



Verklein
en vul de
badkuip

Geef
de markt
de ruimte

#trackchanges

Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling

Nieuwe
editie sleutel-
projecten?

Publiek-private
prikkel tot
samenwerken

Eenheid
omgevingsvisie,
woonvisie,
investerings-
strategie

#trackchanges

*Veranderingen in de waardeketen
van gebiedsontwikkeling*

#trackchanges **Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling**

Agnes Franzen

Frank ten Have

Desirée Uitzetter

Friso de Zeeuw

Inhoud

1 / Samenwerken blijft de basis voor gebiedsontwikkeling	6
1.1 Dilemma van groeiende woningvraag en versnippering van gebiedsontwikkelingen	7
1.2 Veranderingen in de waardeketen staan centraal in deze verkenning	8
1.3 Leeswijzer	10
2 / Regionale verschillen in de waardeketen manifesteren zich sterker dan voorheen	12
2.1 Gebiedsontwikkeling is meer dan een optelsom van projectontwikkelingen	13
2.2 Regionale marktvraag en dynamiek blijven belangrijkste graadmeter	13
2.3 Minder dynamische gebieden succesvol door sterke lokale betrokkenheid	14
2.4 Ook kiest elke gemeente haar eigen marktbenadering	15
3 / Zeven misverstanden in de gebiedsontwikkeling	16
3.1 Misverstanden belemmeren en verstoren nieuwe realiteit	17
3.2 Misverstand 1: Er is nog steeds veel geld beschikbaar voor voorinvesteringen	17
3.3 Misverstand 2: Beleggers staan te dringen om vroeg in te stappen	19
3.4 Misverstand 3: Corporaties kunnen en mogen niets meer in gebiedsontwikkeling	20
3.5 Misverstand 4: Marktpartijen kunnen het beste alle marktrisico's dragen	21
3.6 Misverstand 5: Gemeenten moeten alles openbaar aanbesteden	22
3.7 Misverstand 6: Allesregelende ontwikkelaar staat op en ontzorgt gemeente	23
3.8 Misverstand 7: Gebiedsontwikkeling kan alleen met een sluitende grondexploitatie	23
4 / Veranderingen in de schakels en fasen in de waardeketen.	24
4.1 Versterken van de aansluiting is noodzakelijk	25
4.2 Altijd enige vorm van samenwerking tussen privaat en publiek	25
4.3 Schakel 1: Randvoorwaarden	27
4.4 Schakel 2: Concept- en planontwikkeling	28
4.5 Schakel 3: Grondexploitatie	29
4.6 Schakel 4: Vastgoedrealisatie	30
4.7 Schakel 5: Services	31
4.8 Schakel 6: Vastgoedexploitatie	32

5 / Veranderingen in de rollen en partijen in de waardeketen	34
5.1 Rollen veranderen onder invloed van diverse ontwikkelingen	35
5.2 Gemeenten	36
5.3 Gebiedsregisseur	36
5.4 Ontwikkelaars	37
5.5 Woningcorporaties	38
5.6 Beleggers	38
5.7 Bouwers	39
5.8 Eindgebruikers	40
6 / Gaten in de waardeketen en handvatten voor de toekomst	42
6.1 Dynamiek in de waardeketen	43
6.2 Gat 1: Financiering	45
6.3 Gat 2: Onrendabele top	45
6.4 Gat 3: Huurmarkt	45
6.5 Tien handvatten om de gaten te dichten	46
6.6 Handvat 1: Eenheid van omgevingsvisie, woonvisie en investeringsstrategie	46
6.7 Handvat 2: Vind de publiek-private prikkel tot samenwerken	47
6.8 Handvat 3: Sluit de business case	48
6.9 Handvat 4: Verklein en vul de badkuip	48
6.10 Handvat 5: Lanceer een nieuwe editie sleutelprojecten	49
6.11 Handvat 6: Neem als gemeente een actieve rol, maar wel selectief	49
6.12 Handvat 7: Varieer in grondexploitaties en samenwerkingen	50
6.13 Handvat 8: Verleng de keten: placemaking, tijdelijk gebruik en beheer	50
6.14 Handvat 9: Geef de markt de ruimte	51
6.15 Handvat 10: Zet nieuwe, jonge partijen in	51

1.



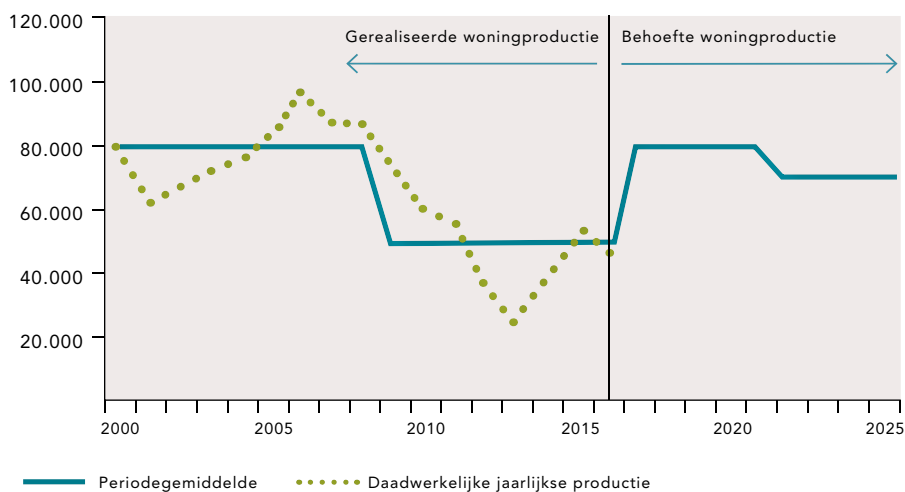
Samenwerken
blijft de basis
voor
gebiedsontwikkeling

1.1 | Dilemma van groeiende woningvraag en versnippering van gebiedsontwikkelingen

De oorsprong van gebiedsontwikkeling in Nederland ligt in de unieke onderlinge samenwerking tussen overheid en marktpartijen, zeker wanneer we Nederland vergelijken met andere landen. Mede onder invloed van de crisis is het landschap van actoren en de waardeketen van gebiedsontwikkeling veranderd. Minder partijen zijn nog in staat om vroegtijdig risicodragend deel te nemen. Daar staat tegenover dat een grotere diversiteit aan kleinere partijen een rol binnen de waardeketen probeert in te vullen. In toenemende mate zien we nieuwe partijen binnen het ruimtelijk domein. Ook zien we een verschuiving van rollen tussen gemeenten, ontwikkelaars, woningcorporaties, bouwers, beleggers en gebruikers. Binnen en tussen deze categorieën zien we nu een grote diversiteit en soms overlap in rollen. Naast horizontale en verticale integratie zien we net zo goed desintegratie: bouwers die ontwikkeltaken afstoten, een enkele gemeente die ontwikkelaar is geworden terwijl de meeste gemeenten zich voornamelijk beperken tot facilitair grondbeleid en wachten op marktinitiatieven, provincies die soms actief grondbeleid gaan voeren, corporaties die beheerders worden en beleggers die soms grondposities willen innemen.

Ondanks die toenemende drukte aan spelers in het spel van gebiedsontwikkeling neemt de investeringsbereidheid van gemeenten en corporaties af. Daarbij worstelen marktpartijen met balansverkorting, nieuwe regelgeving en gebrek aan risicodragend vermogen, ondanks de Europese 'Wall of money'. Mede hierdoor ontstaan er gaten in de waardeketen. Tegelijkertijd zien we een nieuwe drukte en versplintering in het speelveld. Meer partijen in de gebiedsontwikkeling leidt niet tot meer snelheid, efficiency en zekerheid terwijl de demografie en achterblijvende woningproductie daar wel om vragen. Vanwege snellere bevolkingsgroei moet de woningproductie tussen 2017 en 2020 naar minimaal 80.000 tot 90.000 woningen, exclusief de inhaalvraag en nieuwe statushouders (ABF Research, woningprognose Primos 2015). Die ambitie kan alleen gestalte krijgen als alle betrokken partijen helder op het netvlies hebben staan wie waarvoor verantwoordelijk is. In dat beeld kan de 'waardeketen' als structurerend principe een belangrijke rol vervullen.

'De demografische en economische ontwikkeling vraagt om substantiële gebiedsontwikkelingen die sneller en efficiënter zijn, terwijl de praktijk er een is van tijdrovende planprocessen met kleine volumes en een veelheid aan partijen.'



Tabel 1. Woningproductie

Gebiedsontwikkeling staat ook anno 2017 voor de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Wel is er sprake van een grotere differentiatie aan gebiedstypen. Denk aan werkomgevingen, hoog- of laag stedelijke gebieden met diverse functies en uitleggebieden waar het wonen meer centraal staat. In deze verkenning richten we ons primair op de woningmarkt.

1.2 | Veranderingen in de waardeketen staan centraal in deze verkenning

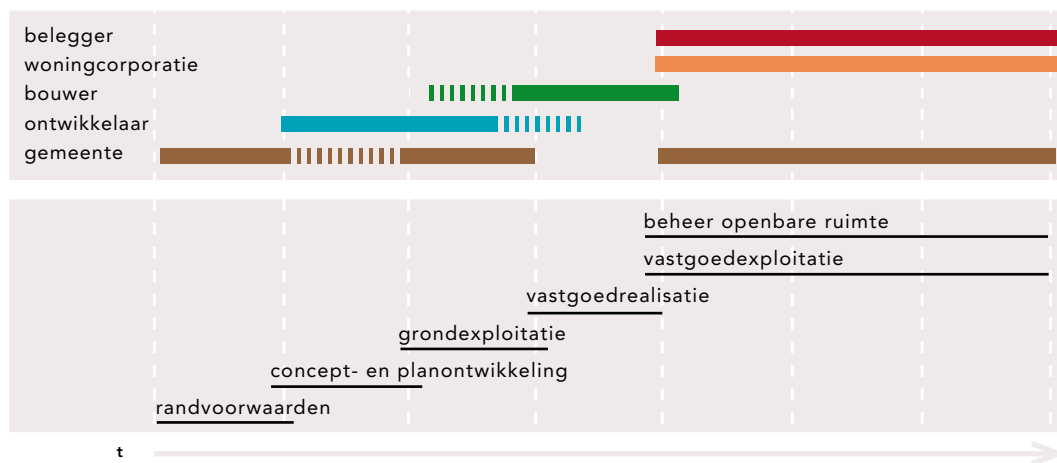
BPD heeft de prakleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft gevraagd om, met ondersteuning van Deloitte, een verkenning uit te voeren naar de veranderende waardeketen van gebiedsontwikkeling. En daarbij aan te geven of en waar er gaten in de keten zitten en handvatten aan te reiken om die gaten te dichten en de keten verder te versterken.

Centraal staan de volgende vragen:

- Hoe voegen actoren waarde toe in de verschillende schakels van de waardeketen in gebiedsontwikkeling?
- Welke veranderingen doen zich voor in de waardeketen?
- Kortom: is de keten voldoende krachtig om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen?

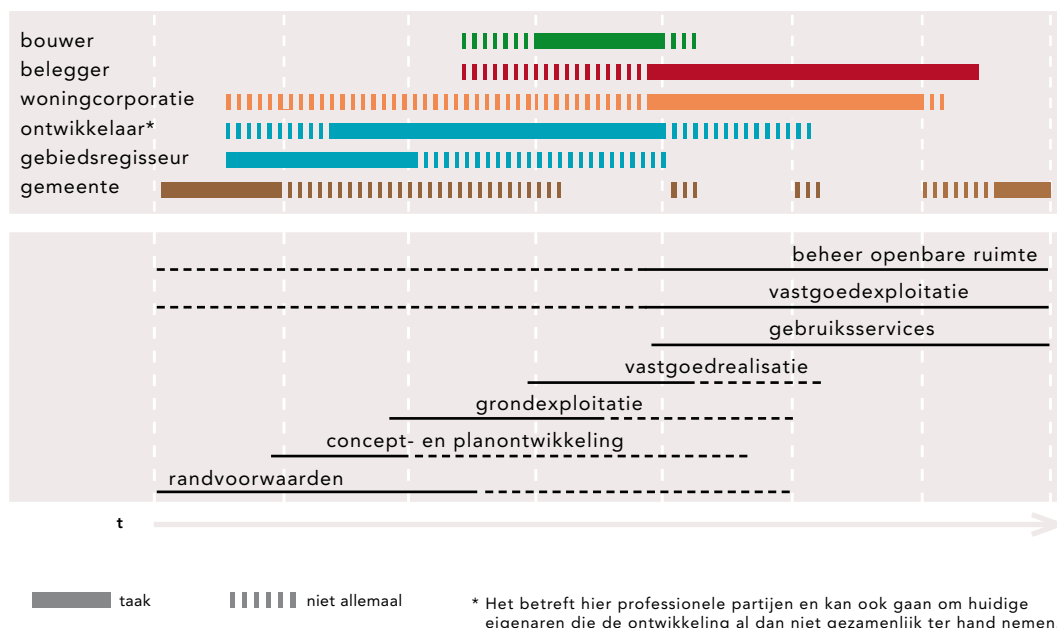
Het begrip 'de waardeketen' staat voor de waarde die in verschillende fasen van het gebiedsontwikkelingsproces wordt toegevoegd. Onderstaande figuur geeft het nieuwe, huidige beeld van de waardeketen schematisch weer.

Gebiedsontwikkeling: wie deed wat?



Figuur 1. Waardeketen gebiedsontwikkeling voorheen

Gebiedsontwikkeling: wie doet wat in welke fase?



Figuur 1a. Waardeketen gebiedsontwikkeling anno 2017

De urgentie en motivatie voor deze verkenning ligt in de constatering dat de laatste tijd gaten zijn gevallen in de waardeketen. Hierdoor lopen gebiedsontwikkelingen vast in een tijd die vraagt om substantiële woningproductie. In deze studie constateren we drie relevante gaten:

Gat 1: Financierbaarheid van de businesscase is een belemmering voor veel partijen die door hun banken en aandeelhouders strengere eisen krijgen opgelegd.

Gat 2: Onrendabele top van met name complexe binnenstedelijke transformaties belemmert voortgang in de productie.

Gat 3: Beleggers in vrije sector huur komen maar mondjesmaat aan de voorkant in positie met risicodragend vermogen.

Met deze verkenning geven we inzicht in de oorzaken hiervan en geven we handvatten voor publieke en/of private partijen om de keten te herstellen en de gaten aan te pakken. We reiken voorbeelden en mogelijke oplossingen aan en onderstrepen dat gebiedsontwikkeling kansrijk blijft mits partijen innovatief omgaan met het verbinden van functies, disciplines, belangen en geldstromen.

