctie, maar 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 de taak heeft 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 bouwobjecten. 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 etc.).

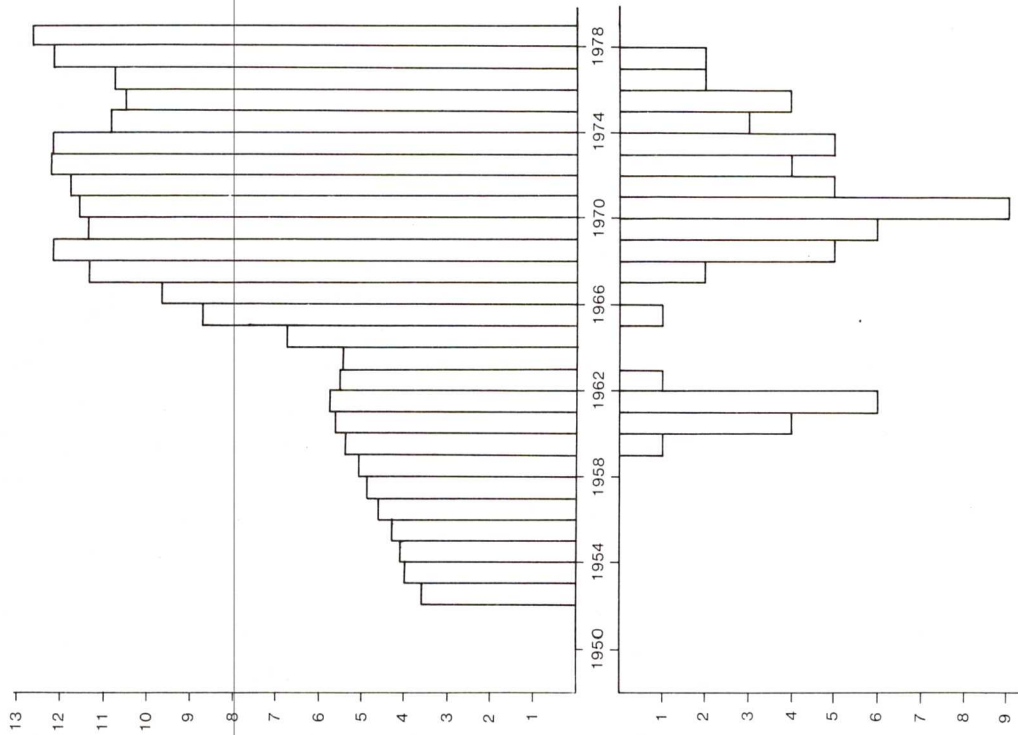
Het begrip projectontwikkeling is in het rapport dan ook als volgt gedefinieerd: Het door een instelling opsporen van een behoefte aan bouwproducten en het vervolgens nemen en handhaven van initiatieven tot een bouwproces in enge zin, zodanig dat in onderlinge samenhang en gefaseerd, de voorbereiding, de uitvoering en de begeleiding zich voltrekken.

Alvorens nader in te gaan op de ervaringen die gemeenten met projectontwikkelaars hebben opgedaan, belicht het rapport het ontstaan van ontwikkelaars.

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 (zie figuur 1). Vooral de bouwbedrijven worden door het achterblijven van de vraag naar hun diensten gedwongen die vraag zelf te scheppen door als aanbieders 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.

FIGUUR 1

Investerings in woningen en gebouwen door bedrijven en overheid, in mln. guldens, prijzen 1969 (bovenste gedeelte)
Aantallen opgerichte projectontwikkelingsondernemingen in de jaren '50-'70 (onderste gedeelte)



Bron investeringen: CBS, Indexcijfers van de bouwkosten van woningen inclusief BTW, Maandstatistiek van de bouwrijverheid, tabel 9, 1A.

Bron oprichtingsdata: EIB-onderzoek.

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 worden gezien. 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 enquête onder de gemeenten 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 éénmalig in een gemeente wil werken, laat vaak een slechte indruk achter. Gevraagd naar een nadere omschrijving van die projectontwikkelaar, geven de gemeenten aan, die slechte ervaring te hebben opgedaan met één op de negen bouwondernemers en met één 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, wat kan daar gebouwd worden?) Een goed uitgevoerd marketingonderzoek ten behoeve van een project kan de (afzet)risico's verlagen. 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 aan de bouw wereld vreemde disciplines in vertegenwoordigd (zie tabel 1).

