

PUBLIEKE EN PRIVATE PARTIJEN ZULLEN (BLIJVEN) INZETTEN OP EEN VRIJWILLIGE SAMENWERKING

DE AUTEUR HEEFT DIT ARTIKEL GEBASEERD OP ZIJN ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKE INVLOEDEN VAN DE GRONDEXPLOITATIEWET OP DE ONTWIKKELSTRATEGIE VAN PRIVATE PARTIJEN BIJ STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING VANUIT DE OPLEIDING 'MASTER CITY DEVELOPER'.¹

Ing. Boy Wesel MCD²

ONDERZOEK

Dit artikel is gebaseerd op mijn onderzoek naar de mogelijke invloeden van de grondexploitatiewet op de ontwikkelstrategie van private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) vanuit de opleiding 'Master City Developer'. Het onderzoek heeft zich gericht op private partijen die een positie hebben verworven in een potentiële SGO en de intrede van de grondexploitatiewet per 1 juli 2008. Door een koppeling te maken naar risicomanagement is getracht inzichtelijk te krijgen welke kansen en bedreigingen zich voor kunnen doen.

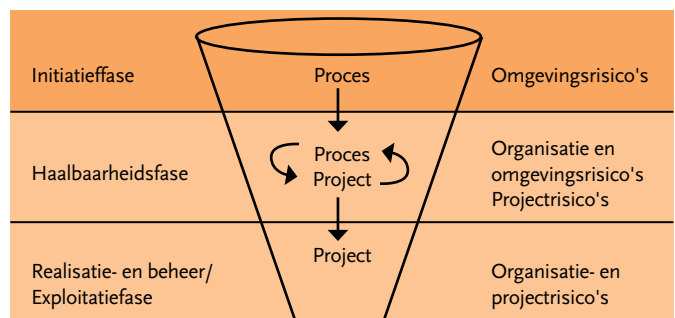
INLEIDING

De ontwikkelstrategie van een private partij in een potentiële SGO wordt beïnvloed door veel variabelen. Eén van deze variabelen is de financieel economische onderlegger met bijbehorend risicoprofiel. Een gebiedsexploitatie vormt het belangrijkste gegeven voor het slagen van een SGO. Hierbij is het van belang dat deze is gebaseerd op reële aannames en dat er bij alle partijen consensus is over de verdeling van zeggenschap (PPS), de kosten (zoals opgenomen in de gebiedsexploitatie) en mogelijke risico's. Het kwalificeren en kwantificeren van potentiële risico's is in wezen nog belangrijker dan de gebiedsexploitatie zelf. Hierdoor worden deze beheersbaar en kan de minimaal neutrale gebiedsexploitatie op een adequate manier bewaakt worden. Dit wordt ook wel risicomanagement genoemd. Hierbij is het van belang dat niet alleen bedreigingen inzichtelijk worden gemaakt maar zeker ook kansen. Het managen van risico's binnen SGO is geen gemakkelijke opgave. Dit komt mede doordat niet alle risico's beïnvloed- en beheersbaar zijn. Een van deze 'niet' beïnvloedbare potentiële risico's betreft de intrede van de grondexploitatiewet per 1 juli 2008. De overheden hopen, op basis van deze nieuwe wet, 'beter' of meer (bovenplanse) kosten te kunnen verhalen of te verevenen en meer invloed uit te kunnen oefenen op gebiedsontwikkeling (locatie-eisen). Algemeen wordt aangenomen, dat de publieke partijen een instrumentarium is aangereikt waarmee ze zelfrealisatoren beter in de hand hebben, waardoor potentiële risico's binnen de SGO meer beheersbaar worden.

HET GEBRUIK VAN FINANCIËLE INSTRUMENTEN IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Het informatieniveau van SGO wordt steeds uitgebreider en completer.