De werkwijze die is gevolgd bestaat uit veel interactie met partijen in het veld van gebiedsontwikkeling en omvat onder andere:

- Meerdere rondetafelgesprekken in het najaar van 2015 en het voorjaar van 2016.
- Interviews met relevante sleutelfiguren uit wetenschap, ontwikkelpraktijk en vertegenwoordigers van gemeenten.
- Analyses op basis van eerdere studies van BPD, Deloitte en TU Delft.

Gebiedsontwikkeling is een proces van Dromen, Denken, Durven en Doen. Dromers en Denkers hebben we zat in de initiatief- en planfasen. Doeners ook, al worden dat er mogelijk wat te weinig in de toekomst. Durvers hebben we te veel weinig: iemand moet een keer het risico durven nemen, anders worden de dromen fata morgana's....

1.3 | Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van het huidige speelveld van gebiedsontwikkeling in Nederland, dat nadrukkelijk regionale verschillen kent. De waardeketen en de spelers zijn niet overal hetzelfde. Vervolgens (hoofdstuk 3) schetsen we de huidige ontwikkelingen aan de hand van zeven misverstanden die we tegenkomen in de dagelijkse praktijk. Aan de kant van de overheid, maar ook bij marktpartijen. Zolang die beelden en misvattingen nog bestaan, is het lastig samen optrekken in gebiedsontwikke-

ling. En dat is weer noodzakelijk om meer tempo en schaal te bereiken met minder kosten en om te voldoen aan de maatschappelijke behoeften.

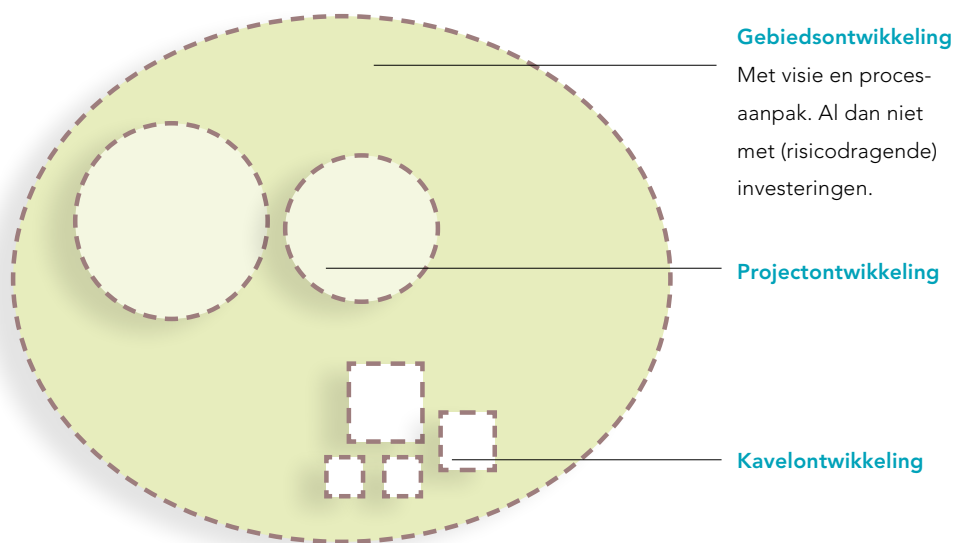
In hoofdstuk 4 wordt het begrip waardeketen toegelicht aan de hand van de verschillende schakels. In het daarop volgende hoofdstuk (5) wordt ingegaan op de verschuivende rollen en partijen in de waardeketen. In het laatste hoofdstuk worden tot slot handvatten gegeven om samen weer vooruit te komen en de keten te sluiten. Hier passeren ook de nodige praktijkvoorbeelden de revue, die illustreren dat het wel degelijk mogelijk is om ook in de 'nieuwe verhoudingen' partijen te prikkelen tot samenwerking. Dat laatste is ook gelijk onze nieuwe definitie van PPS: *Partijen met een Prikkel tot Samenwerken*.

2.

Regionale verschillen
in de waardeketen
manifesteren
zich sterker
dan voorheen

2.1 | Gebiedsontwikkeling is meer dan een optelsom van projectontwikkelingen

In deze rapportage spreken wij over de waardeketen in gebiedsontwikkeling. Hieronder verstaan wij het bereiken van overeenstemming over de randvoorwaarden en daarbinnen projecten in samenhang ontwikkelen en realiseren. Procesmanagement en samenwerking tussen partijen zijn daarbij belangrijke factoren evenals de financiële aspecten zoals haalbaarheid, financiering en risico. Projectontwikkeling richt zich op vooral de taken die nodig zijn voor het vervaardigen en opwaarderen van vastgoed, inclusief het aankopen van de daarvoor benodigde grond en opstellen. Binnen een gebiedsontwikkeling kunnen meerdere projectontwikkelingen – door meerdere partijen – plaatsvinden.



Figuur 2. Gebiedsontwikkeling in relatie tot project- en kavelontwikkeling

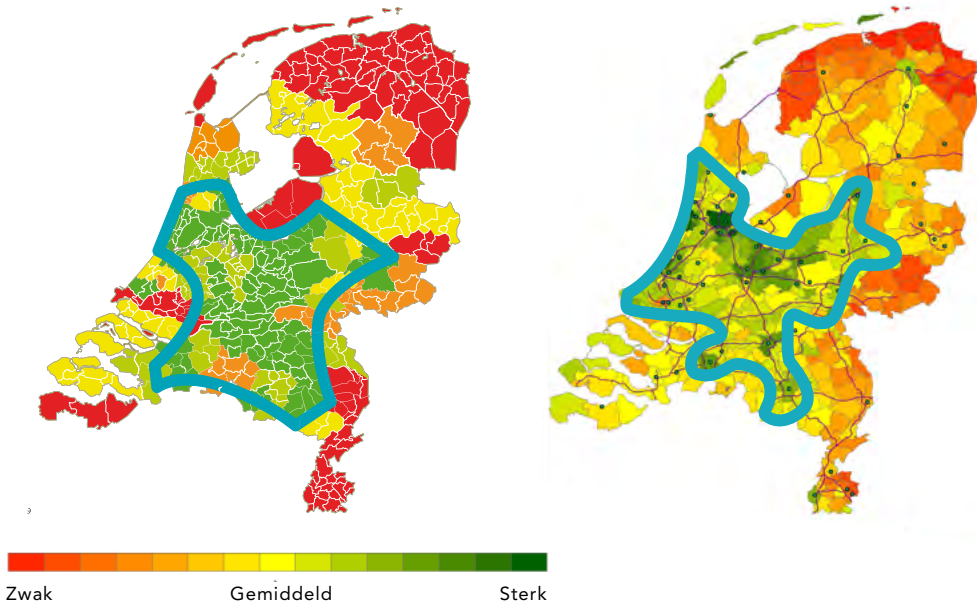
2.2 | Regionale marktvraag en dynamiek blijven belangrijkste graadmeter

Pre-crisis vonden door het hele land grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen plaats: van Meerstad (circa 9.100 woningen) in Groningen, Schaalsprong in Almere (circa 60.000 woningen), tot Perkpolder (circa 450 woningen) in Hulst, Zeeland. Mede als gevolg van de crisis zijn geografische verschillen in de dynamiek van de markt voor woningen versterkt. In 2010 zijn de regionale verschillen in de marktvraag en de marktdynamiek geïllustreerd en bekend geworden als 'het rompertje'¹. De naam 'rompertje' verwijst naar de vorm van een aaneengesloten gebied van sterke marktgebieden (zie figuur 3). Hoewel vandaag de dag van een rompertje geen sprake meer is, is het begrip overleefd. De sterke marktgebieden vormen als het ware de romp van ons land. Daarnaast komt het rompertje vergaand overeen met de regio's die economisch en demografisch het hoogste scores. De samenhang is evident, de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen en voorzieningen speelt bij de keuze van een woonplaats uiteraard een vooraanstaande rol. Omgekeerd geldt dit ook;

¹ | Jaarlijks onderzoek van BPD

bedrijven vestigen zich graag op locaties waar zij gekwalificeerde (jonge) arbeidskrachten kunnen aantrekken ².

Anno 2016 is de marktvraag aangetrokken, maar niet overal in Nederland even sterk. De actuele versie van het 'rompertje' laat zien waar de sterke marktgebieden zich bevinden.



Figuur 3. Links: Rompertje 2010. Rechts: Rompertje 2015 (BPD)

De verschillen tussen hoog-dynamische en laag-dynamische gebieden, zoals die blijken uit het rompertje lijken steeds groter te worden. Op laag-dynamische locaties zien nog weinig institutionele en/of landelijk opererende marktpartijen kansen. De marktpartijen die daar actief zijn, kijken naar de gemeenten om meer risico's naar zich toe te trekken. Daarbij beschikken niet alle gemeenten over voldoende ambtelijke capaciteit, kennis en kunde om (complexe) gebiedsontwikkelingen op te pakken.

2.3 | Minder dynamische gebieden succesvol door sterke lokale betrokkenheid

De grote vraag in laag dynamische gebieden luidt: hoe komen gebiedsontwikkelingen van de grond? Zeker nu ook woningcorporaties zich steeds meer terugtrekken op hun kernactiviteit. In deze gebieden zien we meer betrokkenheid van lokale en regionale bouwbedrijven en doe-ontwikkelaars. Het zijn partijen die de regio goed kennen en ontwikkelingen oppakken, al dan niet met lokale beleggers. Gemeenten kunnen zich hier niet beperken tot het faciliteren alleen.

De ligging van een gemeente (binnen of buiten het rompertje) zegt iets over de woning-

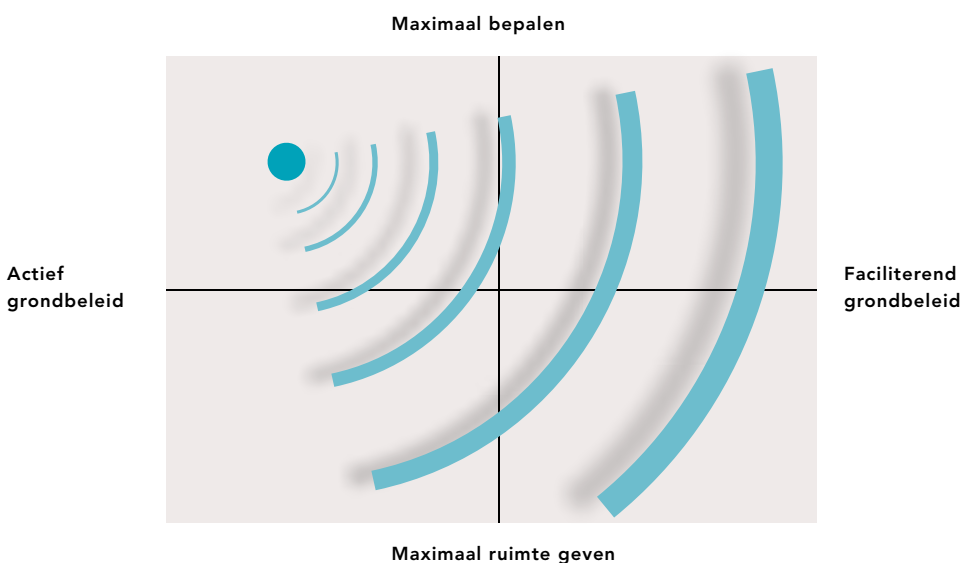
² | De Zeeuw, F. en Drost, R., 'Woningmarkt op de kaart in het Rompertje 2015', www.neprom.nl

marktvraag in combinatie met de dynamiek binnen de betreffende gemeente. Op basis daarvan zijn partijen al dan niet bereid te investeren. Dit duidt daarmee op hoofdlijnen het risicoprofiel van een ontwikkeling. Minder risico betekent bijna automatisch dat er meer partijen geïnteresseerd zijn. Daarmee stellen we dat binnen het rompertje een bonter en groter gezelschap van private partijen actief is dan erbuiten.

2.4 | Ook kiest elke gemeente haar eigen marktbenadering

Overtuiging, eigen ervaringen, cultuur en de ruimtelijk-maatschappelijke opgave bepalen in sterke mate hoe elke gemeente zich opstelt in gebiedsontwikkelingen. De afgelopen jaren hebben we in Nederland een verschuiving gezien van sterk actief naar een steeds meer faciliterend optreden van gemeenten in gebiedsontwikkelingen. Recent zien we de diversiteit op dit vlak toenemen. Met een variatie op twee assen:

- Actief grondbeleid – faciliterend grondbeleid
- Maximaal bepalen/voorschrijven – maximaal ruimte geven/minimaal voorschrijven



Ter illustratie schetsen we onderstaand Amsterdam en Rotterdam die op een zeer uiteenlopende manier omgaan met marktpartijen in gebiedsontwikkelingen.

De gemeente Amsterdam opereert in een sterke markt, is bereid voorinvesteringen te doen en timmert relatief veel dicht voor marktpartijen. De gemeente Rotterdam daarentegen biedt veel ruimte voor initiatief en is bereid met marktpartijen één-op-één zaken te doen bij moeilijke opgaven.

3.

Zeven
misverstanden
in de
gebiedsontwikkeling

3.1 | Misverstanden belemmeren en verstoren nieuwe realiteit

Beelden van de werkelijkheid kunnen hardnekkig zijn, ook al is die realiteit al lang ingrijpend veranderd. Wij merken dat er in de dagelijkse praktijk bij verschillende betrokken partijen, veronderstellingen blijven leven. Sommigen daarvan zijn afkomstig uit de pre-crisis tijd, een periode waarin bijvoorbeeld nog overvloedig financiering aanwezig was om voorinvesteringen te plegen. Andere beelden hebben zich tijdens of na de crisis gevormd, zoals over de rol van woningcorporaties bij gebiedsontwikkeling en marktpartijen die zouden afhaken als het moeilijk wordt. Gezamenlijk zorgen deze misverstanden ervoor dat er geen reële aannames worden gemaakt over welke bijdrage (met name ook financieel) alle partijen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling kunnen leveren. Ook leidt het tot een mismatch bij aanbestedingen en selecties en vertragingen bij het optuigen of vlottrekken van ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor we nader ingaan op de waardeketen zelf, is het daarom goed om zeven misverstanden te adresseren. Het is geen uitputtende lijst, maar het maakt wel duidelijk dat het nuttig is op bepaalde thema's helderheid te creëren, voordat we verder ingaan op de actoren en rollen in de waardeketen.

