

Bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 22 april 2015
Door: Eric Burgers

Van oude veren en nieuwe manieren

Anders schakelen in de waardeketen van de project- en gebiedsontwikkeling

Welke rollen zien een projectontwikkelaar, woningcorporatie, vastgoedbelegger en ontwikkelende bouwer anno 2015 voor zichzelf weggelegd? Hoe kijken gemeentebestuurders tegenwoordig aan tegen samenwerking met de markt? Onder voorzitterschap van Friso de Zeeuw (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft) gingen marktpartijen en wethouders op 19 maart in gesprek over standpunten, belangen en kansen.

Wienke Bodewes (Amvest) en Jop Fackeldey (gemeente Lelystad) heten namens organisatoren NEPROM en het G32-stedennetwerk de aanwezige wethouders, bestuurders en directeuren welkom. Volgens de gastheren is het de hoogste tijd om afscheid te nemen van verouderde beeldvorming en het idee dat publiek-private samenwerking als vanzelf een oplossing biedt voor ruimtelijke opgaven. 'Het consumentenvertrouwen is sinds jaren weer bovengemiddeld', stelt Bodewes, 'maar tegelijkertijd is de retailsector structureel veranderd en ziet het kantorenlandschap er heel anders uit dan tien jaar geleden.' De basis voor samenwerking én de manier van samenwerken zijn anders geworden, zegt Fackeldey. Met name voor vraagstukken omtrent woningbouw en herstructurering in steden en in het licht van het ontstaan van een breder, gevarieerd ontwikkelingsinstrumentarium, 'gaan we elkaar steeds meer nodig hebben, nu de economie en de woningmarkt weer op gang komen.'

Ontwikkelen is een vak

Bart van Breukelen (Synchroon) schetst het perspectief van de projectontwikkelaar. Deze is 'initiatiefnemer van en risicodragend opdrachtgever voor ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten.' De projectontwikkelaar beschikt over kennis van de markt die ten grondslag ligt aan een solide vastgoedconcept, is in staat om gebruikers en investeerders bij een project te betrekken en bereid om, al dan niet samen met andere partijen, te investeren. Gebiedsontwikkeling en bouwplanontwikkeling zijn twee verschillende schalen waarop de projectontwikkelaar zijn kunde praktiseert. Op de grote schaal is volgens Van Breukelen nu vooral de stedelijke herontwikkeling het toneel waarop de projectontwikkelaar, samen met de gemeente, verantwoordelijk kan zijn voor visievorming, het verbinden van stakeholders aan de locatie en de organisatie van investeringen en gewenste (bouw)activiteiten. 'Doordat een stuk stad sociaaleconomisch beter gaat functioneren, worden grond en vastgoed meer waard. Dat is goed voor de eigenaar en de gemeente, maar dit is ook hoe de projectontwikkelaar zijn geld verdient.'

Door de beperkte beschikbaarheid van investeringskapitaal bewandelt de hedendaagse projectontwikkelaar verschillende wegen om de benodigde investering rond te krijgen en het risico te spreiden. Plaatselijke ondernemers bij het ontwikkelingsproces betrekken, noemt Van Breukelen hiervan een voorbeeld. Verder benadrukt hij dat binnen de beroepsgroep veel aandacht is voor integriteit – zo hanteert de NEPROM een gedragscode – en een transparante handelwijze.

Waar ontwikkelaars in selectieprocedures tegenaan lopen: onvoldoende aandacht van overheden voor de referenties, track record en reputatie van een bedrijf. Wordt er eenmaal samengewerkt, dan is bij gemeenten nogal eens onduidelijk wie de baas is. Van Breukelen: 'Het ontbreekt op ambtelijk niveau regelmatig aan autoriteit waardoor onvoldoende wordt geprioriteerd tussen sectorale belangen. Wat tot vertraging en extra kosten kan leiden. Bovendien – en dit geldt voor zowel marktpartijen als overheden – neemt door de toegenomen complexiteit van ontwikkelprocessen en de soms achterblijvende competenties en kennis van ambtenaren de kans op fouten toe. Hoe help je elkaar dit te voorkomen?'