In die gevallen waarin een dergelijke afdeling bij de bouwondernemers wél aanwezig is (alleen bij de grotere), is haar positie wel gelijkwaardig aan die van de productieafdelingen, 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 te overzien. Dit wordt bevestigd door het feit

Tabel 1. Procentuele verdeling van de verschillende disciplines die op de afdeling marketing/onderzoek van projectontwikkelaars voorkomen

discipline	%
economie	25,8
geografie	3,4
planologie	11,2
sociologie	12,6
rechten	7,8
marketing	20,2
bouwkunde (ir. of ing.)	11,2
bedrijfskunde	7,8
totaal	100,0

Bron: EIB-enquête projectontwikkelaars.

dat bouwondernemers voornamelijk woningbouwprojecten ontwikkelen.

De doelstelling van de bouwondernemer beperkt zich tot het bouwen zelf. Hij streeft ernaar het project zo snel mogelijk te verkopen; het legt namelijk 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.

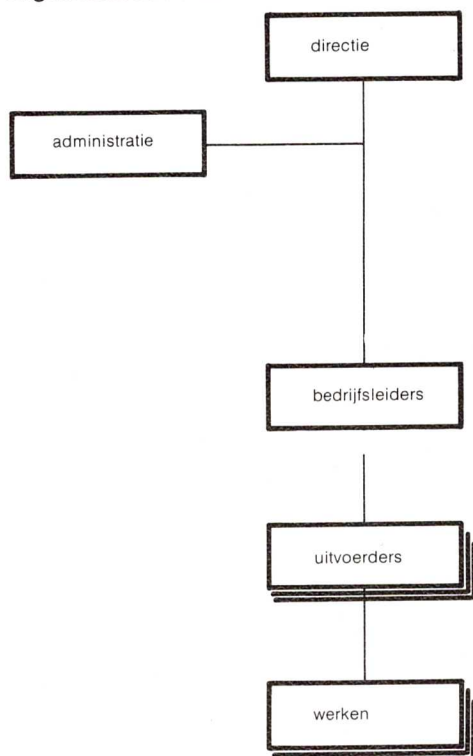
Uit de resultaten van de projectontwikkelaars-enquête blijkt dat, naarmate de gefactureerde omzet en het aantal medewerkers van bouwondernemers groter zijn, de interne juridische structuur en de organisatiestructuur evolueren en complexer worden. In de meest complexe structuur zijn er verschillende afdelingen gevormd, waarvan de afdeling marketing en onderzoek er één is (figuren 2, 3 en 4). Deze afdeling kan zich afsplitsen van het bouwbedrijf en vormt dan, zowel juridisch als organisatorisch, een zelfstandige eenheid: de projectontwikkelaar (figuur 5). Naar alle waarschijnlijkheid kunnen we dat ook in andere bedrijfstakken waarnemen. We denken hier met name aan de financiële sector. Worden de projectontwikkelaars nog groter, dan blijft de juridische structuur gelijk, maar dan is de organisatiestructuur geen lijn-staf-organisatie, maar een matrixorganisatie (figuur 6).

De projectontwikkelaars werken samen met gemeenten, omdat deze zorg dragen voor de afwikkeling van de wettelijke en politieke procedures, omdat ze over wettelijke middelen beschikken die de uitvoering van projecten soepeler doen verlopen en 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 van de gemeenten, dat het initiatief tot het eerste contact evenzeer uitgaat van de gemeente zelf, als van de projectontwikkelaar. Gemeenten die een