3.2 | Misverstand 1: Er is nog steeds veel geld beschikbaar voor voorinvesteringen

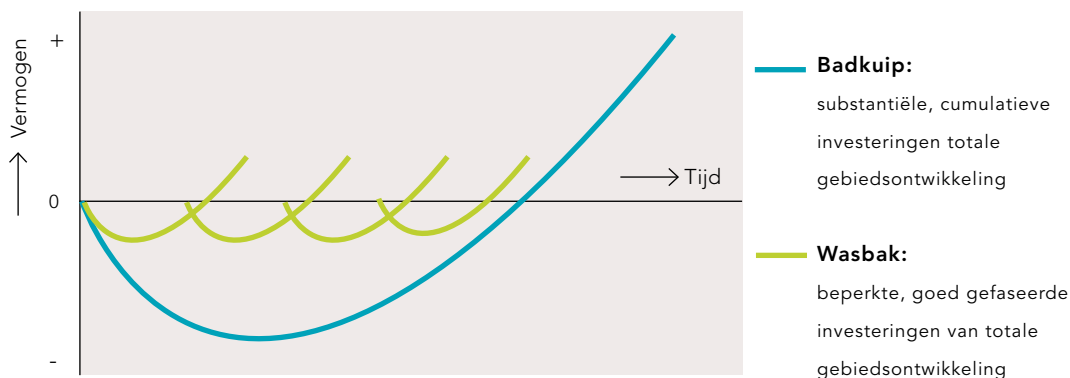
Gebiedsontwikkelingen vragen, of ze nu binnen de bestaande stad of daarbuiten plaatsvinden, vaak om forse voorinvesteringen; we noemen dat de 'badkuip'. Dit refereert aan het verloop van de cumulatieve cash flow van een gebiedsontwikkeling (investeringen, rente en opbrengsten). Deze lijn lijkt op een badkuip. In het verleden konden marktpartijen die investeringen met redelijk gemak dragen, maar die tijd is voorbij. Het leeuwendeel van de private partijen die nog over zijn na de crisis is niet meer in staat grote risico's qua balansposities te lopen. Het 'oude' model waarbij ontwikkelaars en bouwbedrijven verliezen in de grondexploitatie durfden te lopen - omdat ze die toch wel goed konden maken met de vastgoedexploitatie bestaat niet meer. Dit wordt mede veroorzaakt doordat prijzen voor nieuwbouwwoningen op een structureel lager niveau zijn beland (met uitzondering van de regio's Amsterdam en Utrecht). Daardoor staan de marges bij de vastgoedrealisatie onder druk. De verwachting van weer forse winsten uit grondposities en stijgende grondopbrengsten (zoals in het verleden) lijkt niet reëel. De forse stijging van grondwaarden in het verleden werd veroorzaakt door een explosieve cocktail van demografische groei, een forse stijging in besteedbare inkomens en een flinke verruiming van financieringsmogelijkheden. Met een beperkte, tijdelijke groei van vooral eenpersoonshuishoudens, (dus met eenpersoonssinkomens), beperkte groei in koopkracht en restrictie van de kredietverlening (loan to income en loan to value) zal de toekomstige stijging van grondwaarden niet meer zo explosief en langdurig zijn als voor de crisis.

Op de locatie RijswijkBuiten - een energiezuinige wijk - worden ca. 3.000 nieuwbouwwoningen ontwikkeld met actief grondbeleid van de gemeente. De grondexploitatie lijkt net aan sluitend te kunnen blijven met rond € 300 mln. kosten en een zelfde bedrag aan opbrengsten. Terwijl de gemeente hier het risico heeft genomen, vindt hierdoor op deze locatie een macro-economische investeringsimpuls plaats van bijna € 1 mrd., waarvan overigens ca. de helft uiteindelijk terugvloeit naar de rijksbegroting (BTW, Vpb, bespaarde uitkeringen). Ook wordt er werkgelegenheid gecreëerd alsmede leerlingwerkplaatsen, wordt de sociale werkvoorziening ingeschakeld voor werkzaamheden op de locatie, bedrijven in staat gesteld elders opnieuw te beginnen en wordt groen en infrastructuur aangelegd, verbeterd en uitgebreid.



Daarnaast zijn ook de externe financiers - waaronder de banken - van gebieds- en projectontwikkelaars terughoudend met het verstrekken van leningen voor gebiedsontwikkeling. Aan de activiteiten kent men een hoog risicoprofiel toe. Ook dat lijkt een structureel verschijnsel.

Dit alles leidt ertoe dat de mogelijkheden om voorinvesteringen te doen in de verwachting van toekomstige potentiële terugverdien capaciteit, blijvend kleiner zijn geworden. De vraag is hoe we die benodigde voorinvesteringen behapbaar kunnen maken. Het gaat erom dat we het risico verkleinen, investeringen optimaal faseren en deze directer koppelen aan de opbrengsten. Op deze wijze kunnen grote gebiedsontwikkeling door slim cash flowmanagement toch opgepakt en gefinancierd worden. Dit gaat gepaard met minder vermogensbeslag dan in de oude 'badkuip'-variant. We noemen dit ook wel de overgang van de 'badkuip' naar kleinere en ondiepe 'wasbakken'.



Figuur 4. Van badkuip naar wasbakken

In de Bloemendalerpolder/Weespersluis in Weesp is overeengekomen (SUOK 2012) dat de aanleg van 'groen' en 'blauw' in bepaalde mate afhankelijk is van de realisatie van 'rood'. Overheden stellen voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder de kwaliteitseisen, maar de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke ontwikkeling van het woongebied ligt helemaal bij private partijen. Zij zijn de komende vijftien jaar niet alleen verantwoordelijk voor de bouw van woningen, maar dragen ook de zorg voor het bouwrijp maken van de grond, de aanleg van wegen, groen en watergangen, inclusief een grote waterpartij midden in de wijk. 'De financiering van deze gebiedsontwikkeling heeft veel voeten in de aarde gehad. Partijen hebben afgesproken dat de realisatie van 'groen en blauw' (kosten) gelijke tred met de realisatie en verkoop van de woningen (opbrengsten). Zo verkleint men de financiële 'badkuip'.



3.3 | Misverstand 2: Beleggers staan te dringen om vroeg in te stappen

Als we de geluiden mogen geloven is de 'wall of money' nooit echt helemaal weggeweest. Er is een overschot aan beleggingskapitaal en een groot tekort aan geschikte beleggersproducten. Beleggers uit binnen- en buitenland zouden staan te dringen om de gelden vanuit pensioenfondsen in Nederlands vastgoed te investeren. Ze zouden zelfs bereid zijn om door middel van 'forward funding' de financiering van nieuwe, nog ongebouwde projecten op zich te nemen. Daarmee is het voor een (project)ontwikkelaar mogelijk om zonder externe financiering een project in aanbouw te nemen. In werkelijkheid blijkt hier echter nauwelijks sprake van. Voor diverse beleggers geldt dat dit ook niet is toegestaan: door de 'FBI status' (Financiële Beleggingsinstelling) mogen betreffende beleggers

geen ontwikkelactiviteiten ondernemen. Het naar voren treden van beleggers in het ontwikkelingsproces heeft vooral betrekking op meedenken en het aanreiken van specifieke programma's van eisen (voor vrije sector huurwoningen bijvoorbeeld), dan dat daadwerkelijk vroegtijdig de portemonnee wordt getrokken. Institutionele en internationale beleggers willen het liefst alleen verhuurde woningen afnemen. Private beleggers zijn vaak kleinschaliger en richten zich eerder op direct vastgoed dan op fondsen. Dit alles laat onverlet dat beleggers wel degelijk kansen zien voor investeringen, maar vooral kantoren in sterke gebieden en in vrije sectorhuur in (middel)grote steden binnen het 'rompertje'. De minister voor Wonen beijvert zich er ook nadrukkelijk voor om de vrije huursector de komende jaren te laten groeien.

3.4 | Misverstand 3: Corporaties kunnen en mogen niets meer in gebiedsontwikkeling

Woningcorporaties hebben een zware tijd achter de rug. Met de sanerings- en verhuurdersheffing is een stevige bres in de investeringscapaciteit geslagen. Dat daarmee alle projecten zijn stilgelegd, gaat echter te ver. Een breed gehoorde misvatting is dat corporaties niets meer mogen of kunnen. Corporaties investeren nog steeds; minder in nieuwbouw, maar nog steeds (en in toenemende mate) in de bestaande woningvoorraad. Verduurzaming speelt daarbij een belangrijke rol. Ook de nieuwe Woningwet staat nog steeds een brede taakinvulling van corporaties toe, zeker in gebieden waar marktpartijen geen initiatief nemen. Onder dergelijke omstandigheden mogen corporaties nog steeds activiteiten

BESTEDINGSRUIMTE WONINGCORPORATIES: NIET ZO SIMPEL ALS HET LIJKT

21 juni 2016

De meeste woningcorporaties staan er financieel weer beter voor dan een paar jaar geleden. Ze overleggen met wethouders en huurders: wat is nodig en wat is financieel mogelijk? Zo ontstaan er weer meer plannen om nieuwe huurwoningen te bouwen en om huizen te renoveren en energiezuiniger te maken. Maar de suggestie dat corporaties miljarden euro's op de plank hebben liggen om meteen honderden duizenden huurwoningen te bouwen is te kort door de bocht.

Bron: Aedes

'WONINGCORPORATIES KUNNEN 250.000 HUURWONINGEN BOUWEN'

21 juni 2016

De woningbouwcorporaties hebben genoeg bestedingsruimte om 250.000 nieuwe huurwoningen te kunnen bouwen. Die conclusie trekt Ortec Finance in een onderzoek naar de financiële situatie van de woningcorporaties.

Ortec Finance deed het onderzoek in opdracht van de minister voor Wonen, Stef Blok. Boven op de al geplande projecten hebben de corporaties 37 miljard euro beschikbaar voor nieuwe woningen. Als ervan uit wordt gegaan dat een nieuwe woning zo'n 150.000 euro kost, kunnen er 250.000 nieuwe huurwoningen worden gebouwd.

Bron: NOS.nl

ondernemen die niet tot hun kerntaken behoren. Denk aan het realiseren van maatschappelijk vastgoed of het ontwikkelen van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens.

3.5 | Misverstand 4: Marktpartijen kunnen het beste alle marktrisico's dragen

Vanuit risicomanagement moeten de risico's liggen bij de partij die het beste met die risico's kan omgaan. Dat is iets anders dan dat marktpartijen marktrisico's, lees afzetrisico's, kunnen dragen. Afname- en bouwverplichtingen, garanties: veel marktpartijen hebben en krijgen de financiële ruimte niet om deze af te geven. Eerder was dat feitelijk ook al zo, maar toen werden de risico's aangegaan vanuit de veronderstelling dat stijgende opbrengsten in de toekomst hier wel tegenop wogen. Die tijd is voorbij. En daarmee ook de periode waarin gebiedsopgaven door één onderneming gedragen konden worden. In samenhang met het misverstand over de voorinvesteringen kunnen we stellen: er zijn geen marktpartijen meer over die in hun eentje een complete gebiedsontwikkeling aan kunnen. Daarmee is er ook niet meer één partij waarmee de gemeente alles kan regelen. Als je grondposities hebt, dan heb je risico en houd je risico. Het belangrijkste is partijen te vinden die een zelfde belang bij ontwikkeling hebben. Daarnaast blijkt dat risico's van infrastructuur (ontsluitingen, tunnels, bruggen et cetera) voor marktpartijen lastig blijven. Het risicoprofiel van vastgoedontwikkeling ligt vooral in programma, planning en waardeontwikkeling in de toekomst en is faseerbaar. Het risicoprofiel van infrastructuur ligt vooral in de kosten en is niet faseerbaar. Uit bijgaand voorbeeld blijkt dat het 'wegzetten' van risico's bij marktpartijen kan leiden tot weer heel andere risico's.

In de gebiedsontwikkeling van Ypenburg (Den Haag) in de jaren negentig is gekozen voor een aanbesteding van integrale deelplannen, waarbij zowel ontwikkeling van woningbouw, als van bouw- en woonrijpmaken per deelplan volledig werd uitbesteed. Risico's kwamen volledig en juridisch dicht getimmerd bij inschrijvende marktpartijen te liggen in de vorm van een realisatie- en bouwplicht. Daarmee hadden de deelnemende gemeenten in Ypenburg hun risico's volledig doorgegeven. In de eerste jaren na de eeuwwisseling bleek de afzet echter te stokken en leidde de bouwplicht tot leegstand van nieuwbouwwoningen met zijn weerslag op de reputatie van de wijk. Uiteindelijk leidde dit dus tot andere risico's voor de deelnemende gemeenten en werden alsnog gewijzigde afspraken gemaakt.



3.6 | Misverstand 5: Gemeenten moeten alles openbaar aanbesteden

Gemeenten besteden veel aan en verwachten op die manier de beste deal uit de markt te halen. Aanbestedingstrajecten kosten de gemeente tijd en voorinvesteringen (onder meer aan externe adviesbureaus), vooral als de uitgebreide varianten worden gekozen zoals de 'concurrentiegericht dialog'. Ook voor marktpartijen zijn aanbestedingen een kostbare aangelegenheid dat men afweegt tegen de kans op te winnen, het dan te behalen rendement en de projecten die men al in pijplijn heeft zitten. Het verdient in ieder geval aanbevelingen aanbestedingen en selecties eenvoudig te houden. De publicatie 'Houd het simpel, met vlag en wimpel' biedt bruikbare handvatten. Soms is er reden om niet te selecteren maar direct voor een bepaalde partij te kiezen; bij voorbeeld wanneer een partij een uniek concept aanbiedt of een bepaald type probleemoplosser zoekt. In tegenstelling tot wat te horen valt (ook van juridische adviseurs) verzet Europees recht zich hier doorgaans niet tegen. Voorwaarde is dat besluitvorming transparant verloopt en dat de prijs die de gemeenten in rekening brengt.



In de gemeente Woudenberg is in 2014 door BPD een initiatiefplan ingediend voor het project 'Het Groene Woud' fase 4. Op gemeenteground kunnen daar circa 40 woningen worden gebouwd. Het initiatief betrof ook nog een deel van een verouderd bedrijventerrein dat volgens de structuurvisie getransformeerd gaat worden tot woningbouw, bij elkaar circa 50 woningen.

Na intern gemeentelijk beleidsoverleg en externe juridische advisering heeft de gemeente ervoor gekozen om enkelvoudig in zee te gaan met een lokale ontwikkelaar voor een cluster van circa 15 woningen en met BPD voor een cluster van 21 woningen alsmede voor de herontwikkeling van het bedrijventerrein.

Het cluster van 21 woningen (BP gereed, grond nagenoeg bouwrijp) is qua ontwikkeling in de eindfase. Voor de herontwikkeling van het bedrijventerrein is een overeenkomst opgesteld tussen gemeente en BPD. Hierin is opgenomen dat BPD alle verwervingen realiseert en de gehele gebiedsontwikkeling en grondexploitatie verzorgt. De gemeente beperkt zich tot een faciliterende rol.