Discussie

Waarom pakt de ontwikkelaar niet gewoon de telefoon wanneer sectorale belangen binnen de ambtelijke organisatie niet goed worden afgekaart, vraagt een wethouder zich af? Van Breukelen is van mening dat prioritering op ambtelijk directieniveau moet plaatsvinden. 'Het deurtje dat opeens opengaat met een nieuw bezwaar terwijl je er bijna bent, is inderdaad een bekend beeld', voegt De Zeeuw toe, 'maar is er dan geen aanspreekpunt in de vorm van een projectverantwoordelijke?'

Volgens Van Breukelen is dit niet zelden een ingehuurd kracht die binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende gezag heeft om het deurtje te kunnen sluiten en bovendien belang heeft bij de aanwas van adviseringsuren. Een wethouder herkent het beeld dat 'eindverantwoordelijkheid niet altijd goed belegd is' maar vindt dat in de regel te laat aan de bel wordt getrokken. 'Gewoon bellen of mailen dus.'

Forse bezuinigingen op het ambtelijk apparaat lijken mee te spelen. Waar een directeur stedelijke ontwikkeling die de grondpolitiek aanstuurt, is weggefallen, 'ontbreekt soms de benodigde mannetjesputter', aldus De Zeeuw. Ook de privaatrechtelijke positie van een gemeente binnen een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij levert binnen de ambtelijke organisatie soms tegenstellingen op, suggereert een wethouder. Het fatsoenlijk, projectmatig vormgeven van escalatie vanuit verwachtingen en rollen is inherent aan de professionaliteit van de marktpartij, maar blijkt evengoed een gemeenschappelijke opgave te zijn. Net als de regelmatige herijking van gemaakte afspraken. De Zeeuw: 'Je moet het er dus met elkaar over hebben.' Hij geeft een voorbeeld uit de praktijk: een waslijst van ambtelijke bezwaren die door de wethouder in kwestie in overleg met de ontwikkelaar werd teruggebracht tot vier discussiepunten. 'Hoe ga je met de regels om? Dit is een belangrijk ingrediënt van wat de NEPROM voorstaat met het "ontslakken" van ontwikkelingsprocessen, zoals dezer dagen in verschillende gemeenten in de praktijk wordt gebracht.'

Corporaties nemen gas terug

Gerard Anderiesen, woningcorporatie Stadgenoot, legt uit dat de recent herziene Woningwet de rol van de corporatie als investeerder duidelijk afbakent. "'Terug naar de kerntaken", is de boodschap.' Centraal staan het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en bepaald maatschappelijk vastgoed alsook het verbeteren van de leefbaarheid: de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). 'Aan niet-DEAB-activiteiten zijn strikte voorwaarden verbonden.' Daarmee valt het doek voor de woningcorporatie als risicodragend (mede)ontwikkelaar van, bijvoorbeeld, duurdere koopwoningen en zelfs commercieel vastgoed.

Hoe verhoudt deze rol zich tot nieuwe woningbouwopgaven? In Amsterdam, vertelt Anderiesen, zullen corporaties in de komende jaren woningen in verschillende segmenten gaan realiseren om aan de vraag te kunnen voldoen: studentenhuisvesting, sociale huurwoningen en koopwoningen voor specifieke doelgroepen. 'Dit gebeurt dan op een andere manier dan voorheen, waarbij de corporatie het risico niet meer deelt maar delen van projecten overlaat aan de markt.' Behalve op nieuwbouw legt de corporatie zich vooral toe op stedelijke herstructurering, voornamelijk een renovatieopgave, en op transformatie van, met name, zorgvastgoed. Als gevolg van onder meer een forse lastenverzwaring en de reductie van schulden, stelt Anderiesen, zijn de eigen investeringscapaciteit en -ruimte beperkt.