In zijn algemeenheid kan inmiddels wel gezegd worden dat een SGO zeer complex kan zijn en dat het niet eenvoudig is om deze processen op een adequate, efficiënte en effectieve wijze te sturen. Hoe processen lopen is afhankelijk van een groot aantal aspecten. Een belangrijk aspect van het proces is het managen van de financieel economische risico's in combinatie met de financial engineering³ van een SGO. Vanuit het proces is het van groot belang dat er een gedegen gebiedsexploitatie ligt waar, door middel van risicomanagement, gestuurd kan worden op kansen en bedreigingen. Deze twee financieel-economische instrumenten zijn ook van vergelijkbare waarde voor de betrokken shareholders in een potentiële SGO. Elke shareholder zal een inschatting proberen te maken van potentiële risico's die zich voor kunnen doen in een SGO, om zodoende een betere afweging te kunnen maken in de te volgen ontwikkelstrategie. Iedere fase van het proces kent zijn eigen 'soort' risico's. In de initiatiefase van een proces spelen omgevingsrisico's een belangrijke rol.⁴



Schematische weergave risico'soorten in verschillende fasen.

FINANCIAL ENGINEERING

Een gebiedsexploitatie⁵ is een financieel rekenmodel waarin alle kosten en opbrengsten die gerelateerd kunnen worden aan een bepaald gebied, afgebakend door exploitatiegrenzen, zijn verwerkt en uitgezet in de tijd, waarbij tevens rekening wordt gehouden met rente, opbrengsten- en kostenstijging. Middels een dynamische eindwaarde berekening kan in beeld gebracht worden wat de Netto Contante Waarde (NCW) en de Eind Waarde (EW) is van de opgave. Het inzichtelijk maken van alle kosten en opbrengsten zorgt voor een bewustwordingsproces bij de betrokken partijen en zal uiteindelijk de besluitvorming bespoedigen. Al in de beginfase van het proces zal er aangestuurd worden op een minimaal neutrale gebiedsexploitatie. In de initiatiefase van het proces wordt vaak een globale berekening gemaakt die in de meeste gevallen gebaseerd is op normatief ruimtegebruik en dus een normatieve verkenning van de opgave betreft. De gebiedsexploitatie heeft als doel bouwrijpe grond tegen marktconforme prijzen te verkopen en uiteindelijk de openbare ruimte in zijn geheel duurzaam in richten zodat deze, in de meeste gevallen, kan worden overgedragen aan de betreffende overheidsinstantie. De gebiedsexploitatie mag gezien worden als een sturingsinstrument, besluitvormingsinstrument en een bewakingsinstrument van de SGO. De gebiedsexploitatie is daarmee één van de belangrijkste onderdelen van het proces die tot realisatie van de SGO zal leiden.

RISICOMANAGEMENT

Risicomanagement is een belangrijk onderdeel in het proces van SGO en heeft een directe relatie met de financial engineering. Risicomanagement is een gestructureerde manier van risicobeheersing die mogelijke kansen en bedreigingen vroegtijdig signaleert.⁶ De kracht zit hem in het feit dat er vroegtijdig wordt nagedacht over mogelijke aspecten die versterkend of verzwakkend kunnen zijn. Door de risico's, zijn de potentiële kansen en bedreigingen te kwalificeren, te kwantificeren en te categoriseren, kan er een betere afweging gemaakt worden voor de te volgen ontwikkelstrategie. De complexiteit van risicomanagement hangt sterk af van de context, aard, schaal en fase waarin het proces en opgave zich bevindt. Risicomanagement is echter meer dan alleen een 'managementtool' om risico's te beheersen. In de complexe ontwikkelopgave waar veel gebiedsontwikkelingen voor staan, bezorgt de toepassing en implementatie van risicomanagement ook het vertrouwen in de opgave en bevordert het de communicatie binnen het proces. Risicomanagement draagt daarmee bij aan de kwaliteit van de samenwerking en aan de transparantie van de besluitvorming.