3.7 | Misverstand 6: Allesregelende ontwikkelaar staat op en ontzorgt gemeente

Het was prettig werken voor veel gemeenten, zeker de kleinere, met de ontwikkelaar die alles regelde en de overheid compleet ontzorgde van begin tot eind. De traditionele projectontwikkelaar legde de focus op concept- en planontwikkeling en nam vanuit de grondpositie een risicodragende rol op zich. Hij contracteerde de bouwer, 'optimaliseerde' de bouwkosten en contracteerde de eindgebruiker (individuele koper of belegger). Die ontwikkelaars zien we nauwelijks nog en de vraag is of ze zullen terugkeren. Wel zien we de variatie aan ontwikkelaars steeds groter worden.

Er zijn fee-ontwikkelaars (die ontwikkelen voor een vergoeding), gedelegeerd ontwikkelaars (vaak voor beleggers) en niche-ontwikkelaars (veelal binnenstedelijk). En combinaties hiervan. Ook treden voor kleinere plannen andere disciplines op die zich met projectontwikkeling gaan bezighouden, zoals architecten. Verder is er een klein aantal spelers dat voor een combinatie van 'stenen' en dienstverlening kiest, of sterker nog: alleen services aanbiedt.

3.8 | Misverstand 7: Gebiedsontwikkeling kan alleen met een sluitende grondexploitatie

Te lang zijn gebiedsontwikkelingen vooral en alleen vanuit de spreadsheet beoordeeld: worden er aan het einde van de looptijd zwarte cijfers geschreven? Vanuit publiek én privaat perspectief gaat het vooral om het realiseren van een breed maatschappelijk programma van eisen. Gebiedsontwikkeling is een middel, geen doel op zich. Ook het wel of niet sluiten van een grondexploitatie is een middel, geen doel op zich. Hoe erg is het bijvoorbeeld wanneer de aanleg van een bedrijventerrein verliesgevend is, als daarmee wel werkgelegenheid wordt gecreëerd en mensen uit een uitkering worden gehaald (of gehouden)? Hoe erg is het dat de grondopbrengsten voor middeldure huurkavels lager zijn dan voor koop, als daarmee een doorstroming uit het sociale woningbestand op gang komt en daarmee sociale huurwoningen (weer) vrij komen voor de doelgroep? En hoe kunnen we doelstellingen uit het sociale domein beter koppelen aan het ruimtelijk-economisch terrein (dat ook bij gemeenten nog bij heel verschillende afdelingen zit)? Bij gebiedsontwikkeling staat de vraag centraal of huidige en toekomstige eindgebruikers er wijzer van worden en of deze bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van stad, dorp of buurt als geheel. Ook tijdelijke functies en allerlei vormen van dienstverlening kunnen daarbij een rol spelen. Gemeenten zouden niet moeten wachten tot een grondexploitatie sluitend is of de illusie hebben dat marktpartijen ze sluitend komen maken. Een bredere benadering is nodig die verder gaat dan alleen de grondexploitatie. In wezen gaat het hier om klassieke politiek-bestuurlijke keuzes. Van professionele marktpartijen mag hierbij een hoog mee-denkgelalte worden verwacht. Wel moeten we tot slot opmerken dat ondanks deze bredere kijk op gebiedsontwikkelingen aandacht voor een eventuele onrendabele top van belang blijft. Er moet immers ergens dekking gevonden worden.

4.

Veranderingen
in de schakels
en fasen in
de waardeketen

4.1 | Versterken van de aansluiting is noodzakelijk

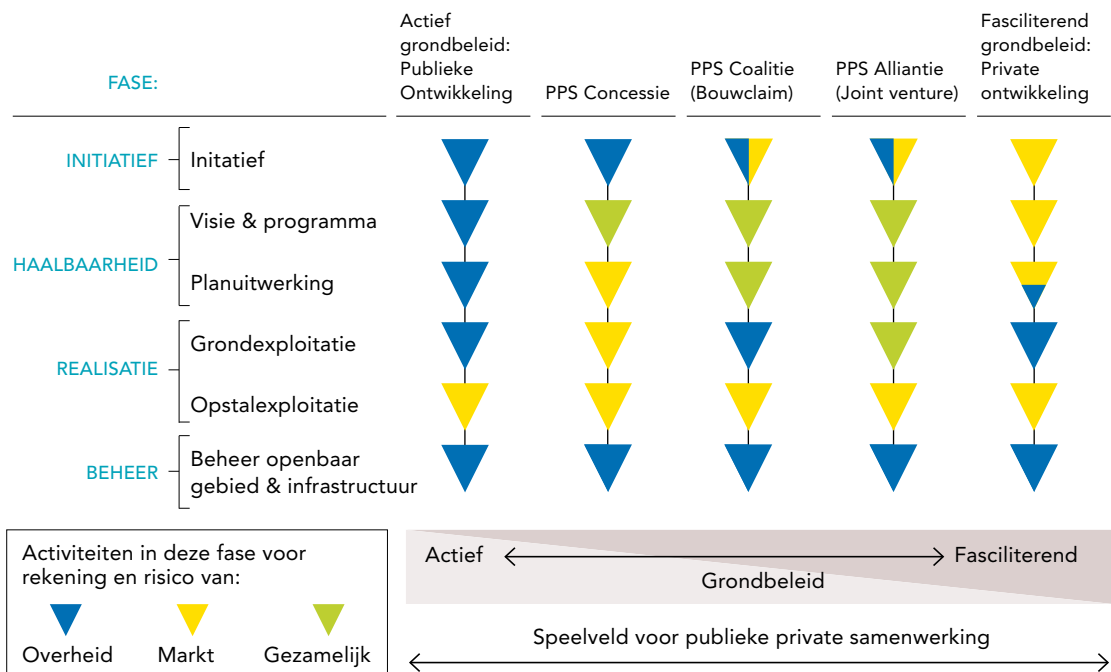
De zeven misverstanden uit het vorige hoofdstuk zorgen voor veel ruis in de waardeketen van gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk gaan we in op de schakels en fasen in gebiedsontwikkeling die eens zo soepel op elkaar aansloten, maar nu ook piepen, schuiven en kraken. Goede ‘aansluitingen’ zijn nodig om de huidige en toekomstige opgave aan te kunnen.

Het begrip waardeketen gebruiken we als structurerend principe. Zoals gezegd is er niet één standaard keten toepasbaar voor alle gebiedsontwikkelingen. Wel zien we dat de onderdelen vaak dezelfde zijn. We noemen dit de schakels, die min of meer overeenkomen met de diverse fasen in het ontwikkelings- en uitvoeringsproces.

Om welke schakels gaat het en welke partijen vervullen welke rol? We signaleren waar de keten momenteel kwetsbaar is en waar er zelfs gaten vallen. Daarbij besteden we ook aandacht aan relevante factoren die de keten beïnvloeden, zoals economie en demografie.

4.2 | Altijd enige vorm van samenwerking tussen privaat en publiek

Gebiedsontwikkeling gaat over een samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen. Private partijen kunnen geen bestemmingsplan vaststellen en gemeenten bouwen niet. Publiek-private samenwerking is dus onontkoombaar. Naast de uitersten van



Figuur 5. Vormen van grondbeleid (Deloitte Real Estate)

(nagenoeg) volledig publieke of private ontwikkeling zagen we in het verleden drie verschijningsvormen in die samenwerking.

De vormen van gebiedsontwikkelingen waren vele jaren helder, zoals ook uit bovenstaand plaatje blijkt. We zien nu dat de vormen veranderen. Ze worden flexibeler, meer fluïde, met wisselende coalities en betreffen vaker netwerksamenwerkingen dan formele structuren.

Bij nieuwe publieke-private contracteringen heeft een aantal modellen aan populariteit ingeboet: het bouwclaimmodel, de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) en de gemeentelijke actieve grondexploitatie. Ze komen overigens nog steeds voor, voor een deel omdat ze voor de crisis gestart zijn en nu nog steeds doorlopen. Nu kiest het merendeel van de gemeenten niet meer voor deze vorm. Private grondexploitaties, met een anterieure overeenkomst met de gemeente, rukken daarentegen op.

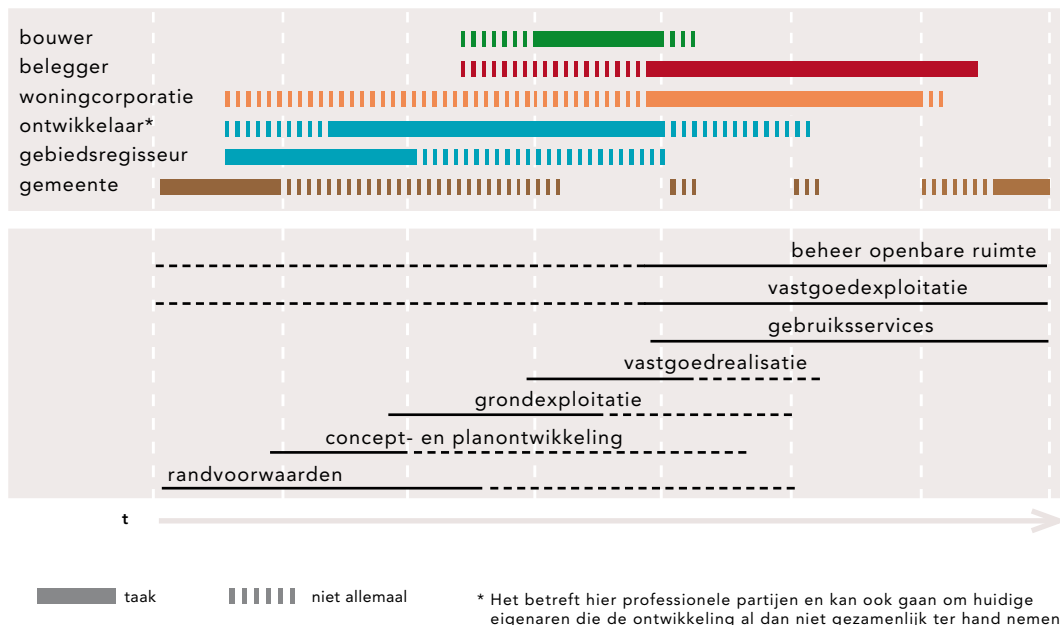
De tussenvarianten tussen publiek en privaat zijn in de loop van de tijd, mede onder invloed van de crisis en door lessen/ervaringen uit de praktijk aangepast op de volgende aspecten:

- Meer maatwerk in de opgave (aard van de gebiedsontwikkeling, programma, concept en markt) en de rollen (ook gekoppeld aan met name financiële mogelijkheden van partijen).
- Meer flexibiliteit en inzetten op aanpassingen gedurende de rit.
- Meer aandacht en begrip voor ieders afzonderlijke belang.
- Meer tussentijdse go/no go momenten.

Er is geen sprake van één standaard waardeketen voor alle typen gebiedsontwikkeling, vanwege regionale verschillen in het land, verschillen in marktvraag, verschillen in opgaven en verschillen in betrokken partijen. We nemen wel een basismodel als uitgangspunt, wetende dat dit niet statisch is en dat het in verschillende varianten voorkomt. In de literatuur worden verschillende definities van de waardeketen gegeven, waarbij enerzijds de focus ligt op de activiteiten die waarde toevoegen en anderzijds de fasering van het ontwikkelproces het uitgangspunt vormt. In deze verkenning kiezen we voor een hybride vorm en voegen we beide benaderingen samen. We gaan uit van zeven 'schakels'.

Per schakel geven we de belangrijkste activiteiten c.q. producten weer die op dat moment tot stand komen. De schakels van de waardeketen zijn overigens niet altijd strikt en helder gescheiden. Bovendien kunnen gebieden tegelijkertijd in verschillende schakels zitten.

Gebiedsontwikkeling: wie doet wat in welke fase?



Figuur 6. Schakels waardeketen gebiedsontwikkeling

4.3 | Schakel 1: Randvoorwaarden

De overheid geeft in deze fase haar eisen en randvoorwaarden mee voor de gebiedsontwikkeling. Ook kunnen andere partijen in deze fase een inbreng hebben, denk bijvoorbeeld aan eigenaren of aan toekomstige gebruikers. De locatie en de marktvraag bepalen in belangrijke mate de markttechnische mogelijkheden, de investeringscapaciteit en – bereidheid van de partners.

Op alle drie aspecten (kaders, locatie, marktvraag) van de schakel randvoorwaarden hebben zich veranderingen voor gedaan.

1. Bij de publieke kaders merken we al de invloed van de aankomende Omgevingswet. Dat betekent onder andere een meer integrale kijk op gebiedsopgaven en meer mogelijk-

EEN STAD IS EEN 'SYSTEEM VAN SYSTEMEN'



heden voor maatwerkoplossingen. Dat integrale en de samenhang met andere sectoren, disciplines en aspecten maakt gebiedsontwikkeling integraler en soms ook (nog) complexer.

2. Kijkend naar de locaties is de diversiteit in typen gebieden is toegenomen: transformatie, herstructurering, verdichting en uitleg. Ook is de verwachting dat grofweg zo'n 60% van de woningmarktopgave zich de komende jaren binnenstedelijk zal bevinden en zo'n 40% buiten de stad maar wel binnen de stedelijke regio's. Daarbij is van belang dat locaties en gebieden niet solitair, alleen op zichzelf, worden beoordeeld, maar juist de samenhang tussen alle te ontwikkelen locaties en gebieden.
3. Voor de marktvraag is het onderscheid tussen sterke en minder sterke marktgebieden toegenomen. Tot 2040 nog sprake van een groeiende marktvraag, de groei is niet in alle delen van Nederland even sterk.

4.4 | Schakel 2: Concept- en planontwikkeling

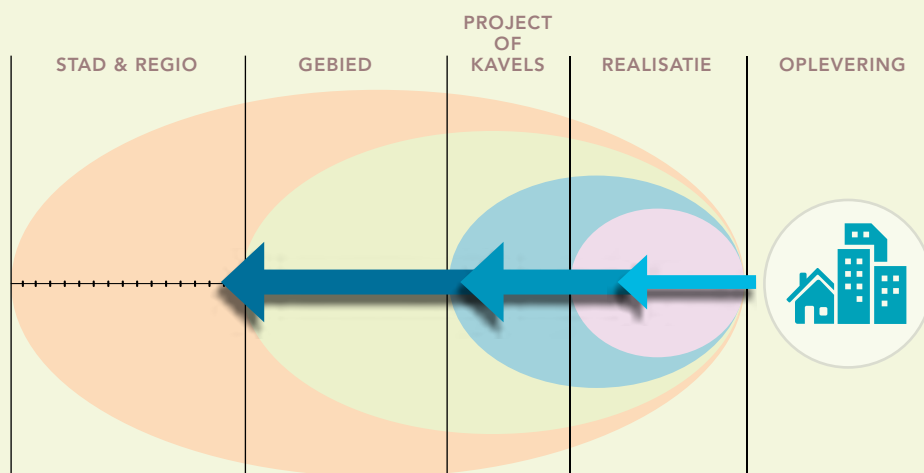
De fase van concept en planontwikkeling zit niet altijd 'netjes' volgtijdelijk achter de vorige fase. Concept- en planontwikkeling kan ook 'spontaan' ontstaan, vooruitlopend op kaders en randvoorwaarden. Soms door individuele organisaties of ontwikkelaars, maar ook in toenemende mate door eigenaren en gebruikers van en in het gebied of groepen van individuen. Soms 'organisch' dat wil zeggen verschillende kleinere initiatieven die elkaar opvolgen en versterken, soms vanuit tijdelijk gebruik of bewonersgroepen. In ieder geval ligt het initiatief lang niet altijd meer – zoals voornamelijk het geval was voor de crisis en in tijden van hoge vraagdruk – vanuit ontwikkelaars. Toch worden grootschaliger volumes in de woningbouw vooral en alleen gerealiseerd in samenwerking tussen overheid en grotere marktpartijen (bouwers en ontwikkelaars) (zie het voorbeeld in het kader).