De corporatie kan leningen aantrekken bij in de wet benoemde instellingen, waaronder Nederlandse overheden en banken, en professionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars. Onrendabele toppen in de woningbouwproductie worden gesnoeid door een scherpere kosten-kwaliteitverhouding te bewerkstelligen en door doelgroepgerichte, kleinere woningen te bouwen 'met minder toetsers en bellen'. Maar ook door proceskosten te beperken als gevolg van structurele samenwerking met ontwikkelaars en ontwikkelende bouwers.

Discussie

Corporaties zoeken dus samenwerking met marktpartijen, op basis van een heldere taakstelling en differentiatie van doelgroepen. Uit gemeentelijke hoek wordt benadrukt dat lokale woon- en leefbaarheidsopgaven – voldoende betaalbare woningen – om lokale afspraken vragen: maatwerk. Waarbij een wethouder aantekent dat een gemeente die duidelijkheid biedt en prioriteiten stelt in haar beleid, bijvoorbeeld invulling van de vraag naar studentenhuisvesting, sneller belangstellende partijen vindt. Dat kunnen andere partijen zijn dan woningcorporaties. 'Door te kiezen, word je gekozen.' Door grote onderlinge verschillen in het investerend vermogen van corporaties leeft bij sommige gemeenten wel de zorg dat ze de gestelde opgaven niet gaan bolwerken. Prestatieafspraken bieden soms een weinig rooskleurig beeld. 'Welke combinaties ga je dan maken om specifieke doelgroepen zoals studenten, senioren of arbeidsmigranten betaalbaar te huisvesten', vraagt een wethouder zich af? Wat een collega betreft kunnen corporaties 'zich vooral op het middensegment van de huurwoningmarkt richten en laten ze realisatie van woningen aan de bovenkant aan marktpartijen over.' Een andere optie, herhaald door de Zeeuw, is dat 'corporaties niet aan nieuwbouw doen, maar zich richten op de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.' Ook is voorstelbaar dat de bouwsector, die ruimschoots ervaring heeft opgedaan met grote rijksbouwopgaven op basis van geïntegreerde contractvormen (*Design, Build, Finance and Maintain*), haar kennis en creativiteit aanwendt voor woningbouwopgaven van corporaties.

Kapitaal zoekt project

Volgens Henk Jagersma (Syntrus Achmea) is de belegger in vastgoed zijn beschutte plek 'aan de achterkant van het proces' langzaam maar zeker aan het verruilen voor een meer centrale, proactieve positie. 'We zoeken meer naar partners.' Daarvoor geldt een belangrijke randvoorwaarde, legt hij uit. De afgenomen dekkingsgraad van de 55 pensioenfondsen waarvoor zijn organisatie als vermogensbeheerder optreedt, heeft tot meer toezicht geleid en de boodschap luidt: 'U moet minder risicodragend beleggen.' In tegenstelling tot banken, ontwikkelaars, bouwbedrijven en gemeenten beschikken institutionele beleggers momenteel over veel investeringsvermogen. Daarbij komt er een 'tsunami' van buitenlands geld op Nederland af. 'De vraag is: hoe ga je hiermee om?'

Jagersma ziet beleggers eerder investeren in (transformatie van) bestaand vastgoed dan in langdurige project- en gebiedsontwikkelingen, gezien de verhoudingsgewijs grotere risico's en langere wachttijd voor rendement. Wel groeit de belangstelling voor vastgoedontwikkeling waaraan meer risico's kleven, dus aan de randen van of buiten het gebied met een economisch sterke woningmarkt ("het Rompertje"). De belegger zoekt naar een gereed product. Wie levert dit? Jagersma pleit voor nieuwe vormen van samenwerking, zoals tussen beleggers en corporaties die huurwoningen in de vrije sector realiseren, 'waarbij een ontwikkelaar of bouwer de kop pakt.' Voorwaarde is wel dat een gemeente de planologische processen op orde heeft en bereid is te investeren in de openbare ruimte. Ook is een sterke regiefunctie van overheidswege gewenst, moeten huurprijzen in het programma verankerd worden en moet het gemakkelijker worden om overbodige stedelijke kantoor- en winkelruimte te transformeren. 'Kloppen de voorwaarden, dan komen de investeringen vanzelf.'