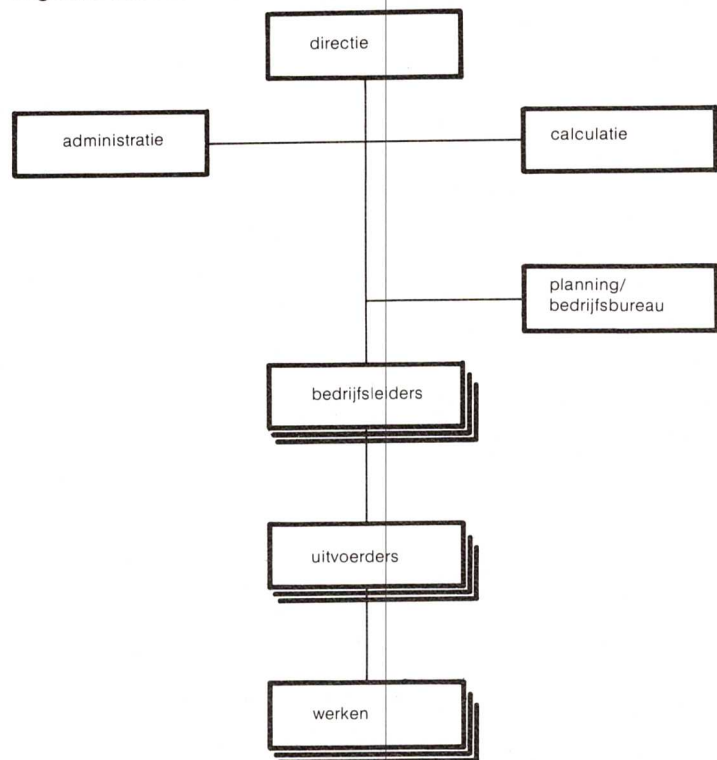
FIGUUR 2

Organisatiestructuur fase 1



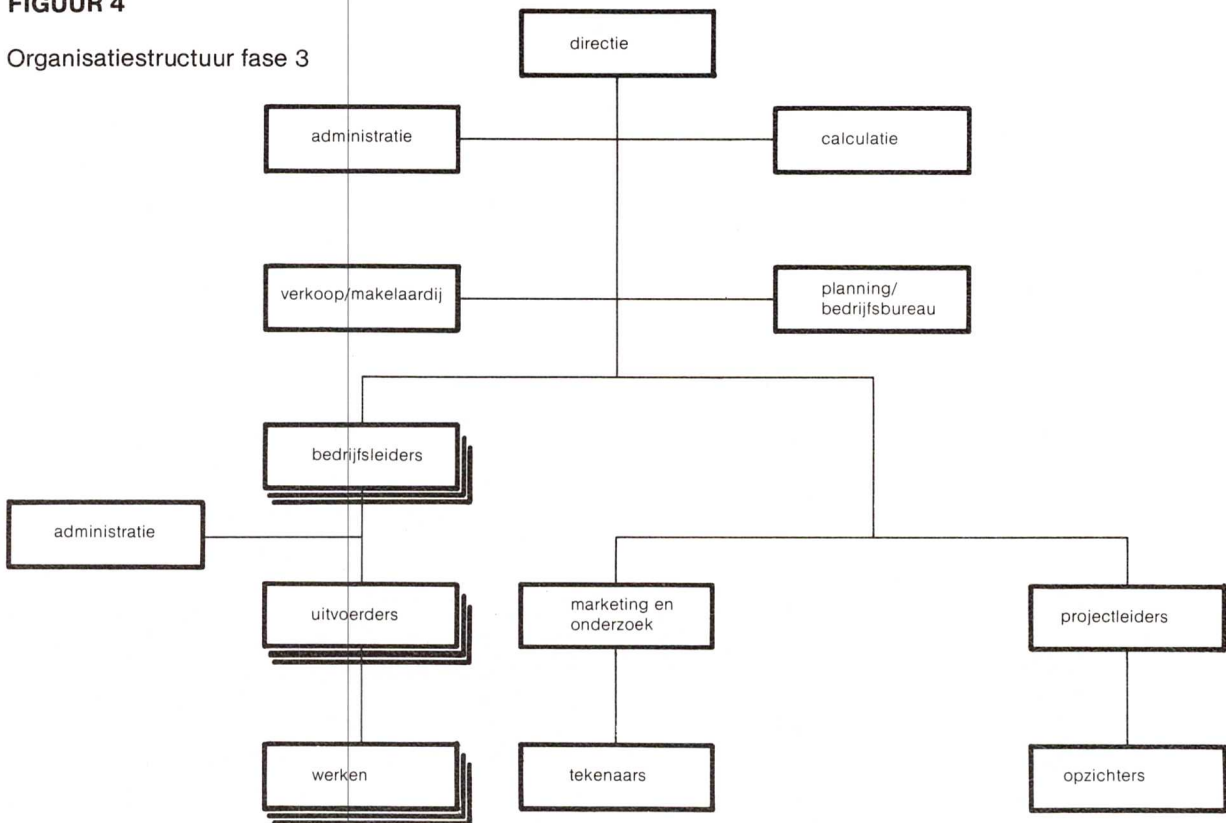
FIGUUR 3

Organisatiestructuur fase 2

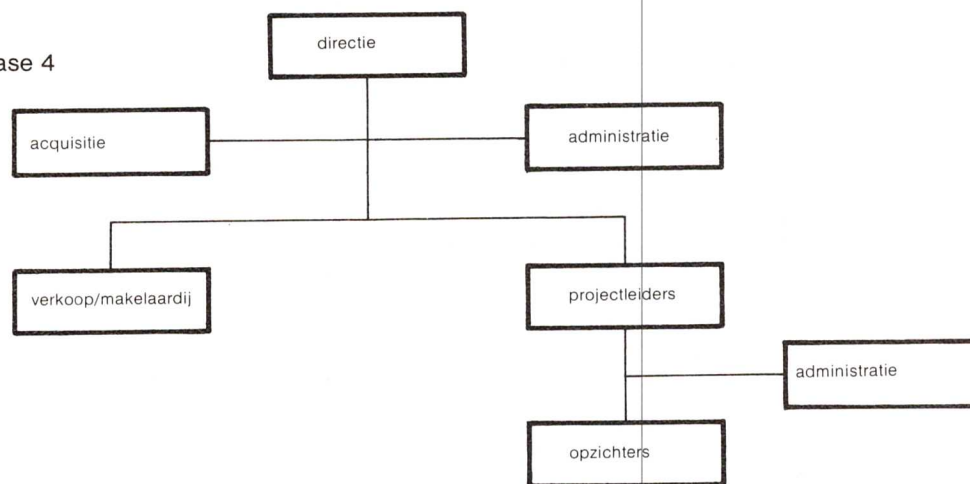


FIGUUR 4

Organisatiestructuur fase 3



FIGUUR 5
Organisatiestructuur fase 4



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 kleefte echter een bezwaar. Vanwege de belangentegenstelling tussen de gemeente (algemeen belang) en de projectontwikkelaar (ondernemersbelang) behoort de gemeente namelijk een controlemogelijkheid 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, waarin een relatief groot deel van de medewerkers werkt (afdeling marketing en onderzoek). Uit de gemeente-enquête blijkt dat – buiten de technische kennis – de gemeenten om die redenen

samenwerken met projectontwikkelaars (tabel 2). De nodige juridische of stedenbouwkundige kennis heeft de gemeente meestal zelf: zo niet, dan gaat zij 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 één 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 gebleken gebrek aan voldoende kennis en ervaring bij de gemeenten bevestigt het vermoeden van de ontwikkelaars dat mede daardoor 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 volgens hen 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.

Tenslotte gaat het rapport nog in op de problematiek rond de grondaankopen van de ontwikkelaars. Uit de literatuur en de twee enquêtes blijkt dat de grond een centrale rol speelt bij het ontwikkelen van projecten, maar eveneens blijkt 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 een 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 wordt gekocht (tabel 3). Ontwikkelaars kopen ook op verzoek van gemeenten grond. De gemeenten die hierom vragen, hopen daardoor de realisatie 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 het voeren van een zo consequent mogelijk beleid. Dat wil