Een voorbeeld van initiatieven uit een andere hoek is een gebiedsinitiator in Amsterdam Zuidoost Zuid, waar een collectieve gebiedstransformatie plaatsvindt in het gebied Amstel 3. Daar lopen transformatie-initiatieven zoals een innovatiepark en een crowdfundingcampagne voor een tijdelijke kleinschalige bierbrouwerij met proeflokaal. De gebiedsinitiator is hier een vertegenwoordiging van leden-deelnemers met zittende bedrijven en vastgoedeigenaren. Voor de geplande woningbouw-ontwikkeling naast station Holendrecht heeft de gemeente Amsterdam een ontwikkelovereenkomst getekend met Blauwhoe en Greystar.

Die plan- en conceptontwikkeling is ook steeds vaker breder dan alleen gericht op vastgoedrealisatie. Ook andere systemen zoals energie, parkeren, beheer, groen en duurzaamheid spelen een rol. Het gaat er in deze fase om een zo goed mogelijke vertaling te maken van een analyse van een plek, gebied en de marktbehoefte naar een toekomst-

beeld met een eigen identiteit. Dan is de vraag daarbij wel wie uiteindelijk risicodragend aan de slag kan en wil met een gebiedsontwikkeling. We zien hier ook dat sommige ontwikkelaars zich naar voren in de keten bewegen en actiever zijn in concept- en planontwikkeling, het concretiseren van marktvragen en het direct contracteren van eindgebruikers. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook een deel van de traditionele makelaarsrol overgenomen. De toekomstige bewoner verschijnt niet pas aan het eind als koper maar steeds meer aan het begin van het proces als (mede)opdrachtgever.

Een voorbeeld van een grote gebiedsontwikkelaar die naar voren beweegt in de keten is BPD. Met haar inzet op voorwaartse integratie kiest zij ervoor vroegtijdig betrokken te zijn bij te (her)ontwikkelen plekken, onder andere door in het publieke debat ook haar kennis en expertise actief in te brengen. Nadrukkelijk betrokken en zelf aan het roer aan de voorkant is de nadrukkelijke keuze van BPD die gepaard gaat met aanpassingen aan de 'achterkant' van het proces. BPD heeft ervoor gekozen het GKA (gescheiden koop aanneming) model toe te passen. Het stukje wordt eerder dan in het verleden overgegeven aan de aannemer, die vervolgens het uitontwerpen en het realiseren van de individuele woning samen met de klant voor haar rekening neemt.



Figuur 7. Voorwaartse integratie

4.5 | Schakel 3: Grondexploitatie

De schakel grondexploitatie is deels aan het verkleuren. De gemeenten, maar steeds vaker ook private partijen voeren de grondexploitatie. Zo zien we naast de publieke grond-

exploitatie nog enkele publiek-private exploitaties, private exploitaties en privaat-private exploitaties. Bij private partijen is het goed een onderscheid te maken tussen de grotere institutionele partijen, (regionale) ondernemers en eigenaar-gebruikers.

Omdat de kost voor de baat uitgaat zijn voorinvesteringen nodig om het gebied klaar te maken voor nieuwe functies. Hier zit vaak het knelpunt: wie is bereid en in staat de risico's van voorfinanciering te nemen? Ten tijde van de Vinex werden zowel aan publieke als private kant grootschalige voorinvesteringen gedaan. Op dit moment wordt veel kritischer gekeken naar de voorinvesteringen. De mate waarin ze nodig zijn hangt mede af van de aard en omvang van de locatie. Gemiddeld genomen is de omvang van de gebiedsontwikkelingen kleiner geworden. Er zijn nog enkele grote projecten van 2.000-5.000 woningen, maar een groeiend aantal kleinere ontwikkelingen met tussen de 500 en 1.500 woningen. Daarbij zit vaak het knelpunt bij noodzakelijke voorinvesteringen in infrastructuur, die voorwaardelijk zijn voor grote gebiedsontwikkelingen en de bereidheid van marktpartijen om investeringen in planontwikkeling te willen doen. Pre-crisis werden die investeringen in infrastructuur makkelijker verevend met opbrengsten uit gebiedsontwikkeling en/of overheidssubsidies. Beiden zijn inmiddels moeilijker verkrijgbaar dan wel onzekerder. Enerzijds ligt hier een rol voor de (rijks)overheid in financiering van noodzakelijke hoofdontsluitingen (een nieuwe generatie 'sleutelprojecten'?), anderzijds kan gekeken worden naar maatoplossingen, andere fasering et cetera.

Een voorbeeld hiervan is de gebiedsontwikkeling op het voormalige vliegveld Valkenburg in de gemeente Katwijk. In deze regio is een grote woningbehoefte en op het terrein kunnen enige duizenden woningen worden gebouwd. Voorwaarde hiervoor was een nieuwe oost-west verbinding vanuit Katwijk naar de A4, de zgn. Rijnland route. Besluitvorming hierover is recent afgerond en naar verwachting zal deze ontsluiting, met rijks-, provinciale - en gemeentelijke financiering, pas over ca. 6 a 7 jaar gereed zijn. Dit is echter voorwaardelijk voor het op gang kunnen brengen van de gebiedsontwikkeling aldaar.

4.6 | Schakel 4: Vastgoedrealisatie

De vastgoedrealisatie start wanneer er voldoende zekerheid is over de afzet en de eindgebruikers zich hieraan gecommitteerd hebben. Binnen de vastgoedrealisatie in gebiedsontwikkeling bestaat de markt uit een heterogene verzameling van partijen. De diversiteit in het domein is toegenomen. Zo is er niet meer sec 'de bouwer', 'de ontwikkelaar' en 'de belegger' (zie ook het volgende hoofdstuk). Een onderscheid kan worden gemaakt naar actoren die zich primair richten op waardecreatie in de vastgoedrealisatie en actoren die het combineren met andere schakels:

- Grondexploitatie + vastgoedrealisatie
- Vastgoedrealisatie + beheer
- Eindgebruikers

Binnen de vastgoedrealisatie zelf zijn de marges onder druk komen te staan. Naast innovatie in de bouw zien we daardoor dat veel partijen zich ook op andere schakels zijn gaan richten. Daarnaast zien we ontwikkelaars die zich richten op het organiseren van het proces over een of meerdere schakels, met vastgoedrealisatie als onderdeel.

4.7 | Schakel 5: Services

Bij een klein maar toenemend aantal projecten worden aanvullende diensten aangeboden, gericht op specifieke doelgroepen als studenten en expats, maar ook in werkgebieden, waar onderhoud en beheer van het gebied worden gekoppeld aan de verhuur van werkruimtes. In het domein van de gebiedsontwikkeling is dit vaak ontstaan vanuit de gebiedsontwikkeling zelf. Het is wel een niche die mogelijk verder kan uitgroeien.

Het complex C-mill in Heerlen is volledig in eigendom van een private partij. Dit voormalig Philipsterrein wordt beheerd door C'magne, de exploitatiemaatschappij van de private eigenaar. De activiteiten van C'magne bestaan uit parkmanagement en service management.

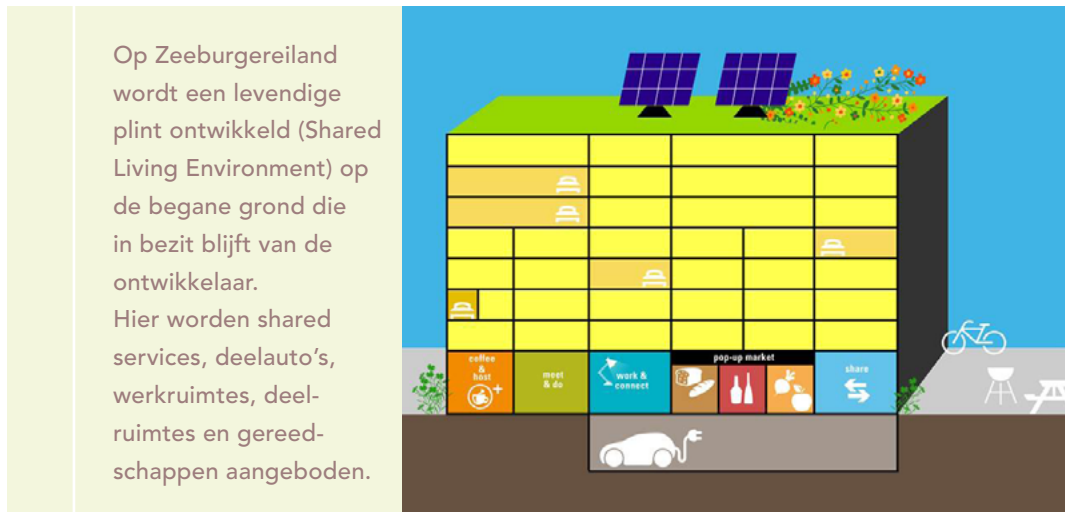
De eerste vorm van management bestaat uit activiteiten als beveiliging, exploitatie van het bedrijfsrestaurant, onderhoud van het openbaar gebied, et cetera. Het servicemanagement bestaat uit postverwerking, schoonmaak van de gebouwen, verbouwmanagement voor nieuwe gebruikers, et cetera. In de periode tot 2025 wordt



C-mill verder doorontwikkeld en zullen er naast werken ook nieuwe functies worden toegevoegd. De ontwikkeling tot dit mixed-use bedrijvenpark wordt niet benaderd vanuit een eindplan, maar vanuit een ontwikkelproces. Oud en nieuw komen samen in een herkenbare identiteit, met als dragers de oorspronkelijke fysieke ruimtelijke structuur, de oorspronkelijke en de gewenste economische activiteiten, culturele activiteiten en evenementen.

We zien hier nieuwe actoren die naast sec exploitatie, vaker een koppeling maken naar andere schakels.

Actuele voorbeelden zijn het Student Hotel gericht op studenten, maar ook op bijvoorbeeld expats en toeristen. En het project voor MBO'ers in Amsterdam van CHANGE=. Dit is een partij van buiten de branche, die in Amsterdam voor MBO'ers betaalbare en volledig ingerichte huur woonstudio's van 30m² realiseert met services als een wasserette en uitzendbureau. De community biedt meerwaarde in het delen van faciliteiten, maar ook in beleving. Dit is echter op gebouwniveau en niet op gebiedsniveau. Een ander voorbeeld is Zeeburgereiland waar de deeleconomie fysiek invulling krijgt op de begane grond van een wooncomplex.



Het meest vergaande voorbeeld is een gebiedsexploitatie, iets wat in bijvoorbeeld Engeland vaker voorkomt. Een Nederlands publiek voorbeeld is het Chassé Park in Breda met een service van parkbeheer en parkeren gekoppeld aan de woningverhuur. Ook in Strijp S in Eindhoven zien we een combinatie van ontwikkeling, transformatie, verhuur en exploitatie, een parkeerbedrijf en energiebedrijf in het gebied. Eerder zagen we als voorbeeld het Maanplein in Den Haag, waar inrichting en beheer van de openbare ruimte mee is genomen bij de vastgoedontwikkeling en exploitatie. Een ander recent voorbeeld is ook de Kleefse Waard. Het industriepark biedt naast bedrijfsruimte services zoals een elektrische deelauto en een stichting die als incubator voor greentech functioneert.

4.8 | Schakel 6: Vastgoedexploitatie

In deze schakel neemt de belegger of de eindgebruiker het vastgoed in bezit en beheert. Eventueel leveren de marktpartijen nog aanvullende diensten tijdens de exploitatie. Op enig moment kan er aanleiding zijn om de waardeketen opnieuw te doorlopen: creëren

van inzicht in de randvoorwaarden (marktvraag, locatie etc.) met mogelijkheid tot nieuwe initiatieven.

Doordat er sinds enkele jaren meer aandacht is voor behoud van gebouwen tijdens de (her)ontwikkeling van een gebied, is ook de vastgoedexploitatie van deze gebouwen steeds vaker onderdeel van de gebiedsontwikkeling. Daarmee is de vastgoedexploitatie-fase niet alleen in de definitieve situatie van het uitontwikkelde en gerealiseerde gebied, maar ook gedurende de ontwikkelings- en realisatieperiode aan de orde. In het verleden behoorde dit aspect tot het tijdelijke beheer van het gebied, maar in het afgelopen decennium heeft het aan belang gewonnen, doordat goed gebruik en goede programmering van dergelijke gebouwen voor vroegtijdige bekendheid en betrokkenheid bij het gebied zorgde.

KVL in Oisterwijk is een voorbeeld van een gebiedstransformatie, van industrie naar leef-woongebied, met een belangrijke rol voor placemaking om de locatie positief bekend te maken en op de kaart te zetten. De provincie vervult een bijzondere rol door haar aandeelhouder-schap van het erfgoed.

De oude Leerfabriek is inmiddels gevuld met een gemengde invulling van creatieve industrie, ambachtelijke bedrijven en gastronomie.



5.

Veranderingen
in de rollen
en partijen in
de waardeketen

5.1 | Rollen veranderen onder invloed van diverse ontwikkelingen

Waar het vorige hoofdstuk de waardeketen bezag vanuit de fasen in de keten, kijken we in dit hoofdstuk naar partijen en rollen. In de afgelopen jaren zien we daar veel verschuivingen.

In de volgende tabel zijn op basis van beschikbare gegevens, de veranderingen gekwantificeerd voor een aantal relevante indicatoren. Opvallend is dat het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen van woningcorporaties tussen 2009 en 2014 gehalveerd is.

Daarnaast zien we dat over die periode het aantal bedrijven in de bouw- en projectontwikkeling met circa 25% is gestegen, terwijl het aantal banen over dezelfde periode met circa 35% is gedaald.