Discussie

Volgens Wienke Bodewes wordt in Nederland een wat conservatieve beleggingsstijl gehanteerd. Meer *value added* beleggingen, gericht op waardestijging door verbetering van objecten, zouden een interessante toevoeging vormen aan het palet. Voor maatwerkontwikkeling buiten de Randstad, zegt Jagersma, zijn particuliere investeerders belangrijke strategische partners. Gemeenten vragen zich af hoe ze de moderne woonzorgvraag van senioren – zelfstandig en veilig wonen dichtbij zorg – kunnen faciliteren. Zijn er beleggers die in deze markt investeren? Volgens Jagersma is dit een nieuwe markt waar beleggers zeker belangstelling voor hebben, gezien de verwachte vraag. Hoe groot is deze vraag eigenlijk, en in welke mate neemt hij toe? Beelden hiervan lopen sterk uiteen. Een wethouder geeft aan een forse toename te verwachten, De Zeeuw tempert deze verwachting op basis van recent onderzoek. Voor ontsluiting van die markt is de gemeentelijke regiefunctie in ieder geval van groot belang, stelt Jagersma. 'Wat we moeten gaan organiseren is de samenwerking met zorginstellingen en corporaties en dan stap voor stap een passend antwoord vinden.' Of leegstaand zorgvastgoed in principe de gemeente aangaat of ten eerste een exploitatievraagstuk voor de eigenaar betreft, daarover zijn de meningen verdeeld.

In de route kapitaal-project-commitment zoekt de belegger, meer dan voorheen, naar partners maar wel op basis van heldere financiële uitgangspunten. Jagersma. 'Ik nodig gemeenten uit om "misbruik" van ons te maken om projecten te versnellen.' In de huidige praktijk valt echter een gat in de financiering waar het gaat om risicodragend investeren in de grond. Wie springt hierin op basis van de huidige constellatie van gemeente, corporaties en marktpartijen? Uit de discussie hierover komt naar voren dat in de waardeketen(s) in project- en gebiedsontwikkeling 'verschillende vormen van samenwerking gaan ontstaan', waarbij de eindgebruiker scherper in beeld komt.

Bouwbedrijven in zwaar weer

Hoe staat het met de projectontwikkeling door grote bouwbedrijven? Roel Vollebregt (AM) legt uit dat een dochterbedrijf van een beursgenoteerde onderneming (BAM) een hoge mate van transparantie kent en vanzelfsprekend te maken heeft met de wereld van de aandeelhouders. 'De winst gaat naar aandeelhouders, alles wat de beurskoers beïnvloedt is relevant.' De woningbouwmarkt biedt momenteel de beste groeiperspectieven, dus krijgt deze de meeste aandacht binnen het vastgoedportfolio. Vollebregt legt uit dat onder druk van de crisis door BAM een slag wordt gemaakt ter verbetering van management van werkkapitaal, 'waardoor wij als projectontwikkelaars binnen het bedrijf wat meer speelruimte krijgen.'

Onder bouwondernemers is er de trend om de businesscase breder te maken, door bijvoorbeeld aanleg van installaties en beheer en onderhoud van objecten in de dienstverlening mee te nemen. 'Zo wordt deskundigheid binnen het bedrijf opgebouwd en blijven bepaalde transactiekosten uit.' Thema's zoals vergrijzing, gezinsverdunding, verduurzaming en uiteenlopende woonwensen in een geïndividualiseerde, multiculturele samenleving bepalen de ontwikkelingsagenda. 'Wat ons betreft is de centrale vraag: hoe benader en bereik je de klant?' Echte innovatie zit volgens Vollebregt dan ook in de toegenomen diversiteit van woonconcepten en -producten – een consument krijgt de mogelijkheid de afbouw van een woning mee te financieren – en de benadering van de markt. De inzet op e-commerce is hiervan een voorbeeld. 'Een baksteen is nog steeds een baksteen, maar de manier waarop we er toe komen is echt veranderd.' Vollebregt benadrukt dat ontwikkeling een samenspel is en betreurt het feit dat woningcorporaties niet langer een risicodragende partner zijn in grote, complexe projecten. 'Als een partner met zo'n rol wegvalt, komen dergelijke ontwikkelingen niet van de grond.' Vollebregt sluit af met een handvol tips voor wethouders. 'Bepaal woningprogramma's op basis van marktonderzoek in samenwerking met marktpartijen. Dit geldt ook voor prioritering van locaties. Zorg, met het oog op een lange looptijd, voor flexibiliteit in het project; alles blijft veranderen. Voorkom stapeling van wensen. En maak grondafname afhankelijk van de voortgang in verkoop dan wel verhuur van woningen.'