GRONDEXPLOITATIEWET (GREXW)

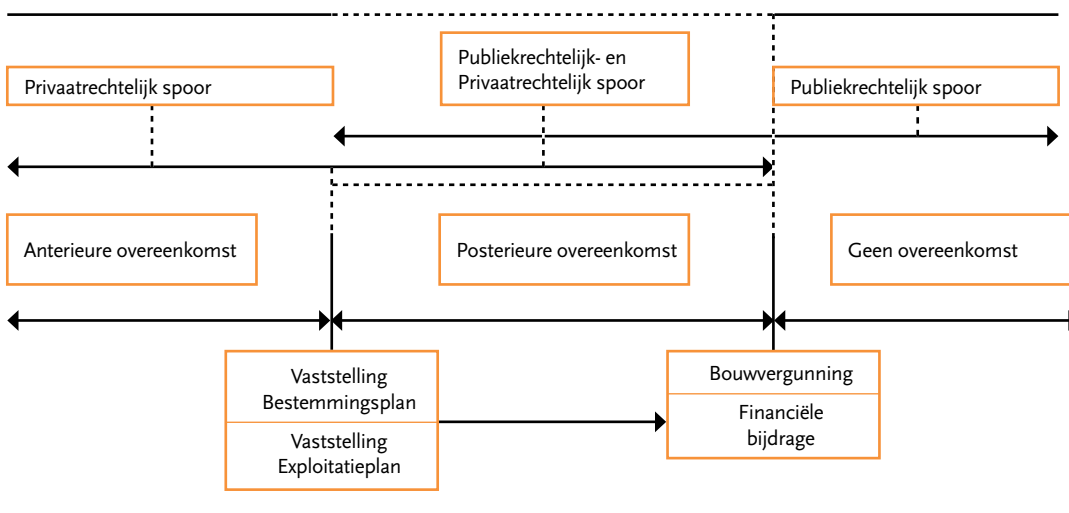
De GrexW kent net zoals voorheen een publiek en een privaat spoor. Privaatrechtelijk kan een overeenkomst gesloten worden met private partijen waarin het kostenverhaal geregeld moet zijn. De GrexW verplicht namelijk de overheid kostenverhaal te hebben geregeld alvorens een bestemmingsplan vast te stellen. Dit kan privaatrechtelijk door middel van een overeenkomst of publiekrechtelijk door een exploitatieplan op te stellen. Een overeenkomst die wordt gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan/exploitatieplan wordt aangeduid als een anterieure overeenkomst. Een overeenkomst die wordt gesloten na de vaststelling van een bestemmingsplan/exploitatieplan wordt aangeduid als een posterieure overeenkomst. Wanneer er geen mogelijkheid is om te komen tot een overeenkomst moet de gemeente de kosten verhalen (financiële bijdrage) middels het exploitatieplan en de bouwvergunning.

CONCLUSIES

De onzekerheden en vele variabelen die van invloed (kunnen) zijn op de uitwerking van de GrexW en in het bijzonder het exploitatieplan, heeft ervoor gezorgd dat er een grote variëteit aan conclusies is. Een aantal

belangrijke conclusies en aanbevelingen wil ik graag met u delen, die voor een gedeelte een voorspellend karakter hebben.

1. De gebiedsexploitatie is van cruciaal belang om kansen en bedreigingen voor de positie van de betreffende partij in een potentiële SGO inzichtelijk te maken. Samen zijn ze van invloed op de ontwikkelstrategie van de betreffende partij.
2. Een aantal onderdelen uit de GrexW en de effecten van de uitwerking daarvan kunnen redelijk worden ingeschat. Maar andere onderdelen uit de GrexW zijn onduidelijk en het is moeilijk vooraf te bepalen wat de uitwerking hiervan is. Ervaringen uit de praktijk maar ook jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe bepaalde artikelen uit de GrexW geïnterpreteerd moeten worden. De tijd zal leren wat het effect is op de ontwikkelstrategie van een private partij in een potentiële SGO. Naast de onzekerheden in de GrexW en de uitwerking daarvan is er ook een grote onzekerheid als het gaat om het inzetten van de GrexW door de gemeenten. Met name het al dan niet inzetten van facultatieve onderdelen van het exploitatieplan brengt veel onzekerheden met zich mee voor private partijen. Iedere gemeente is vrij om gebruik te maken van het facultatieve gedeelte van het exploitatieplan. Het inzichtelijk maken van financieel economische verschillen en resultaten met bijbehorend risicoprofiel wordt daarmee bemoeilijkt.
3. Een private partij die, op basis van zijn positie in een potentiële SGO, wil gaan participeren in een samenwerking kiest voor bepaalde zekerheden die hij op basis van het exploitatieplan niet heeft. Deze zekerheden bestaan uit: zeggenschap in de ontwikkeling, programmatische uitgangspunten en stuurbaarheid op het proces.
4. Het principe⁸ dat in een SGO de partij 'met de sterkste schouder ook het meeste moet kunnen dragen' gaat op wanneer gemeenten/overheden op een zorgvuldige wijze gewichten toekennen aan de eenheden (gewicht op basis van kavelprijs). Wanneer dit principe wordt toegepast, zal het effect op het resultaat tussen de bijdrage aan de gemeente versus de opbrengstpotentie van de grondwaarden op de betreffende positie 'marginaal' zijn.
5. Het verschil tussen inbrengwaarden en verwervingwaarden ofwel de boekwinst of -verlies kan een substantieel effect hebben op het resultaat van een private partij. Voor een private partij en ook voor een publieke partij is het van groot belang de eventuele boekwinst of -verlies die een