	Pre-crisis*	Nu**
Bouwgrond in exploitatie (BIE) Gemeenten – (in mln.)	7.913	7.400
Percentage gemeente	51%	56%
Aantal woningcorporaties	430	375
Totaal nieuwbouwwoningen woningcorporaties	40.400	20.100
Aantal bedrijven Algemene bouw en projectontwikkeling	49.355	61.190
Aantal banen Algemene bouw en projectontwikkeling	123.200	78.800
Aantal banen bedrijfsgrootte 100-500 werknemers	26.900	13.800
Marktaandeel bouwers top 10	44%	50%

* beschikbare gegevens periode 2008-2009

** meest recente beschikbare gegevens 2013-2015

Tabel 3. Veranderingen betrokken partijen cijfermatig (Bron: CBS, AW, Cobouw.nl, Deloitte)

Opvallend is dus allereerst dat veel meer partijen actief zijn dan voorheen in een 'afgeslankte' markt, die overigens momenteel sterkt aantrekt. Daarnaast zijn ze over het algemeen veel korter in het proces aanwezig. Daarmee samenhangend is ook de kleinere 'ontwikkelkorrel' (projecten zijn kleiner geworden), de opkomst van een heterogene verzameling van allerlei private partijen en het ontstaan van partijen die zich richten op het ontzorgen van de eindgebruiker (services). Een laatste nuance is dat de schakels in de tijd minder gescheiden zijn en gebieden zich tegelijkertijd in meerdere fasen kunnen bevinden. Zo kan er met tijdelijk (door) gebruik al vastgoedexploitatie plaatsvinden, terwijl ondertussen nog hard wordt gewerkt om de randvoorwaarden op orde te krijgen.

Om te begrijpen hoe de verschillende partijen zich anno 2016/2017 in de waardeketen tot elkaar verhouden en hun eigen rol invullen lopen we de verschillende actoren kort langs.

5.2 | Gemeenten

De economische crisis heeft aanzienlijke impact gehad op de (financiële) positie van gemeenten. Veel gemeenten kampen met krappe begrotingen, met afboekingen en zelfs verliezen op grondposities en met een afgeslankt ambtelijk apparaat dat inzetbaar is op gebiedsontwikkelingen. Door de decentralisaties in het sociaal domein zijn de prioriteiten intern verschoven. Nu het economisch klimaat weer gunstiger wordt, staan veel gemeenten voor de keuze hoe zij het beste invulling kunnen geven aan hun rol bij gebiedsontwikkeling. Is dit vooral faciliterend of wellicht toch in een meer actieve rol?

Nog steeds heeft circa 56% van de gemeenten grondposities. Ofschoon daar in de crisis ruim € 3 miljard op is afgeboekt (procentueel ongeveer net zoveel als bij marktpartijen) is er nog steeds ca € 8 miljard aan onderhanden werk op grondposities wat nog moet worden terugverdiend. Wachten op de markt betekent dat de gemeente rente over de reeds gemaakte kosten bij moet schrijven op grondexploitaties. In dat opzicht kost niets doen de gemeente ook geld, weliswaar is er doorgaans geen andere keuze.

Oud-Russisch spreekwoord: 'Hoe lang een minuut duurt, hangt vooral af aan welke kant van de wc-deur je staat...'

Gemeenten hebben, over het algemeen en in totaliteit, niet per definitie ruime reserveposities en financieringsmogelijkheden. In gebieden waar, als gevolg van een toeneemende vraag naar woningen, druk op de markt ontstaat (zoals de regio's Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven) zien we gemeenten een meer actieve rol oppakken. Dat zijn juist de hogedrukregio's waar een actief beleid niet nodig is om de markt te bevorderen. Het in bezit hebben van grondposities en de ambitie om financieel en inhoudelijk sturing te geven, zijn factoren die maken dat een gemeente een meer actieve rol inneemt.

We zien ook dat gemeenten bij gebiedsontwikkelingen de bredere en grotere impact daarvan nadrukkelijk meenemen in hun afwegingen. De interne scheiding tussen ruimtelijk-economisch en sociaal bijvoorbeeld wordt minder hard. Bredere economische en sociale effecten worden meegewogen bij gebiedsontwikkelingen, zoals: de impact op werkgelegenheid, draagvlak voor voorzieningen, scholing et cetera. Dat heeft invloed op de benodigde competenties in gemeentelijke organisaties. Klassieke grondexploitaties krijgen een bredere context en andere benadering.

5.3 | Gebiedsregisseur

De gebiedsregisseur is een functie of een partij die een nieuwe impuls heeft gekregen in de afgelopen tijd en ook in toekomst belangrijk blijft. Gebiedsontwikkeling gaat immers

vooral over verbinden. De samenhang binnen een gebied vraagt om stevige, gerichte en goede regie. Of het nu gaat om de relatie tussen de verschillende belangen, tussen de betrokken partijen, bewoners en nieuwe –al dan niet bottom up- initiatieven, maar ook tussen nieuwbouw, bestaande bouw en tijdelijke plandelen of eigenlijk ook tussen de verschillende schakels in de keten die steeds meer door elkaar lopen. Een gebiedsregisseur bevordert de voortgang, efficiency en ook het draagvlak voor de gehele gebiedsontwikkeling. De gebiedsregisseur fungeert als schakel tussen meerdere partijen: gemeente, ontwikkelaars, corporaties, lokale belangengroeperingen en/of andere instanties. Vanwege het belang van de gebiedsregisseur, wordt deze functie als ware het een aparte partij opgenomen in het schema van de waardeketen. Dit terwijl deze persoon (of personen) afkomstig kan zijn vanuit één van deze partijen of juist expliciet door de samenwerkende partners kan worden aangesteld.

5.4 | Ontwikkelaars

Bij deze groep heeft zich misschien nog wel de grootste 'verkleuring' voorgedaan. Eerder constateerden we al dat het aantal soorten ontwikkelaars sterk is toegenomen, maar dat het aantal grote ontwikkelaars dat nog risicodragend in gebiedsontwikkelingen kan voorinvesteren, is beperkt. Tegelijkertijd vraagt het verbinden van allerlei maatschappelijke opgaven binnen een gebiedsontwikkeling bij uitstek om het organiserend vermogen van de ontwikkelaar (spilfunctie). Er zijn verschillende typen ontwikkelaars te identificeren, zoals:

1. Opstal- en gebiedsontwikkelaar gericht op het opstal en op het gehele gebied: legt de focus op concept- en planontwikkeling van het totale gebied, inclusief het bouw- en woonrijpmaken, en van de individuele opstallen daarbinnen. Neemt vanuit een grondpositie een risicodragende rol in. Hierin is wel verschil tussen de meer traditionele projectontwikkelaars die in hoofdzaak op de opstal gericht zijn en de gebiedsontwikkelaars die in een vroegtijdig stadium actief participeren. Voorbeelden zijn AM, VolkerWessels, Synchroon, Van der Vorm en BPD. Waarbij er wel verschil is tussen partijen in termen van financiële mogelijkheden tot vroegtijdige participatie.
2. Fee-/conceptontwikkelaars: geven advies op de concept- en planontwikkeling en zijn dus adviseur zonder risico. Werken soms op succes-fee basis, dat wil zeggen dat risico beperkt is tot eigen inzet en activiteiten.

Een ander voorbeeld van een nieuwe partij is Sustay. Deze kleinere ontwikkelaar focust zich op duurzaamheid en huurwoningen. Ze verkoopt de projecten onder garantie turnkey aan beleggers, corporaties of zorginstellingen. Daarnaast werkt ze ook als gedelegeerd ontwikkelaar of partner. Projecten zijn onder andere ontwikkeld in Pijnacker-Nootdorp, Zeewolde en Waalwijk, naast grotere steden als Utrecht.

3. Gedelegeerd ontwikkelaar: ontwikkelt uit naam van een (risicodragende) belegger.

Een voorbeeld van een gedelegeerd ontwikkelaar is Peak Development. Peak Development neemt zelf geen risico bij de herontwikkeling van vastgoed, maar begeleidt partijen bij de aankoop van vastgoed en herontwikkelt dit vastgoed vervolgens in opdracht van de koper, zoals bij de herontwikkeling van de Citroën-gebouwen bij het Olympisch Stadion in Amsterdam. Peak Development heeft Bouwinvest REIM begeleid bij de aankoop van de voormalig en welbekende Citroën-panden aan het Stadionplein te Amsterdam. In nauw overleg met Bouwinvest worden de gebouwen door Peak Development herontwikkeld tot multifunctionele gebouwen met de naam The Olympic Amsterdam.

4. Niche-ontwikkelaars: ontwikkelaars gericht op binnenstedelijke problematiek en niche markten zoals multinationals (bijvoorbeeld Ikea) en grootschalige/specifieke gebruikers (Schiphol, NS). Werken in beperkte mate op eigen risico.

De economische crisis heeft gezorgd voor vraaguitval en prijsverlagingen en daarmee zijn de winst- en risicomarges in de keten zwaar onder druk komen te staan. Als gevolg van de crisis zijn er nog maar weinig ontwikkelaars met voldoende vermogen om risicodragend te investeren in gebiedsontwikkeling (uitgezonderd enkele 'witte raven' als BPD en Volker Wessels) en hebben andere partijen hun rol in de waardeketen soms gedeeltelijk overgenomen. Tegelijkertijd is het organiserend vermogen van de ontwikkelaar een belangrijke meerwaarde bij gebiedsontwikkeling, om partijen te verbinden maar ook om het proces efficiënt en voortvarend te doorlopen.

5.5 | Woningcorporaties

Kerntaak van de woningcorporaties is het huisvesten van of zorgen voor huisvesting voor lage-inkomensgroepen. Door de herziene Woningwet wordt het speelveld van corporaties ingeperkt, waardoor de focus van vastgoedontwikkeling dreigt te verschuiven naar vastgoedexploitatie. Dreigt, omdat er nog steeds in de nieuwbouwopgave ontwikkeling van nieuwe sociale huurwoningen nodig is. Met de Woningwet lijkt het alsof corporaties niets meer mogen of kunnen in gebiedsontwikkeling. Dat is dus, zoals eerder bleek, een misverstand. Onder omstandigheden kunnen zij nog steeds activiteiten buiten hun kerngebied ondernemen.

5.6 | Beleggers

Beleggers investeren voor het realiseren van beleggingsinkomsten en het doen stijgen van de waarde van het geïnvesteerd vermogen (indirect rendement). Ook beleggers kennen

verschillende verschijningsvormen. Te denken valt aan institutionele beleggers, die vaak alleen gereed en verhuurd product afnemen, en ontwikkelende beleggers, die eerder in de waardeketen instappen. Internationale beleggers vertonen vaak ofwel gelijk gedrag als institutionele beleggers, of gaan als financier mee als partner van een ontwikkelende partij. De toestroom van buitenlandse beleggers blijkt echter minder dan verwacht, zeker in de woningmarkt bij nieuwbouw.

Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met Deloitte naar een selectie van vastgoedtransacties in de Nederlandse markt blijkt dat over de periode 2009 tot 2015 in de vastgoedtransacties het aandeel van buitenlandse partijen sterk is toegenomen. In tegenstelling tot wat wel eens gesuggereerd wordt, blijft het aandeel van beleggers uit Azië en het Midden-Oosten sterk achter bij beleggers uit landen als Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het belang van buitenlandse partijen is de afgelopen jaren weliswaar toegenomen maar ten opzichte van het totale beleggingsvolume zijn deze partijen ondervetegenwoordigd. Ook betreft het (nog steeds) voornamelijk transacties in kantoren en primair in (de regio) Amsterdam.

De meest voorkomende beleggers zijn:

1. Traditionele belegger: vaak betreffen dit pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, zij leggen de focus op de samenstelling van de portefeuille.
2. Ontwikkelende belegger: belegger die het beoogde rendement veilig wil stellen door vroegtijdige participatie in concept en gebiedsontwikkeling in de waardeketen. Amvest is een Nederlands voorbeeld.
3. Internationale belegger: belegger die met name gericht is op de opbouw, mix en samenstelling van zijn portefeuille. Voorbeeld: Patrizia.
4. Private beleggers: kleinschalige belegger die veelal gericht is op direct vastgoed in plaats van indirect vastgoed via fondsen. Kent zijn bezit doorgaans goed en werkt veelal lokaal of regionaal.

In hoofdstuk 3 hebben we al geconstateerd dat het naar voren komen in de waardeketen van beleggers zich (nog) niet richt op risicodragend voorfinancieren.

5.6 | Bouwers

Bouwbedrijven richten zich traditioneel gezien primair op het leveren van bouwcapaciteit bestaande uit het realiseren van uitgewerkte bouwplannen (en eventueel bestek en tekeningen) en het leveren van nazorg. Er zijn verschillende typen bouwers:

1. Traditionele bouwer: realiseren van uitgewerkte bouwplannen en activiteiten bouw- en woonrijp maken.

2. Ontwikkellende bouwer: focus op bouwproces en creëren van bouwvolume.
Door in de ontwikkelfase te participeren wordt het bouwvolume veilig gesteld.
Voeren doorgaans ook ontwerpactiviteiten uit.
3. Bouwer met beleggingsportefeuille: het komt voor dat bouwers ook een eigen beleggingsportefeuille hebben.

Het tij keert nu in rap tempo, maar in de crisis zagen ook de bouwbedrijven zich genoodzaakt om met lagere of geen marges genoeg te nemen. Sommigen kiezen er voor hun rol in andere schakels uit te breiden. Zo participeren bepaalde bouwbedrijven vroegtijdig in de conceptontwikkeling. Ook aan de 'achterkant' van de waardeketen wordt de rol soms groter, door het aanbieden van services na oplevering.