Tabel 2. Procentuele verdeling van de redenen van de gemeenten om met een projectontwikkelaar te gaan samenwerken en van de voordelen die de gemeenten 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.

Tabel 3. 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.

zeggen: niet de grondaankoop van ontwikkelaar A afkeuren en medewerking weigeren en vervolgens wèl gaan samenwerken met ontwikkelaar B, die na A de grond zonder overleg heeft gekocht. Gemeenten met een consequent beleid, die zich zo lang mogelijk blijven verzetten tegen ondernemingen die tegen de wil van de gemeente grond kopen, zullen relatief gezien het minst worden lastig gevallen met zulke ongewenste grondaankopen. Uit de project-ontwikkelaarsenquête blijkt, dat ook de ontwikke-

laars voor een dergelijk gemeentelijk beleid zijn. De angst namelijk dat de concurrent door een agressievere grondpolitiek produktiemogelijkheden verkrijgt, die zij zelf door een minder aggressief optreden laten lopen, zal ertoe leiden dat zij eerder tot grondaankopen zullen overgaan. De te verwachten fellere concurrentie tussen de ontwikkelaars zal deze ontwikkeling alleen maar versnellen. Dat onderstreept de noodzaak van een consequent gemeentebeleid met betrekking tot de grond.

Inhoud

Het gemeentelijk grondprijnsbeleid P. J. van den Broek	579
De rol van de opdrachtgever drs K. A. Weeda	587
Projectontwikkelaars drs ir A. P. Dreimuller	597
De verwachtingen voor de gebouwenproductie in 1980 J. J. van der Weyden	609
Structuuronderzoek en beleid drs A. P. Buur	614