Discussie

Op de vraag in hoeverre de bouwnijverheid bij machte is om te investeren in ontwikkeling, antwoordt Ton Hillen (Heijmans) dat de sector grote verliezen heeft genomen en nog altijd neemt. 'Er is absoluut veel innovatie in de bouw, over de hele breedte.' Er worden flinke stappen voorwaarts gezet in de verduurzaming van proces, logistiek en materiaalgebruik. Maar de combinatie van kleine winstmarges in de sector, risico's van ontwikkeling en moeizame financiering maakt het lastig om te investeren. Zeker in grote binnenstedelijke locaties met hoge grondwaarden. 'We ondernemen waar kansen in de markt ontstaan.' Doordat in de woningmarkt nu versnelling optreedt, komen middelen vrij die deels in nieuwe grondposities worden geïnvesteerd, vult Vollebregt aan, maar 'wat de slagkracht van de sector beperkt is dat er geen euro vreemd vermogen voor valt aan te trekken.' Omdat het in het huidige tijdsgewricht lastig is om zware investeringen te doen in binnenstedelijke locaties, moeten marktpartijen samen met overheden zoeken naar verdienmodellen die kansrijk zijn.

De schakels herschikken

Gemeenten voeren een minder actief grondbeleid, woningcorporaties investeren niet meer risicodragend en bouwers-ontwikkelaars ontberen middelen. Anderzijds zijn beleggers op zoek naar rendabele investeringen en zijn institutionele beleggers actief op zoek naar partners om tot een geslaagde ontwikkeling te komen. 'Hoe, in de nieuwe situatie, complementeren we elkaar waar gaten vallen in de waardeketen?', vat Friso de Zeeuw een door alle aanwezigen gedeeld vraagstuk samen? Die keten begint bij de markt vraag en bij het stellen van randvoorwaarden door de gemeente. De volgende schakel is de grondexploitatie, waarbij een belangrijk criterium is: gaat het om oorspronkelijk bebouwd (brownfield) of onbebouwd (greenfield) terrein? Dan volgen respectievelijk de verwachte opstalontwikkeling, de bouw en de exploitatie van vastgoed door eigenaar, huurder of belegger. 'Elke schakel gaat gepaard met specifieke activiteiten en financiële risico's. Door telkens binnen een bepaalde ontwikkelopgave die knip aan te brengen, kun je in de keten de overdracht bepalen en risico's spreiden: een moment om af te rekenen voor de oude partij en een moment van aankoop, risico-aanvaarding en financiering door een nieuwe partij.' Belangrijk is dat partijen op basis van hun (veranderende) bedrijfsmodellen en het onderhavige project, wellicht op andere plekken in de keten actief kunnen zijn dan zij gewend waren. Voor particuliere beleggers kan het bijvoorbeeld interessant zijn al aan de ontwikkelende activiteiten deel te nemen, en niet alleen in de exploitatiefase een rol te spelen. De Zeeuw: 'In die zin is een herschikking van de schakels in de waardeketen aan de orde, waarbij partijen in wisselende samenwerkingsverbanden of partnerschappen per project of gebied een gepast risico- en rendementsmodel zoeken dan wel een bestaand model als uitgangspunt nemen en zelf passend maken.' Gemeenlijk geldt dat de kaarten sneller op tafel komen en verantwoordelijkheden moeten worden vastgelegd. 'De ruis moet van de lijn.'