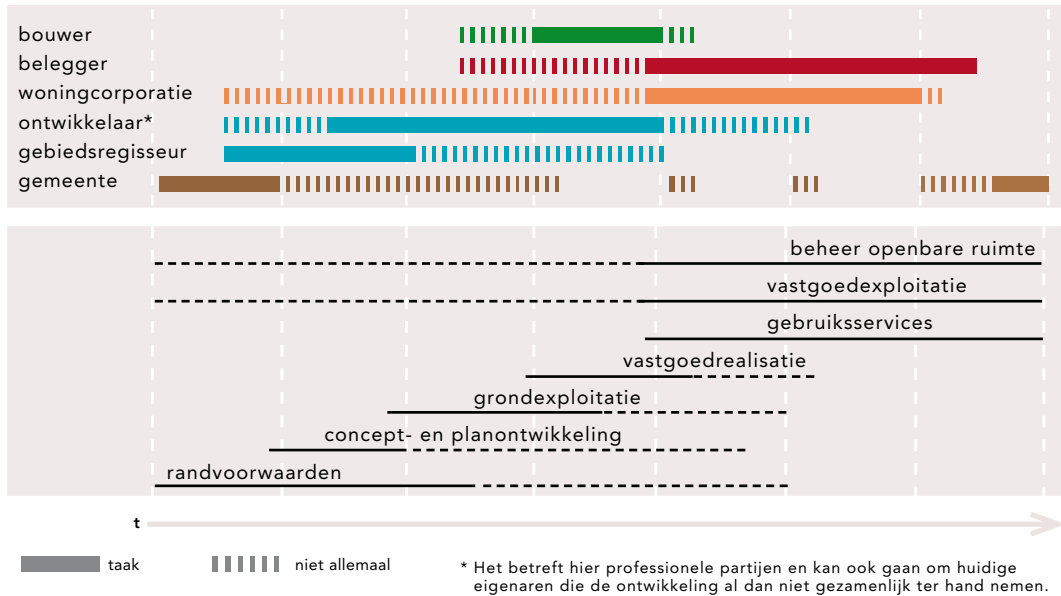
5.7 | Eindgebruikers

Eindgebruikers manifesteren zich op verschillende manieren meer aan de voorkant van ontwikkelingstrajecten. Dit kan gebeuren via vormen van co-creatie, via (collectief) particulier opdrachtgeverschap tot en met het gedelegeerd opdrachtgeverschap aan een ontwikkelaar. Hun invloed in de fase van de vastgoedrealisatie wordt daarmee sterker. Dit betreft echter opstal- en vastgoedontwikkeling en zelden het geheel van een gebiedsontwikkeling.



6.

Gaten in de
waardeketen
en handvatten
voor versterking



Figuur 8. Waardeketen gebiedsontwikkeling anno 2016

6.1 | Dynamiek in de waardeketen

Voor de crisis was het aantal partijen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling overzichtelijk: gemeenten, ontwikkelaars, woningcorporaties, bouwers, beleggers en eindgebruikers. Wat opvalt, is dat partijen langdurig door de gehele keten actief waren. Dit gold voor de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie. Zij droegen als het ware de keten en zorgden ervoor dat ontwikkelingen van de grond kwamen. Op de overdrachtsmomenten wordt traditioneel de waardecreatie verzilverd. Dan moet de kassa van de overdragende partij rinkelen: het is dus ook een afrekenmoment.

Nu blijkt het cruciaal om gebiedsontwikkeling niet alleen financieel-economisch haalbaar, dus rendabel, te krijgen maar ook om het hele traject gefinancierd te krijgen. We zagen dat complexe gebiedsontwikkelingen vrijwel altijd lange adem en grote voorinvesteringen vergen. Het is de kunst geworden om slim te faseren en het plan zowel financieerbaar als rendabel te krijgen. Mede onder invloed van deze transitie is de waardeketen zelf ook veranderd: verschuiving van overdrachts- en afrekenmomenten, zoektocht naar optimalisatie van de waardecreatie, verevening binnen de keten, et cetera.

Met de aantrekkende woningmarkt lijkt de noodzaak hiervan passé, maar de huidige praktijk leert dat de financieringskant van gebiedsontwikkeling nog altijd kampt met terughoudendheid bij financiers. Zo staan risicodragende investeringen in gebiedsontwikkeling op gespannen voet met de verscherpte regimes waar banken zich aan hebben te houden. Dit geldt niet

alleen voor het vreemd vermogen, het geldt ook voor het eigen vermogen van private partijen; dat is niet in grote tranches en op een overzichtelijke manier beschikbaar. Het financieringsknelpunt manifesteert zich met name voor bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Daar zijn voorinvesteringen omvangrijk, is de doorlooptijd lang en het proces grillig. In dit kader signaleren wij 'te velde' de volgende ontwikkelingen (de volgorde van de punten is willekeurig en hun impact verschilt):

- *Aan de publieke kant loopt de positionering van gemeenten uiteen; in het algemeen wint 'faciliterend' beleid terrein. Actief beleid verdwijnt echter niet: pre-crisis-exploitaties lopen nog door en hier en daar komt - voor geselecteerde gebieden of doelstellingen - actief beleid terug.*
- *In sterke woningmarktgebieden zien we dat weer grotere plannen van de grond komen (binnenstedelijk en uitleg).*
- *Kleine, projectmatige (her-)ontwikkelingen komen op veel plaatsen voor, waarbij een bonte schakering van private en particuliere partijen als initiatiefnemer, ontwikkelaar, investeerder, financier en belegger optreedt.*
- *De financieringsmogelijkheden voor private partijen die risicodragend kunnen investeren zijn nog altijd beperkt en geconcentreerd bij enkele (grotere) spelers. Lokaal en regionaal manifesteren zich kleinere bedrijven met een aanzienlijk eigen vermogen en (dus) investeringscapaciteit die ze in 'hun' regio inzetten.*
- *Aan de voorkant van gebiedsontwikkeling, in het stadium waar de verwervingen plaatsvinden en de planologische procedure nog niet rond is, spelen beleggers slechts een beperkte rol.*
- *Het middeldure huursegment krijgt veel aandacht. Dit komt op veel plekken moeizaam van de grond, terwijl er vraag naar is. Voorzichtig vertoont een aantal grotere beleggers een 'voorwaartse' nu investeringsbereidheid.*
- *Corporaties concentreren zich op hun kerntaak, richten zich veelal op verbetering en verduurzaming van hun bestaande voorraad en brengen nieuwbouwprogramma's sterk terug.*
- *Ontwikkelaars laten een grotere diversiteit in typologie zien, daarbij hoort zowel verbreding als versmalling van businessmodellen bij bouwers en ontwikkelaars.*
- *Het bieden van services voor toekomstige gebruikers als onderdeel van gebiedsontwikkeling is een niche die langzaam groeit. De vroegtijdige investeringsbereidheid is echter vooralsnog minimaal.*
- *Tijdelijk gebruik kan zich bij succes (en soms 'per ongeluk') ontwikkelen tot permanent onderdeel van de gebiedsontwikkeling.*
- *Gemeenten stellen zich veelal faciliterend op. Zij moeten echter bestaande grondposities uit- ontwikkelen, met aangepaste, marktconforme plannen. In afwijking tot het overwegend faciliterende grond- en planologische beleid, leggen de meeste gemeenten juist meer ambitie in de volkshuisvestelijke programmering. Dat levert spanning op: gemeenten geven met de ene hand vrijheid bij gebiedsontwikkeling en nemen die terug met soms zeer gedetailleerde eisen voor het woonprogramma.*

De dynamiek in de waardeketen resulteert in drie majeure gaten in de die keten die wij hierna benoemen.

6.2 | Gat 1: Financiering

Binnenstedelijke gebiedstransformaties vergen doorgaans grote voor-investeringen. In het jargon heet dat de badkuip, genoemd naar het verloop van de cumulatieve cashflow; in paragraaf 6.1 gingen wij hierop in. De vraag luidt wie de badkuip vult, met andere woorden: wie stelt het benodigde (eigen of vreemd) vermogen ter beschikking? Voor marktpartijen en eigenaren met een fors eigen vermogen lijkt dat niet zo'n probleem, maar daar zijn er niet veel van. Bovendien maken die niet alleen hun risicoafweging per project, maar ook voor hun totale portefeuille. De meeste partijen hebben onvoldoende eigen vermogen en moeten leningen aantrekken. Dat is lastig; banken zijn terughoudend geworden en 'crowdfunding' werkt niet bij grote gebiedstransformaties.

6.3 | Gat 2: Onrendabele top

Gebiedsontwikkeling, met name binnenstedelijk, kent niet altijd een sluitende businesscase, zo stelden wij vast. Voorinvesteringen voor onder meer verwervingen, (bodem)-sanering, verleggen van infrastructuur en uitkoop en verplaatsing van partijen drukken een stevige stempel op de kostenkant van de businesscase. Staan deze kosten in verhouding tot de opbrengstpotentie en een haalbare fasering? Voor de crisis sprongen ISV-subsidies en de reserves van gemeentelijke grondbedrijven bij en zorgden deze bronnen voor mooie en grote binnenstedelijke plannen met een sluitende businesscase. ISV behoort tot het verleden en de meeste grondbedrijven hebben weinig vlees op de botten. Daar staat tegenover dat enkele 'rijke' provincies financieel bijspringen bij gebiedsontwikkelingen van bovenlokale betekenis.

6.4 | Gat 3: Huurmarkt

De vraag naar huurwoningen groeit. We zien tegelijkertijd in een recent onderzoek van BPD dat juist huurders een relatief fors aandeel van hun netto-inkomen, te weten 41%, besteden aan wonen. De betaalbaarheid van wonen en met name huurwoningen is een belangrijk aandachtspunt.

Corporaties concentreren zich op hun kerntaak: het huisvesten van mensen met een bescheiden inkomen in sociale huurwoningen. Bij huurwoningen in de vrije sector lukt het (nog) niet om beschikbaar Nederlands en buitenlands beleggerskapitaal naar gebiedsontwikkelingen geleiden. Vooral de vraag naar middeldure huurwoningen (tot € 900 per maand) groeit en is groter dan het aanbod en de plancapaciteit.

Beleggers concurreren met elkaar om de beste projecten, zoeken het met name in de sterke woningmarktgebieden en zien onder druk van de markt de opwaartse druk op huurprijzen en koopprijzen. Daarbij blijft voor een groot deel van de beleggers het ver-

dienmodel grotendeels afhankelijk van het indirecte rendement. Hierdoor ligt veel nadruk op uitponden en onderlinge handel van het bezit en dit zorgt ervoor dat het totale aandeel van het segment maar mondjesmaat toeneemt.

VSH is 'slechts' 4% van totale voorraad

Eigenaar	Totaal bezit	VSH (%)	VSH #	Aandeel totale voorraad
IVBN-leden	135.000	55%	74.250	1,0%
Particuliere beleggers	455.000	25%	113.750	1,5%
Corporaties	2.300.000	6%	138.000	1,8%
Overig huur	288.000	nb	nb	
Koop	4.300.000			
Totaal	7.478.000		326.000	4,4%

Tabel 4. Voorraad huurwoningen (Capital value, 2016)

6.5 | Tien handvatten om de gaten te dichten

Het landschap van de gebiedsontwikkeling is dus gewijzigd in de laatste tien jaar. Dat heeft gevolgen gehad voor de waardeketen. Nu we aan de vooravond staan van nieuwe, massieve investeringsopgaven in de ruimtelijke inrichting van Nederland, kunnen we ons niet veroorloven dat blijvend gaten in de keten vallen. De schakels en de onderlinge verbindingen moeten weer op sterkte komen. Dat vraagt om kennis, competenties, kapitaal creativiteit en durf. In dit hoofdstuk presenteren wij een serie handvatten die daarbij helpen.

'De vraag is niet, is het glas halfvol of halfleeg, maar waar is de kraan...'

6.6 | Eenheid van omgevingsvisie, woonvisie en investeringsstrategie



De gemeente heeft het voortouw bij de formulering van een ontwikkelingsbeeld voor stad en regio als geheel. De omgevingsvisie is hiervoor het geëigende instrument. In afwijking van het oude structuurplan is de omgevingsvisie geen exclusief product van de afdeling ruimtelijke ordening. Zij komt in samenspraak met 'stakeholders' binnen en buiten het gemeentelijke domein tot stand. Dat loopt uiteen van bewoners, regiogemeenten, provincie tot in de stad investerende partijen, zoals ontwikkelaars, beleggers, bedrijfsleven en corporaties.

De omgevingsvisie vormt een twee-eenheid met de gemeentelijke woonvisie die op basis van overleg met - onder meer - de woningcorporaties tot stand komt. Wij onderstrepen

het belang van betrokkenheid van corporaties en/of investerende partijen bij gebiedstransformaties, ook waar zij niet direct bezit hebben. In woonvisies is het ook nodig om expliciet aandacht te hebben voor het aandeel vrije sectorhuurwoningen, passend bij de lokale marktsituatie.

De gemeente maakt een indicatieve keuze voor een mix van binnenstedelijke ontwikkelingsgebieden, nieuwe uitleg en herontwikkeling van randgebieden. Met een globale tijdsplanning, een investeringsstrategie en een proces- en samenwerkingsaanpak. De gemeente geeft aan welke (grote) binnenstedelijke gebieden ze op welke termijn wil faciliteren en met welke ontwikkelingsstrategie: met een planmatige aanpak, op 'uitnodiging' of organisch; met inzet van eigen investeringsmiddelen of niet, et cetera.

6.7 | Vind de publiek-private prikkel tot samenwerken



Een robuuste ruimtelijke- en investeringsstrategie van de gemeente kan eigenaren en private investeerders het nodige 'comfort' geven om te participeren in transformatiegebieden en daarin daadwerkelijk te investeren. Ook als de gemeente niet direct financieel betrokken is, blijft duurzame samenwerking met het lokaal bestuur (en soms andere overheidsinstanties) essentieel. Bij langjarige, complexe trajecten doemen altijd onverwachte knelpunten op; helpt de gemeente mee die vlot uit de weg te ruimen? Een gelijkgezinde, 'ontslakte' mentaliteit blijkt in de praktijk ingewikkelde bestuurlijke, technische en juridische puzzels op te kunnen lossen.

De gemeente kan gebruik maken van de heterogeniteit van de markt en onderzoeken welke private partijen het verschil kunnen maken. Waardecreatie ontstaat vooral in samenwerking met partners, vanuit een gedeeld belang en heldere taakafspraken op basis van de verschillende competenties van partijen. Publiekprivate samenwerking (PPS) gaat in wezen over Partijen met een Prikkel tot Samenwerken (PPS met ambitie).

In Almere Poort wordt aan het IJmeer het woon-, werk- en recreatiegebied Duin ontwikkeld. In essentie is het een PPS op basis van een gemeentelijke grondexploitatie. Het lijkt een traditioneel contract. De gemeente heeft de grond, verkoopt die bouwrijp aan de ontwikkelaar en de ontwikkelaar realiseert het vastgoed. Maar de gemeente Almere en Amvest werken daarin heel nauw samen en in het proces zitten veel rolverschuivingen. Anders dan voorheen gebruikelijk in Almere heeft de ontwikkelaar het voortouw in de gebiedsontwikkeling. Wel voert de gemeente de grondexploitatie en maakt de grond – stapsgewijs – bouwrijp. Alles op basis van een gemeenschappelijk geloof in de aanleg van een nieuw duinlandschap in de polder.

6.8 | Sluit de business case



Het programma marktconformer maken, kan de opbrengsten verhogen; 'volkshuisvestelijk overvragen' kan een plan financieel onhaalbaar maken. Aan de andere kant moet het streven naar de 'ongedeelde stad' ook in gebiedstransformaties inhoud krijgen: zie hier de balans.