Schematische weergave publieke- en private spoor GREXW.⁷

verworven positie zou kunnen hebben te berekenen. Het programma in de potentiële SGO is van invloed op de (residuele) inbrengwaarde en heeft dus direct effect op het resultaat van een private partij.

AANBEVELINGEN

1. Het is raadzaam de ontwikkelingen van de GrexW aandachtig te volgen zodat te allen tijde, op basis van de meest recente gegevens, een nieuw risicoprofiel kan worden opgesteld dat mede bepalend zal zijn voor de te kiezen ontwikkelstrategie. In dit kader is het raadzaam voor zowel publieke als private partijen om actoren in het proces in te schakelen die op de hoogte zijn van GrexW en nieuwe ontwikkelingen op de voet volgen. Deze functie zou bijvoorbeeld een duo-baan kunnen betreffen. De samenwerking van een jurist en een planeconoom lijkt mij hiervoor de ideale combinatie.
2. Private partijen moeten niet bang zijn om (waar mogelijk) samen met overheden te procederen (bijvoorbeeld middels proefprocessen) ten einde onzekerheden weg te nemen.
3. Ondanks het feit dat de meeste private partijen voor een overeenkomst zullen gaan bestaat de kans dat er voor een gedeelte van de SGO een exploitatieplan moet worden opgesteld. Wanneer niet alle partijen in een SGO mee doen in een anterieure overeenkomst dan is het verstandig ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan opgedeeld wordt waardoor de bedreiging van een eventuele vertraging voorkomen kan worden.
4. Het is raadzaam te allen tijde een risicoprofiel op te stellen voor een PPS en een exploitatieplan. Vervolgens kan op basis van die analyse de ontwikkelstrategie bepaald worden. Uitkomsten van deze analyse kunnen gebruikt worden in de onderhandeling om te komen tot de gewenste PPS.

- 1 De opleiding Master City Developer is een samenwerking tussen Erasmus Universiteit, TU Delft en het OBR en richt zich op stedelijk management in de breedste zin van het woord.
- 2 Planontwikkelaar Grontmij (cluster zuid).
- 3 Onder financial engineering wordt verstaan het financieel economisch inzichtelijk maken van de gebiedsexploitatie (en alle aanverwante financiële producten zoals cashflowmanagement, financiering, bewaking ed.).
- 4 DLG (2004), Handleiding risicomanagement bij pps-gebiedsentwickelingsprojecten, Kenniscentrum pps. print partners Ipskamp, Enschede. www.ppsgroen.nl.
- 5 Met een gebiedsexploitatie wordt hetzelfde bedoeld als een grondexploitatie.
- 6 Well-Stam D. van, Lindenaar F., Kinderen S. van, Bunt B.P. van den (2007), Risicomanagement voor projecten, de Risman methode toegepast ISBN 9789027480408 uitgever Spectrum.
- 7 Thoonen J.J., Gerritsen W. (2007), Grondexploitatiewet, de gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk ISBN 9789012121217, Sdu Uitgevers.
- 8 Brand J. van den, Gelder E. van, Sandick H. van (2008), Handreiking grondexploitatiewet. Den Haag, Sdu Uitgevers bv. ISBN 9789012123419 Sdu Uitgevers.