De kosten van het plan terugbrengen kan eveneens helpen. Een bijdrage van de gemeente aan de kosten van de (hoofd-)infrastructuur verkleint de onrendabele top van de gebiedstransformatie. Dat geldt ook voor het naar voren halen van opbrengsten (bijvoorbeeld OZB) die ontstaan na realisatie van het plan.

Van de marktpartij mogen we bereidheid verwachten om naast lucratieve plandelen ook financieel moeilijke deelopgaven mee te nemen (zoet/zuur-benadering). Lokale partijen kunnen dus zelf stappen zetten naar een sluitende business-case, maar dat is voor veel locaties ontoereikend. Een nieuw soort ISV, gevoed vanuit het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), zou als geroepen komen. Met relatief weinig 'trigger money' kunnen zo miljoeneninvesteringen vanuit de markt loskomen.

6.9 | Verklein en vul de badkuip



We stelden vast dat de financiering van (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling - het vullen van de 'badkuip' - een van de drie gaten in de keten is. Hoe kunnen we die badkuip ondieper en korter maken? Door slim te faseren en per fase voor voldoende kasstroom te zorgen kan toch geïnvesteerd worden. Voorinvesteringen kan men ook beperken met een uitgekookt planontwerp. Ook aangepaste deals met de huidige eigenaren horen in het repertoire waarbij later in het traject de leeuwendeel van de aankoopssom wordt betaald (als opbrengsten beschikbaar komen). Soms kan de gemeente voorfinancieren onder gunstige voorwaarden: zie het voorbeeld in de gemeente Zuidplas.

Mocht een 'nationaal investeringsfonds' komen, dan zou dat ook voor de financiering van gebiedsontwikkelingen kunnen worden ingezet.

In Zevenhuizen-Zuid in de gemeente Zuidplas worden de komende tien tot vijftien jaar zo'n 1400 woningen gebouwd. Zowel de gemeente als marktpartijen hebben grondposities en zijn bereid, mede gelet op de ligging in het rompertje, risicodragend te participeren. De nieuwe wijk wordt fasegewijs ontwikkeld in buurtjes van zo'n 100 tot 150 woningen. Om de risico's voor partijen te beperken wordt een systeem van ruilverkaveling toegepast. Voor elke fase geldt dat alle partijen daarin participeren door steeds, naar rato van eigendomsverhoudingen, gronden per fase over en weer aan- of te verkopen. Er worden dus geen gronden gestald in een GEM of iets dergelijks. Daarnaast heeft de gemeente zich bereid getoond om het bouw- en woonripmaken maximaal drie jaar voor te financieren. Dit biedt de private partijen de financiële ruimte die zij nodig hebben bij vastgoedontwikkeling.

6.10 | Lanceer een nieuwe editie sleutelprojecten



De trend van vóór de crisis om kosten van noodzakelijke en grootschalige infrastructuur mee te nemen in gebiedsontwikkeling en te verevenen met opbrengsten uit gebiedsontwikkeling komt niet meer terug. Uit een aantal voorbeelden (oorspronkelijke Zuidas model, A2 Amstelveen, Spoorzone Delft) is gebleken dat kosten en risico's van grootschalige infrastructuur niet door marktpartijen in het kader van gebiedsontwikkeling kunnen worden gedragen.

Het verdient aanbeveling dat de Rijksoverheid een nieuwe generatie 'sleutelprojecten' entameert. Dat biedt de mogelijkheid om (wederom) een aantal grootschalige kostbare investeringen in de infrastructuur met gebiedsontwikkeling te combineren.

6.11 | Neem als gemeente een actieve rol, maar wel selectief



Zoals aangegeven vragen maatschappelijke opgaven om grotere gebiedsontwikkelingen snel en efficiënt te realiseren zonder in boeten aan kwaliteit. Gemeenten voelen die druk en kunnen zich altijd niet beperken tot faciliterend grondbeleid. 'Wachten op de markt' heeft niet altijd en overal zin. Met een scherp beeld van de opgave is het zelf actief partijen opzoeken en ook direct in contact treden met geïnteresseerde beleggers zinvol, eventueel in combinatie met het aanbieden van financieringsconstructies en aangaan van nieuwe samenwerkingen. Dit is in onze ogen de betere strategie voor opgaven met een grote maatschappelijke urgentie.

De financiële problemen van woningcorporatie Vestia hadden grote gevolgen voor de herstructurering in Den Haag Zuid-west. De gemeente Den Haag, die zowel grote financiële belangen (achtervang) als beleidsmatige belangen (volkshuisvestelijk, leefbaarheid) had, vond de effecten voor haar gemeente niet aanvaardbaar. Zij heeft vervolgens in samenwerking met Vestia per 2014 de Wijkontwikkelingsmaatschappij Den Haag Zuid-west opgericht. Vestia brengt in deze WOM circa 2000 woningen in, die gedeeltelijk gesloopt, herontwikkeld en/of gerenoveerd worden. Den Haag heeft een aandeel in de WOM (participatie) en leent geld aan de WOM voor sloop, bouw- en woonrijp maken en dergelijke. De WOM ontvangt opbrengsten uit verkoop en verhuur van de woningen en betaalt de gemeente met rente terug. Uitgangspunt is dat door waardestijging Vestia na tien jaar de gemeente weer uitkoopt uit de WOM. Hiermee zijn de herstructurering, de nieuwbouw en de ontwikkeling van de wijk verzekerd. Ook is door deze actieve houding en handelen van de gemeente extra belangstelling van marktpartijen ontstaan in Den Haag Zuid-west.

Een actieve houding van gemeenten is ook gewenst ten aanzien van de vrije sector huurmarkt. Hier zijn andere maatregelen nodig dan voor de zoveelste keer gratis roepen dat 'de miljarden achter toonbank klotsen' en 'de gemeentelijke grondprijzen omlaag moeten'. Wat wel helpt is directie communicatie tussen beleggers en gemeenten, over locaties en wederzijdse verwachtingen, zonder tussenkomst van adviesbureaus. Opnemen van vrije sector huurwoningen aan de voorkant van de gebiedsontwikkeling - ook buiten triple-A-locaties - is eveneens een stap in de juiste richting. En met uitbreiden van hun 'forward funding' kunnen beleggers zelf meer invloed uitoefenen op de planvormig en programma van de gebiedsontwikkeling.

6.12 | Varieer in grondexploitaties en samenwerkingen



Er is niet meer sprake van één soort grondexploitatie. De diversiteit in gebiedsontwikkelingen is groot: binnen of buiten het rompertje, binnenstedelijk of daarbuiten, groot of klein, mono of multifunctioneel, kort- of langlopend, transformatie of nieuwbouw. Dat vraagt om een uitgebreid repertoire aan aangepaste grondexploitaties. Een paar voorbeelden. Voorheen bracht de gemeente de grond voor de gehele gebiedsontwikkeling in de grondexploitatie, nu stoten gemeenten gedurende het ontwikkelingstraject delen van de grondexploitatie af. Ook komen gezamenlijk grondexploitaties voor waarbij de ontwikkeling niet direct gerelateerd is aan het grondeigendom (zie kadertekst Zevenhuizen-Zuidplas). Binnenstedelijk kiezen partijen soms voor een gespreide ontwikkeling en investeringen die verder gaan dan alleen fasering: de 'groeigrex'. Het sterk uitgebreide menu brengt andere vormen van samenwerking, competenties bij gemeenten en marktpartijen, en inzet van financiële middelen met zich mee.

6.13 | Verleng de keten: placemaking, tijdelijk gebruik en beheer



In de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied doen zich soms bijzondere kansen voor. Daarbij kan een niche worden ontwikkeld voor specifieke eindgebruikers, die behoefte hebben aan een compleet pakket van vastgoed en aanvullende dienstverlening. Ook tijdelijk beheer, placemaking, samenwerking (met bijvoorbeeld gebiedsinitiators) kan een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling.

De aanpak van verouderde bedrijventerreinen is landelijk een grote ruimtelijke opgave. In het Industriepark Kleefse Waard in Arnhem heeft een investeerder het gebied aangekocht en transformeert hij dit geleidelijk tot innovatiemilieu voor de circulaire economie. Gebouwen met cultuurhistorische waarde worden stapsgewijs gerenoveerd en verduurzaamd. Er wordt aandacht besteed aan het opbouwen van een community van mensen die op het terrein werkzaam zijn. En er worden actief verbindingen gelegd tussen grotere bedrijven en creatieve ondernemers. De ontwikkeling van de hardware (gebouwen en openbare ruimte) gaat hand in hand met

de ontwikkeling van de software (een krachtig weefsel van innovatieve duurzame bedrijvigheid). Het industriepark biedt naast bedrijfsruimte ook services zoals een elektrische deelauto en een stichting die als incubator voor greentech functioneert.

Een ander voorbeeld is Strijp S in Eindhoven.

Naast het tijdelijk gebruik van bestaande gebouwen richt de PPS zich middels Mobility-S op de mobiliteitsbehoefte van bezoekers en gebruikers van Strijp-S. Mobility-S is gericht op drie niveaus: dienstverlening, ontwikkeling en innovatie. Strijp-S wordt in fases ontwikkeld, en Mobility-s volgt deze fases om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Zo zijn in dit plan naast de basisvoorzieningen (zoals parkeren en stallen van fietsen) vooral zeer veel innovatieve diensten in onderzoek en uitvoering, zoals bijvoorbeeld elektrische auto's delen, een goede elektrische laad infrastructuur voor auto's, maar ook fietsen en scooters, mobiliteitsplanning real time door app-s, dynamische routeverwijzing, deelfietsen en integratie van mobiliteit met openbaar vervoer.

6.14 | Geef de markt de ruimte



Het begint met ambitie en inspiratie: de ontwikkeling van een specifiek gebied met een onderscheidende identiteit, dat iets toevoegt aan de stad. 'Belevingswaarde' is daarbij essentieel. Kunnen mensen verleid worden om daar te gaan wonen en te werken?

Hergebruik - al dan niet tijdelijk - van karaktervolle bestaande panden draagt bij aan de beleving van een gebied. Dat krijgt zijn vertaling in een overtuigend concept dat betrokkenen bindt. Het wordt - gefaseerd - uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan dat flexibiliteit biedt bij de verdere uitwerking. Goede plannen bewegen mee in de tijd, met maatschappelijke veranderingen en marktdynamiek. Globale bestemmingsplannen (en straks: het omgevingsplan) kunnen dat faciliteren.

De hoofdrol ligt in handen van de marktpartijen waaronder ook beleggers, in samenwerking met gemeente en woningcorporaties. Wat verwacht de gemeente en de omgeving van een professionele marktpartij? Een wervend plan, investeringsbereidheid, respect voor de publieke randvoorwaarden, open communicatie met de omgeving en transparant optreden. Dan krijgt het begrip 'vertrouwen' inhoud.

6.15 | Zet nieuwe, jonge partijen in



Naast de gebiedsregisseur die aan belang wint, zien we steeds vaker nieuwe, jonge kleinere partijen (al dan niet lokaal gebonden) in de coalities rond gebiedstransformaties. Zij treden op als 'gebiedsinitiator', 'kwartiermaker' of 'innovator'. Zij doen meestal zelf geen grote investeringen, maar bouwen via - bij voorbeeld - placemaking en tijdelijke bestemmingen aan een netwerk van mensen, activiteiten en bedrijven. Zij banen de weg naar de grotere transformatie en kleuren die in. 'Op locatie' wordt de brug geslagen tussen de

planmatige gebiedsontwikkeling van bovenaf en de flexibele en kleinschalige benadering van onderop.

Overall vliegen 'witte raven' in de markt: marktpartijen die het op lokaal of regionaal niveau aandurven gebieden 'vanaf scratch' een plan te ontwikkelen. Als zo'n plan wat toevoegt aan stad of dorp, kan de gemeente zich terugtrekken op de kerntaak en alleen het planologisch-juridisch kader aangeven.

De gebiedsontwikkeling Wilgenrijk bestaat uit de ontwikkeling van een nieuw woongebied in de 'Dijkpolder' tussen Rotterdam en Den Haag. Wilgenrijk BV neemt zelf de totale ontwikkeling van circa 1400 -1750 woningen op zich, inclusief het doen van voorinvesteringen en de benodigde (rest)verwerving die daarvoor nodig is. De ontwikkeling omvat tevens een middeldure huuropgave van 25%. Wilgenrijk BV heeft hiertoe in een vroeg stadium een belegger betrokken met afspraken over product, prijs en afname. Wilgenrijk BV heeft een lokale verbondenheid met de locatie.

Hier hoort dus ook ons eerdere pleidooi om ook – uiteraard onder marktconforme voorwaarden – één op één zaken te durven doen met partijen die zelf met initiatieven en innovatieve concepten komen. Uit die plannen de krenten uit de pap halen en vervolgens een brede aanbesteding organiseren, is geen recept voor snelle realisatie van goede plannen. Professionele marktpartijen zijn bereid mee te denken, want inzet van hun uren telt minder zwaar dan geld en risico, mits er ook een goede kans is het project te kunnen uitvoeren.

COLOFON

© 2017. 2^e druk

Auteurs

Agnes Franzen, *Directeur stichting SKG*

Frank ten Have, *Partner Deloitte Real Estate*

Desirée Uitzetter, *Directeur gebiedsontwikkeling BPD*

Friso de Zeeuw, *Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*

Met dank aan de deelnemers van de diverse ronde tafel gesprekken:

Allard van Spaandonk (*Bouwinvest*)

Carl Smeets (*BPD*)

Gerhard Bolk (*AM*)

Hans Bootsma (*Synchroon*)

Hans de jonge (*TU Delft & Brink Groep*)

Heleen Aarts (*Amvest*)

Jan Brugman (*gemeente Rijswijk (buiten)*)

Job Fackeldey (*gemeente Lelystad & G32*)

Judith Wicherson (*VVG*)

Maarten Janssen (*Amvest*)

Merel Poulisse (*gemeente Rotterdam*)

Paul Matthieu (*gemeente Nijmegen*)

Petra Rutten (*Van Wijnen*)

Pim Bosch (*Heijmans*)

Pieterjan van der Hulst (*Berenschot*)

René Kamperman (*BPD*)

Ruud Bergh (*zelfstandig adviseur*)

Tobias Verhoeven (*Synchroon*)

Wilson Wong (*Ideal Projects*)

Yves de Boer (*gemeente Werkendam*)

Ontwerp:

Volta_thinks_visual, Utrecht

Copyright:

© Foto omslag: ESA 2004 - 2017

De uitgever heeft getracht alle beeldrecht te achterhalen. Indien iemand desondanks meent als rechthebbende in aanmerking te komen, kan hij of zij zich tot de uitgever wenden.



Deloitte.

TU Delft
Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



bpd